

СТ А Н О В И Щ Е

на сдружение "Граждански Форум Свободно Слово"

по искането на депутати от парламентарните групи на СДС, Народен Съюз и ДПС за обявяване за противоконституционни на текстове от Закона за радиото и телевизията, публикуван в бр. 77 на "Държавен Вестник" от 1996 година

Сдружение "Граждански Форум Свободно Слово" следи създаването на Закона за радиото и телевизията от първия ден на основаването си като независима гражданска организация за защита на свободата на словото и на независимостта на медиите в България.

Форум "Свободно Слово" проведе поредица от консултации с български юристи - експерти в областта на медиите и гражданските права, с международни правозащитни организации и граждански сдружения и с чуждестранни експерти в областта на медийното право. Запознахме се със становището по закона на поканените от Народното събрание експерти от Съвета на Европа и от Съединените Американски Щати, които изказват твърде сериозни забележки по всички текстове, визирани в искането на народните представители до Конституционния Съд.

Сдружение "Граждански Форум Свободно Слово" счита, че Законът за радиото и телевизията нарушава редица текстове на българската Конституция и не е съобразен със задължителното тълкуване на чл. 39, чл. 40 и чл. 41, дадени от Конституционния Съд на Република България. Ние подкрепяме искането на народните представители за обявяване на неконституционността на текстове от Закона за радиото и телевизията и мотивираме възраженията си по някои от текстовете, които според нас са в най-грубо нарушение на Конституцията на страната.

ГЛАВА ПЪРВА, Чл. 4

“Създаването и разпространението на радио и телевизионните програми в Република България се подчинява на следните принципи:

1. съобразяване с конституционния ред, сигурността на държавата, интересите на отбраната и общоприетите морални ценности;

6. неизползване на радио и телевизионните програми за оказване на психологическа атака

7. недопускане на предавания с неморален и клеветнически характер, както и на такива, които представят и внушават жестокост и насилие по начин, позволяващ те да се възхваляват или оневиняват

Възражение:

Установяването на задължителни “принципи за създаване и разпространение на радио- и телевизионните програми” със закон според нас е опит за разширяване на текста на чл. 39 ал. 2 на Конституцията, според който правото да се изразява и разпространява мнение “не може:

- да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго

- за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие на личността”.

Според нас текстовете от чл. 4 са очевидно и в противоречие с Диспозитива на решението на Конституционния съд, според който отделните права, предоставени от разпоредбите на чл. 39-41 от Конституцията, задължават държавата да се въздържа от намеса при тяхното упражняване. Ограничаването на тези права е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в конституцията. Не се допуска ограничаването им със закон на други, извън посочените в конституцията основания.

Сдружение “Форум Свободно Слово” е на мнение, че чл. 4 е в нарушение на тези изисквания. Наред с това, в цитираните алинеи става дума и за въвеждане на неясни в правно отношение изисквания към радио- и телевизинните програми, които биха били предоставени за

субективно тълкуване от страна на органа, упълномощен за това със Закона.

1. „съобразяване с конституционния ред“ е разширяване на конституционната забрана за призоваване към насилствена промяна на конституционния ред. Медиите трябва да имат право да подлагат на критично обсъждане конституционния ред, без да се „съобразяват“ с него, но и без да призовават за насилствената му промяна

6. „психологическа атака“ може да бъде всичко, каквото реши мнозинството в НСРТ. Присъствието на подобни текстове може да бъде лесно използвано за ограничаване на правото на разпространение на информация.

7. „недопускане на предавания...които представляват и внушават жестокост или насилие по начин, позволяващ те да се възхваляват или оневиняват“ означава съдържателен контрол върху програмите, който може да бъде използван за произволна намеса и е отново разширение на ограниченията върху свободата на словото, приети от българската Конституция.

ГЛАВА ВТОРА НАЦИОНАЛЕН СЪВЕТ ЗА РАДИО И ТЕЛЕВИЗИЯ СТАТУТ

чл.8 /2/ НСРТ е специализиран държавен орган”

Конституиране

Чл.9 /1,2,3/ НСРТ се състои от 11 члена, избрани от Народното Събрание, от които 7 се предлагат от НС, като квотите са разпределени - четирима от представителите на най-голямата по численост парламентарна група и трима представители на останалите парламентарни групи, двама се предлагат от президента и двама се предлагат от министър-председателя...

