

КОНСТИТУЦИОННОПРАВНИ АСПЕКТИ НА СВОБОДАТА В МЕДИЙНАТА ДЕЙНОСТ

доц. д-р Райна Николова¹

Според правната теория с демократичните политически революции свободата на словото придобива три проявления – правото да се изрази мнение, правото да се противостои на произвола и правото на всеки да бъде критичен към властта². Свободата на словото като принцип на медийната дейност е приет за първи път от революционното Национално събрание на Франция и е залегнал в чл.11 на *Всеобщата декларация за правата на човека и гражданина от 26 август 1789 г.*, потвърден от Преамбюла на Конституцията на Петата република (1958 г.)³: “Свободната размяна на мисли и мнения е едно от най-скъпоценните права на човека. Всеки гражданин може, ще рече да говори, да пише, да печата свободно, само при условие да не злоупотребява с тази свобода в случаите, определени от закона”. Декларацията подчертава особеното значение на публичното разпространение на информация за развитието на обществото.

Първата поправка от 1791 г. на Конституцията на САЩ предписва, че “Конгресът не може да приема закони, ограничаващи свободата на словото и печата”⁴.

Правната система на Великобритания не съдържа основните права и свободи в единен конституционен текст поради наличието на т.нар. “неписана” конституция. Уредбата се състои от норми, отразени в над 40 акта на британския парламент, конституционни конвенции или съдебни прецеденти⁵.

¹ Доцент по административно право и административен процес, НБУ.

² Георгиев, В. Свободата на словото. – сп. “Правна мисъл”, 1997 г., № 3 – 4, с.37.

³ Varendt, E. Broadcasting Law. A Comparative Study. Clarendon Press. Oxford, 1993, p. 13.

⁴ Кърил, Д. Конституция на САЩ. Четиво за народа. Издателство “Народна култура”. София, 1991 г., с. 92.

⁵ Виж за британския модел в Танчев, Е. Типология и класификация на конституциите. – сп. “Съвременно право”, 2001 г., № 5, с. 22 – 27.

Сравнителноправният анализ на конституционната уредба на свободата на словото показва, че след Втората световна война този принцип на медийната дейност е залегнал в в Основния закон на Федерална република Германия (чл.5, ал.1 и ал.2)⁶, в Конституцията на Кралство Испания (чл.20)⁷, Конституцията на Република Италия (чл.21, ал.1)⁸, в Конституцията на Република Португалия (чл.37 – чл.39)⁹, в Конституцията на Кралство Холандия (чл.7)¹⁰, във Федералната конституция на Швейцарската конфедерация (чл.55 и чл.55а)¹¹ и др.

Формулирането на основните положения в българската правна система се подчинява на определена йерархия. В юридическата наука принципите на Конституцията се обособяват в две основни групи: основни и принципи, които са база за развитието на различните правни отрасли или на държавните дейности¹². Някои от основните принципи намират своето естествено юридическо продължение в медийното законодателство. Става дума за т.нар. “конституционни” принципи¹³. Типични примери за тази първа категория са принципът на политическия плюрализъм и принципът за разделението на властите. Втората категория принципи, установени от Конституцията, също са основа за развитието на медийната дейност. Те имат по-висока степен на специализираност, тъй като съдействат за обособяването на медийното аудио- и аудио-визуално право като самостоятелен отрасъл на специалната част на административното право.

Конституцията на Република България, конституционната практика и медийноправната доктрина определят три основни свободи в областта на

⁶ **Hoffmann-Riem, W.; W. Schulz.** La televisión pública en Alemania: La televisión pública en la Unión Europea. McGraw – Hill. Madrid, 1996, p. 64.

⁷ **Encinar, J.** La televisión pública en España: La televisión pública en la Unión Europea. McGraw – Hill. Madrid, 1996, p. 192.

⁸ **Barendt, E.** Broadcasting Law. A Comparative Study. Clarendon Press. Oxford, 1993, p. 25.

