

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
25/К.С. 17/2001
Датум: 31.01.2002

СЪВЕТ ЗА ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ
Изх.№ 01-10-21
Дата: 31.01.2002

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от

СЪВЕТ ЗА ЕЛЕКТРОННИ
МЕДИИ

по к.д. № 17 / 2001 год.

К.б.ч. к.д. № 17/2001
Да се разгледа за
всички случаи
01.02.2002. 2.1

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В отговор на отправената до нас покана да представим писмено становище по искането на група народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване противоконституционността на отделни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (обн. ДВ, бр.96/2001г.) правим следните бележки:

I. В глава шеста на Закона за радиото и телевизия след измененията и допълненията (обн. В ДВ, бр.96 от 2001г.) действително са въведени два различни режима, по които лицата, осъществяващи създаването и разпространението на радио- и телевизионни програми, извършват своята дейност. Това обаче не следва да се определя като въвеждане на неравнопоставеност между различни правни субекти, които извършват една и съща дейност, тъй като начинът (способът) за разпространение е съществен елемент от тази дейност. Така дейността на радио- и телевизионните оператори, които разпространяват своите програми по кабел, е различна от дейността на останалите оператори, които извършват това чрез националния ефир. Освен това в пълно съответствие с разширяването на приложението на диспозитивното начало и при регулиране на тази дейност, в сегашния ЗРТ е въведен режимът на регистрация за всички лица, които желаят да създават

радио- или телевизионни програми за разпространение чрез технически способности, различни от наземното радиоразпръскване. Тези лица, съгласно **чл.125а, ал.2 от ЗРТ** подават заявление пред Съвета за електронни медии, а последният след като провери документите, се произнася в 14 дневен срок, като може да поиска от кандидатите да отстранят непълнотите или нередовността в документите.

В случая Съветът за електронни медии действа в режим на обвързана компетентност. Той не може да откаже регистрацията на радио- и телевизионните оператори, които ще разпространяват своите програми чрез технически способности, различни от наземното радиоразпръскване, ако тези оператори са спазили всички законови изисквания. Този режим се приближава максимално до контролно-нормативната система, по която се регистрират субектите на търговското право.

Когато обаче радио- и телевизионните оператори желаят да разпространяват своите програми чрез националния ефир, към тях е логично и обосновано да се предявяват завишени изисквания. От една страна, поради ограничения брой честоти, които могат да бъдат предоставени за извършване на тази дейност. От друга страна и поради изискванията на националната ни сигурност, като гаранцията за това е ненарушаването на суверенните права на държавата върху радиочестотния спектър, както това е записано в чл.18, ал.3 от Конституцията на Република България. В този смисъл тези разпоредби в ЗРТ не противоречат на Конституцията на Република България.

Тук няма и нарушения на Европейската конвенция за трансгранична телевизия на Съвета на Европа, тъй като в чл. 28 от нея е записано: "Никоя разпоредба на тази конвенция не пречи на страните да прилагат по-строги или по-подробни правила от предвидените в тази конвенция по отношение на програмните емисии предавани от лица или с помощта на технически средства под тяхна юрисдикция по смисъла на чл.3." В случая чрез лицензионния режим се осъществява това право на Република България да приложи по-строги и по-подробни правила за определена категория лица.

1.Изтъкнатите аргументи са релевантни и по отношение на сроковете, за които се издава лицензията или се извършва регистрацията. Завишените изисквания към радио- и телевизионните оператори, осъществяващи дейността си чрез наземно радиоразпръскване, логично се проявява и в ограничения срок на лицензията (до 15 години), съгласно **чл.109, ал.1 от ЗРТ**. Също така обосновано е останалите радио- и телевизионни оператори, осъществяващи дейността си в условията на регистрационния режим, да не бъдат ограничавани със срок, както предвижда чл.125а, ал.7 от ЗРТ.

