

**Решение № 7
от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/96 г.**

**за тълкуване на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията с цел изясняване на съдържанието на правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява; на правото да се търси, получава и разпространява информация; определяне смисъла на предвидените в конституционните текстове ограничения на тези права
(Обн., ДВ, бр.55 от 28 юни 1996 г.)**

С ъ с т а в: Асен Манов - председател, Младен Данаилов, Милчо Костов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Николай Павлов, Димитър Гочев, Иван Григоров, Пенчо Пенев, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев - докладчик, Георги Марков

Конституционно дело № 1 от 1996 г. е образувано по искане на президента на републиката за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията.

Трите конституционни разпоредби са обединени в обща проблематика с цел изясняване на съдържанието: а) на правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява; б) на правото да се търси, получава и разпространява информация; в) определяне смисъла на предвидените в конституционните текстове ограничения на тези права.

В съобразителната част на искането са отбелязани проблемите, които тълкуването и приложението на посочените разпоредби пораждаат или могат да породят. Разграничени са конституционните положения, които според подателя на искането не будят съмнения, от тези, които се нуждаят от тълкуване, като е поставен акцент върху тълкуването на основанията, на които упражняването на тези права може да бъде ограничавано. По въпросите, които искането поставя, е изразено становището на неговия автор.

С определение от 16 януари 1996 г. искането е допуснато за разглеждане.

Със същото определение като заинтересувани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, главният прокурор, Съюзът на българските журналисти (СБЖ), гражданското сдружение "Свободно слово", Българската национална телевизия (БНТ), Българското национално радио (БНР), Българската телеграфна агенция (БТА) и Факултетът по журналистика и масови комуникации към СУ "Св.Климент Охридски".

В изпълнение на предоставената им от съда възможност писмени становища по делото са представили Народното събрание, главният прокурор, СБЖ, сдружението "Граждански форум свободно слово", БНТ, БНР и Факултетът по журналистика и масови комуникации към СУ "Св.Климент Охридски".

Не са постъпили становища по делото от други информационни средства, сдружения и организации, на които Конституционният съд също даде възможност да изразят отношение по предмета на тълкуването.

I

1. От страна на Народното събрание е изпратено становището на председателя на постоянната парламентарна комисия по правата на човека и вероизповеданията.

В това становище е взето отношение по част от предмета на тълкуване, като е изразено съгласие със залегналата в искането - във връзка с чл.40, ал.1 от Конституцията - постановка, че "свободата на средствата за масова информация има две измерения: свободата... от намеса от страна на държавата в лицето на нейни органи в отразяването на факти и събития, и свобода на журналистите в дадено средство за информация да изразяват свободно своето мнение в съответствие с характера, целите и политиката на съответната медия".

На основата на тази постановка на искането е развито гледището, че когато медиата е частна, никой държавен орган не може да се намесва в работата ѝ, а когато е държавна (каквито са БНТ, БНР, и БТА) - овластени да определят политиката ѝ са единствено ръководните ѝ органи, които, от своя страна, отговарят пред органа, който ги е избрал (Народното събрание). Правото на журналистите да изразяват свободно своето мнение не може да не съответства на характера, целите и политиката на съответната медия и ако тя е частна и мнението на журналиста не съпада с гледната точка на собственика, първият има свободата да изрази своето мнение в друга медия и да напусне медиата, в която е на работа. Същото се поддържа и по отношение на журналистите от държавните медии, чието мнение се отклонява от целите и политиката, определени от ръководството на медиата. И в този случай за тях е открита възможността да напуснат, за да запазят цялата свобода на собствено мнение, а за ръководството е открита възможността да ги освободи от работа, ако провеждат своя политика, несъответна на политиката на медиата.

2. В становището на главния прокурор е изразено мнение по целия обхват на искането, като се подкрепя необходимостта от търсеното тълкуване и се подчертава, че Конституцията на Република България закрепва като върховен принцип правата на личността и гаранциите за тяхното спазване.