⁹ **Villanueva, E.** Régimen jurídico de la televisión en Europa e Iberoamérica: Portugal. Fragua editorial. Madrid, 1997, p. 55.

¹⁰ Конституциите по света (Швейцария, Австрия, Япония, Холандия, Португалия). Състав.: Н. Неновски, Е. Танчев, Г. Близнашки, П. Киров. Университетско издателство “Св. Кл. Охридски”, София, 1994 г., с. 186.

¹¹ Пак там, с. 51.

¹² Системата на политическите структури съществува и функционира въз основа на принципа на политическия плюрализъм, който е от първата категория конституционни принципи. **Стойчев, С.** Конституционно право на Република България. Издателство “Албатрос”, София, 1995 г., с. 38.

¹³ Виж за разграничението на “конституционни принципи” и “принципи, установени от Конституцията” в **Спасов, Б.** Въпроси на новата Конституция. Издателство “Наука и изкуство”. София, 1973 г., с. 26 – 27.

медийната дейност. Това са свободата на мнение¹⁴, свободата на медиите¹⁵ и свободата на информацията¹⁶. Те ще бъдат разгледани като елементи от общочовешката ценност свобода на словото. Ограниченията на тази свобода, както и основанията за въвеждането им предопределят юридическите рамки за въвеждането на административна регулация на медийната дейност и по-специално на радио- и телевизионната дейност. Тези особености на конкретни аспекти на медийната дейност провокират обособяването на медийното аудио- и аудиовизуално право в самостоятелен подотрасъл на специалната част на административното право.

1. Свобода на мнение

Българската конституция провъзгласява по следния начин *свободата на мнение*: “Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово – писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин” (чл.39, ал.1 от Конституцията).

В научната доктрина се прави обобщение на няколко направления в теорията на САЩ, които очертават четири основни социални функции на правото на мнение:

а) условие за духовната реализация на личността (нравствено – етична социална функция),

б) средство за развитие на човешкото познание, включително и на политическата теория и практика (гносеологична социална функция),

в) инструмент за контрол върху управляващите (контролна социална функция),

г) механизъм, който отслабва социалното напрежение и предотвратява възможността социалните противоречия да прераснат в насилствени и

¹⁴ **Арабаджиев, А.** Свобода на мненията. В: Медийно право – речник на основните понятия. Вестникарска група България и Книгоиздателска къща “Труд”. София, 2005 г., с. 427 – 435.

¹⁵ **Арабаджиев, А.** Свобода на медиите. В: Медийно право – речник на основните понятия. Вестникарска група България и Книгоиздателска къща “Труд”. София, 2005 г., с. 414 – 426.

¹⁶ **Арабаджиев, А.** Свобода на информацията. В: Медийно право – речник на основните понятия. Вестникарска група България и Книгоиздателска къща “Труд”. София, 2005 г., с. 409 – 413.

разрушителни спрямо политическата и държавната система действия (предпазна социална функция)¹⁷.

Цитираните аспекти на свободата на мнение намират отражение както при тълкуване на разбирането ни за това конституционно благо, така и с оглед на ограниченията, които приема конституционният законодател при неговото ползване (РКС № 7 от 1996 г.)¹⁸.

Свободата на мнение от *обективна страна* има няколко проявления – индивидуално право на личността за себеизразяване, ограничител на регулативните възможности на държавата, генератор на обществено мнение, стимулиращ развитието на комуникационен процес – средство за човешко опознаване.

Според конституционната практика (РКС № 7 от 1996 г.) свободата на мнение е *индивидуално право на личността по повод нейната персонална изява* (“изразява мнение”), свързано непосредствено със свободата на мисълта (чл.37, ал.1 от Конституцията) и свободата на убежденията (чл.38, ал.1 от Конституцията) – други общопризнати ценности, залегнали в Конституцията. То се основава на човешкото достойнство и самоопределението на личността, както и на задължението на държавата да зачита тези права. В този функционален смисъл правото на мнение може да се разглежда като защитно “негативно” право. Така представена неговата същност, показва припокриване с нравствено – етичната социална функция, която съществува в теорията в САЩ при разглеждане на значението на това конституционно право.

