

15-Х.96г.

19/1-9.19/96
15-10-1996г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ Г-ДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

От името на вносителите на искане за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за радиото и телевизията (ДВ, бр. 77 от 1996 г.) по конституционно дело N 19/ 1996 г. - 74 народни представители от 37-то Народно събрание, Ви представяме допълнителни писмени мотиви към направеното от нас искане, допуснато за разглеждане с определение от 24.09.1996 г.

1. По чл. 3, ал. 1

Предвидената от този текст възможност за подчиняване на свободата за създаване и разпространяване на радио- и телевизионни програми на "условия, ограничения или формалности, които са предвидени от закон", в значителна степен изразява философията, залегнала в основата на Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). Тази философия - за въвеждане на "условия, ограничения или формалности" - намира израз в редица други разпоредби.

Дори да приемем, че чл. 3, ал. 1 е продукт на механичен превод на разпоредби в чужди закони и международни актове, то той не е съобразен с конституционните текстове относно комуникационните права (чл. 39 - 41). Създава се впечатлението, че чрез ЗРТ или други закони могат да се въвеждат ограничения, които не са предвидени в Конституцията.

Това крие опасност при прилагането на редица други текстове на ЗРТ, които не са формулирани прецизно или не почиват на обективни критерии, да се стигне до значително ограничаване както на свободното изразяване на мнение и получаване на информация, така и на свободата на радио- и телевизионните средства за информация.

2. По чл. 4, т. 1, 6 и 7

Закрепените в чл. 4 от ЗРТ "принципи за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми" нямат пожелателен характер. Те установяват задължения за радио- и телевизионните организации и неспазването на тези

принципи може да стане основание за налагане на принудителни административни мерки (чл. 89). Принципите в чл. 4 значително разширяват ограниченията, наложени в Конституцията, пред свободното изразяване и разпространяване на мнение. Най-голяма опасност от засягане на свободата на словото съществува при приложението на т. 1, 6 и 7, още повече че в тях се съдържат изисквания, които не могат да бъдат преценявани по обективни критерии.

3. По чл. 8, ал. 2 и чл. 9

Задължението на държавата по отношение на радиото и телевизията се свежда най-вече до упражняването на законодателна компетентност относно разпределението на ефира, както и за гарантиране на тяхната организационна, структурна и финансова независимост. Статутът на Националния съвет за радио и телевизия на специализиран държавен орган и особено неговият начин на формиране, не осигуряват тази независимост. На практика чрез този съвет радио- и телевизионните организации се поставят не само в пряка зависимост от държавата, но и в пряка зависимост от политическата партия, която има парламентарно мнозинство към момента на формирането му. Тази зависимост ще се възпроизведе и в органите на управление на БНР и БНТ, които се избират и одвобождават от Националния съвет.

4. По чл. 15, т. 2 и 3

Даването на концесии и сключването на концесионни и лицензионни договори е в правомощията на други държавни органи. То се основава преди всичко на технически и технологични изисквания. Въпреки необходимостта от законодателна уредба, която да гарантира ясен и открит разрешителен режим и да изключва произволни решения, ЗРТ не третира тези въпроси.

Необходимостта от произнасяне на различни държавни органи по един и същи въпрос (даване на концесия или лиценз) крие опасност от административен произвол. В същото време не е ясно как държавата в този процес ще защитава свободата на мнение и информация - напр. относно недопускане на прекомерна медийна концентрация, гарантиране на плурализма на мнения и идеи и т.н.

5. По чл. 19, ал. 1

В отделни текстове от ЗРТ (напр. чл. 82) са споменати някои видове "програмни документи". Няма достатъчно гаранции обаче, че под понятието "програмни документи" към

радио- и телевизионните организации няма да бъдат поставяни и допълнителни изисквания, които да доведат до съществено засягане на независимостта им.