Прогласеното в чл.39, ал.1 от Конституцията право на свобода да се изразяват мнения се свързва със свободата на убеждение и с разпоредбите на чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл.10, ал.1 от Европейската конвенция за правата на човека. Подчертана е недопустимостта да се въвеждат ограничения на правото на свободно изразяване на мнение и неговото разпространяване - извън изчерпателното изброяване в ал.2 на чл.39 от Конституцията - с какъвто и да е друг закон или подзаконен нормативен акт. Ограниченията по ал.2 на чл.39 от Конституцията, чиято редакция е квалифицирана като неясна, са поставени в три категории:

- Недопустимост да се използва правото по чл.39, ал.1 от Конституцията за накръняване на правата, които са гарантирани от Конституцията и законите на страната, както и тези по международните документи, които са част от вътрешното право; конкретното им определяне подлежи на преценка във всеки отделен случай;

- Недопустимост да се осъществява въпросното право с цел призоваване към извършване на каквото и да е престъпление;

- Недопустимост на призивите за извършване на другите изброени в текста деяния, доколкото е възможно те да не съставляват престъпления; във връзка с това е изтъкната важността да не се допускат публични призови за религиозна, етническа, териториална или друга вражда между групи от населението.

Уредената в чл.40, ал.1 от Конституцията свобода на печата и другите средства за масова информация е поставена във връзката ѝ с недопустимостта на цензурата и с правото за търсене, получаване и разпространяване на информация. С оглед на забраната за цензура е подчертано, че спирането, конфискацията и последващото разпореждане с печатни издания или други носители на информация е в компетентността единствено на съдебната власт, от органите на която единствено прокуратурата може да намери законни основания за действия по чл.40, ал.2 от Конституцията в разпоредбата на чл.119, ал.1, т.6 от Закона за съдебната власт. Отбелязва се, че практика в този смисъл съществува, без да се посочва в какви параметри се реализира тя и в този смисъл не се навеждат фактически обстоятелства, които да се имат предвид при тълкувателната дейност на Конституционния съд. Същественото в тази част на становището на главния прокурор е акцентът върху необходимостта да се уредят със закон правомощията на органите, които попадат в категорията съдебна власт, и особено на съдилищата и следствието, предвид на процесуалните средства, с които те разполагат.

Все във връзка с основанията по чл.40, ал.2 от Конституцията отделно е взето становище по израза "накърняване на добрите нрави", по отношение на който е споделено разбирането, че означава такова отрицателно въздействие върху установените морални норми, което е в крещящо противоречие с тях, скандализира обществото и се възприема негативно от него. Същевременно е добавено, че оценката в този смисъл трябва да се прави в рамките на едно по-широко мислене, на толерантността и плурализма, които са присъщи на демокрацията.

Правото свободно да се търси, получава и разпространява информация, закрепено в чл.41, ал.1 от Конституцията, е описано в разглежданото становище като безпрепятствен достъп на всеки до източниците на информация. Гледището е обосновано с чл.10, ал.1 от Европейската конвенция за правата на човека, според която - по израза на становището - "разпространяването на информацията трябва да става свободно, без намеса на държавната власт и независимо от държавните граници". Според това становище някои от употребените в текста на чл.41, ал.1 от Конституцията изрази се нуждаят от допълнително изясняване. Сред тях е изразът "доброто име", който трябва да се свързва преди всичко с честта и достойнството на гражданина и със създадения в обществото авторитет. Друго основание за ограничение - националната сигурност, предполага такова засягане на особено важни държавни интереси, което може да доведе до намаляване на отбранителната способност или проваляне на икономически, политически или други интереси. Под "обществен ред" трябва да се разбира установеният с нормативни актове ред, който осигурява нормално спокойствие и възможност да се упражняват съответните граждански права.

По отношение тълкуването на чл.41, ал.2 от Конституцията в становището на главния прокурор са възпроизведени положения от конституционния текст.

