

С Т А Н О В И Щ Е

**на Българска национална телевизия
по конституционно дело No. 10/1997 г.**

“Задача на правото не
е да превърне света в рай,
а да му попречи преждевременно
да се превърне в ад”

Вл. Соловьев, “Философия на
правото”

“Grau, mein Freund,
ist alle Theorie.

Grün des Lebens

ew'ger Baum”

J.W.Goethe, “Faust”

Почитаеми конституционни Съдии,

Както и по предходни конституционни дела, касаещи статута и дейността на медиите и тяхната законова база и рамка, Българска национална телевизия и сега не би си позволила да пропусне възможността да развие някои мисли пред Вас по повод поредното такова дело. Както и в предишни случаи, когато ни се е предоставяло правото да споделим вижданията си върху конституционните аспекти на медийно-правната проблематика ние не бихме се ограничили върху формалната и практическа страна на поставения проблем и то поради няколко причини.

Макар и този път Конституционният съд да е сезиран с въпрос, който пряко засяга ръководните органи на двете национални електронни медии, ние не бихме желали и не бихме допуснали той да бъде интерпретиран като личен проблем. Искането за установяване на конституционностъобразността на решението на 38-о Народно събрание от 10. юли 1997 г. за промени в ръководствата на Българско национално радио и Българска национална телевизия, формално погледнато, може да получи един лесен отговор. По-интересен за нас е въпросът: Защо се стигна до там, че един такъв стандартен акт на Народното събрание

предизвиква днешната обществена дискусия, каквато подобни актове на едно Велико и две предходни обикновени Народни събрания не породиха?

Неубедително биха звучали обяснения, изхождащи от коренно променени обществени нагласи през 1997 г., в сравнение например с 1990-91 г. Напротив, що се касае до принципната позиция на гражданите и отговорните държавни представители касателно ценността на свободата на мненията, медиите и информацията (комуникационните права и свободи), то би могло да се забележи, че тя е константна: нито в правната, нито в публицистичната книжнина могат да се открият мнения, които да поставят под въпрос или да релативират важността и ненакърнимостта на тези конституционно гарантирани блага. И въпреки това, през изтеклите шест години никой, включително и Конституционният съд, не постави под въпрос правото на Народното събрание на регулативна компетентност спрямо националните електронни медии, изразяваща се между другото и в избиране на техните ръководни органи. Обстоятелството, че този проблем възниква сега навежда на мисълта, че са налице някакви факти, даващи основание той да бъде поставен. Тези факти следва да бъдат търсени в практиката на Конституционния съд по делата, свързани с медиите.

В тясна връзка с горното се поставя и един проблем, който почитаемият Съд би следвало да има предвид при решаването на настоящото дело. Очевидно е, че българският законодател среща известни трудности при изработването на нормативен регламент на дейността на електронните медии. Регламентацията на този род дейност, която включва едновременно взаимодействие и комбиниране на норми, подходи и принципи от най-различни клонове на правото - публично, административно, гражданско, трудово, търговско и пр. - и като цяло подчиняването им и синхронизирането им с оглед на конституционно-правния аспект на дейността на медиите е трудна задача не само у нас. Както ще бъде обърнато внимание по-долу,

изборът на организационен модел на медийната дейност, отговарящ на изискванията на Конституцията и същевременно обвързан с действащите правни норми и традиционна организация на обществото и неговите институции е колкото правен, толкова и културен проблем. С прилагането на функционалното и телеологическо тълкуване на конституционните текстове, посветени на комуникационните свободи по непознат за досегашната ни доктрина начин, почитаемият Съд наложи един мащаб, който предизвиква възхищение. Същевременно обаче този висок мащаб на абстрактна нормативна интерпретация, както и сложната правна диалектика, прилагана от Съда, не само че не помага, а по-скоро иритира законодателя и разкрива трудностите, които последния има при превеждането на принципите на конституционната доктрина на езика на практическото и ефективно нормотворчество, следствие от недостатъчна практика в областта на юридическата херменевтика. Прочее, бихме се развали, ако почитаемият конституционен Съд и този път, решавайки конкретния - банален - казус, излезе извън тесните рамки на искането на група народни представители и доразвие и изясни своята позиция върху принципите, на които следва да се изгражда организацията на медийната дейност. С което сериозно ще облекчи работата на законодателя и ще помогне за това, щото националните електронни медии най-сетне да получат така необходимия им ясен и категоричен правен регламент. За да бъдат най-сетне изведени от нормативния вакуум - интерпретиран погрешно като "автономност" - който е най-голямата опасност за конституционните отговорности, които са им възложени.

I. Относно конституционособразността на Решение на Народното събрание от 10. юли 1997 г.

Основният момент в искането на група народни представители за обявяване на противоконституционността на цитираното решение е твърдението, че Народното събрание няма право да избира и освобождава генералните директори на двете национални медии БНР и БНТ. Или във всеки случай, не и след приемането и влизането в сила на Закона за радиото и телевизията. Като при това искането се основава на стеснително тълкуване на някои широко формулирани Ваши разсъждения в Решение No. 21 от 14.10.1996 г. по к.г. No. 19/96 г.

Почитаеми конституционни Съдии,

Дължни сме да кажем, че щяхме да изпитваме известно отегчение от водената през последните години дискусия върху статута, надзора и организацията на дейността на двете национални медии БНР и БНТ. Отегчение, от това да наблюдаваме как заинтересовани или просто амбицирани кръгове излагат причудливи или изтръгнати от чужди контексти аргументи, чийто едничък резултат е, че една разумна, целесъобразна и съответстваща на Конституцията, но и на цялостната правна уредба на обществените отношения у нас, регламентация на дейността на електронните медии става все по-невъзможна. Казваме - щяхме да сме отегчени, ако не бяхме уплашени. Защото, увлечени в безкрайни теоретизирания за това как медиите следва да са "абсолютно независими" очевидно не осъзнаваме, че същите тези медии започват да губят почва под краката си и да деградираат - организационно, финансово, кадрово и т.н. В желанието си да създадем едни "райски" условия за тяхната дейност, ние сме на път да превърнем днешния им ден в ад; нима не е ясно, че оставянето на тези два културни и информационни института в състояние на

перманентен нормативен вакуум, респективно нормативна криза, рефлектира върху цялото общество. Чийто интерес в крайна сметка е медиите да изпълняват конституционните си задачи. А не да бъдат заложници на отдалечен в бъдещето изход от една схоластична дискусия на тема: “какво би станало ако след като направим медиите независими те попаднат под нечия зависимост?”, “като как медиите да бъдат зависими от независими органи?” или “за свободата на словото като такава!”. Смейм да кажем, че в момента най-тежката зависимост на националните медии произтича от усещането им за юридическа безтегловност; опасяваме се, че докато дискусията за независимостта им приключи, облагодетелствуваните от нея субекти ще са прекратили съществуването си.

Задача на българската правна доктрина и на българският законодател е да създаде една нормална конституционносъобразна и ефективна нормативна рамка на дейността на националните електронни медии, която следва да отчита и респектира сложилите се в страната от 120 години насам организационни, институционални и материални реалности. На висшите магистрати и законодатели не е дадено да мечтаят, особено ако тези мечти влизат в колизия с установени и осветени от обичая и правото социални и институционални взаимоотношения. Абстрактното теоретизиране може би ни доближава до трансцендентните тайни на разума, но то понякога ни отклонява от решаването на по-простичките делнични проблеми на битието, а в случая с дискусията около конституционно-правния статут на електронните медии достигнатото равнище на функционална интерпретация стигна такива височини, от които същинският проблем - изясняването на взаимодействията и правоотношенията в триъгълника: медии - държава - граждани, вече практически не се вижда и рискуваме той никога да не бъде решен.

Изхождайки от разума на Конституцията, който не е абстрактен, а конкретен и имайки предвид казаното току що, **ние**

твърдим, че Решението на Народното събрание от 10. юли 1997 г. не противоречи по никакъв начин на Конституцията. С риск да напуснем почтителния тон, с който смятаме, че следва да бъдат излагани мисли пред Конституционния ни съд, бихме обърнали внимание върху следните аргументи, в подкрепа на това твърдение.

1. Има ли право Народното събрание да избира ръководителите на националните медии?