Правомощия

Чл. 15 /1,2,3,4,5,6,10/

Възражение: По силата на тълкувателното решение на Конституционния Съд, държавата трябва да се въздържа от намеса в работата на електронните медии пряко чрез свои органи или индиректно. В този смисъл държавен орган, какъвто е предвидено да бъде Националният Съвет за Радио и Телевизия очевидно не може да ръководи БНТ и БНР, още по-малко частните радио - и телевизионни организации в страната.

Предвидената в Закона структура на НСРТ възпроизвежда парламентарното мнозинство и предоставя контрола над държавната и частната електронна медия в страната в ръцете на най-голямата по численост парламентарна група. Решенията на НСРТ ще могат да се налагат от една-единствена партийна централа, което е недопустимо. В този си вид, текстът предвижда възможността парламентарна група, която няма абсолютно мнозинство или дори е в опозиция да контролира радиото и телевизията. Достатъчно е тя да е най-голяма по численост парламентарна група и да се разбира добре с президента.

Форум "Свободно Слово" възразява и срещу липсата на квоти за Конституционния Съд и Върховния Съд, както и за липсата на представители на творчески съюзи, професионални и обществени структури и организации в НСРТ.

Според нас, създаването на НСРТ по силата на този закон би било в нарушение на конституцията според задължителното ѝ тълкуване от Конституционния Съд, постановил, че :

" Изричната забрана на цензурата отразява принципа, според който е недопустима каквато и да е намеса в дейността на Средствата за Масова Информация от страна на държавните органи - както чрез официално институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез неофициални способности.

Поради причини от юридически и технически характер е допустимо чрез закон да се регламентират организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните медии...

Подобен закон трябва да осигури независимостта на тези средства за информация в организационно, структурно, кадрово, програмно и финансово отношение....

Гаранцията на правото на обществото да получава пълна плуралистична, балансирана и точна информация е независимостта при осъществяването на текущо управление, редакторска независимост и отговорност по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите, свободата при подбора на кадрите, механизмите на финансиране. "

Според нас предвидената в Закона структура и правомощия на НСРТ са в нарушение на тези конституционни изисквания.

ГЛАВА ТРЕТА

Изисквания към радио и телевизионните програми

Раздел първи

Основни положения

Отговорност за програмите

чл.19 / 4/ Радио и телевизионните организации и работещите в тях журналисти не носят отговорност за разгласени сведения и тяхното съдържание, когато те са:

1. получени по официалния ред,
2. цитати на официални документи,
3. точно възпроизвеждане на публични изявления,
4. основания на материали, получени от информационни агенции или

други радио и телевизионни организации

Възражения: Макар текстът да има “защитен” характер, според нас подобни изисквания изобщо не могат да бъдат поставяни.

Отговорността пред законите в страната е достатъчно регламентирана, този текст въвежда нови ограничения спрямо конституцията и ликвидира репортажа и собственото разследване като радио-телевизионна форма.

Език

чл.22 /1,2,3,4/ Разпространението на радио и телевизионните програми на българска територия става на български език....

Възражения: Според нас, този текст представлява нарушение на конституцията, където правото на разпространение на информация не е ограничено с изискване за езика, на който да се разпространява тя. Текстовете представляват и дискриминация спрямо българските граждани с майчин език различен от българския.

Изисквания към информацията

Чл. 24 /1/ Излъчваната информация трябва да бъде всеобхватна, достоверна и обективна.

/2/ Новините, като информационни факти, трябва да бъдат разграничавани от коментарите към тях.

/3/ Разгласява се информация, чийто източник е известен на разпространяващата организация. В противен случай тя трябва да бъде придружена от съответните уговорки.

/4/ Текстовете в цитираните документи не могат да се изменят.

/5/ В случай, че излъчената информация се окаже погрешна, това трябва да се разгласи незабавно по подходящ начин.

Защита на плурализма на мнения

чл 25 /2 / В коментара фактите не могат да се представят едностранчиво.

Възражения: Тези текстове въвеждат със закон ограничения върху правото за разпространяване на информация, различни от предвидените в Конституцията. Според тълкувателното решение на

Конституционния Съд подобни допълнителни ограничения са противоконституционни. Макар някои от текстовете да “изглеждат” разумни, формулировки като “всеобхватна информация” или “текстовете в цитирани документи не могат да се изменят” оставят място за произволно субективно тълкуване. Във всяка информация има съществени и допълнителни елементи. Без някой от допълнителните елементи тя би могла да бъде определена като “не-всеобхватна”. Колкото до втория пример, всяко съкращаване на текст би могло да бъде третирано като негово “изменение”. Според нас, подобни текстове имат своето място във вътрешни журналистически правилници и кодекси на отделните издания, но не и в закон за медиите.