3. В становището на СБЖ, изготвено от секретариата на съюза, на първо място е заявена позиция на подкрепа ("поддръжка") на конституционните текстове, които третират проблема за свободата на словото. От друга страна, застъпено е разбирането, че свободата на словото се гарантира от три групи необходими условия:

- конституционни текстове - каквито съществуват;

- специализирани закони - каквито липсват;

- правила, кодекси и норми на вътрешните взаимоотношения и етика в рамките на професионалната общност на журналистите, които се приемат от колегията. (Към становището са приложени за сведение приетите на X конгрес на СБЖ правила на журналистическата етика.)

Подчертана е трайната принципна позиция на съюза, според която общите конституционни положения, макар и неизбежно подлежащи на тълкуване, трябва да бъдат конкретизирани чрез по-нататъшна законодателна уредба. В това отношение като трайно становище на СБЖ се изтъква необходимостта от приемане на Закон за функциониране на информацията в обществото, както и на Закон за електронните медии. Счита се, че чрез тези закони може да се гарантира максимално обективно прилагане на свободата на словото в цикъла, обхващащ процеса "до медиите", "в медиите" и "след медиите". В тези закони е мястото - според това становище, - където да се очертаят статусът на журналистите (включително права и задължения, както и социално положение), а също и задължението на държавата да предоставя информация на гражданите по смисъла на чл.41, ал.2 от Конституцията.

Освен посочените Правила на журналистическата етика към становището на СБЖ е приложено и писмо на секретариата на съюза (№ 332 от 29 ноември 1995 г.) до председателя на Народното събрание и председателя на Парламентарната комисия за телевизия, радио и БТА като илюстрация на публично изразена позиция по кръга от проблеми, които се обхващат от предмета на тълкуване.

4. В становището на сдружението "Граждански форум Свободно слово" (под това наименование се обозначава самото сдружение в документите, адресирани до Конституционния съд) са подробно развити виждания по целия кръг от проблеми, които произтичат от искането за тълкуване.

Изтъква се, че самото сдружение е възникнало поради зачестилите случаи на явно потъпкване на свободата на словото и затова се подкрепя подчертаната в искането правна и обществена необходимост от тълкуването на конституционните му гаранции, още повече, че конституционните текстове остават на практика неподкрепени и недоразвити в специализирани закони. Според мнението на сдружението в страната съществува неподлежащ на съмнение пряк политически контрол върху националните електронни медии (както и контрол върху свободата на частните електронни медии и върху частната преса), което още повече подчертава необходимостта от исканото тълкуване.

В основата на становищата по отделните проблеми е поставено убеждението, че реалната демокрация е невъзможна без добре информирано обществено мнение, без свободно право на достъп до информация и без наличието на независими от властта електронни и печатни медии. Във връзка със споделеното разбиране на философията на демокрацията е наблегнато върху необходимостта от особена законова защита на правото да се критикува управлението, като неговите слабости бъдат извеждани на обществен показ без намесата на заинтересуваните от премълчаването на определени факти държавни органи. Освен това е посочено, че свободата на словото има и пряко отношение към другите основни граждански свободи и особено към правата и свободите на културните, политическите, етническите, религиозните и други малцинства, които не могат да наложат волята си чрез просто мнозинство. В този смисъл посегателствата срещу свободата на словото съставляват - според това становище - не само нарушения на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията, но и на цялостния дух и смисъл на основния закон. Предназначението на тези разпоредби е и да въведат основни параметри на европейските стандарти за свободата на словото и правото на мнение.