Искането на групата народни представители тръгва с изтърканото от честта употреба позоваване на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и ни учудва с откритието, че законодателната власт няма всеобхватна компетентност. Според твърдението на ищците "Народното събрание не следва да се превръща в кадровик на тези общодържавни и независими медии" (ще се въздържим да коментираме противоречието между термините "общодържавни" и "независими"; навярно авторите му знаят как да го преодолеят). Във всеки случай Конституцията допуска в чл. 84, т. 8 Народното събрание да бъде "кадровик" на: "Българската народна банка и на други институции, определени със закон". Кои са тези други институции, самата Конституция оставя на преценката на Народното събрание. **И никъде в текста на Конституцията не е казано изрично, че Народното събрание няма право да избира и освобождава ръководителите на институциите БНР и БНТ.** Аргументът за такава „забрана“ се извежда от стенографските протоколи на дискусиите във Великото народно събрание и от някои превратно и разширително тълкувани тълкувателни решения на Конституционния съд, но никак не и от изрична норма на Основния закон.

Многоцитираният параграф 6. от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията постановява, че: "До създаване на нова законодателна уредба на дейността на БНР, БНТ и БТА Народното

събрание осъществява правомощията, които Великото народно събрание има по отношение на тези национални институции.” Тези правомощия се извеждат от Основните положения на временен статут на Българско национално радио и Българска национална телевизия, приети с Решение на Великото народно събрание на 22.12.1990 г. Както всички много добре си спомняме, в продължение на три легислатури Генералните директори на двете медии бяха избирани от Народното представителство на основание абзац 10 от цитирания документ. Тези актове се извършваха на основание § 6. от ПЗРК и никой, включително и Конституционният съд не намираше това за противоконституционно.

От близо една година насам придоби гражданственост твърдението, че, видите ли, Конституцията забранявала изборът на ръководни органи на БНР и БНТ да става от Народното събрание. Аргументът за това твърдение се изведе от някои общи разсъждения на Конституционния съд, посветени на автономията на националните медии на база на тълкуването на чл. 40, ал. 1 от Конституцията (Решение No. 7 по к.г. No. 1/1996 г.) и от някои по-категорични формулировки на същия в Решение No. 21 по к.г. 19/1996 г.

Почитаеми конституционни Съдии,

изправени сме пред следния парадокс: **ако чл. 40, ал. 1 на Конституцията забранява ръководителите на БНР и БНТ да бъдат избирани пряко от държавни органи - т.е. и от Народното събрание, а §. 6 от ПЗР на Конституцията снабдява народното представителство с такова право, позовавайки се на акт, предхождащ приемането на самата Конституция, но гласуван също от Учредителното събрание, то означава ли това, че § 6. на Конституцията е противоконституционен? Или може би, би следвало да приемем, че конституционният законодател (един и същ)**

е заложил в чл. 40, ал. 1 идеята за избор на ръководители на двете медии от някакъв имагинерен орган, различен от Народното събрание, и после в §. 6. частично и временно е суспендирал Конституцията, до намирането на конституционносъобразно решение чрез закон (!)?

Държим да подчертаем дебело, че никак нямаме за цел да Ви отежчаваме или забавяваме с интелектуални силогизми. Според нас горният пример ни изправя пред фундаментален проблем на конституционната теория: *може ли интерпретацията на едни от текстовете на Основния закон да стигне до там, че да отмени други текстове на същия?*

Пак в тази връзка ще си позволим да припомним, че въпросът за правомощието на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на двете медии бе поставено като конституционен проблем от нас в Становището ни по конституционно дело No. 19/1995 г. (стр. 21). Тогава ние подчертахме, че проблемът е изключително сложен и, че по принцип е възможен избор измежду две решения. Ако се допусне, че Народното събрание има право на такива актове, това означава, че двете институции БНР и БНТ са натоварени с провеждане на определена политика, каквато е логиката на това правомощие на НС по отношение на други институции по смисъла на чл. 84, т. 8 от Конституцията. Ако приемем, обаче, че Народното събрание няма право на подобни актове, то това поставя на дневен ред изнесения по-горе проблем, а именно за синхронизацията между чл. 40, ал. 1 и § 6. от ПЗР на Конституцията на Република България.

В цитираното си Становище по к.д. 19/95 г. ние не се ангажирахме с конкретно мнение по този проблем. В своето Решение No. 16 по к.д. No. 19/95 г. почитаемият Съд отбеляза, че “правомощието на Парламента да избира генералните директори на БНР и БНТ не може да означава, че нормативните актове, уреждащи статута на двете медии, могат да нарушават Конституцията и по-специално чл. 40, ал. 1,

според който медиите са свободни и не подлежат на цензура. Това правомощие не може също така да превръща Парламента и неговите комисии в органи на управление.” С Решението си по това дело Конституционният съд обяви за противоконституционни разпоредбите от Основните положения на временен статут на БНР и БНТ, които осигуряваха на постоянната Комисия по радио и телевизия правомощия по оперативно управление и намеса в дейността на медиите. Но същото Решение не обяви за противоконституционен самият акт на избор на генералните директори от Народното събрание. С което **Конституционният съд подчерта, че актът на избиране на ръководители на медиите сам по себе си все още не означава и не предполага противоконституционна намеса в тяхната работа, нито противоречи на Конституцията.**

Обстоятелството, че Конституционният съд и в това си и в последващите си Решения (No. 7/96 г. и No. 21/96 г.) обърна внимание върху създаването на обществен орган, който да бъде ангажиран с решаването на основните въпроси около дейността на националните медии, ние винаги сме разбирали като покана за разсъждения в посока на ангажиране на обществеността към участие във формиране на политиката на БНР и БНТ. Струва ни се, обаче, че Конституционният съд никъде не е казал императивно, че обществото трябва да управлява двете медии във всички аспекти от тяхната дейност, както превратно изтъкуваха неговите решения някои “обществени” групи. Надяваме се, че Конституционният съд ще намери начин в решението си по това дело да уточни и обърне внимание върху простичкия юридически принцип, че обществото може да контролира институциите, чрез предоставените му от Конституцията възможности: активно изборително право, свобода на мненията и др, но никак не и да управлява директно. Управлението (като разпоредителни актове) е прерогатива на органи, избирани или назначавани от упълномощените представители на обществото. За това, щото при управлението да

бъдат стриктно съблюдавани обществените интереси, се издават съответните закони. Но, почитаеми конституционни Съдии, *създаването на презумпция, че отделни действия на народните представители биха могли да бъдат в противоречие с обществения интерес (каквато е негласната презумпция по повод дискутирания от нас казус) залага бомба под правосъзнанието и няма нищо общо с установяване на демократичен правов порядък.* Ако приемем, че народното представителство би могло да се отклони при съблюдаването на интересите на гражданското общество при избора на ръководители на националните медии, защо то да не може да стори това и при избора на гуверньор на националната банка? Ако допуснем за миг, че депутатите, избрани от всички нас, имат намерение, чрез извършвани от тях по силата на Конституцията назначения, да ограничат или суспендират някои от свободите ни, то не бихме ли могли да допуснем, че това е възможно и чрез избора на съдии в Конституционния съд? Правото на Народното събрание да избира част от състава на Конституционния съд е закрепено в чл. 147, ал. 1. Къде Конституцията казва, че двете медии: Българско национално радио и Българска национална телевизия имат по-висше обществено значение от почитаемия Конституционния съд и изобщо имат такъв статут, който предполага изборът на техните ръководители - с оглед на демократичността му - да става по начин по-различен от начина на избиране на Конституционни Съдии? В самия чл. 40, ал. 1 или по-скоро в някои превратно разбрани неговии интерпретации?

Бихме могли да продължим и по-нататък с парадоксите, до които ни довежда този ред на мисли; проблемът според нас все-таки не е в самата Конституция, а в изясняване на границите на функционалното тълкуване на отделни нейни разпоредби.

За да резюмираме с две думи: **избирането на Генерални директори на БНР и БНТ от Народното събрание по принцип и в**

частност не противоречи на Конституцията, защото не е възможно Конституцията да противоречи сама на себе си, както и не е възможно Учредителното събрание да е въвело в §. 6. ПЗР една противоконституционна норма, с препоръката тя да бъде saniрана чрез закон.