2. Не е налице неравнопоставеност на радио- и телевизионните оператори по отношение на отнемането или прекратяването на

далекосъобщителните им лицензии. Получаването на далекосъобщителна лицензия е елемент от сложния фактически състав на лицензирането. В него се включва подаването на заявление от кандидата, писменото искане от страна на Съвета за електронни медии до Държавната комисия по далекосъобщения за информацията относно техническите параметри, необходими за наземно радиоразпръскване, провеждането на конкурс съобразно наличния свободен радиочестотен спектър, издаването на лицензията от Съвета за електронни медии и накрая издаването на индивидуалната лицензия за далекосъобщителна дейност от Държавната комисия по далекосъобщенията. След като извършването на дейността от радио- или телевизионният оператор при наземно радиоразпръскване не може да бъде осъществявана, без да се завърши този сложен фактически състав, в който основна е ролята на разрешението на ДКД, който е държавен орган, то и отнемането на лицензията няма как да стане, без да се произнесе същият този държавен орган.

Съвсем друг е случаят при тези радио- и телевизионни оператори, които извършват дейността си чрез други способности. При тях ЗРТ не предвижда издаване на индивидуална далекосъобщителна лицензия, следователно няма логика при заличаване на регистрацията да им се отнема такава лицензия.

3. Не е налице и неравнопоставеност на операторите по отношение на имуществената санкция.

И лицензираните, и регистрираните оператори се санкционират за нарушение на ЗРТ. Действително в чл.126а, ал.3 и ал.4 от ЗРТ се предвижда като основание за налагане на имуществена санкция или за заличаване на регистрацията нарушенията на заявените от регистрирания оператор програмни проект, програмна концепция, програмни профил или програмна схема. Равнопоставеността на лицензираните и регистрираните радио- и телевизионни оператори се изразява във факта, че и двата вида оператори подлежат на имуществени санкции за извършване на административни нарушения. Нарушенията, за които тези санкции се налагат, редът, по който се налагат, и размерът на санкциите са въпроси на суверенна преценка на законодателя, доколкото принципът за законоустановеност на нарушенията и наказанията е спазен.

4. Не може да се приеме и че съществува неравнопоставеност на операторите по отношение на обхвата на разпространение на програмите. Стриктното определяне на обхвата (национален, регионален или местен) за разпространяване на програмите на лицензираните оператори е продиктувано от техническите ограничения на радиочестотния спектър. При

операторите, които разпространяват програмите си чрез други способи, този тип технически ограничения не е налице. Следователно Законът за радиото и телевизията не въвежда подобна неравнопоставеност, а разликите са продиктувани от разликите в характера на самата дейност.

5. Не е основателно и твърдението, че съществува неравнопоставеност на операторите по отношение на изискванията за доказателство на произхода на капитала. Действително чл. 105 от ЗРТ изключва от кръга на кандидатите за лицензия юридическите лица, които не отговарят на определени условия. Но при регистрацията, съгласно чл.125а, ал.2 от ЗРТ желаещите да се регистрират подават пред Съвета за електронни медии заявление с документите по чл.111. А документите по чл.111 от ЗРТ са същите, които трябва да подадат и кандидатите за лицензия. Освен това чл.111, т. 5 препраща към чл.108 от ЗРТ, който гласи: “При представяне на документите за получаване на лицензии по чл.111 кандидатите декларират, че не притежават дялове, акции или друг вид права за участие в радио- и телевизионни оператори над допустимия размер според антимонополното законодателство на Република България”. А съгласно чл.111, т.6 от ЗРТ от кръга на операторите, кандидатстващи за регистрация се изключват тези, които попадат в хипотезата на чл.105, ал.4 от ЗРТ. Така между операторите, кандидатстващи за лицензия и за регистрация по същество няма неравнопоставеност.

6. Не би следвало разпоредбата на **чл.125а, ал.4 на ЗРТ** да се тълкува като липса на гаранция за защита на потребителите на програми. Второто изречение на цитираната алинея действително изисква да не се поставят ограничения, свързани с обхвата на разпространение на програмата, но това е в пълно съответствие с принципа на равнопоставеност на радио- и телевизионните оператори. Радио- и телевизионният пазар, независимо от своите особености, не може да съществува пълноценно, ако пазарните механизми бъдат заменени с администриране. “Обхватът на разпространение” трябва да се разбира в своя пространствен смисъл, а не като съдържание. Що се отнася до преценката дали програмното съдържание е съобразено с конкретната специфика на региона и населеното място, това в никой случай не може да се подведе под понятието обхват на разпространение. Освен това Съветът за електронни медии има като свое задължение да прецени дали програмният проект, програмната концепция, програмният профил и програмната схема на желаещия да получи регистрация оператор не противоречат на закона. Пак в рамките на закона Съветът за електронни медии упражнява и текущ контрол върху предаванията на радио- и телевизионните оператори, независимо дали са регистрирани или лицензирани.