По отношение тълкуването на чл.39 от Конституцията се отбелязва, че разширеното тълкуване на изброените в ал.2 възможности или прибавянето на допълнителни условия, при които би могла да бъде нарушена свободата на словото, биха представлявали нарушение на Конституцията, тъй като структурата на конституционния текст не позволява той да бъде разширяван. Ето защо ясното и изчерпателно тълкуване на предвидените в този текст случаи на допустима намеса за ограничаване на свободата на словото би неутрализирило възможността за разширителни и произволни тълкувания. По отделните основания за ограничаване на правото по чл.39, ал.1 от Конституцията е споделено виждането на подателя на искането, че под "призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред" би трябвало да се разбира единствено в смисъл на недопустимост на преки призови за насилствено суспендиране на Конституцията, както и че не предизвиква опасения за разширително тълкуване изразът "призоваване към извършване на престъпление или насилие над личността". По отношение на забраната за накарване на правото или доброто име на друго се поддържа, че тя не ограничава правото на критика или на разпространението на обективна информация в ущърб на някого; в особена степен от защита се нуждае това право по адрес на обществени фигури, заемачи изборни длъжности. Подчергана е необходимостта от ясно и прецизно тълкуване на израза "разпалване на вражда" в смисъл на призоваване към употреба на насилие с цел нарушаване на правата на отделни личности от обществото или на отделни граждани.

Относно тълкуването на чл.40 от Конституцията мнението на сдружението "Граждански форум Свободно слово" е, че този текст няма нужда от допълнително тълкуване по отношение на печата и неефирните електронни средства на информация, тъй като предходният чл.39 съдържа всички ограничения, които са обществено значими. Отбелязва се необходимостта от задължително тълкуване на същата разпоредба (чл.40), респ. на понятията "свобода" и "забрана на цензурата" по адрес на ефирните електронни средства за информация предвид на това, че става дума за ограничен ефирен ресурс, определен като част от националното богатство и поради това предполагащ известна намеса на държавата във връзка с разпределението му между отделните медии.

Спрямо ефирните електронни медии с държавно участие (БНТ и БНР) е обоснована необходимостта те да придобият обществен статус и се критикува състоянието, обусловено от продължаващото действие на § 6 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Във връзка с това към становището са приложени Декларация за медиите в демократичното общество и Резолюция № 1 - Бъдещето на общественото радиоразпръскване (обществените служби за радио и телевизия), приети от министрите на европейските държави - участнички в Четвъртата конференция на министри по политиката на масмедията (Прага, 7-8 декември 1994 г.) и се предлага раздел втори от предсезонната Резолюция № 1 да бъде приет като определение за свободата на словото в ефирните електронни медии с държавно участие.

Що се отнася до недържавните ефирни електронни средства за информация, предлага се тълкуване на разпоредбата на чл.40, ал.1 от Конституцията в смисъл, че "държавни органи участват в разпределянето на ефира ...единствено с оглед на техническата му ограниченост като природен ресурс и нямат право да налагат ограничения върху дейността им, различни от общовалидните". С оглед на това тълкуване се критикува действащият в страната лицензионен режим, включително режимът по Закона за концесиите, за който се посочва, че не е съобразен с чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията.

Становището съдържа и предложение за тълкуване на понятието "цензура", дефинирано като "неправомерна намеса на държавните органи в средствата за информация", като под правомерна намеса се разбират ограниченията, основани на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията. Взето е и отношение и по едно от основанията по чл.40, ал.2 от Конституцията за спиране и конфискация на печатно издание или друг носител на информация - "когато се накарняват добрите нрави". Приема се, че достатъчна гаранция срещу злоупотребата с това понятие е ограничаването на приложението му в рамките на органите на независимата съдебна власт.

Във връзка с тълкуването на чл.41 от Конституцията е споделено залегналото в искането виждане, според което "правото на достъп до информация може да бъде ограничавано само по силата на нормативен акт, изброяващ експлицитно случаите, в които би могла да бъде накарнена националната сигурност или обществената сигурност", както и че държавните органи нямат право да отказват достъп до информация, свързана с тяхната дейност, освен в случаите, засягащи националната сигурност и обществената сигурност. Възразява се срещу разбирането (и практиката), според което правата по чл.41 засягат само отделните граждани и не се отнасят до средствата за информация, и се отстоява тълкуването, че е недопустимо държавни органи да отказват информация на представители на тези средства, когато тя не е държавна или друга защитена от закона тайна.