2. Приложимост на принципа на Решение No. 22 на Конституционния съд по к.г. No. 25/1995 г.

Посочвайки юридическите основания за постановяване на своето Решение от 10. юли 1997 г. 38-ото Народно събрание е посочило и Решение No. 22 на Конституционния съд по конституционно дело No. 25/1995 г.

Решение No. 22/95 г. е еднозначно: “Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда.”

Смисълът на възстановителното действие на отменителните решения на Конституционния съд спрямо предходната правна уредба е сполучливо изложен в мотивите към цитираното решение. “С влизане в сила на решението на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, който отменява или изменява действащ закон, се отменява не само неговото действие занапред, но и отменителното му действие спрямо предходния действащ закон. В този случай (може би - в противен случай, бел.н.) се създава възможност за поява на законова празнота. Създава се и опасност от нарушаване или застрашаване на конституционно установени права и интереси. Остават висящи правни отношения и спорове, съдебни дела и други спорове. Смуцава се и съществуващия правов ред и правната

сигурност. Открива се и възможност отменителното действие на противоконституционния закон спрямо отменения или изменения от него действащ закон да продължи за неопределено време след влизане в сила на решението на Конституционния съд. От друга страна, Конституцията не съдържа разпоредба, която да задължава Народното събрание в определен срок да се произнесе по обявления за противоконституционен закон. Това състояние е нетърпимо и противоконституционно, защото не отговаря на духа и на разпоредбите на Конституцията. ... Недопустимо е съществуването на законова празнота в правовия ред. ... “.

Струва ни се очевидно, че всички тези аргументи могат да бъдат приложени безусловно и в подкрепа на тезата за възстановителното действие спрямо Основните положения на временен статут на БНР и БНТ на Решение No. 21 по к.г. 19/96 г. и произтеклата от него отмяна на чл. 9 от Закона за радиото и телевизията. На първо място, обаче, следва да се има предвид, че нормата на чл. 9 от Закона за радиото и телевизията е ключова разпоредба, около която се изгражда цялата конструкция на организацията на медийното пространство и субектите в него. Аргументът, че “самият орган Национален съвет за радио и телевизия не е противоконституционен; противоконституционен е начинът за избиране на неговия състав” е несъстоятелен. Защото ако органът не може да бъде съставен, или поне не може да бъде съставен по начина, предвиден за това, то твърде маловажно е дали по принцип самата теоретична конструкция на органа е правилна или не. Правно релевантният факт е, че въпросният орган - в случая Национален съвет за радио и телевизия - не може да бъде съставен, преди да се изясни отново философията на неговите статут, роля и функции. Не е излишно да се обърне внимание и върху обстоятелството, че с Решение No. 21/96 г. Конституционният съд обяви за противоконституционен и използваният в чл. 8, а. 2 от Закона за радиото и телевизията термин “държавен”, като

обозначение на Националния съвет за радио и телевизия. Напомняме това в потвърждение на тезата ни, че проблемът на този печален орган не се състои само в противоконституционния начин на неговото избиране, а в противоконституционния му статус като цяло; факт, който доказва, че промяната на текстовете на ЗРТ не може да бъде само козметична, а следва да бъде резултат от цялостно преосмисляне на философията на органа, а може би и на закона.

Въобще основната теза на ищците по настоящия конституционен спор се изгражда върху схващането, че е достатъчно текстът на чл. 9 от Закона за радиото и телевизията - начинът на избиране на членовете на Националния съвет за радио и телевизия - да бъде приведен в съответствие с принципа на политически неутралитет, за да бъде открита правна възможност за неговото съставяне и като резултат - за освобождаване на досегашни и избиране на нови ръководители на двете медии.

Единственият малък проблем на тази теза е, че редакцията именно на този текст нито е толкова лесна (както показва практиката), нито пък сама по себе си тази редакция би решила проблема, доколкото след това - или по-скоро преди това - би се наложила редакция и на чл. 8 от Закона за радиото и телевизията, а от там и на целия закон. Защото макар и Конституционният съд да обяви за противоконституционна само думата "държавен" в чл. 8 от ЗРТ (Решение No. 21/96 г.), то близко до ума е, че в редакцията си след отмяната на въпросната дума същият текст не става конституционносъобразен. Най-малкото защото вече изобщо не става ясно за какъв тип орган става дума.

Действително, както посочват ищците по настоящото конституционно дело, самият Конституционен съд в друг раздел на Решение No. 21/96 г. заявява, че "след влизането на Закона за радиото и телевизията в сила това правомощие (на НС) е в изключителната компетентност на създадения със закона независим орган - НСРТ".

Този цитат, обаче, е взет от раздела на решението, посветен на конституционносъобразността на § 4, ал. 2 ПЗРЗРТ - относно срока на изпълнение на функциите на заварените генерални директори на БНР и БНТ. Тоест, Конституционният съд е приел, че Народното събрание няма право да определя срока на пълномощия на Генералните директори (между впрочем, ако позволите - една спорна теза), но не и, че Народното събрание по принцип не би могло да запази изобщо правомощията си по избиране на Генерални директори на двете медии.

Така или иначе, обявяването на противоконституционността на чл. 9 и чл. 8, ал. 2 от Закона за радиото и телевизията създаде пречка за конституирането на изискуемия от същия закон Национален съвет за радио и телевизия. Откри се възможност отменителното действие на противоконституционната норма да продължи неопределено време. Евидентно е, както казахме и по-горе, че народното представителство изпитва сериозни трудности при дефинирането на статута, задачите и принципите за съставяне на органа, известен като Национален съвет за радио и телевизия. От една година насам БНР и БНТ "висят" като свободни атоми в правното ни пространство, лишени от каквато и да е яснота върху собствения си статут и място в системата на органите и организациите в България.¹ Това състояние е противоконституционно (вж. Решение на КС No. 22/95 г.).

Исправени сме отново пред един парадокс: Конституционният съд е препоръчал (Решение No. 7/96 г. и 21/96 г.) законодателят да разсъждава в посока създаване на независим орган, който да гарантира конституционносъобразната дейност на БНР и БНТ с оглед изпълнението на задачата им по смисъла на чл. 39, ал. 1 от

¹ Към момента пред Върховния касационен съд е депозирана наша частна жалба. Поводът е определение на СГС за заплащане от БНТ на държавна такса за завеждане на съдебен иск. До сега БНТ е била третирана като ведомство на бюджетна издръжка (каквото фактически тя е) и като такова е била освобождавана от заплащане на съдебни такси. Според някои косвени индиции, които имаме, СГС ни е счел за независима организация, извършваща търговска дейност. С интерес ще очакваме решението на ВКС по частната жалба, най-малкото, за да получим меродавен отговор на въпроса: какво е БНТ в крайна сметка? Ако, разбира се междуременно друг орган не пожелае да ни освободи от тази дилема.

Конституцията. Максимумът законодателен финес, постигнат в Закона за радиото и телевизията “роди” т.нар. Национален съвет за радио и телевизия, който се оказва противоконституционен и като статут и като начин на съставяне. Искането на групата народни представители по настоящото дело, а именно да бъде изменена разпоредбата на чл. 9 ЗРТ, с което да се открие пътя за съставяне на този орган представлява една странен опит за юридически *Zugzwang*. Вижте, в Закона за радиото и телевизията - Глава втора - има фундаментална грешка, за която ще стане дума по-долу. Ние твърдим, че всички опити за палиативни косметични корекции върху текстовете на въпросната глава ще имат за резултат единствено нови и нови конституционни дела. С което решаването на проблема за статута на БНР и БНТ се отлага за неопределеното бъдеще. И с което нормативната празнота може да се задържи за същия период, което наистина противоречи и на Конституцията и на институционалния стабилитет и в крайна сметка представлява сериозна заплаха за други конституционно установени права и интереси. **Парадоксът е, че разнопосочната, терминологично неизяснена и непълноценна дискусия за медиите и породения от нея правен хаос са достигнали до такъв етап, че оттук нататък всяко нормативно решение би могло да бъде обявено за противоконституционно.** Вашата задача, почитаеми конституционни Съдии, е да разплетете възела и да посочите изход от ситуацията, прецизирайки доктрината си за конституционния статут на медиите. Докато трае този процес, обаче, на националните медии следва да бъде гарантирана организационна стабилност, която има също конституционно значение.

