

## СТАНОВИЩЕ

**на Тридесет и седмото Народно събрание  
по конституционни дела NN 19 и 20 от 1996 г.**

По повод исканията на 74 народни представители и на главния прокурор на Републиката за обявяване на противоконституционни на текстове от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ), публикуван в ДВ, бр. 77 от 10.09.1996 г., Народното събрание изразява следното становище:

1. Относно възможността със специален закон да се ограничава свободата на предаванията в електронните медии.

Обсегът на ограниченията на прокламираната в чл. 2 от ЗРТ свобода за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми е очертан в следващия текст - чл. 3, ал. 1 систематиката при подреждането на двата текста, а и самото им съдържание следват отблизо чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПВЧОС). По същия начин е построен например и чл. 1, ал. 1 и 2 от френския закон. Разпоредбата на чл. 10 от ЕКПЧОС вече пето десетилетие се счита за основен текст и образец на регламентация на свободата на словото. По същия начин е построена и аналогичната разпоредба (чл. 19) в Международния

пакт за граждански и политически права на ООН. Подходът е, първо, да се провъзгласи свободата на съответната дейност като основен принцип и веднага след това да се посочи изчерпателно на какви основания тя може да бъде ограничавана. Този подход е възприет в чл. 2 и 3 от ЗРТ. С оглед демократизацията, законността и по-голямата стабилност ЗРТ добавя и изискването ограниченията да бъдат посочени в закона.

Член 3, ал. 1 от ЗРТ посочва следните основания за ограничения:

1. правата и доброто име на гражданите;
2. общественият ред;
3. националната сигурност;
4. народното здраве и морал;
5. предотвратяване на незаконно разгласяване на информация.

За сравнение, в чл. 10 от ЕКПЧОС фигурират следните случаи:

1. националната сигурност;
2. териториалната цялост;
3. защитата на обществения ред;
4. предотвратяване на престъпления;
5. закрилата на здравето и морала;
6. защитата на доброто име или правата на другите;
7. предотвратяване на разпространението на поверителна информация;
8. гарантиране авторитета и безпристрастността на съдебната власт.

Както се вижда, нашият закон не е възприел всички допустими от ЕКПЧОС възможности (липсва т. 8), но не е предвидил други, неупоменати там.

В Конституцията на Република България случаите на допустими ограничения са регламентирани в три текста - чл. 39, чл. 40 и чл. 41. Въпреки това тези случаи могат да бъдат обединени в една схема и точно това е направено в тълкувателното решение на Конституционния съд N 7/1996 г. Там основанията са обобщени и подредени така:

1. защита на конституционоустановения ред (чл. 39, ал. 2; чл. 40, ал. 2);
2. защита на националната сигурност (чл. 41, ал. 1);
3. запазване на обществения ред и предотвратяване на престъпността (чл. 39, ал. 2; чл. 40, ал. 2 и чл. 41, ал. 1);
4. защита на здравето и морала (чл. 41, ал. 2);
5. защита на доброто име и правата на другите граждани (чл. 39, ал. 2; чл. 40, ал. 2; чл. 41, ал. 2);
6. съображения за запазване на тайна (чл. 41, ал. 2).

Видно е, че кръгът от ограничения по закона напълно съответства и се съгласува с ограниченията, очертани по смисъла на решението на Конституционния съд.

Сравнението на чл. 3, ал. 1 от ЗРТ с разпоредбата на чл. 19 от МПГПП показва, че законовият текст отговаря напълно и на стандартите на ООН.

Твърдението, че щом основанията на възможните ограничения са посочени в Конституцията, специалният закон не трябва да ги регламентира, е неоснователно. То не намира потвърждение и в тълкувателното решение N 7/1996 г. на Конституционния съд. Вярно е, че нормите на Конституцията

имат пряко действие и не е необходимо да бъдат повтаряни в законите, но тук положението е по-друго. Конституцията говори за свободата на изразяване на мнение и разпространяване на информация въобще. Специалният закон конкретизира тези нейни постановки в една по-тясна област- електронните медии. Затова са необходими и по-конкретни текстове, които да нагодят конституционните текстове към специалната област. В тълкувателното решение е казано, че не се допуска ограничаването на правата, предоставени от чл. 39-41 от Конституцията със закон на други основания, освен посочените в нея. Това не означава, че не може закон да ги ограничава, а че ако закон ги ограничава, той не може да предвиди други основания.