чл. 26 Радио- и телевизионните организации не могат да извършват от свое име политическа пропаганда.

Възражение: Този текст отново въвежда допълнителни спрямо конституцията ограничения на правото на свободно изразяване и разпространяване на мнение. Конституцията никъде не твърди, че това право се отнася само за чужди мнения, напротив, идеята на основния закон е да се гарантира правото на разпространение на собствено мнение. Тъй като всяко мнение може да бъде представено като “политическа пропаганда” от засегнатите от него, подобно ограничение би било нарушение на конституционно гарантираното право.

чл. 28. Не се допуска включването в програмите между 6 и 23 часа на предавания, които биха могли да застрашат психическото, физическото и нравственото развитие на децата и подрастващите.

Възражение: При всичката привидна благородност на това ограничение, то е отново в противоречие с принципа за ненамеса в правото на свободно разпространяване на информация, гарантирано от българската Конституция. Оставен на тълкуването на специализиран контролен орган, подобен текст би могъл да се превърне в непреодолима преграда за излъчването на радио- и телевизионни предавания засягащи сериозни социални проблеми на обществото като детската престъпност, наркоманията, увлеченията по религиозни секти, педофилията, разпространението на СПИН и т.н.

Според 4л. 39 ал. 2 на Конституцията правото за разпространение на мнение / очевидно и по тези проблеми/ може да бъде ограничавано само в ясно изброен кръг от случаи:

“ Това право не може :

-да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго или за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие на личността “

Струва ни се, че не е допустимо пред Закона за радиото и телевизията да се поставят задачи свързани с грижата за гарантиране на психическото, нравственото и физическото развитие на децата. Противно на разбирането в недемократичните правни системи, радиото и телевизията в едно демократично общество са преди всичко информационни средства. Възпитанието на децата в демократичните страни се осъществява от специализирани държавни институции, от структури на гражданското общество и т.н. Медиите могат да бъдат само проводник на подобни усилия на обществото и държавата, но тези усилия не могат да служат за оправдание за ограничаване на свободата на разпространение на информация. Ще добавим и аргумента, че в конкретния текст ограничението е формулирано твърде общо и неясно - става дума за “предавания, които биха могли да застрашат развитието на децата” - т. е. рамката не е конкретно очертана и оставя място за произволно субективно тълкуване.

Защита на личния живот на гражданите

чл. 32 /1/ Радио и телевизионните организации не могат да излъчват факти от личния живот на гражданите по начин, уронващ честта и достойнството им без тяхното съгласие, независимо от достоверността им, освен ако има влязло в сила решение на съда. ____

Възражение: Наред със защитата на правата и доброто име на друго, този текст създава възможност за ограничаването на публичната критика, особено на политически фигури и държавни служители. Освен посоченото вече нееднократно становище, че основанията за ограничаване на разпространението на информация не могат да бъдат разширявани извън обсега на предвидените от Конституцията ограничения, в случай става дума и за опит за нарушение на един от механизмите за функциониране на представителната демокрация, на която се основава държавното управление в България.

Социалното поведение на политиците на изборни длъжности и членовете на държавното управление подлежат на особено и оправдано обществено внимание. Добрата и пълна информираност на избирателите за дейността и поведението на техните избранници е в основата на способността им да преценяват и да контролират своя избор. Затова, струва ни се, не е допустимо в медиен закон да се формулират ограничения като горното. Конституционното право на всеки член на обществото на личен живот според нас не бива да се превръща в извинение за прикриването на обективни обстоятелства свързани с поведението на обществени личности на изборни длъжности. Ще добавим и аргумента, че предвиденото в закона за радиото и телевизията ограничение няма да важи за печатните издания, иначе казано определен тип информация ще бъде забранена за разпространение само по ефирен електронен път, което би било неоправдано. Според нас е достатъчен фактът, че други области на правото регламентират взаимоотношенията между гражданите.

чл. 36 / 1 В условията на война, военно или друго извънредно положение, обявени в съответствие с чл.84, точка 12 или чл. 100 ал. 5 от Конституцията, както и в случаи на природни бедствия и тежки производствени аварии, всички радио- и телевизионни организации са длъжни да съобразяват своите програми с разпорежданията на компетентните държавни органи.