Както самият Конституционен съд подчерта в Решението си No. 7/96 г. “свободата на медиите има обслужващ характер”. Свободата се дава на медиите, “за да могат да се създадат условия те да изпълняват своите обществено значими функции” - произтичащи и извеждани от чл. 39, ал. 1 и чл. 41 на Конституцията. Не политически, а фактически

аргумент е, че с отмяната на редица текстове от Закона за радиото и телевизията се “смути съществуващия правов ред и правната сигурност” (КС No. 22/95 г.), както в самите организации БНР и БНТ, така и с оглед на изпълнението на възложената им обществена задача. Нашето твърдение, което ще развием по-нататък е, че изборът на ръководство на двете медии има само косвено отношение към изпълняването на възложените им от Конституцията и законите задачи. Липсата на стабилна нормативна база, формулираща по императивен начин статута на медията като цяло и мястото и в организационната система на обществото, както и кризата на легитимност на едно или друго ръководство, обаче, се отразява чрез вътрешно организационните административни механизми и взаимодействия върху програмната дейност на медията, което вече има негативни рефлексии върху защитените от чл. 39, ал. 1 и чл. 41 правни блага - свобода на мненията и информацията.

Към настоящия момент тази криза би могла да бъде преодоляна по два начина: или чрез цялостен ремонт на Закона за радиото и телевизията, или чрез *de jure* възстановяване на предходната нормативна уредба, каквато възможност се предоставя автоматично с отмяната на редица съществени разпоредби на този Закон от Конституционния съд.

Нека бъде повторено: както самият Конституционен съд правилно е приел в Решението си No. 22/95 г. възстановителното действие е акт, който е наложен от самият разум на Конституцията и има за цел възстановяване на правната стабилност и минимизирането на възникващата заплаха за накърняване на други конституционноустановени права и свободи на гражданите. Обстоятелството, че се възстановява действието на разпоредби не от закон, а - в този случай - на Основните положения на временен статут на БНР и БНТ ни най-малко не е смущаващо. След извършената от почитаемия Съд ревизия на този документ (Решения No. 16/95 г. и

№ 24/95 г.) припознатите за конституционносъобразни негов текстове (вкл. и правото на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на националните медии) представляваха една минимално необходима законова рамка за осъществяването на програмната им дейност, без да се създават опасения за текуща намеса в работата им от страна на външен за тях орган, какъвто беше Комисията за радио и телевизия.

С две думи: **депутатите от 38-мо Народно събрание имаха и имат правната възможност да определят отношението си към ръководството на медиите по един от двата начина: или чрез промяна на Закона за радиото и телевизията, или чрез пряк избор на тези ръководители от самото народно представителство на основание на действащата норма на абзац 10. от Основните положения на временен статут на БНР и БНТ, чиято сила е възстановена автоматично с отмяната на чл. 8, ал. 2 и чл. 9 от Закона за радиото и телевизията.** Избирането на един от двата варианта е въпрос на целесъобразност, което в никакъв случай няма отношение върху конституционносъобразността на едната или другата процедура, доколкото тя и в двата случая е налице.

Между впрочем, и с това завършваме: подкрепянето на максимата "лош закон, но закон" от страна на ищците по това конституционно дело е реминисценция от правните схващания на държавното управление до 10.11.1989 г., което търсеше с това правило да намери аргумент в оправдание на упражняваното от него насилие над здравия разум и вековни правни принципи. Тази позиция за жалост е и синдром на липса на известна правна гъвкавост, която е характерна за правоприлагането в нашата страна; правният инструментариум е богат и разнообразен, схематичното и страдащо от известен конформизъм подбиране на конкретния механизъм при решаване на един или друг проблем, може да бъде отгадено на рутината, придобита в дългогодишното използване на инструментариума в една биполарна

социална плоскост. Богатството и многовариантността на обществените взаимоотношения и взаимодействия в свободното гражданско общество предполага и изисква известна свобода и юридическа находчивост и от законодателя и от правоприлагащите органи. В посока на разчупване на схематизма и преодоляване на “инженерния” подход при прилагането на законите ние бихме искали да видим и една от възпитателните задачи на почитаемия Конституционен съд.

3. Извод

С оглед на казаното в този раздел и без да отегчаваме повече почитаемия Съд, бихме синтезирали нашата позиция по казуса, поставен в конституционно дело No. 10 от 1997 г. до следното:

а) Народното събрание има право да избира ръководители на националните електронни медии Българско национално радио и Българска национална телевизия на основание § 6. от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията. Това право не противоречи на нормата на чл. 40, ал. 1 на същата: “Печатът и другите средства за масово осведомяване са свободни и не подлежат на цензура”. Противното твърдение би означавало, че Конституцията противоречи на самата себе си и, че Народното представителство е разглеждано като цензуриращ орган, упражняващ контрол върху съдържанието на медийните послания.

Между впрочем не съществува проблем, щото Народното събрание дори и при бъдеща ревизия на Закона за радиото и телевизията да бъде отново снабдено с правото да избира и освобождава ръководителите на двете медии. Гаранцията за това, че те ще изпълняват по общественотоотговорен начин конституционните си задачи и ще спазват принципа на политическия неутрализъм може да

бъде постигната чрез друга законодателна техника, за което ще стане дума след малко.

б) “Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда.”

Едновременно с обявяването на противоконституционността на чл. 8, ал. 2 и чл. 9 от Закона за радиото и телевизията престава да е в сила и § 6 на същия, постановяващ отмяната на Основните положения на Временен статут на БНР и БНТ, приети с Решение на Великото Народно събрание на 22.12.1990 г. Обстоятелство, което възстановява правото на Народното събрание да избира и освобождава ръководителите на двете медии; право, което е закрепено от изрична норма на Конституцията и по принцип не е оспорено нито веднъж от Конституционния съд.

Функционалната интерпретация на чл. 4, ал. 1 от Конституцията предпоставя недопускане на възникването и съществуването на законова празнота в правовия ред на страната. Поради това Основните положения на Временен статут на БНР и БНТ възстановяват своето действие макар и частично, по отношение на начина на избиране и освобождаване на ръководителите на двете медии. Особеността на конкретния случай е, че се касае не за липса на закон изобщо, а за липса на норма, която се явява ключова за функционирането на закона като цяло. Празнотата може да бъде запълнена по два начина: чрез приемане на изменения и допълнения към същия закон или чрез възприемане на възстановителното действие на отмяната по отношение на предходната нормативна уредба. Изборът на механизъм за запълване на празнотата в този случай е въпрос на целесъобразност, който няма отношение към

конституционно съобразността и на двата механизма, която е гарантирана.

С оглед на това ние смятаме, че Решението на 38-о Народно събрание от 10. юли 1997 г. за промени в ръководствата на Българско национално радио и Българска национална телевизия не противоречи на Конституцията на Република България.

II. Организацията на управлението на националните електронни медии в светлината на принципа за свобода на медиите, разбран като свобода от цензура .

1. За границите на телеологичното тълкуване

Почитаеми конституционни съдии,

На 19. януари 1996 г. на Българска национална телевизия бе предоставена възможност да вземе отношение и представи становище по образуваното конституционно дело No. 1/1996 г. с предмет: задължително тълкуване на разпоредбите на чл.чл. 39, 40 и 41 от Конституцията. Вероятно ще благоволите да си припомните, че тогава Българска национална телевизия предпочете да прояви известна предпазливост и в становището си обърна внимание върху подводните камъни, които крие опита за приемане на тълкувателно решение по целия кръг проблеми, свързани с комуникационните права на българските граждани, гарантирани от Конституцията. Тогавашното ни опасение, което днес се потвърждава, беше, ако трябва да го синтезираме до един пункт, че интерпретацията на свободата на

словото и медиите като висше благо и ценност следва да бъде дадена на абстрактната плоскост на философията на правото, но никак не бива да поставя на дебат и да се опитва да предрешава конкретни хипотези, които биват поставяни от живота, понякога по изненадващ начин и чието правно разрешаване следва да бъде търсено с оглед на един по-широк общественно-политически, културен и икономически контекст, разглеждан през призмата на конституционната догматика, но освободен от сковаващата рамка на предварително зададени решения. Животът, иначе казано, е по-мъдър от теорията; задача на теорията е да анализира въпросите, които поставя живота, но не и да изпреварва с даването на отговори, още повече, когато тези отговори са еднопосочни и не отчитат правната целесъобразност от многовариантност на възможните решения.