Както се видя, чл. 3, ал. 1 от ЗРТ не предвижда основания, непредвидени от Конституцията.

Член 3, ал. 1 обаче дава общата постановка, рамките на ограниченията. По-нататък законът естествено съдържа и значителен брой по-конкретни ограничения, условия и забрани, разпръснати из множество текстове. Така въпреки е и във всички чуждестранни закони. Би трябвало тези ограничения, условия и забрани да се вменят в рамките, очертани в чл. 3, ал. 1, да съответстват на някое от посочените там основания. Иначе те биха били неконституционнообразни. Именно на такова основание искането на 74-те депутати атакува цяла поредица текстове от ЗРТ - чл. 4, т. 1, 6 и 7; чл. 19, ал. 1; чл. 22; чл. 25, ал. 2; чл. 26; чл. 28; чл. 32, ал. 1; чл. 65, ал. 3; чл. 72; чл. 73; чл. 74; чл. 75, ал. 3; чл. 78 и чл. 80.

Доколко това е основателно? Случаите са различни и би трябвало да се разгледат всеки поотделно.

**Член 4, т. 1.** Тази разпоредба, както и следващите две - т. 6 и 7 от същия член, фигурира в поредицата принципи на радио- и телевизионната дейност. Вярно е обаче, че и трите представляват по-скоро самостоятелни текстове, въвеждащи ограничения и забрани, отколкото принципи. Затова и трябва да бъдат преценявани от такава гледна точка. Неоснователно е твърдението, че посочената разпоредба противоречи на чл. 39, ал. 2 от Конституцията. Изразът "съобразяване с конституционния ред" формулира по позитивен начин конституционната забрана, че правото да се изразява и разпространява мнение не може да се използва "за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред".

**Член 4, т. 6.** Защитата срещу оказването на психическо въздействие пряко произтича от защитата на народното здраве по смисъла на чл. 41, ал. 1 от Конституцията.

**Член 4, т. 7.** Пряко произтича от Конституцията изискване за защита на "обществения ред, народното здраве и морала", по смисъла на чл. 41, ал. 1.

**Член 19, ал. 1.** Оспорен е изразът "съгласно одобрените ѝ програмни документи". Тази разпоредба кореспондира с чл. 80 (1) от ЗРТ. Конституцията постановява, че право да разпространява радио- и телевизионни програми на българска територия имат само лица, чиято програмна концепция и програмна схема са одобрени от НСРТ. Неоснователно е твърдението, че чл. 19, ал.1 нарушава правото на свобода на информацията и представлява всъщност цензура. Както се изтъква в Решение N 7 на Конституционния съд от 4.06.1996 г., допустимо е "чрез закон да се регламентират организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните

медии... В сферата на законодателната компетентност на държавата се включва и установяване чрез закон на режима на лицензиране на недържавните електронни средства за информация в съответствие с принципа на чл. 40, ал. 1 от Конституцията и прилагане единствено на конституционни ограничения, като се осигури откритост и справедливост на процедурата."

**Член 22.** Не може да се говори за ограничение или за забрана, тъй като разпоредбата на чл. 3 допуска по принцип, макар и с разрешение, използването на всякакви езици.

**Член 25, ал. 2 и чл. 26.** В светлината на тълкувателното решение N 7/1996 г. и двата текста не могат да бъдат защитени.

**Член 28.** Ограниченията в този текст напълно съответстват на изискването за защита на народното здраве и морала по чл. 41, ал. 1 от Конституцията.

**Член 32, ал. 1.** Ограничението е въведено с оглед изискването за защита на доброто име и правата на другите граждани по смисъла на чл. 32, чл. 39, ал. 2; чл. 40, ал. 2 и чл. 41, ал. 2 от Конституцията.