7. Казаното в т.6 може да се отнесе и към въпроса за това дали регистрационният режим е по-опасен за националната сигурност, отколкото лицензионният. Както вече стана дума, по-строгите изисквания към радио- и телевизионните оператори, които разпространяват програмите си чрез наземно радиоразпръскване, е свързано с ограниченията на техническия способ за това разпространяване. Освен това Съветът за електронни медии упражнява еднакъв контрол върху вече действащите радио- и телевизионни оператори, независимо дали са получили правото да разпространяват своите програми чрез лицензиране или чрез регистриране.

II. Неоснователно според нас е направеното в искането твърдение, че законодателят не е уредил условията и реда, по който държавата ще предоставя лицензии за цифров способ на разпространение чрез радиочестотния спектър. Никъде в Закона за изменение и допълнение на ЗРТ двата способа не са изрично изброени или разделени, нито е изключен един от тях. Оттук следва, че законодателят е уредил и двата способа по един и същ начин. Няма законова пречка заинтересованото лице по чл. 116, ал. 2 в искането си да предложи цифров способ на разпространение на програмата (програмите) си. Няма и пречка да се издадат няколко далекосъобщителни лицензии за използване на налични и/или изградени, поддържани и използвани на нови далекосъобщителни мрежи за наземно радиоразпръскване за една и съща честота, определена за цифров способ на разпространение, на различни радио- и телевизионни оператори, при което на тази честота ще могат да се разпространяват по цифров способ 2, 4, 6 и т. н. програми. Получаването, отнемането, прекратяването или прехвърлянето на програмната лицензия на един от тези оператори ще повлече получаване, отнемане, прекратяване, прехвърляне на далекосъобщителната лицензия на същия оператор, но няма да засегне далекосъобщителните лицензии на останалите оператори за същата честота. По такъв начин трети лица няма да претърпят вреди, както се твърди в искането.

В този смисъл, чрез новата правна уредба двата сектора (аналогов и цифров) не са неравнопоставени, не е препятствана стопанската инициатива на лицата, желаещи да разпространяват радио- и телевизионни програми чрез цифров способ, нито са нарушени правата на потребителите да ползват цифрова наземна телевизия.

III. Със Закона за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията (ЗИД на ЗРТ), ДВ бр. 96/ 2001 год., на Съвета за електронни медии (СЕМ) се вманиха специфични функции, свързани с регулирането на радио- и телевизионната дейност.

Предоставените със ЗИД на ЗРТ правомощия на СЕМ, свързани с лицензирането и регистрирането на радио- и телевизионните оператори по никакъв начин не нарушават конституционните разпоредби.

С уредбата по лицензиране – чл. 116 и сл. от ЗРТ, не се нарушава разпоредбата на чл. 18 ал. 3 от Конституцията, както твърдят в искането си групата народни представители.

Съгласно чл. 18 ал.3 от Конституцията “Държавата осъществява суверенни права върху радиочестотния спектър и позициите на геостационарната орбита, определени за Република България с международни споразумения.”

Държавата чрез определения в Закона за далекосъобщенията (ЗД) държавен орган – Държавна комисия по далекосъобщенията (ДКД), осъществява тези си права. ДКД е единствен компетентен орган, **който издава лицензия** за далекосъобщителна дейност за използване на налични и/или изграждане, поддържане и използване на нови далекосъобщителни мрежи за наземно радиоразпръскване.

Съветът за електронни медии по искане на заинтересовано лице или по своя инициатива провежда конкурс за издаване на лицензия по реда на чл.чл.116, 116а, 116б, 116 в и чл. 116 г от ЗРТ. Но неговото провеждане е обусловено от наличието на свободен радиочестотен ресурс.