Още по-неприятно е, когато поради различната интелектуална подготовка на тълкуващият орган и на лицата, четящи направеното тълкуване, се стигне до една вторична интерпретация, при която вторите субекти си позволяват да интерпретират интерпретацията, като от позициите на собствената си умствена кондиция буквализират абстрактно-философските позиции на Съда и откриват в неговите решения конкретни указания за действие, което поставя в последствие и него и практикуващите правници в неудобно положение. Точно такъв, според нас, е случая с тълкувателното решение No. 7/96 г.

За пръв път идеята за необходимостта от създаване на представителен орган, който да представлява обществените интереси и да бъде гарант за съблюдаването на свободите по смисъла на чл. 39 и 41 от Конституцията от страна на националните електронни медици, беше изложена от почитаемия Съд в неговото Решение No. 16 по к.д. No. 19 от 1995 г. При това Съдът се позова на някои мисли, изказани от конституционния законодател в хода на дебатите по въпросните текстове от Конституцията от Учредителното събрание. Както казахме и по-горе, конституционният законодател, коментирайки този

въпрос, въпреки това е въвел в окончателния текст на Конституцията правото на самото Народно събрание да определя ръководителите на тези две медии. *Още оттук можем да направим първия извод, а именно, че конституционният законодател, говорейки за „обществен орган“ е имал предвид тяло, което има някакви определени функции и правомощия по отношение на БНР и БНТ, но в кръга на тези правомощия не спада, или поне не е задължително да спада, въпросът за избора на техни ръководители.*

За втори път Конституционният съд засегна същия проблем в тълкувателното си решение No. 7 по к.г. No. 1/1996 г. Макар и правилно да откажа да се ангажира с позиция по избора на модел, чрез който трябва да се осъществява оперативното управление на националните медии и по-специално начина на определяне на ръководните за медиите органи, Конституционният съд направи още една стъпка, като каза, че „Изключването на каквато и да е форма на ръководство от страна на който и да е държавен орган е първото условие за тяхната (на БНР и БНТ) структурна независимост“. Проблемния характер на тази теза произтича, според нашето виждане, от формулировката „каквато и да е форма на ръководство“; формулировка, постигнала логическата си консеквенция в Решение No. 21 по к.г. No. 19/96 г. с тезата: „БНР и БНТ могат да се ръководят или от Национален съвет за радио и телевизия, съставен на принципа на политическия неутралитет, или от никой друг (!)“. Ако позволите, това е една крайност, която не кореспондира с Волята на самия конституционен законодател, запазил опцията за друг вариант при конкретния акт: избиране на ръководители (Генерални директори) на същите тези медии.

Макар и вербално Конституционният съд да откажа да направи избор към определен модел на организация на управлението на националните медии, това той стори неволно като по заобиколен начин фиксира и предопредели този избор в посока на един известен европейски модел, изискващ цялостното ръководство на дейността на

обществените електронни медии да бъде поверено на тела, съставени от представители на различни обществено-релевантни социални групи, организации на граждани и прочие формации на самоорганизиращото се гражданско общество. Едва ли е необходимо да аргументираме неприложимостта на точно този модел към българските условия. Бихме обърнали обаче внимание върху факта, че същият модел не е приложен никъде другаде извън границите на страната, в която е възприет. Едно императивно, макар и невербално изразено изискване на нашия Конституционен съд към структурата на ръководство на националните медии по споменатия по-горе начин е свързано с две опасности: или медиите никога да не получат нормален законов регламент, или от съществуващите многобройни и в масата случаи дублиращи се обществени формации да бъдат произволно посочени някои, на които да бъде поверено цялостното ръководство на електронните медии. Като посочването трябва да стане в закон, т.е. от законодателя, т.е. пак от държавен орган по смисъла на интерпретациите на Конституционния съд и със сигурност ще бъде атакуван от някоя от "пропуснатите" групи и нейното политическо лоби.

2. За двойствения характер на дейността на БНР и БНТ. Формата на собственост като същински проблем на „автономията“

Почитаеми конституционни Съдии,

позволяваме си тези широки встъпления, защото, както споделихме в началото, за нас решението Ви по настоящото дело е от изключителна важност. С настоящото решение Вие ще определите, искате или не, пътя за излизане от комплицираната правна ситуация, в която се намират днес двете национални медии. Потвърждаването на правото на Народното събрание да избира и освобождава

ръководителите на БНР и БНТ, което за нас изобщо не подлежи на дискусия, по необходимост би следвало да води след себе си разсъждения, позволяващи да се преодолее непреодолимата на пръв поглед дихотомия: назначаване на ръководителите от държавен орган и съобразяване на дейността с обществения интерес. Противоречие, съществуващо, пак казваме, само на пръв поглед, защото най-малко ние бихме си позволили да вменим на който и да е държавен орган зла умисъл спрямо конституционните права и свободи на гражданите. Доколкото едно известно недоверие, което средностатистическият гражданин храни към държавата, е факт, то този проблем би следвало да бъде отстранен с една допълнителна прецизирана интерпретация на нормата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията и една последваща различна законодателна техника. Какво имаме предвид?

В многоцитираното си Решение No. 7 по к.г. No. 1/96 г. (ДВ бр. 55/96 г. стр. 16) установява функционалната връзка между свободата на мненията (чл. 39) и информацията (чл. 41) от една страна и свободата на медиите (чл. 40) от друга, като указва на “обслужващия характер” на последната по отношение на другите две. В съображенията си за достигане до този извод, изложени в предходния пасаж, Конституционният съд казва: “Доколкото правото по чл. 39, ал. 1 не може в преобладаващия брой случаи да се упражни от всеки (гражданин) ... заради реализацията на това право, тяхното (на медиите БНР и БНТ) функциониране трябва да се осъществява по начин, който да осигури както достъп на многообразието от гледни точки, от една страна, така и възможност на всеки да бъде информиран, за да е в състояние да формира собствено мнение по въпроси от обществен интерес”.

“Функционирането”, за което Вие говорите, е функциониране в **програмен** аспект, т.е. организацията и вътрешната структура на **програмната** дейност на медиите БНР и БНТ. Видно е, че

Конституционният съд е запознат и има предвид двойствената природа на националните електронни медии, за която става дума тук; нека ни бъде позволено все пак да кажем няколко думи в тази посока. Иманентният интерес на гражданите от дейността на електронните медии и конституционното право, което те реализират чрез тях се концентрира единствено и само в характера, облика и цялостната композиция на излъчваните от БНР и БНТ радио и телевизионни **програми**. Конституционните права на свобода на мненията и информацията се реализират чрез и в излъчваните **програми**, а не чрез БНР и БНТ като субекти на правото, гражданския или стопански оборот. **Конституцията, както самите Вие отбелязвате, изисква щото програмите, разпространявани от националните медии да отговарят на определени критерии и да гарантират свободното упражняване на правата по чл. чл. 39 и 41 и това и само това е основният и конституционорелевантен пункт в цялата дискусия.** Конституцията, обаче, ако позволите, е неутрална по отношение на подробностите на вътрешната административна организация на дейността на медиите, като във всеки случай, тълкувана с оглед на функционалното значение на нормата, изисква щото административната организация на дейността на медията да не създава предпоставки за неизпълнение на основната конституционна задача: разпространяване на балансирана и плуралистична радио или телевизионна програма, обхващаща по възможност целия спектър социалнорелевантни теми, информации и мнения. Или, ако позволите един малко елементарен пример: БНР и БНТ по същество са предприятия, произвеждащи един определен продукт, чрез който се удовлетворяват конституционни права и интереси на българските граждани - радио и телевизионни програми. Ако се приеме, че конституцията повелява обществото да упражнява известен надзор или контрол върху дейността на двете медии, то той би следвало да се изрази в надзор върху изпълнението на програмните им задачи,

формулирани по законов път; един вид “обществен програмен ОТК”. И нищо повече. Защото повече и не може.