Свободата на мнение се възприема като *ограничител на регулативните функции на държавата* в редица области на обществения живот (РКС № 15 от 1993 г.)¹⁹, преимуществено в политическата, идеологическата и духовната сфера, създава предпоставки за упражняването на граждански натиск върху политическата

¹⁷ **Танчев, Е.** Политическите права на гражданите в конституционализма на САЩ. Издателство на БЗНС. София, 1989 г., с. 298 – 307.

¹⁸ Решение № 7 от 4.06.1996 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 1 от 1996 г., обнародвано в “Държавен вестник”, бр. 55 от 1996 г. Пълният текст на решението виж в Решения и определения на Конституционния съд на Република България / 1996. Академично издателство “Проф. Марин Дринов”. София, 1997 г., с. 58 – 89.

¹⁹ Решение № 15 от 28.09.1993 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 17 от 1993 г., обнародвано в “Държавен вестник”, бр. 88 от 1993 г. Пълният текст на решението виж в Решения и определения на Конституционния съд на Република България / 1993. Академично издателство “Проф. Марин Дринов”. София, 1994 г., с. 155 – 179.

власт и за изпълнението на контролната социална функция на правото. Свободата да се изразяват мисли, възгледи или идеи, които не съвпадат с официалната позиция на държавната власт или нейни представители, позволява да се упражняват в най-широк аспект конституционни принципи и права, каквито са политическият плурализъм и свободата да се търси, получава и разпространява информация. Това е немислимо да се случи без свободни средства за масова информация, които са медиатор в обществените отношения. Разглеждана в този контекст, свободата на мнение е обвързана пряко и включва в съдържанието си и другите комуникационни ценности – свободата на медиите (чл.40, ал.1 от Конституцията) и свободата на информацията (чл.41, ал.1 от Конституцията). Това означава, че тя се превръща в *родово понятие* по отношение на другите две конституционни права.

Свободата на мнение се разглежда не само като средство за противодействие на политическия произвол, но и като основа на човешкото общуване и обмен на информация, позволяващи *опознаване на заобикалящата околна среда и участие в демократични обществени дебати*. В тази разновидност свободата на мнение изпълнява гносеологичната си социална функция.

Свободата на мнение като начин за себеизразяване на личността на публично място и като основна предпоставка за обмена на информация служи за формирането на обществено мнение. Общественото мнение съдейства за регулиране на обществените отношения, без да е източник на права за отделните граждани или различни социални групи, като подпомага усъвършенстването на законовата уредба²⁰. С тази предпазна социална функция, която позволява да се преодолеят сериозни противоречия в обществената структура, свободата на мнение *генерира положителните аспекти на социалното развитие и разрешаването на редица значими за гражданите въпроси*.

Обективната страна на свободата на мнение съдържа в себе си възможността мнението да се разпространява чрез различни комуникационни средства – печат, радио, телевизия и други технологии. Писмена, устна или друга

²⁰ Относно значението на общественото мнение като рефлексия на общественото съзнание виж по – подробно в **Матеева, С.** Обществено мнение и правно регулиране. Академично издателство на ЮЗУ “Неофит Рилски”. Благоевград, 2006 г., с. 232.

комуникация са изразните средства, които позволяват да се упражни от обективна страна конституционното благо. В тази си част свободата на мнение се свързва и с другите прогласени от Конституцията (чл.40 – чл.41) свободи – свободата на средствата за масова информация, свободата на информация.