**Член 65, ал. 3.** Ограничението е продиктувано от гледна точка на целесъобразността.

2. Относно искането да се обявят за противоконституционни чл. 8, ал. 2, чл. 9 и чл. 15 от ЗРТ.

Ако се погледне европейското медийно законодателство, ще се види, че органи, сходни по предназначение и функции на предвидения в закона Национален съвет за радио и телевизия (НСРТ) има в почти всяка европейска държава макар и под различни наименования. Тяхното широко разпространение датира

от края на осемдесетте години след увеличението на частното ефирно радио- и телевизионно разпространение и появата на кабелната телевизия. В основни линии предназначението им се свежда до два момента:

1. да бъдат за спазването на законодателството за електронните медии и
2. да издават лицензи на недържавните радио- и телевизионни организации.

По самата си същност и предназначение тези институции не могат да бъдат други освен публичноправни юридически лица, но ползващи се от независимост спрямо другите звена на държавния апарат и особено спрямо изпълнителната власт.

Упрекват закона, че провъзгласява в своя чл. 8, ал. 2 НСРТ за "специализиран държавен орган". А какъв друг може да бъде един орган, който:

- а) се създава от държавата;
- б) се издържа от държавния бюджет;
- в) установява нарушенията на закон, съставя за това актове и издава наказателни постановления съгласно ЗАНН;
- г) ще издава разрешения (лицензи) за създаване и разпространение на радио- и телевизионни програми от организации, извън БНР и БНТ. Според теорията, по своята правна същност НСРТ е държавно учреждение (виж Ив. Дерменджиев, "Административно право на НРБ", обща част, София, стр. 9, 109 и сл.) и не може да бъде друго.

В сравнителноправен аспект: член 5 от полския закон направо определя съвета за радио и телевизия като държавен орган ("Tworzy sie Krajowa Rad Radiofonii i Telewizji, zwana dalej

"Krajowa Rada", jako **organ państwowy** właściwy w sprawach radio i telewizji").

Косвено това правят и френският закон в своя чл. 5, ал. 7, и турският (чл. 5 и чл. 10, ал. 1).

Публичноправният характер на тези съвети навсякъде в Европа е извън всяко съмнение. При характеризирането им, теорията си служи с изразите "organismes publiques" или "autorites publiques" (фр.) и "public entities" или "public bodies" (англ.). Напоследък европейските международни организации започнаха да употребяват в документите си и изразите "autorites regulatoires" (фр.) и "regulatory authorities" (англ.). Това още повече подчертава основните елементи на тези органи - власт и регулиране.

Оттук напътък основните въпроси са два - има ли нещо в начина, по който законът регламентира съставянето на НСРТ и неговите правомощия, което е в противоречие с Конституцията?

Относно начина на съставяне. Щом органът се образува от държавата естествено е държавни институции да определят състава му. Така е навсякъде. Между тях на първо място стои парламентът. Той участва в подбора навсякъде, а понякога е и единствен, например в Чехия, Унгария и Турция. Ако има втора институция, това непременно е президентската. Това става в страни, в които държавният глава се избира пряко от населението, например Франция и Полша. Макар и по-рядко има случаи на участие, редом с горните две и на трета институция - правителството, например в Румъния и Португалия. Четвърта институция, например съдебната власт, не се предвижда никъде.

От изложеното се вижда, че разпоредбата на чл. 9 от ЗРТ, предвиждаща членовете на НСРТ да се избират или посочват от

парламента, президента и правителството, поначало се вписва в европейската действителност и не е чуждо на европейските стандарти. За да се види дали в случая е така, трябва разпоредбата на чл. 9 от ЗРТ да се съпостави с тази на чл. 40, ал. 1 от Конституцията. Трябва да се прецени дали формирането на НСРТ от държавни органи, доминирани от политически партии и то по начин, който предполага преимущество на управляващата политическа сила противоречи на изискването на Конституцията средствата за масова информация в България да бъдат свободни и да не подлежат на цензура.