За да аргументираме последното твърдение, бихме си позволили един бегъл анализ на следващия пасаж на Вашето Решение No. 7 на същата стр. 16 в бр. 55 на ДВ. “... Ясно е, че тук става дума за медиите, които засега у нас са все още държавни най-малко от гледна точка на **собствеността** и действащия правен режим и по отношение на които съществува конституционна повеля за превръщането им в автономни, обществени институции, като бъдат освободени от опека на определен държавен орган. Изключването на каквато и да е форма на ръководство от страна на който и да е държавен орган е първото условие за тяхната структурна независимост.”

Анализирайки този текст, на нас ни се струва, че първото условие за структурната независимост на медиите, което би позволило пълното им освобождаване от опека на който и да е държавен орган, е въпросът със собствеността. Защото понастоящем реалната опека, която се упражнява върху двете медии става по линия на стопанисването на материалната им база: материалната база на самите институции, предоставена им от Правителството за оперативно стопанисване и управление от самите тях и собствеността върху предавателната мрежа, чрез която се разпространяват програмите им - предоставена за оперативно управление от правителството на Българската телекомуникационна компания. Условие за структурна независимост на БНР и БНТ би било първо: прехвърляне на правото за оперативно управление на предавателната мрежа от БТК, съответно на БНР и БНТ и на следващо място отказ на Правителството от разпоредителна власт върху материалната база на двете медии и трансформирането на собствеността върху нея от държавна в друга. И тук стигаме до огромния препъникамък на цялата теоретична конструкция за независимостта на медиите в България: друга форма на собственост

просто няма! Доколкото ни е известно самата Конституция посочва в чл. 17, ал. 2 възможните форми на собственост, които са частна и публична, като публичната бива държавна и общинска. Ерго, каква следва да бъде собствеността върху материалната база на БНР и БНТ, за да бъдат те “отделени” от държавата, при положение, че “телевизионната” форма на собственост не е позната нито на Конституцията, нито на правото въобще? Общинска или частна? Първото е нелепо, второто е възможно, но подменя автоматично цялата философия на статут и дейност на тези медии и обезмисля досегашната доктрина за конституционната същност на разпространяваните от тях програми; едно механично трансформиране на собствеността в частна, с някакво (вероятно преобладаващо) държавно участие, е игра без особен смисъл. Да не говорим, че тогава ще се появят конституционни проблеми и на плоскостта на търговското право, каквито поне засега ние, слава Богу, нямаме.

Прочее, почитаеми конституционни Съдии, това е “зеленото дърво на живота”, което поне досега е приземявало ръководствата на Българската национална телевизия и ги е карало да търсят път за разрешаване на проблема: държавна форма на собственост - конституционна задача, в посока на респектиране и съобразяване с даденостите и намиране на междинно решение, удовлетворяващо изискванията на Конституцията за гарантиране на правата по чл.чл. 39 и 41 чрез дейността на медията, без с това да се взривява цялата правна система на страната.

3. Свободата на медиите като свобода от цензура

Член 40, ал. 1 на Конституцията гласи: “Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура.”

В тълкувателното си решение No. 7/96 г. Конституционният съд предложи една многостранна и задълбочена интерпретация на функционалните премиси за свободата на медиите. Някак встрани от ползрението на конституционните Съдии, обаче, остана втората част от това изречение: “... и не подлежат на цензура”. Съдът намекна само, че цензурата може да бъде упражнявана по различни начини и да приема различни форми, но се въздържа от предложение за легална българска дефиниция на термина “цензура”, както и от анализ на логическата връзка между двете основни позиции в цитирания член: “свободни” и “не подлежат на цензура”.

Нам се струва, обаче, че преди функционалния анализ на “свободата на медиите” би следвало да се даде определението на използваното от Конституцията понятие “цензура” и да се обърне внимание на буквалното и логическо тълкуване на двете части на това изречение-норма. Защото според нашето виждане в повелята на чл. 40, ал. 1 конституционният законодател е искал и е казал изрично, че **“медиите са свободни когато и доколкото не са подложени на цензура.”** Телеологическата интерпретация може да бъде вторична и да следва анализа на релацията свобода - цензура.

Тълкувателната празнота беше запълнена от законодателя, който даде легален термин на понятието “цензура”. В Допълнителните разпоредби на Закона за радиото и телевизията, § 2, т. 18 е фиксирано дословно: *„Цензуриране е предварителното одобрение на материалите, предназначени за предаванията по радиото и телевизията, от страна на държавни органи или лица, които се намират извън структурата на съответната радио- или телевизионна организация.“* Така предложената от законодателя дефиниция се придържа като цяло към формалното разбиране на цензурата. Макар и не във всички законодателства да съществува определение на това понятие, а в

правната теория в европейските демокрации да се води дискусия върху рамките на понятието “цензура” от гледна точка на правото, то повече или по-малко доктрината във всички релевантни страни предпочита да се придържа именно към тази формална дефиниция. В смисъла на “плановен контрол върху съдържанието на интелектуални произведения от страна на определена институция с цел предотвратяване на появата, респективно - на разпространението на нежелани произведения”.² “Надзиращата или контролираща институция трябва да оказва въздействието си върху чужда функционална сфера (т.е. да е външна по отношение на засегнатата организация, бел. н.)”.³ “Въздействия в рамките на собствената функционална сфера (напр. редакционни мероприятия в рамките на взаимоотношението издател/редактор, надзор за спазване на програмните принципи от страна на управителните тела на радиото и телевизията, предписания на училищния инспекторат за съдържанието на учебниците) не представляват цензура.”⁴

Макар и в теорията да се признава и отчита обстоятелството, че цензурата често приема прикрити форми и, че формалното определение е тясно и не бива да се прилага твърде догматично, изначално се приема, че: 1. забраната за цензура се насочва преди всичко срещу държавата (най-често срещу органите на изпълнителната власт); 2. че цензурата се упражнява от органи - външни по отношение на засегнатото предприятие и, че 3. упражняването на цензура означава предварителна проверка на подлежащите за издаване и разпространение материали (интелектуални продукти), като от резултатите на проверката зависи тяхното разпространение или неразпространение.

Изхождайки от легалното определение на “цензура”, дадено в Закона за радиото и телевизията, от цитираните теоретични

² vgl. Loeffler/Ricker, Handbuch des Presserechts, 2. Aufl. 1986, Kap. 8 Rn. 21

³ vgl. “Zensur” in Medienrecht, Lexikon fuer Wissenschaft und Praxis, 2. Aufl. Luchterhand, 1990

⁴ Paschke, Medienrecht, Springer-Lehrbuch, 1993, S. 64-65

постановки и от буквата на чл. 40, ал. 1 на Конституцията бихме могли да кажем следното:

Когато някой твърди, че медиите не са свободни, то този някой на първо място би следвало да докаже, че върху тях се упражнява цензура. Цензура, която пак повтаряме, се упражнява от външен по отношение на тях орган, който проверява съдържанията на някои или всички материали преди тяхното разпространение и който някой е снабден с формална власт да забранява разпространяването на въпросните материали. **Ако, обаче, в правната система на едно общество не съществуват структури или закони индиции, че такъв контрол върху медиите може да бъде упражняван, то твърдението на противното е проява на правен, интелектуален или какъвто щете мазохизъм.** Правото, както знаем, е в някакъв смисъл точна наука, която борава със строго определени и изяснени понятия и дефиниции; обстоятелството, че в публицистиката и разговорния език понятието “цензура” се използва съобразно субективните схващания на употребяващия го в никакъв случай не може да служи за ориентир на строго правната доктрина. Доколкото упражняването на цензура представлява нарушение на Конституцията, която е закон с пряко действие, то и нейното нарушение подлежи на санкция в съответствие с нормите на Наказателния кодекс. Посочваме този факт, за да обърнем внимание върху опасността от спекулация с термини: ако се твърди, че някой упражнява цензура върху гадена медия, но от това не следва санкция, то или всъщност такава цензура не бива упражнявана или съществува проблем при правоприлагането. И едното и другото имат за резултат, че се разрушава авторитета на правото. Това, между другото.