Единствено и само при наличие на свободен радиочестотен ресурс се провежда конкурса.

Както Конституционният съд е посочил в свое Решение № 33 от 1996 год. “държавната намеса при разпределение на радиочестотния спектър е неизбежна, от което следва, че свободата на електронните медии по чл.40 ал.1 от Конституцията не изключва интервенция на държавата. Принципът на чл.40 ал.1 от Конституцията ще бъде спазен, ако условията и редът за лицензиране са публични, достъпни и предварително установени”.

Държавата в лицето на ДКД, съгласно процедурата по чл. 116 и сл. от ЗРТ, дава информацията относно :

- техническите параметри, необходими за наземно радиоразпръскване на радио- и телевизионни програми за населено място, регион или за цялата територия на Република България;
- свободните радиочестоти;
- допустимите мощности на излъчване;
- възможните точки на излъчване;
- друга необходима техническа информация;

Без положително решение от страна на ДКД е невъзможно провеждането на конкурсната процедура.

Разпоредбата на чл. 116а от ЗРТ е пределно ясна – **след получаване на отговора и в съответствие с него СЕМ** взема решение за провеждане на конкурс или конкурси в съответствие със свободния радиочестотен спектър.

Конкурсната процедура по 116 и сл. от ЗРТ в крайна сметка е за осъществяване на радио- и телевизионна дейност чрез наземно радиоразпръскване. Правомощията на СЕМ са свързани с издаването на програмна лицензия. Подготвянето, създаването и разпространението на радио- и телевизионни програми и свързаният с това контрол е извън компетентността на държавата (ДКД).

По отношение на медиите и в частност радиото и телевизията съществува конституционната повеля на чл. 40 ал.1 от Конституцията за превръщането им в автономни, обществени институции, освободени от опеката на определен държавен орган (Решение № 7 от 1996 год. на КС). Затова регулаторните функции за радиото и телевизията са предоставени на СЕМ, който не е държавен орган. Именно затова и всички въпроси, свързани с издаване, изменение и прекратяване на лицензиите за радио- и телевизионна дейност, съответно с гарантиране правото за свободно изразяване чрез медиите, са в правомощията на СЕМ.

Разпоредбите на ЗРТ гарантират в най-висока степен спазването на изискванията за публичност, достъпност и предварителна установеност на условията. Съгласно текста на чл. 116а – решението на СЕМ се обнародва в Държавен вестник, предварително се оповестяват критериите за оценяване на кандидатите, тяхната относителна тежест при определяне на комплексната оценка, при приоритет на програмния проект.

След приключване на конкурса, на класирания на първо място кандидат **СЕМ издава лицензия за радио- и телевизионна дейност, а КРС издава лицензия за далекосъобщителна дейност за използване на налични и/или изграждане, поддържане и използване на нови далекосъобщителни мрежи за наземно радиоразпръскване.**

Текстът на разпоредбата е ясен - не би могло да се направи извода, че по някакъв начин недържавен орган, какъвто в случая е СЕМ, е иззел и осъществява суверенни права на държавата.

В този смисъл според нас е неоснователно твърдението, че атакуваните разпоредби противоречат на текста на чл. 18 ал.3 от Конституцията на Република България.

IV. В искането се твърди, че новата разпоредба на чл. 32, ал.1, т.12 от ЗРТ противоречи на текстове от Конституцията на Република България.

Действително тази разпоредба предвижда, че Съветът за електронни медии може да издава задължителни указания по изпълнение на лицензиите за радио- и телевизионна дейност. Но от съпоставката на този текст с разпоредбата с чл.110 от ЗРТ, където е указано какво точно се включва в съдържанието на лицензията за радио- и телевизионна дейност, не следва да се прави заключението, че Съветът за електронни медии има право да се намесва в съдържателните аспекти на програмите, в кадровата политика на медиите или в други въпроси от подобен характер. Освен това възможността за подобна намеса противоречи на духа и целите на последните изменения в Закона за радиото и телевизията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Д-р. Маргарита Пешева