Тълкувайки тази конституционна разпоредба, Решение N 7 от 1996 г. изисква забраната на цензурата да се разбира широко и пояснява, че тя трябва да се разбира в смисъл, че е недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавни органи - както чрез официално институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез неформални способи.

Както се вижда, и двата източника говорят за въздействие върху "средствата за масова информация". НСРТ обаче не е средство за масова информация. Едва ли някой би могъл да оспори това. Следователно, от формална гледна точка този текст на Конституцията въобще не може да се прилага спрямо взаимоотношенията между държавата и НСРТ. Оттук следва безусловно, че разпоредбите на чл. 9 от ЗРТ не може да влезе в противоречие с Конституцията.

Ако намесата на държавата в дейността на НСРТ не може да се счита за неконституционносъобразна, то евентуалната намеса на НСРТ в дейността на радио- и телевизионните организации ще бъде в противоречие на чл. 40,

ал. 1 на Конституцията, с оглед тълкувателното решение. Радио- и телевизионните организации несъмнено са средства за масова информация, а НСРТ - това в случая е държавата. За да се види дали действително законът създава условия за такава намеса ще трябва да се разгледат правомощията на НСРТ, а те са изложени в чл. 15. Този текст също е оспорен в искането на 74-те депутати.

Оспорен е целият текст на чл. 15, но са мотивирани само атаките спрямо т. 2 и 3. НСРТ придобива правото да контролира дейността на радио- и телевизионните организации, но не изобщо и за всичко, а само в точно определена в текста област - доколко те спазват разпоредбите на същия закон. Очевидно става дума за последващ контрол, контрол a posteriori. При него програмите на електронните медии стават обект на контрол след тяхното излъчване по ефира или предаване по кабела, а не при подготовката на предаванията и по време на разпространението. Това е напълно несъвместимо с представата за цензура, тъй като тя е винаги свързана с предварителен преглед. Цензурира се преди излъчването, а не след него. При това контролът е ограничен единствено до съвместимостта на съдържанието на програмите с изискванията на закона. НСРТ ще преценява само дали излъчените програми са законосъобразни, а не дали са добри или лоши, дали се излъчват в най-подходящото време, дали са евтини или скъпи, дали са интересни или скучни. Административни санкции се предвиждат само в случаи на нарушение на закона. Те се налагат по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

По-нататък чл. 15 предвижда НСРТ да избира и освобождава управителните и програмни съвети на БНР и БНТ и

техните генерални директори. В това няма нищо антиконституционно, защото не представлява намеса в работата на въпросните организации. Веднага след като бъдат избрани, всички тези ръководители започват да функционират напълно независимо от избрания ги орган. Те не са му подчинени, не се отчитат пред него, не получават от него възнаграждения, нито указания или заповеди.

ЗаклЮчението е, че НСРТ не ръководи електронните средства за масова информация, включително и държавните. На последните законът гарантира пълна автономност. Предвидените в него управителни и програмни съвети са именно тези "управителни и/или надзорни тела", за които се говори в тълкувателното решение на Конституционния съд и които, според него, трябва да обезпечат презгради срещу въздействието на държавни органи, политически фактори или представители на друг частен интерес.

### 3. Относно условията за разрешаване функционирането на частни радио- и телевизионни станции.

Изясняването на този кръг от въпроси е необходимо, за да се види доколко са основателни исканията за обявяване конституционната несъобразност на чл. 15, т. 2 и 3, чл. 19, ал. 1, чл. 72, чл. 73, чл. 74, чл. 75, ал. 3, чл. 80 и чл. 85 от ЗРТ.