След обявяването за противоконституционни на някои от правомощията на бившата Комисия за радио и телевизия⁵ и след

⁵ Интересен въпрос за доктрината, според нас, е дали правомощието на Комисията за радио и телевизия за “запознаване и даване на мнение по програмните схеми” на БНР и БНТ, свързано с правомощието ѝ “периодично да изслушва генералните директори” (абзац 9 от

обезсилването на някои от текстовете на Закона за радиото и телевизията в българската правна система не съществуват норми, които да предизвикват опасения, че един или друг държавен орган е снабден с правомощия по "текущ контрол върху съдържанието на медийните послания." Предположението, че Народното събрание се явява цензуриращ орган по отношение на съдържанието на отделни телевизионни и радио предавания, само поради обстоятелството, че то - Народното събрание - упражнява конституционното си правомощие да избира и освобождава ръководителите на двете национални медии, е не само прекалено смело, но и както казахме, граничи с абсурдното отрицание на демократичния правов ред.

Иначе казано, според нас, **буквалното и логическото тълкуване на чл. 40, ал. 1 на Конституцията, което все-таки предхожда функционално-телеологическото, води до извода, че за "несвобода" на медиите следва да се говори тогава, когато има сериозни правни индикации за това, че върху дейността на същите се упражнява цензура в смисъла на формалното юридическо определение на този термин.**

Естествено, след като бъде гарантирано, че такава цензура не може да бъде упражнявана, би следвало да се мисли за едни по-широки - в рамките на възможностите, позволени от действащите норми на други правни отрасли, параметри на гарантиране на ненамесата на държавата в същностната дейност на медиите - **програмната** - и съобразяването ѝ с обществения интерес, основан на индивидуалното право на свободна комуникация.

4. Програмната дейност на БНР и БНТ като приоритетен конституционен въпрос

Основните положения на временен статут) не придаваха на тази Комисия функции на цензуриращ орган. По този въпрос биха могли да се изложат и про и contra аргументи. Анализът на проблема тук, за жалост би излязъл извън границите на това становище.

Както беше обърнато внимание по-горе, анализът на фактическата функция и дейност на предприятията “Българско национално радио” и “Българска национална телевизия” води до извода, че се касае за два субекта на публичното право, които предлагат определени **услуги** на българските граждани; услуги, наричани популярно **“радио- и телевизионни програми”**. Конституционните права на гражданите, гарантирани в чл. 39 и чл. 41 на Конституцията се реализират не “изобщо” чрез БНР и БНТ (ако позволимте: автостопанствата, почивните бази, сградният фонд и пр. имат крайно косвено отношение към комуникационните свободи), а чрез начина на съставяне, създаване и композиране на излъчваните програми. В професионалните среди на медийните работници е безспорно, че неписаният “закон” въз основа на който се определя тяхната дейност е **програмната им схема**. “Тайната” на управлението на БНР и БНТ, както и този неизвестен механизъм, чрез който ще се гарантира, че двете организации изпълняват точно, обслужващата си функция по отношение на правата по чл. 39 и чл. 41 се крие в определянето на поредността, насочеността и принципите изисквания към отделните предавания, които в своята съвкупност представляват схема на програмите на радиото и телевизията.

Цялата Глава трета от Закона за радиото и телевизията е озаглавена: “Изисквания към радио- и телевизионните програми”. Пресилено би било да се твърди, че нормите, записани в тази глава са оригинално достижение на българския законодател; беглото сравнение с Европейската конвенция за трансгранична телевизия, чието ратифициране от Народното събрание предстои, показва редица разбираеми съвпадения. В Глава четвърта на същия закон “Българско национално радио и Българска национална телевизия” е предвиден особен раздел IV “Програмна дейност”, който обръща особено внимание и въвежда някои специфични изисквания към програмите само на тези две медии, с оглед на гарантирането на техния обществен характер. По

конституционно дело No. 19/96 г. Конституционният съд не бе сезиран с искане за преценка на конституционосъобразността на нормите от цитираните глави и раздели на Закона за радиото и телевизията, което навежда на мисълта, че те не представляват проблем. Макар и лишен от квинтесенцията си, Законът за радиото и телевизията в останалите си части все пак представлява ръководство, спрямо което двете медии ориентират своята програмна дейност, изхождайки от убеждението, че изпълнението на така формулираните изисквания към техните програми удовлетворява напълно възложените им от Конституцията отговорности.

Почитаеми конституционни Съдии,

Споменахме Европейската конвенция за трансгранична телевизия и в тази връзка ни се струва уместно да обърнем внимание върху следното. Анализът на текстовете на тази Конвенция, които както се очаква, скоро ще станат част от вътрешното ни законодателство, показва освен, че те са вече възприети в нашия Закон за радиото и телевизията⁶ и също така, че в тази Конвенция просто не се третира друга материя, извън стандартите, на които следва да отговарят телевизионните програми, разпространявани от европейските телевизии. В нея няма нито дума за структурата на медиите, за вътрешната организация на тяхната дейност, начина на избиране на ръководните им органи или за начина на конструиране на надзорните тела (ако изобщо трябва да има такива). Ще отидем и по-нататък: **ние твърдим, че няма (и няма да има) европейски или международен акт с нормативен или дори само препоръчителен характер, в който да се съдържат каквито и да е конкретни указания за това, как националният законодател следва да решава тези въпроси, извън**

⁶ Между впрочем, как гледа почитаемият Съд на факта, че след ратифицирането на въпросната Конвенция в системата на българските нормативни актове ще действуват едновременно два документа с практически идентично съдържание?

общото пожелание за “гарантиране на обществения характер на националните телевизии”. И още по-нататък: **в Европа практически няма два сходни модела за организацията на осъществяване на радио и телевизионната дейност** (ако се абстрахираме от паралелните решения, постигнати в немскоезичните или скандинавските страни поради общия им културен контекст). Управлението на еталона на радио- и телевизионен професионализъм и почтеност Би Би Си е поверено на дванадесет управители (Governors), които се назначават от британския Премиер-министър; едно нормативно решение, което сигурно не би издържало на една проверка от позициите на чл. 40, ал. 1 на българската Конституция, но което в родината на либералната демокрация очевидно не предизвиква проблеми нито пък хвърля сянка върху обществения интерес на осъществяваната от Би Би Си програмна дейност.

В Италия програмната дейност на RAI се надзирава от Парламентарна Комисия, състояща се от 40 члена, посочвани от спикерите на двете камари на Парламента. Генералният директор на компанията, представляваща акционерно дружество, се назначава от акционерите. Доколкото мажоритарен акционер е държавното дружество Istituito per la ricostruzione industriale (IRI), на практика този ръководител се назначава от италианското Правителство. Френският Conseil superieur de l'audiovisuel е прототипът, който имаха пред очи законодателите от 37-о Народно събрание, създавайки т.нар. “Национален съвет за радио и телевизия”, чийто статут на държавно ведомство и начин на избиране на членовете му почитаемият Съд вече счете за несъвместими с изискванията на българската Конституция (между прочем, факт, който изненадва приятно всички западни - вкл. и френски - специалисти по медийно право, с които сме имали удоволствието да коментираме този феномен). Германските Rundfunkraete са вътрешните надзорни органи на обществените радио-телевизионни станции, композирани от представители на посочени в

съответните провинциални закони общественорелевантни групи, към който модел, струва ни се, косвено указва българският Конституционен съд и който за жалост е възможен единствено в немското *дисциплинирано и с висока степен на самоорганизация* гражданско общество.

Обръщаме внимание на тези екземплярни примери, за да подчертаем тезата си, че организацията на управлението на радио и телевизионните организации е вътрешнодържавен въпрос и резултат от конкретни особености на културната, политическа и правна история на съответните общества, които сам по себе си няма какво или има само косвено отношение към преценката за конституционособразността на съответната уредба. Между впрочем гражданите на цитираните държави се радват на същите комуникационни права и свободи, на които се радваме и ние. И въпреки, че във всички тези държави се е водила и води дискусия върху необходимостта от оптимизиране и изглаждане на съществуващия модел, никога никой не е казал, че електронните медии в тези страни не са свободни и не изпълняват възложените им задачи, които, повтаряме, са абсолютно идентични: гарантиране на свободата на излагане на общественорелевантни мнения и разпространяване на информации, с цел подпомагането на свободното формиране на общественорелевантно мнение.