6. По чл. 22

При преценката относно конституционностьта на чл. 22 трябва да се имат предвид и разпоредбите на чл. 36, ал. 2 и чл. 54, ал. 1 от Конституцията. Плурализмът на мнения и идеи предполага и плурализъм при начина на изразяването и разпространението, вкл. и на езика, на който те ще бъдат в максимална степен достъпни за гражданите, за които са предназначени.

7. По чл. 25, ал. 2, чл. 26 и чл. 28

Коментарът върху факти сам по себе си не е представяне на тези факти, а изразяване на авторска позиция по тях. Не случайно много чужди закони съдържат изискването фактите да бъдат отделени от коментара към тях.

Фактите като такива съществуват обективно. Някои от тях могат да не бъдат съобщени и по този начин да се получи непълна и невярна представа за това, което обективно се е случило.

Коментарът от своя страна е израз на определен миоглед и определена гражданска позиция. Той е винаги коментар на някого - гражданин, журналист, общественик, политик, партия, организация и т. н., и изразява неговата позиция към дадени факти. В този смисъл коментарът представя фактите по определен начин, който не е необходимо да бъде споделян от останалите участници в една обществена дискусия, които имат право да направят друг, различен коментар към същите факти.

Чл. 26 не изяснява какво се има предвид под понятието "от свое име". Една радио- или телевизионна организация разпространява различни политически идеи, които са "политическа пропаганда". Радио- или телевизионната организация носи отговорност, ако с разпространените програми е допуснато нарушение на законите (чл.19, ал.2). Разпространението на политически идеи става вкл. и в предавания и програми, които са "от името" на съответната медия, над които тя има съответни авторски и продуцентски права. Работещите в медията журналисти в своите коментари също могат да станат изразители на една или друга политическа позиция - в този смисъл да осъществят "пропаганда" от името на медията.

Различно могат да бъдат преценявани и онези обстоятелства, които застрашават психическото, физическото и нравствено развитие на децата и подрастващите (чл. 28). Излъчването на информации за брутални убийства, хулигански прояви и др. подобни във всеки случай ще представлява подобна заплаха. Това не означава обаче, че подобни факти трябва да бъдат премълчани в информационните емисии между 6 и 23 часа.

8. По чл. 32, ал. 1

Упражняването на гарантирани от Конституцията права по начин, който да не засяга правата на другите, е въпрос преди всичко на създаване на съответна култура в обществото и на съдебна практика. В личната сфера на всеки човек се включват както факти, изцяло в интимен план, така и факти, които могат да представляват обществен интерес и са част от обществената дискусия.

Колкото "по-обществена" е дадена личност, толкова по-широк е и кръгът на фактите и обстоятелствата, които представляват обществен интерес и за които обществото има право да бъде информирано. Политическият плурализъм и свободата на общественения дебат изискват "обществените" фигури да бъдат подложени на значително по-високо ниво на обществена критика и публичност, отколкото частните лица.

9. По чл. 65, ал. 3

Този текст трябва да бъде преценяван във връзка с други текстове от закона, които установяват почти монополно положение за БНР и БНТ (чл. 47, ал. 1 и 2 - предоставянето съответно на две национални мрежи, чл. 59 - начините на финансиране на националните електронни медии и др.). На практика на този етап конкуренцията на мнения и идеи в националния ефир до голяма степен може да се осигури именно чрез по-голяма свобода за БНР и БНТ в привличането на външни продуценти. От изключителна важност е тази свобода да обхване и сферата на публицистиката с различни предавания по въпроси, които са обществен интерес.

10. По чл. 67, ал. 2

Трябва да се подчертае още веднъж, че по този въпрос Конституционният съд се е произнасял в три свои решения - N 16 от 19.09.1995 г., N 24 от 12.12.1995 г и N 7 от 04.06.1996 г. Затова този текст е не само в противоречие на Конституцията. Той е и демонстрация на пълно незачитане на основния закон и на институциите в Република България.

Трябва да се има предвид и трайното нежелание на законодателната власт да гласува конституционносъобразно решение на този проблем. При решаването на този въпрос трябва да бъде намерен такъв подход, който да гарантира спазването на конституцията. Той може да намери основание в чл. 8 от Конституцията. Като се изхожда от принципа за равнопоставеност на всички власти, чл. 67, ал. 2 в този вид следва да бъде обявен за противоконституционен.