Появата и функционирането на множество радио- и телевизионни станции освен БНР и БНТ у нас е факт вече от няколко години. При липсата на подходяща законова регламентация тяхното легализиране досега ставаше на базата на силно остарелия Закон за съобщенията и няколко наредби, издадени от Комитета по пощи и далекосъобщения (КПД). Тези

нормативни актове обаче засягаха почти изключително техническия аспект на въпроса. За предварителна оценка на предлаганите програми чрез сравнителен анализ на програмните планове на кандидатите е бил създаден през 1992 г. Временен съвет за радиочестоти и телевизионни канали. Създаването му става с решение на Комисията по радио и телевизия към Тридесет и шестото Народно събрание, съгласувано с КПД. Според т. 6 от решението "Съветът осъществява своята дейност до създаване на нова законодателна уредба по чл. 18, ал. 5 от Конституцията". Такава законодателна уредба бе създадена през октомври 1995 г. с влизането в сила на Закона за концесиите (ЗК) на 20 октомври 1995 г. (ДВ, бр. 92 от 1995 г.) Според този закон радиочестотният спектър и телекомуникационните услуги са предмет на концесии, които трябва да се издават по реда, предвиден за всички обекти и дейности, упоменати в чл. 18 от Конституцията. Дотогава лицензиите на частните електронни медии се издаваха от КПД, на основание чл. 38 от Закона за съобщенията. След тази дата издаването на такива лицензии беше спряно, с очакване тази дейност да се поеме от органите и по реда, указани в ЗК.

Изправено пред необходимостта да съобрази ЗРТ със ЗК, Народното събрание възприе следния подход: да се предостави на НСРТ правото да преценява и одобрява програмните схеми и програмните планове на всеки кандидат да получи концесия за радио- или телевизионна дейност преди задвижването на процедурата по ЗК. Това обяснява съдържанието на чл. 72-86 от ЗРТ. Иначе казано, дейността на бившия Временен съвет се прехвърля върху НСРТ, като съгласно § 4, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗРТ решенията на Временния съвет,

взети докато е действувал, т.е. до влизането на ЗК в сила, се зачитат. Алинея 1 на същия § 4 пък разпорежда издадените от КПД лицензи да се преуредят съгласно Преходните и заключителни разпоредби на ЗК. По този начин на НСРТ се предава, доколкото е допустимо от ЗК, известна роля при разрешаването на частна радио- и телевизионна дейност. Това беше мотивировката и на чл. 15, т. 2 и 3 и чл. 19 на ЗРТ. Предвиденото одобряване на програмните планове и схеми на кандидатите е одобряване не на съдържанието на всяко конкретно предаване, а на идеята на програмите като цяло. В този си вид то няма нищо общо с представите за цензура по смисъла на чл. 40, ал. 1 от Конституцията.

#### 4. Относно правото на достъп до ефира.

Основният принцип, от който се ръководи закона в това отношение е, че до ефира трябва да достигат колкото се може повече мнения и гледни точки, представящи най-широк спектър от обществени групи. Този принцип е намерил отражение в редица текстове. Особено внимание, разбира се, се отделя на участието в програмите на БНР и БНТ на високопоставени държавни служители и политици. Съгласно чл. 67, ал. 1 от ЗРТ те поначало могат да участвуват там като всеки друг гражданин, т.е. като и ако бъдат поканени от лицата, които организират предаването. Ограничения за такова участие няма, освен по чл. 66, ал. 2, който текст изисква програмите на БНР и БНТ да не служат едностранно на която и да е политическа или обществена сила. От това следва, че в предаванията трябва да се търси баланс между изявите на политиците, като се канят изразители на различни гледища. Някои висши държавни служители обаче все

нак трябва да имат предимството да бъдат допускани до ефира, когато поускат. За президента на републиката това му право произтича пряко от нормата на чл. 98, т. 2 от Конституцията. Останалите две лица, на които ЗРТ дава същото право са председателя на Народното събрание и министър-председателя. Това са всъщност следващите две лица в държавната йерархия. Значи става дума за лица, заемащи някаква длъжност, а не за категории власти. Никъде в Конституцията не е записано, че трите вида власти, изброени в чл. 8, трябва да имат еднакви правомощия. Това би било абсурдно. Що се отнася до Конституционния съд едно евентуално предоставяне на привилегия по чл. 67 би било в противоречие с разпоредбата на чл. 149, ал. 2 от Конституцията, според която разпоредба със закон не могат да му се дават повече правомощия от тези, които му отрежда Конституцията. Очертаването на кръга от лица в чл. 67, ал. 2 не представлява дискриминация спрямо никого. Нищо не пречи на редакторите и водещите в БНР и БНТ да канят в предаванията си всякакви по ранг представители на съдебната власт. Затова не би могло в никакъв случай да се говори, че чл. 67, ал. 2 е в някакво противоречие с Конституцията.