Възражение: Този текст предвижда възможност неназованите “компетентни държавни органи” да ограничават произволно правото на радио- и телевизионните организации да разпространяват информация в твърде широк кръг от случаи - през предвидените в Конституцията форми на държавно управление при извънредни обстоятелства до неясните за дефиниране “природни бедствия и тежки производствени аварии”. Без съмнение, в случаите на извънредни обстоятелства, предвидени в Конституцията, електронните медии ще функционират при специфичен режим. Той обаче би трябвало да бъде ясно описан в специализирани закони за тези извънредни обстоятелства, към които в никакъв случай не могат да се причисляват природните бедствия или производствените аварии. Още по-недопустимо според нас е делегирането на напълно неограничени и недефинирани права за намеса в радио- и телевизионните програми на неназовани “компетентни органи”.

Глава четвърта

чл. 59 . Българското национално радио и Българската национална телевизия се финансират от :

1. държавния бюджет
2. постъпления от собствена стопанска дейност
3. спонсорство и дарения

Възражение : Форум “Свободно Слово” намира , че подобна форма на смесено финансиране е в противоречие с гарантираната от Конституцията равнопоставеност на формите на собственост в страната. Очевидно е, че финансирането на държавните медии от бюджета и чрез собствена стопанска дейност ги поставя в привилегировано отношение спрямо недържавните електронни медии, които се финансират изцяло от собствена стопанска дейност.

Определението, че БНР и БНТ се финансират от държавния бюджет ги поставя под прекия финансов контрол на законодателната изпълнителната власт, което е в противоречие с принципа за ненамеса на държавата в работата на електронните медии. Както се подчертава в решението на Конституционния Съд по дело № 1 за 1996 година, “Подобен закон трябва да осигури независимостта на тези средства за информация в организационно, структурно, кадрово , програмно и финансово отношение .” Според нас е трудно да се говори за независимост на електронни медии, които биват финансирани от държавния бюджет по усмотрение на изпълнителната и законодателната власт.

чл. 65 /3 Продуценти на информационни, икономически и политически предавания могат да бъдат само БНР и БНТ

Възражение : Според нас няма абсолютно никакви правни основания държавата да регламентира със закон подобни основни положения от текущото управление на двете национални медии. Нещо повече, в тълкувателното си решение Конституционният Съд изрично подчертава подобна невъзможност : “ Гаранцията на правото на обществото да получава пълна , плуралистична, балансирана и точна информация е независимостта при осъществяването на текущото управление, редакторската независимост и отговорност по отношение на

програмните схеми и съдържанието на програмите, свободата при подбора на кадрите, *механизмите на финансиране*.

чл. 67 / 2. БНР и БНТ са длъжни да предоставят безплатно при поискване програмно време на президента на републиката, на председателя на Народното Събрание и на министър-председателя за обръщения към гражданите на Република България, а също и на техните официални говорители за съобщения.

Възражение: Този текст на закона дава неоправдано предимство при правото на ползване на програмното време на БНР и БНТ от страна на две от властите в ущърб на третата. Според нас не е възможно изпълнителната и законодателната власт да се ползват от законова привилегия спрямо съдебната власт и Конституционния Съд. Текстът противоречи на принципа на взаимен контрол и баланс на властите, с което нарушава един от основните правни принципи на българската Конституция.

Право на разпространение на радио и телевизионни програми

чл. 72 . Право да разпространяват радио и телевизионни програми на българска територия , освен БНР и БНТ , могат да придобиват и всички лица, които отговарят на условията по този закон, по Закона за концесиите и по Закона за съобщенията, както следва :

1. лица, регистрирани по Търговския закон
2. общинските съвети
3. висшите училища
4. чуждестранни радио и телевизионни организации

Чл. 73. /1 Право да разпространяват радио и телевизионни програми на българска територия имат само физически лица с българско гражданство или юридически лица със седалище в Република България, регистрирани по Търговския Закон

/2 Чуждестранни лица и български юридически лица, които са свързани дружества с чуждестранни лица, не могат да притежават повече от 49 процента от капитала на дружеството

чл. 74. Право да разпространяват радио- и телевизионни програми с национален обхват, както и програми в населени места с над 100 000 жители имат само акционерни дружества с капитал, разпределен в поименни акции, и при спазване изискванията на чл. 73, ал.2

Чл. 78 Не могат да разпространяват радио- и телевизионни програми на българска територия пряко или чрез участие в други, свързани с тях лица :

1. политически партии
2. синдикални организации
3. религиозни организации
4. рекламни агенции
5. юридически лица с нестопанска цел.