Недопустимо е едни власти да бъдат поставяни в привилегировано положение спрямо други власти. Следователно правото на достъп до ефира или трябва да бъде гарантирано за всички власти, или всички власти трябва да бъдат лишени от него. Единственото отграничение от този принцип може да бъде търсено на основание чл. 98, т.2 от Конституцията.

11. По чл. 72, 73 и 74

Най-вече технически са причините в сферата на радиото и телевизията не "всеки" по смисъла на чл. 39, ал. 1 да може да изразява и разпространява мнение. Това налага и някои изисквания за справедливо разпределение на достъпа до ефира или за спазване на определени технически показатели при разпространението на радио- и телевизионни програми по кабел, както и за постигането на определен съдържателен баланс.

Задържание на държавата е по ясен и открит начин, който изключва субективни решения, да определи онзи набор от условия, с покриването на които даден субект може да осъществява разпространението на радио- и телевизионни програми. Такива условия могат да бъдат: притежаването на необходими технически и финансови средства, програмна схема, която да гарантира достъпа на различни мнения и идеи и др. Тези условия могат да бъдат изпълнени от различни субекти.

За държавата и гражданите е важно в този процес да бъде гарантирано правото им на всестранина и обективна информация. Това право се гарантира чрез спазване на определени, предварително закрепени условия. Всеки субект, който може да ги изпълни, трябва да има и правото да разпространява радио- или телевизионни програми. Всякакви други ограничения по отношение на самите субекти, които не са свързани с изпълнение на необходими условия, имат дискриминационен характер и са в противоречие с Конституцията.

12. По чл. 88, 89 и § 2, т. 18 на Допълнителните разпоредби

ЗРТ дава определени контролни правомощия на Националния съвет по радио и телевизия като колективен орган. Чл. 88 дава възможност Националният съвет да натоварва отделни свои членове с контролни функции, а също и отделни длъжностни лица.

Според ал. 2 контролиращите лица носят отговорност за разгласяването на сведения, които са им станали известни. Тази отговорност обаче не е предвидена в ЗРТ и трябва да се търси въз основа на общите закони, при значително по-ниски санкции. Сам по себе си този факт вече говори за опасността от административен произвол, особено спрямо частните електронни медии и засяга свободата, гарантирана от чл. 40, ал. 1 от Конституцията.

Необходимо е Конституционният съд да прецени как се съотнася свободата на средствата на информация и забраната за цензура към възможността за даване на "задължителни предписания". Какви аспекти от дейността на радио- и телевизионните организации могат да бъдат обект на задължителни предписания - само изпълнението на необходимите условия за получаване на право да се разпространяват радио- и телевизионни програми или всички поставени в закона изисквания (някои от които оспорени с оглед тяхната конституционносъобразност). Могат ли да бъдат обект на задължителни предписания редакционната независимост, съдържанието на програмите, коментарите, свободата при подбора на кадрите и други елементи, свързани с текущото управление и независимостта на електронните медии?

Чл. 89, ал. 1, т. 1, както и редицата ограничителни текстове в закона, чието спазване трябва да бъде осигурено, крият сериозна опасност от установяване на непреки форми на цензура - "предварителна цензура", "автоцензура" и др. Или ако трябва да се разтълкува т. 18 на § 2 - натискът и заплахата за спиране ще идва "извън структурата на съответната радио- или телевизионна организация", а "вътре" в медията под страх от санкции ще внимават какво излъчват, за да не разсърдят някой.

Единствената възможност за спиране по отношение на медиите е уредена в чл. 40, ал. 2 от Конституцията и е предоставена на преценката на съда. Спирането според Конституцията не може да бъде за срок по-дълъг от 24 часа. В

рамките на този срок то или става окончателно (конфискация), или преустановява действието си. "Временното спиране" по чл. 89, ал. 1, т. 2 и 3 е дадено като правомощие на един държавен орган, изграден въз основа на партийно мнозинство и може да продължи до шест месеца! Този текст е не само пряка проява на цензура, но и грубо незачитане на конституционните принципи.