Отделно са разгледани правото да се разпространява информация по отношение на печатните издания и електронните медии. Във връзка с неефирните електронни средства за информация се критикува действащият лицензионен режим и се поддържа, че правото на свободно разпространяване на информация по неефирен електронен път подлежи само на ограниченията, приложими за печатните издания, така че самата концепция за лицензиране, включваща и съдържателен контрол върху програмите, е в нарушение на трите конституционни текста, предмет на тълкуването. Спрямо ефирните електронни медии се подчертава, че правото на свободно разпространяване на информация задължава държавата да предостави равни и еднакво достъпни възможности за лицензиране и разпространение на територията на страната на ефирни и радио и телевизионни програми, независимо от каквито и да било съображения, с изключение на предвидените в чл.40 от Конституцията и ограничени единствено в рамките на физическите възможности на ефира като национално богатство. Оспорват се правото на държавни органи да упражняват недопустим от гледна точка на Конституцията съдържателен контрол на програмите, както и практиката немотивирано да се ограничава мощността на предавателите, което ги прави неравнопоставени на БНТ и БНР.

Отделно от становището си сдружението "Граждански форум Свободно слово" е представило и преглед на основните международни стандарти за защита на свободата на словото, изготвен от "ИНТЕРАЙТС" - международен правен център по правата на човека със седалище в Лондон, Великобритания.

5. В становището на БНТ е подчертан значителният обществен (и научен) интерес, който представлява исканото тълкуване. Същевременно се изказват опасения от мащабността и дълбочината на проблематиката и от глобалния начин, по който е поставен въпросът за едновременно тълкуване на всички текстове, касаещи комуникационните свободи на гражданите. Отбелязва се, че такова тълкуване "следва да изхожда от определен социален, културен и ... културно-антропологичен контекст" и че в този смисъл тълкувателните резултати не могат да бъдат окончателни, нито дадени "en gros", "доколкото броят на житейските и правни хипотези, в които се налага преценка, дали факти от социалната действителност попадат в кръга на защитаваните от Конституцията комуникационни свободи, е практически неограничен". Като се поддържа, че отговорът на въпроса "Що е свобода на словото" може да бъде или абстрактно-философски, или адресиран към определени, конкретни хипотези, се препоръчва - на този етап - първият подход. Във връзка с възможните тълкувателни методи се разграничава подходът към визираните разпоредби като към "затворени" текстове от разглеждането им като текстове, чието съдържание е по-широко от произтичащото от буквалния им прочит.

Това схващане е подкрепено с конкретни разсъждения (и въпроси) по отделните текстове.

Във връзка с правото по чл.39 от Конституцията на всеки да разпространява мнение чрез всички възможни начини и обективната недостатъчност на

наличните ефирни радиочестоти са очертани две (примерни) възможни законодателни разрешения. Според първото лицензирането на радио и телевизионни станции се извършва по начин, който гарантира упражняването на въпросното право в тяхната (на станциите) съвкупност. Според второто същата цел се постига чрез регламентиране на съдържателната програмна дейност на всяка електронна медия, което обаче може да се окаже ограничаване на свободата на медиите по чл.40, ал.1 от Конституцията.

Посочени са възможни различни подходи и за някои от хипотезите по чл.39, ал.2 от Конституцията, като напр. защитата на накръпни лични права по съдебен ред или чрез въвеждане на института на "опровержението". Под съмнение е поставено дори и безспорното основание за ограничаване "призоваване.....към извършване на престъпление...или към насилие над личността", когато едно изказване може да бъде квалифицирано и като призив към насилие срещу личността, и като мнение по повод на личност, облечена в обществено доверие. Поставя се на обсъждане и въпросът за евентуално различната ценност на различни категории мнения ("политически релевантни" и "обикновени") и оттам - различната степен на защита. Предлага се анализ на усиленото право да изразяват и разпространяват мнение, с което разполагат работещите в медиите, на плоскостта на принципа на чл.6, ал.2 от Конституцията, както и на правното положение на журналистите в държавните, от една страна, и в частните, от друга страна, медии от гледнище на правото на собственика на медиата да определя политиката ѝ и допустимата интервенция в свободата на предприемачеството.