От *субективна страна* свободата на мнение принадлежи всекиму – на физически лица и юридически лица. В научната доктрина се оспорва тълкуването на КС относно възможността както физически, така и юридически лица да бъдат субекти на свободата на мнение, тъй като юридическата личност не е в състояние “да изразява мнение, различно от мненията на хората, които са неин персонален субстрат” и при наличие на престъпление по реда на чл.чл.146 – 148 от НК не ще може да се реализира наказателната отговорност спрямо юридически лица²¹. Настоящото изследване не може да се присъедини към това становище, тъй като то се съсредоточава единствено върху наказателноправните аспекти на персоналната отговорност и не обхваща административно-наказателните аспекти на отговорността при изразяване на мнение, които позволяват юридически лица на основание чл. 83 от ЗАНН да понесат санкции за извършени от тях нарушения при осъществяване на радио- и телевизионна дейност.

Словото е неотменима човешка даденост. Свободата е вид социално благо, което осигурява достъп до определени материални или духовни ценности. Във връзка с това, в правната доктрина в САЩ се налага становището, че свободата на словото може да бъде ограничавана и същата няма абсолютен характер²². Критерият за налагането на конкретните ѝ ограничения поставя на преден план проблема доколко едно ограничение може да стеснява общуването и доколко важен е общественият интерес, с оглед на който се извършва лимитирането на свободата. Основните права, защитени от Първата поправка, могат да се ограничават само в полза на “непреодолим” държавен интерес.

В европейската правна теория се възприемат няколко *изисквания към създаването на ограничения*, които произтичат от практиката на Европейския съд по правата на човека:

²¹ **Георгиев, В.** Свободата на словото. – сп. “Правна мисъл”, 1997 г., № 3 – 4, с.41.

²² За относителния характер на свободата на словото в контекста на Първата поправка на Конституцията на САЩ виж в **Кърил, Д.** Цит. съч., с. 93 – 94.

1. ограниченията трябва да са предвидени в закон (в т.ч. и Конституцията);
2. да са насочени към изброени цели и
3. да съществува необходимост от тяхното въвеждане в рамките на демократичното общество²³.

В конституционноправната теория се застъпва становището, че ограниченията, следва да се отнасят към времето, мястото и начина на изразяване на мнението, а не да засягат съдържанието на посланието, което се включва в него²⁴.

Свободата да се изразява мнение в българската правна система търпи известни конституционни ограничения, предвидени в чл.39, ал.2 от Конституцията и разглеждани от доктрината като “специални ограничения”, които произтичат от самото регулиране на правото²⁵:

- от гледище на защитата на конституционно установения ред;
- запазване на обществения ред и превенция на престъпността;
- защита на репутацията и правата на другите граждани.

Конституционният съд приема в РКС № 7 от 1996 г., че практиката трябва да изведе критерии за значимостта на ограниченията. Въпреки това Съдът “счита ... , че отделни конституционни текстове (напр. чл. 57, ал. 2), а и цялостният дух на Конституцията отдават приоритет на правата на личността (т.е. на другите граждани). В този смисъл възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на другото, е най-голяма”. Конкуриращо се със свободата на мнение е правото на лично достойнство, чест и добро име, личната неприкосновеност, тайната кореспонденция и неприкосновеността на жилището (чл.32, ал.1, изр.1, чл.34 и чл.33 от Конституцията).

Свободата на мнение търпи ограничения, когато се отправят призови за разрушаване на конституционно установения ред по немир и насилствен начин.

²³ **Tulkens, F.** Freedom of expression and information in a democratic society and the right to privacy under the European Convention on Human Rights & a comparative look at Articles 8 and 10 of the Convention in the case-law of the European Court of Human Rights. Strasbourg, pp. 21 – 22.

²⁴ **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. Издателство “Сиби”. София, 2003 г., с. 419.

²⁵ **Златарева, М.** Критериите за ограничаване на човешките права в практиката на българския Конституционен съд. – сп. “Съвременно право”, 2005 г., № 2, с. 26.

Ограничението не обхваща изказвания, които са критика към установената форма на държавно управление, когато те са елемент от демократичната дискусия и проява на превантивната социална функция на свободата на мнение.

Запазването на обществения ред и превенция на престъпността е друга конституционна ценност, която се конкурира с правото на свободно изразяване на мнение при налагането на законодателни ограничения. В случая става въпрос за частен случай на конституционна защита на личността и морала (РКС № 19 от 1996 г.)²⁶.