УВАЖАЕМИ Г-ДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Съществуват и други текстове в ЗРТ, които влизат в противоречие с основния закон. Тъй като законът вече е в сила и следва да бъде прилаган, като вносителите ограничихме своето искане до посочените по-горе разпоредби, тъй като по наша преценка те крият най-сериозна опасност за ограничаване на свободата на мнение и информация в радиото и телевизията.

Използваме възможността да поставим на Вашето внимание още един аспект, който е пряко свързан с прилагането на закона като цяло и с много от оспорените от нас текстове и изразяваме надежда, че в мотивите към Вашето решение ще залегне и конституционносъобразното тълкуване на този проблем.

Конституционният съд е приел, че основният закон допуска намесата на държавата по отношение на средствата за масова информация само тогава, когато тя се налага от юридически (права и свободи, гарантирани от други конституционни текстове, които представляват по-висша ценност), финансови, технически или технологични причини.

В Решение N 7 на Конституционния съд от 04.06. 1996 г. изрично се подчертава, че намесата на държавата при разпределението на радиочестотния спектър е наложителна поради суверенните ѝ права върху него (чл. 18, ал. 3 от Конституцията) и поради факта, че с оглед на достигнатото техническо равнище радиочестотният спектър представлява все още "ограничен ресурс". Този извод е безспорен по отношение на ефирните електронни медии.

Съвсем различно е положението при неефирните (кабелни) електронни медии, където на практика, както и при печатните медии, не съществува "ограничен ресурс" или суверенни права на държавата. Единствената необходимост от намеса от страна на държавата е да определи технически изисквания за изграждането на кабелни мрежи.

Ето защо еднаквите изисквания, които ЗРТ предвижда по отношение на ефирни и кабелни електронни медии, и особено предвидените ограничения, допускат неоправдана намеса от страна на държавата по отношение на кабелните радио и телевизия. Това е в противоречие с чл. 40, ал. 1 от Конституцията.

В тази връзка поддържа мнението, че Конституционният съд, който в Решение N 7/ 1996 г. вече обоснова разликата между ефирни и кабелни електронни медии и различната степен на допустима намеса от страна на държавата, следва да прецени и дали е в съответствие с Конституцията, изискванията, залегнали в редица текстове на ЗРТ (чл. 4, чл. 5, чл.22, чл. 23, чл. 24, чл. 25, чл. 34, чл. 40- 43, чл. 72- 74, чл. 78, чл. 79, чл. 80 и др.), да се отнасят и за кабелните радио- и телевизионни организации.

Отговорът на този въпрос ще има огранно практическо значение. Като се има предвид конституционната забрана за установяване на държавен монопол върху разпръскването на радио- и телевизионни програми (чл. 18, ал. 4) и силно ограничените технически възможности на държавата по отношение на националните радио- и телевизионни честоти, единственият начин за осигуряване на многообразието на радио- и телевизионните организации и създаване на условия за реална конкуренция на мнения и идеи на този етап остава насърчаването на развитието на кабелните електронни медии.

С оглед на осигуряване на многообразието на радио- и телевизионни програми като форма за гарантиране на свободното изразяване на мнение, от голямо значение е и създаването на равни условия за развитие и функциониране между БНР и БНТ и другите радио- и телевизионни организации. В тази връзка в противоречие с Конституцията са различните начини за финансиране, които законът предвижда (чл. 59 и глава пета). Така по отношение на БНР и БНТ се създават привилегировани условия в противоречие с чл. 19, ал. 2 от основния закон - от една страна те получават държавно финансиране чрез бюджета, от друга - чрез гарантираният им дял от националния ефир (чл. 47 ЗРТ).

15.10.1996 г.

ЗА ВНОСИТЕЛИТЕ

С уважение:

✓
(Петър Стоянов)