Почти същите съображения могат да се изтъкнат и по повод искането на главния прокурор на Република България за отмяна на следващата ал. 3 в същия чл. 67. В него става дума за участието на упълномощени представители на парламентарно представените политически партии и коалиции. Техните изяви по ефира са по-ограничени, отколкото за лицата по ал. 2. По-ограничени са и в сравнение със съответните разпоредби на отменените Основни положения на Временния статут на БНТ, БНР и БТА. При наличния у нас плурализъм на политически

партии техният брой е и ще бъде голям. Съвършено ясно е, че не могат всички да получат гарантирано ефирно време. Затова са предпочетени само парламентарно представените и това е лесно обяснимо. От изложението на главния прокурор не е ясно какво точно иска той. По неговата логика, щом е практически невъзможно всички политически партии да получат гарантирано ефирно време и ако се приеме, че те всички имат еднакви права, значи никоя да не получи такова време. Гражданите също имат равни права съгласно Конституцията, но ето самата тя позволява президентът да има правото да прави обръщения към нацията, а другиму това право тя изрично не дава.

5. Относно административно-наказателните правомощия на НСРТ.

В искането на 74-те депутати се оспорва конституционносъобразността на чл. 88 и чл. 89, като се твърди, че те "узаконават произволна и дори полицейска цензура върху радио- и телевизионните организации".

Тълкувателното решение на Конституционния съд N 7 от 1996 г. изрично допуска специален закон да регламентира организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните медии. Съвсем естествено е, този, който нарушава разпоредбите, създадени с такава цел, се явява нарушител. Ако не се касае за престъпление, това са административни нарушения. Като такива те подлежат на регламентиране по Закона за административното производство (ЗАП) и Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Това логично довежда до извода, че специалният закон (в случая - ЗРТ), който регламентира задълженията на

електронните медии, трябва да създаде някакъв "специализиран държавен орган", който да контролира доколко се спазват неговите разпоредби и ако констатира нарушаването им (извън случаите на престъпление, при което компетентен безспорно направо е съдът) да състави акт и да наложи, предвиденото в същия закон наказание. Точно така постъпва и ЗРТ. Нарушителите на закона не могат да се ползват от закрилата на свободата на словото, по смисъла на чл. 39-41 от Конституцията. Поради това чл. 88 и чл. 89 от ЗРТ са конституционносъобразни. Те с нищо не изземват прерогативите на съдебната власт. Всяко наказателно постановление, издадено по реда на чл. 89, подлежи на обжалване пред съда.

6. Относно срока на мандата на заварените генерални директори на БНР и БНТ.

Главният прокурор на Република България оспорва § 4, ал. 2, хипотеза втора от Преходните и заключителни разпоредби на ЗРТ. Става дума за това, че заварените генерални директори на БНТ и БНР продължават и след влизането на закона в сила да изпълняват функциите си до изтичане на три години от датата на избирането им. Съгласно § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията, до създаването на нова законодателна уредба за БНР и БНТ, генералните им директори се избират от Народното събрание за неопределено време. ЗРТ предвижда тези директори да се избират от НСРТ и срокът на мандата им да бъде 3 години.

Народното събрание е възприело, че мандатът на заварените директори продължава, но вече става срочен и изтича 3 години след започването му при условията на стария режим;

Един от основните принципи на правото е, че при смяна на правен режим заварените легитимни права се запазват. Когато по стария режим те са били безсрочни, а по новия стават срочни, заварените права също стават срочни, съгласно новите правила. Когато новият срок е по-кратък от стария, но още не е изтекъл, се прилага той, като изтеклите години при условията на стария режим се зачитат. Такава е логиката на въпросната разпоредба.

11 октомври 1996 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:

(акад. Благовест Сендов)