Ограничението спрямо изказвания, които съставляват призови към разпалване на вражда, е основано на заложените в Конституцията ценности като търпимост, взаимно уважение, както и на забраната да се пропагандира омраза на расова, национална, етническа или религиозна основа. Това ограничение не отказва защита на многообразието от противопоставящи се едно на друго мнения. Самата същност на правото свободно да се изразява и разпространява мнение има за своя предпоставка ценността на конкуренцията на идеи и противопоставянето на различни гледни точки.

2. Свобода на медиите

Конституцията определя по следния начин *свободата на медиите*: Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура (чл.40, ал.1 от Конституцията).

Централно място при обсъждане на конституционната формула за свободата на медиите заема *забраната на цензурата*. В медийноправната теория се поддържа становището, че най-прецизното и конкретно легално определение на цензура в българското законодателство се съдържа в Закона за радиото и телевизията от 1996 г. (отм.)²⁷ и може да бъде съотнесено и към печатните издания и други медии: предварително одобряване на материалите, предназначени за предаванията по

²⁶ Решения и определения на Конституционния съд на Република България / 1996. Академично издателство "Проф. Марин Дринов". София, 1997 г., с. 206.

²⁷ **Чолаков, Р.** Цензура. В: Медийно право – речник на основните понятия. Вестникарска група България и Книгоиздателска къща "Труд". София, 2005 г., с. 474.

радиото и телевизията от страна на държавни органи или лица, които се намират извън структурите на съответната радио- или телевизионна организация (§2, т. 18 от ДР на ЗРТ от 1996 г.).

Свободата на мнение е *отбранително по своята природа право*²⁸, което не позволява намесата от страна на държавни органи в дейността на средствата за масова информация.

Доколкото медиите са призвани да информират гражданите масово по въпроси от обществен интерес, те са *място за размяна на идеи и средство за формиране на обществено мнение*. В този смисъл свободата на медиите като конституционно право е непосредствено свързано с другите две свободи – свободата на мнение и свободата на информация. Трите свободи формират съвкупност от права, една своеобразна *комуникационна триада*, която гарантира демократичното развитие на всяко общество.

Съдът приема, че *конституционният статус на медиите не е еднакъв* (РКС № 7 от 1996 г.). Отбранителният характер на свободата на медиите се изразява във всички функционални проявления – организационно (структурно, институционално), стопанско (финансово) и техническо (технологично) спрямо *печатните медии*. С тези аргументи Конституционният съд посочва, че не се налага регулация на дейността на този вид медии чрез създаването на специален закон по обективни и субективни причини. От *обективна страна* броят на изданията, разнообразието на гледни точки и други въпроси следва да се определят от пазарните условия, като на държавата принадлежи задължението да осигури на печатните медии предпоставки да изпълняват изброените по-горе функции. От *субективна страна* лицата, които създават и разпространяват печатни издания, не могат да бъдат също ограничавани в своята дейност, защото тя се основава на свободната стопанска инициатива.

Конституционното положение на останалите средства за масова информация (и най-вече на т. нар. *електронни медии*) се различава преди всичко поради това, че в самата Конституция – § 6 от преходните и заключителните

²⁸ Класификацията на правата на “отбранителни”, “социални” и “политически” е направена в **Друмева, Е.** Конституционно право. Издателство “Анубис”. София, 1995 г., с. 535.

разпоредби – е предвидено създаването на законодателна уредба, макар и само за националните телевизия и радио. Ефирните електронни средства за информация се намират в особено положение на *юридически* (§6 от ПЗР на Конституцията), *финансови* (финансиране на радио- и телевизионната дейност от обществени и търговски източници), *технически* (ползването на честотен спектър при наземно разпространение на програмите) или *технологични* (използването на аналогова или цифрова технология) основания.