Във връзка с формулировката на чл.40, ал.1 от Конституцията се поставя въпросът за допустимостта на държавна намеса, включително и по отношение на програмното съдържание, каквато чужди регламенти въвеждат спрямо радиото и телевизията. В този контекст са разгледани и правото на достъп до ефир, както и последиците от пълен неутралитет на държавата, които могат да настъпят по икономически път и да доведат до монополно положение, което също застрашава свободата на мнения.

По тълкуването на чл.41 от Конституцията са предложени редица конкретни хипотези (и въпроси), за да се подчертае още веднъж, че поисканото от президента на републиката тълкуване може да бъде дадено като отговор на стотици въпроси и че окончателен отговор не е възможен.

В резюмиран вид становището на БНТ се свежда до следното:

- Разпоредбите, предмет на тълкуване, не дават изчерпателна уредба на спектъра проблеми, свързани с комуникационните свободи на гражданите;
- Законодателят и особено правораздавателните органи имат правото и задължението да уточняват обхвата на тези свободи;
- Посочените органи във всички случаи следва да изхождат от примата на свободата на мненията, медиите и информацията в йерархията на ценностите на обществото;
- Всяка интервенция в защитената сфера на тези свободи, всеки нормативен акт или действие от страна на държавата или трети лица, които пряко или косвено биха били в състояние да накръпят или ограничат упражняването на въпросните свободи, би следвало да се считат за противоконституционни до доказване на по-висшия обществен интерес, който е наложил издаването на акта или действието.

6. В становището на БНР се изтъква убеденост в значимостта на свободата на печата и останалите средства за масова информация за всяко демократично общество. Посочени са и някои постановки от Основните положения на временния статут на БНТ и БНР и предметът на тълкуване е определен като обхващащ идеята за свободното слово в правното пространство, практическите действия, в които може да се изрази цензурата, както и прякото действие на Конституцията по отношение на средствата за масово осведомяване до приемането на законодателна уредба за тях.

7. В становището на Факултета по журналистика и масови комуникации към СУ "Св.Климент Охридски" е проследена накратко историята на формулиране и развитие на принципа на свободата на печата и словото, за да се подчертае, че става дума за универсално благо, право и задължение, което не може да бъде отнето.

Поддържа се, че обществото е делегирало своето право на информация и на публичен дебат за дейността на трите власти, и за целта е формулирало професионалните ангажменти на журналистите, които в името на общественото благо се занимават със събирането, подреждането и разпространяването на определен тип информация.

Това делегиране на права и задължения наотварва журналиста с обществено задължение да реализира правото на свободно самоизразяване в съответна форма.

Отбелязва се, че при формулирането и на правата, и на ограниченията текстовете на трите конституционни разпоредби, предмет на тълкуване, пряко кореспондират с чл.10 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и с чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права.

Свободата на изразяване се поставя в основата на плурализма и на обмена на идеи и мнения, и в този смисъл чл.39 от Конституцията се определя като гаранция на демократичното общество. Във връзка с формулировката (на ал.2 на чл.39) "призоваване към вражда или насилие над личността" се подчертава, че "само прякото и категорично твърдение, което придава на съобщението характер на послание с призивен характер и подбуда към действие, обема предвидения от законодателя престъпен състав" и в този смисъл самият факт на съобщаването не може да се разглежда като консумиране на посочения престъпен състав, така че фактът на избор на темата и на обекта на съобщението не може да се отъждествява с възможния социален ефект. Ето защо хипотетичната нагласа на реципиента не е основание за спиране или трансформиране на информационното съобщение.