Възражения: Според Форум "Свободно Слово" , в горепосочените текстове става дума за два типа нарушения на конституцията :

Нарушение на текста на чл. 39 "/1 Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.

/2 Това право не може :

-да се използва за накърняване на правото и доброто име на другото

- за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие на личността"

Очевидно е , че конституцията не отдава предпочитание на регистрираните по търговския закон разпространители за сметка на организациите с нестопанска цел, както и на разпространяването на информация от АД или ООД в населени места под или над 100 000 жители. Ще припомним и текста на решението на Конституционния съд, според който държавата се задължава да осигури независимост в механизмите на финансиране на електронните медии.

В същото време, тези текстове нарушават принципа за равнопоставеност на формите на собственост. Българската конституция не въвежда никакъв ограничителен режим спрямо чуждестранни юридически лица за или спрямо организациите с нестопанска цел.

Ще припомним и факта, че отдаването на концесия за ползване на ефира се извършва по условията на друг специализиран закон, където подобни ограничения не са предвидени.

чл. 80/ 1 Радио- и телевизионни програми на българска територия може да разпространява само лице, чиято програмна концепция и програмна схема са одобрени от Националния съвет за радио и телевизия.

Възражения : Според българската конституция не се предвижда одобрителен режим на правото на разпространение на информация. Българският Конституционен Съд вече тълкува текста на конституционната разпоредба, според която държавата трябва да се въздържа от намеса в съдържанието на програмите и да осигурява независимостта на електронните медии. Текстът на чл. 80 е и технически неприложим - не е възможно на "одобрение" да бъдат подложени програмите на чуждестранни сателитни телевизионни канали.

Принудителни административни мерки

чл. 89 /1, 2, 3, 4, 5 / За преустановяване на нарушенията по този закон НСРТ може, след отправяне на предупреждение и ако то не е дало резултат, да приложи следните принудителни административни мерки :

1. даване на задължителни предписания на ръководителите на радио и телевизионни организации,
2. временно спиране разпространението на определено периодично предаване
3. временно закриване на радио и телевизионната станция

/2 спирането по ал. 1, т. 2 и 3 може да бъде за срок от 1 до 6 месеца

/3 Мерките по ал. 1 и 2 се налагат със заповед на председателя на НСРТ.

Те могат да бъдат обжалвани пред Върховния административен съд в 7-дневен срок от получаване на съобщението за налагането им.

/4 Органите на МВР са длъжни да оказват при поискване от НСРТ съдействие за привеждане в действие на мерките по ал. 1.

Възражения: Това е на практика дефиницията за цензура . Според сдружение “Граждански Форум Свободно Слово” нищо подобно не може да се случва на територията на Република България, докато в нея действа Конституцията на страната. НСРТ си присвоява правата на съдебната система. Според Основния Закон подобни спирания могат да стават само на основата на решение на съдебната власт. Както подчертава Конституционния Съд в тълкувателното си решение по дело №1 за 1996 година “Единствено допустимите средства за пряка намеса в дейността на средствата за масова информация са мерките по чл. 40, ал 2 от Конституцията. Те са от компетентността на органите на съдебната власт и при условията, посочени в тази разпоредба”.

ПЗР § 4 / 2. До създаването на новите органи всички длъжностни лица в досегашните органи на БНР и БНТ продължават дейността си, а заварените генерални директори на БНР и БНТ продължават да изпълняват функциите си до изтичането на три години от датата на избирането им.

Възражение: Фактическото въвеждане на тригодишен мандат на избраните от Народното Събрание и сега действащи генерални директори на БНР и БНТ е в нарушение на ПЗР § 6 на Конституцията, според който правната уредба на БНР и БНТ се урежда със закон. Само до времето на приемането на подобен закон важи правилото генералните директори да се избират от Парламента, но този избор не е обвързан с мандат.

В заключение, разрешете ни да изразим още веднъж убеждението си, че обявяването за противоконституционни на изброените текстове от Закона за радиото и телевизията би възстановило установения от Конституцията принцип на свобода на словото в България. Свободата да се получава и разпространява информация и правото на свободно изразяване на мнение не може да бъде обект на компромис, тъй като поставя под съмнение същността на демократичното устройство на българското общество. Искрено се надяваме становището ни да ви е от полза.

София, 11 октомври 1996

За сдружение "Граждански
Форум Свободно Слово":

Петко Георгиев
секретар