Относно *търговските радио- и телевизионни оператори* законодателната компетентност на държавата следва да се установи чрез закон, който да уреди режима на лицензиране на тези медии в съответствие с принципа на чл.40, ал.1 и прилагането на открити и справедливи административни процедури²⁹.

Съдът подчертава при тълкуването си, че по отношение на *обществените електронни оператори* е наложително въвеждането на *специален статус*. Той посочва целите и приоритетите на бъдещата нормативна уредба – гаранции за независимостта на тези медии и трансформацията им от държавни монополни структури в значими фактори на демократичното общество:

«Ясно е, че тук става дума за медиите, които засега са у нас 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 опеката на определен държавен орган».

Конституционният съд определя аспектите³⁰ на медийната регулация, които създават административноправния статус на обществените оператори:

а) *Управление*: «въпроси, свързани с управлението на радиото и телевизията, а те са в зависимост от начина, по който те ще бъдат структурирани като независими и самостоятелни институции, както и от начина, по който се формират съответните управителни тела. 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».

²⁹ **Марков, Г.** Решенията на Конституционния съд относно свободата на средствата за масова информация. – сп. “Юридически свят”, 1999 г., № 2, с. 45.

³⁰ **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. Издателство “Сиби”. София, 2003 г., с. 426.

Тълкуването на КС ясно обръща внимание на парламента върху необходимостта от превръщането на националното радио и телевизия в независими организации, извън опеката на самия законодателен орган – положение, в което двете медии се намират към момента на постановяване на РКС № 7 от 1996 г.

б) *Програмно съдържание:* «Законодателно разрешение трябва да намери и въпросът за достъпа до ефир. В досегашната му регламентация и практиката по него този въпрос се схваща предимно като осигурен достъп на определени държавни органи или политически формации до националния ефир. С оглед на посочените в това решение конституционни положения разрешението му се обуславя от водещото значение на свободата на средствата за масова информация. Ето защо задължителното осигуряване на достъп до националните медии на определени държавни органи трябва да бъде регламентирано по начин, който държи сметка за този принцип, от една страна, за правото да се получава и разпространява информация по смисъла на чл. 41, ал. 2, от друга страна, и за правомощията на отделните органи в съгласие с разделението на властите. Освен това, аспект на достъпа до ефир е и излъчването на външни на медиата програми в съгласие с изискванията за пълнота, плуралистичност и балансираност».

Прави впечатление, че в тази си част на тълкуването, посветена специално на обществените електронни медии, Конституционният съд поставя на еднаква по значимост ценностна скала две категории обществени отношения, свързани с програмното съдържание на БНР и БНТ. Задължението в програмите им да присъстват т.нар. външни продукции, както и изричното регламентиране на достъпа до ефир на определени държавни органи. Относно квотата «външни продукции» (произведения на «независими» продуценти) съществува изискване за най-малко 10 на сто присъствие в програмите на телевизиите, поставено както от Европейската конвенция за трансгранична телевизия, така и от Директивата «Телевизия без граници», което оправдава конституционното указание. Що се касае до настоятелното напомняне на Съда в бъдещата законодателна уредба да се включат норми, осигуряващи и гарантиращи достъпа на представителите на държавни органи до ефира на БНР и БНТ, то същото е необосновано. От него става ясно, че комуникационните интереси на слушателите и зрителите не са защитени

във въпросното решение чрез ангажимент в бъдещия медиен закон да фигурира известната европейска «програмна триада» на обществените оператори – балансирано присъствие на информация, образование и развлекателни предавания. Но с особена неотстъпчивост се пледира за достъп до програмите на обществените медии на представителите на държавни органи.

в) *Финансиране:* «въпрос на законодателна регламентация е и финансирането на националните радио и телевизия, доколкото чрез начина на финансиране от страна на държавата могат да се създават механизми за недопустимо въздействие».

С представената формула КС ясно и категорично обръща внимание върху други форми на обществено финансиране, различни от държавния бюджет, както и върху търговските приходи от реклама и спонсорство, необходими на обществените оператори в условията на силна конкуренция на медийния пазар.