Според това становище чл.40 от Конституцията е логично обвързан с предходния чл.39 и отразява факта, че индивидуалното човешко право се институционализира чрез медиите. Свободата на медиите - продължава тази теза - всъщност принадлежи на владетеля на правата - на гражданина, и се явява институционализирано, обобществено право, производно на човешкото право на изразяване. Автономността на медиите ("четвъртата власт") ги дистанцира от другите центрове на властта, условие е за демокрацията и се свързва с практическото делегиране на правата на журналистите. Понататък в становището се съдържат някои уточнения на понятието "цензура", а във връзка с тълкуването на чл.40, ал.2 от Конституцията се обръща внимание върху обстоятелството, че конституционният законодател е отнел на изпълнителната власт качеството на арбитър за "добро" и "зло" в сферата на свободата на словото и е предоставил преценката за това на независимата съдебна власт. С това конституционно ограничение на прерогативите на изпълнителната власт е обоснована недопустимостта на отказа за журналистически достъп до обществено значима информация, която не е специално защитена от закона. Поддържа се, че по този начин се обсебва основна свобода на народа, която съставлява неделима част от неговия суверенитет, и се нарушава чл.1, ал.3 от Конституцията.

Конституционният съд, след като обсъди развитите в искането и от заинтересуваните страни становища, приема следното:

1. Трите конституционни разпоредби, които са предмет на тълкуване, в своята съвкупност се отнасят до комуникационните права и свободи на гражданите.

Анализът на обсъжданията, проведени от Комисията по изработване на проект за Конституция и от Великото народно събрание (ВНС) при приемането на тези три текста и въобще на глава втора от Конституцията показва, че конституционният законодател се е ръководил и е пренесъл в текста на глава втора идеи и разрешения от ратифицираните към този момент и влезли в сила за Република България два международни акта (договора) - Международния пакт за икономическите, социалните и културните права и Международния пакт за гражданските и политическите права (съответно МПИСКП и МПГПП).

Стремежът към придържане към международните стандарти личи и от идеята разпоредбите, които се отнасят до основните права, да бъдат съобразени и с неподписаната към този момент Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), както и от отбелязването, че този раздел от Конституцията е най-непосредствено свързан с международните задължения на страната и с международното право.

Обсъждан е и въпросът за характера на отделните права, доколкото те са абсолютни или е допустимо тяхното ограничаване - от самата Конституция или чрез закон, за обсега на конституционната регламентация на основните права от гледище на въвеждането на конституционна гаранция за тяхното упражняване и стесняване на възможността за ограничаването им чрез закон.

При обсъждането на разпоредбата, която в окончателно приетия вариант съставлява чл.40, ал.1, е предложено (и отхвърлено) въвеждането на текст в смисъл, че закон урежда организацията и контрола върху националните средства за масова информация. Приемането на такъв закон е предвидено в – 6 от Преходните и заключителните разпоредби, но е отхвърлена идеята в наименованието да се включи и понятието "контрол", а бъдещият закон да обхваща и печата. Изказано е - във връзка с правото на информация - мнение за добавяне на текст в смисъл, че чрез закон се урежда получаването и предоставянето на информация чрез средствата за масово осведомяване.

При окончателното формулиране на текста, станал чл.39, е отхвърлена идеята вместо въвеждане на ограничения (в ал.2), първата алинея да завърши с израза "освен в случаите, забранени от закона". Подчертано е, че гаранциите за упражняване на правото свободно да се изразява мнение трябва да бъдат конституционно установени, както и че на конституционно равнище трябва да се определят ограниченията на това право. Изброяването на тези ограничения е изключило израза "добрите нрави", като е изтъкнато, че то увеличава възможностите за въвеждането на цензура, а при формулирането на ограничението, според което това право не може да се използва за разпалване на вражда, са отпаднали квалификации като "расова", "етническа", "национална", "религиозна", "класова" и др.

Дискусията във връзка с чл.40 включва предложението към печата и другите средства за масова информация (ал.1) да бъдат добавени и киното, театърът и другите изкуства, а също и идеята спирането и конфискацията на печатно издание (по ал.2) да става при условията, предвидени в чл.39, ал.2. По повод първото от тези предложения е посочено, че материята се урежда от друга разпоредба (вж. чл.54, ал.2), а във връзка с второто е възприет подход на стесняване ("редуциране") на основанията, при които са допустими спиране и конфискация, за да се приведат в съответствие тези възможности със забраната за цензура.