Прочее, основната преценка за това доколко една медийна организация е сполучлива се основава на това, доколко изискванията, възложени върху радио и телевизионните програми са в съответствие с изискването за гарантиране на упражняването чрез тях на конституционните свободи и доколко общественорелевантното мнение за техния вид и характер бива респектирано. Как и под каква форма бива респектирано това мнение: дали чрез управители, назначавани от Министър-председателя, дали чрез Парламентарна Комисия е преценка, която всяко общество взема съобразно собствените си представи за демократизъм и институционална и правна логика.

Излагаме всички тези аргументи, за да подкрепим следната своя теза, която бихме се радвали да споделим и която, струва ни се, би позволила на законодателя да излезе от загънената улица на дискусията около конституционосъобразността на бъдещата правна уредба на радио и телевизионната дейност:

Нормата на чл. 40, ал. 1 от Конституцията изисква, щото обществото да има възможността да се произнася върху начина на съставяне на радио- и телевизионните ПРОГРАМИ, излъчвани от националните електронни медии, доколкото именно чрез тези ПРОГРАМИ се реализират конституционните права на свобода на мненията и информацията, както и да следи, щото тези ПРОГРАМИ да отговарят на изискванията към тях, формулирани и закрепени по законов път.

Обществото, обаче, не може и не бива да бъде насила карано - чрез някакви неговии представители - да управлява изобщо медиите, защото органът, който би бил създаден, би бил по необходимост натоварен с такива функции - включително и разпоредителни по отношение на материалната собственост - че независимо от етикета, който бихме му окачили, той би бил quasi- гържавен орган. Правните фигури public service broadcasting и Anstalt des oeffentlichen Rechts може би могат да се преведат на литературен български език, но в българското право те нямат аналог. Опитите да бъде конструирана една система или орган за ръководство и контрол над националните или - пази Боже - над всички електронни медии с едничката цел той да наподобява на някакъв произволно избран западноевропейски образец, заплашва да взриви системата на българското право като цяло. Коемо има изработени свои организационни и институционални модели, в чиято рамка могат и следва да се търсят конституционно-релевантните решения на един или друг проблем.

5. Заключение

Може би, почитаеми конституционни Съдии, сте се запитали каква е връзката между разсъжденията ни в този раздел на нашето становище и поставения на обсъждане конкретен проблем. Според нас връзката е пряка и ако позволите, бихме я пояснили накратко.

Въпросът: “конституционносъобразен ли е изборът на Генералните директори от Народното събрание” за нас има две страни, а именно:

а) дали Народното събрание може да избира ръководителите на националните медии и

б) имат ли самите Генерални директори конституционен статут, т.е. имат ли Генералните директори някакво значение за реализирането на свободата на медиите по смисъла на чл. 40, ал. 1 от Конституцията?

На първия въпрос, струва ни се, отговорихме пространно и изчерпателно и не виждаме нужда да повтаряме всичките си аргументи: **да, Народното събрание има право да избира и освобождава ръководителите на БНР и БНТ.**

Отговорът на втория въпрос се съдържа имплицитно в разсъжденията, които развихме пред Вас в този втори раздел от становището ни: **не, Генералните директори на БНТ и БНР, като начин на избор, статут и функции, нямат и не бива да имат отношение към реализирането на конституционния принцип и повеля за свобода на медиите, залегнали в чл. 40, ал. 1 от Конституцията.**

Националните електронни медии, почитаеми конституционни Съдии, са свободни, **защото** не подлежат и не са подложени на цензура. Свободата на националните електронни медии - реализирана в условия на нормативна безтегловност - е толкова голяма, че би заплашила да се обърне срещу самите тях, ако в тях не работеха професионалисти с

високо чувство за отговорност и ясно виждане за обществената си и конституционна задача. Националните електронни медии реализират на практика обслужващата си функция по отношение на свободите на гражданите по смисъла на чл. 39 и чл. 41 от Конституцията защото стриктно се придържат към програмните изисквания, възложени им по силата на Закона за радиото и телевизията, които програмни изисквания са всъщност алгоритъма за съблюдаване и гарантиране на посочените права, зададен от Конституцията. Националните електронни медии са отделени от държавата (каквото е изискването на Съда в Решение No. 7/96 г.), защото никой държавен орган не може и няма формална възможност да се намеси в определяне на програмната им политика, чрез която се реализират свободата на мненията и информацията.

Обществената жажда за сензации през последните години издигна фигурата на генералния директор на БНТ до статута на едно митично същество. Генералният директор ние винаги сме схващали като държавен служител, който е изпълнител на волята и интересите на нацията и който при изпълнение на своята служба се ръководи единствено от закона и е политически неутрален (чл. 116, ал. 1 от Конституцията). Генералният директор е и следва да бъде администратор, на когото е възложено стопанисването на едно специфично държавно имущество. Но Генералният директор не може и да има и няма други виждания за качеството на услугите, които се осъществяват чрез използването на това имущество - телевизионните програми - различни от вижданията, заложи в Конституцията и законите на страната. От позициите на публичното право Генералният директор на една такава медия, формално погледнато, би могъл да бъде назначаван и от Министър-председателя. Обстоятелството, че конституционният законодател е предвидил изборът да става от Народното събрание подчертава особеня

характер на институциите, но не променя по същността им функциите, възложени на този техен орган.

Конституционните права на гражданите на свобода на мненията и информацията се реализират чрез програмите на радиото и телевизията. Параметрите и критериите, на които трябва да отговарят тези програми, за да бъде изпълнена конституционната задача, са точно и ясно дефинирани. За да бъде категорично подчертано отделянето на телевизията от държавата и за да бъде изпълнено изискването на чл. 40, ал. 1 (първа част от изречението) на Конституцията е достатъчно да бъде създаден обществен програмен орган, който да определя още по-прецизно и да контролира изпълнението на **конституционно-релевантния акт: програмната схема на БНТ**, ако се приеме, че изискванията, посочени в закона, сами по себе си не са достатъчни. Генералният директор е орган, който изпълнява и който организира стопанисването на държавното имущество по начин, който позволява точното изпълнение. Каква да бъде законодателната техника, чрез която да се реализира това вътрешноорганизационно разделение, както Вие бихте казали, е преценка на законодателя. Струва ни се, обаче, че ако Вие, с Решението, което предстои да постановите, помогнете да бъде разплетен възелът, завързан около статута на националните медии; ако пожелаете да обърнете внимание върху правно възможното - общественият надзор и определяне на програмната политика, от правно невъзможното - трансформиране на собствеността в неизвестна форма или поверяването на разпоредителната власт върху тази собственост на орган, наричащ себе си "обществен, но с неясен статут и безкраен мандат; ако отделите конституционно-значимия въпрос - определянето на параметрите на телевизионната програма, чрез която се реализират правата и свободите на гражданите, от конституционно-неутралния въпрос - начина на избиране на административното ръководство на тази медия, то със сигурност ще

направим една решителна крачка към точката, от която нататък проблемът "БНТ" ще престане да гразни любопитството на публиката, която в крайна сметка се интересува от телевизионната програма, а не от името на генералния директор.

Позволяваме си да припомним и обстоятелството, че най-пълюценната гаранция за комуникационните права и свободи на гражданите е създаването на плурализъм на източниците на информация, множественост на медиите. Както в сферата на печата, така вече и в сферата на радиото в България има реален плурализъм, при който дискусията за това кой е главен редактор на един или друг вестник или директор на едно или друго радио не предизвиква нито обществен интерес, нито има конституционно значение. Позволяваме си да смятаме нескромно, че и настоящия спор възникна заради все още печалния монополен статут на Българска национална телевизия. Убедени сме, че ако и в сферата на телевизионното разпръскване имаше многообразие на източниците въобще нямаше да се стигне до този конституционен дебат. Искрено се надяваме, че Конституционният съд би обърнал внимание и върху този аспект на проблема в очакваното решение.

В заключение, почитаеми конституционни Съдии, бихме изразили една молба. Когато довечера седнете пред телевизора, погледайте програмите на Българска национална телевизия и преценете дали Вашите конституционни права са накърнени или оцетени по някакъв начин. И не се опитвайте да си припомните името на генералния й директор. За Вашите права то е без значение.