г) *Надзор:* «начинът, по който се образуват съответните управителни или надзорни тела, също регламентиран чрез закон, по дефиниция трябва да обезпечи прегради срещу въздействието на държавни органи, политически фактори или проводници на обособен интерес (корпоративен, на заинтересувани групи и др.).»

По отношение на особеностите на надзорния орган на обществените медии Конституционният съд подчертава за наличието на многообразие от национални законодателни разрешения, като обръща внимание върху принципите, въз основа на които управителните и надзорни органи на обществените оператори трябва да функционират:

- независимост при осъществяване на текущото управление,
- редакторска независимост (и отговорност) по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите,
- свобода при подбора на работещите в медията.

Прави впечатление, че в практиката си (РКС № 7 от 1996 г.) Конституционният съд въвежда конкретно разбиране за медиите и най-вече за БНР и БНТ, като ги отъждествява сравнително често (общо 6 пъти) с термина «институции». В конкретния случай трудно бихме приели подобен непрецизен подход по отношение на печатните издания, частните електронни медии и изобщо

спрямо другите видове медии (на 3 пъти), тъй като филологическото тълкуване на термина «институция» се свързва с понятията учреждение – обществена служба³¹ и институт³² – учреждение или организация, създадена по нареждане на публичната власт³³. Извън споменатите две обществени електронни медии и Българската телеграфна агенция, останалите средства за масово осведомяване не се създават с акт на публичната власт.

Конституцията предвижда ограничения за медийната дейност в чл.40, ал.2, изразяващи се в *спиране и конфискация на медии*: “Спирането и конфискацията на печатно издание или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си”. Тези мерки са «специални и крайни» според конституционното тълкуване, поради което следва да се разглеждат като «изключения от принципната забрана на цензурата, съдържаща се в чл. 40, ал. 1».

Свободата на медиите е “*дъщерно*” право спрямо на свободата на изразяване изобщо според немската правна доктрина и като такова право може да бъде ограничавано, за да бъдат защитени признати от правната система общи ценности³⁴.

Ограниченията на свободата на медиите са допустими с оглед:

- защитата на конституционно установения ред;
- запазване на обществения ред и превенция на престъпността;
- защитата на здравето и морала;
- защитата на репутацията и правата на другите граждани.

Сред посочените в чл. 40, ал. 2 основания за спиране и/или конфискация, което е в допълнение на обсъдените по-горе ограничения е "накърняването на добрите нрави", разбирани като критерии за обществено благоприличие,

³¹ Български тълковен речник. Издателство на Българската академия на науките. София, 1993 г., с. 1003.

³² Български тълковен речник, с. 303.

³³ Пак там.

³⁴ **Hoffmann – Riem, W.** Regulating Media. The Guilford Press, New York – London, p. 278.

установени в обществото с цел неговото съхраняване. Водещ в това отношение е интересът да се поддържа нравственият интегритет на обществото.

Конституционният съд изразява становище, че «публичният морал представлява област, в която са меродавни най-вече националните традиции и култура. Но недопустимостта да се накърняват добрите нрави не се свежда само до това да се спазват изискванията за обществено благоприличие, формирани вследствие на традициите на даденото общество. В обществен интерес е например добрите нрави да бъдат критерий при формирането на подрастващите». От гледна точка на тази особена социална ценност се допуска ограничение в програмното съдържание на радио- и телевизионните оператори³⁵.

3. Свобода на информацията

Конституцията на Република България поставя *свободата на информация* в основата на комуникационните и политически права на гражданите: Всеки има право да търси, получава и разпространява информация (чл.41, ал.1, изр. 1 от Конституцията).

Като принцип на Конституцията свободата на информация се откроява от нравствената ценност “информация” по своята правна същност на *субективното право*. Отличава се от естественото право на информация по начина на създаването си. В правен смисъл възниква по силата на юридическата норма. Въздигнато е като основна идея в Конституцията. Формите на съществуване на това право и неговото съдържание се свързват със задължението на държавата да осигури достъп и източници на информация (“пасивна прозрачност”) и да предоставя официално информация (“активна прозрачност”)³⁶. В основата на ценностите са естествените права, които нямат нормативен характер и регулативни свойства, за разлика от правото на информация. То като субективно право притежава тези две характеристики – нормативност и регулативност.

³⁵ Вж по този въпрос в **Николова, Р.** Общоприетите морални норми – ограничителен критерий на радио- и телевизионното съдържание. – сп. “Общество и право”, 2008 г., № 5, с. 58 – 68.

³⁶ Виж за значението на информацията и взаимодействието с правото в **Огнянова, Н.** Информация и право. Публичноправни избираеми правни дисциплини. Книга 2. Издателска къща “Сиела”, София, 1998 г., с. 149.

Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща *задължението на държавните органи* да осигуряват достъп до общественостна информация. Съдържанието на това задължение подлежи на определяне по законодателен път. То включва задължение на държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се осигурява достъп до източници на информация. Въпросът кои държавни органи, при какви обстоятелства и обем могат да имат гарантирано ефирно време по националните телевизия и радио трябва да намери законодателно решение, като се държи сметка за правомощията им и за принципа на разделението на властите, както и за свободата на средствата за масова информация и за правото да се получава и разпространява информация.

Субект на това право могат да бъдат както физическите лица, така и юридическите лица. Разглеждано в тесен юридически смисъл – като едно конституционно право, то се причислява към категорията на т.нар. негативни права *с отбранителен (защитен) характер спрямо държавата*, която трябва да се въздържа от намеса.

Свободата на информация е *“дъщерно”* право по отношение на свободата на мнение (“право майка”, “матерно” право) и не е абсолютно по своя характер³⁷. То търпи ограничения, свързани със:

- защитата на националната сигурност;
- запазване на обществения ред и превенция на престъпността;
- защита на здравето и морала;
- защита на репутацията и правата на другите граждани;
- съображения за запазване на тайна.

В своята значителна част ограниченията на свободата на информация се допускат с оглед защитата на публичния интерес. При тълкуване на ограничението “защита на националната сигурност” се визират интереси на равнище, което ги определя като общи или като обществени. Доколкото тези интереси могат да бъдат свързани със съображения на “вътрешна сигурност”, те могат да се отнасят до

³⁷ Концепция за законодателна уредба на правото на достъп до информация. Проект “Изработване на концепция за закон за достъпа до информация” на фондация “Отворено общество”. София. 1998 г., с. 13 – 17.

факти и обстоятелства, които са свързани с нейното опазване (например срещу престъпността), така че тяхното разгласяване да се окаже по-малоценно и поради това в по-малка степен защитимо от интереса - разбиран като такъв на обществеността, а не на отделни органи - от разпространяване на информацията.

От разпоредбата на чл.41, ал.2 на Конституцията става ясно, че свободата на информация не може да бъде упражнявана като право за сметка на чужди права. Така конституционният текст не позволява достъп до информация, отнасяща се до трети лица, нито задължава държавните органи да предоставят такава информация. Ограничението попада в общата категория на конституционните основания, които защитават репутацията, правата и интересите на другите граждани.

CONSTITUTIONAL LEGAL ASPECTS OF THE FREEDOM OF MEDIA ACTIVITY

By Rajna Nikolova, Phd of Law

The Constitution of the Republic of Bulgaria, the constitutional practice and the media legal practice outline three main liberties in the field of media activity. These are the freedom of opinion, the freedom of the media and the freedom of information. These are regarded as projections of the universal human value “freedom of speech”. The provision of media audio- and audiovisual services is subject to administrative regulation executed by the Council for Electronic Media on the basis of the applicable Radio and Television Act. The reasons for the introduction of specific administrative legislation concerning programme production and broadcasting are to be found in the constitutional practice. These and other characteristics of media services have provoked the differentiation of media audio- and audiovisual law as a separate sub-branch of the special part of administrative law.