Дискусията съдържа още мнения за различното третиране на националните електронни медии от останалите, от една страна, и на електронните в сравнение с печатните, от друга. Изтъкнато е значението на собствеността върху радиочестотния спектър и върху средствата за масова информация.

2. Изложението в преходната точка относно създаването на трите разпоредби позволява на Конституционния съд да направи своите първи тълкувателни изводи:

За конституционния законодател значимостта на правата, които са уредени в разпоредбите на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията, произтича преди всичко от тяхната принадлежност към общопризнати ценности, закрепени и в основни международноправни актове.

Отделните права са уредени преди всичко като индивидуални права на личността. Независимо от това свободата на печата и на останалите средства за масова информация се схваща по-скоро като институционална. Акцентирано е върху забраната на цензурата.

Въпреки че отделните разпоредби са приети като установяващи отделни (самостоятелни) права, отчетено е в известна степен наличието на функционална връзка и взаимозависимост между тях. Това личи преди всичко при формулирането на ограниченията за упражняване на разглежданите права. При установяването на тези ограничения конституционният законодател излиза от стремежа те да бъдат регламентирани на конституционно равнище, за да се осигури конституционна закрила на самите права и да се ограничи сферата на законодателна регламентация.

Отделните ограничения са разглеждани като средство за защита на друг (личен или обществен) интерес.

Допустимо е тълкуването на трите конституционни разпоредби да се извърши и в съпоставка с релевантните международноправни норми - чл.10 ЕКПЧ и чл.19 МПГПП.

3. Конституционният съд намира, че искането за тълкуване, макар и да визира всяка от трите разпоредби, респ. предвидените в тях ограничения поотделно, се основава на разбирането, че трите текста в тяхната цялост уреждат една съвкупност от права, обединени от правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява, както и от правото да се търси, получава и разпространява информация. Така искането е прието за разглеждане и поради това трите текста трябва да бъдат обсъдени най-напред в тяхната систематична и функционална връзка.

Водещ сред тях - не само от гледище на реда на подреждане - е чл.39, който в своята първа алинея установява правото свободно да се изразява и разпространява (чрез различни изразни средства) мнение. Езикът на чл.39, ал.1 е в най-голяма степен близък на израза на чл.10, ал.1 ЕКПЧ - "право на свобода на изразяване на мнение" - обстоятелство, което на първо място позволява тълкуването на текста да се извърши в контекста на международноправните актове и, от друга страна, дава възможност чрез тълкуването му да се открият заложените в него виждания на конституционния законодател относно значимостта (ценността) на комуникационните свободи въобще, както и да се формулират функционални критерии (и съображения), които определят тяхната относителна важност и ги поставят в съотношение с други, конкуриращи права, от което произтичат основания за ограничаването им.

Акцентът в чл.39, ал.1 е поставен върху правото свободно да се изразява и разпространява мнение. Правото обхваща и възможността (свободата)

мнението да се разпространява чрез различни средства, вкл. чрез печат, радио, телевизия и др. В този смисъл изразът "право свободно да се изразява и разпространява мнение" е по-широк в смисловото си съдържание от използваните като негови синоними "свобода на словото", "свобода на печата" и др. Той има характер на родово понятие, което интегрира останалите и същевременно обозначава едно самостоятелно право.

Разглеждано само за себе си, правото по чл.39, ал.1 е преди всичко индивидуално право на личността. Конституцията го предоставя на "всеки". И въпреки че, както показва крайният анализ, "всеки" включва и физически, и юридически лица, то пряко се свързва със свободата на мисълта (чл.37, ал.1) и убежденията (чл.38) и е свързано с достойнството на човешката личност, което е издигнато във върховен принцип от преамбюла на Конституцията, а гарантирането му от държавата е основно конституционно начало (чл.4, ал.2). Впрочем, в единственото досега по-пространно тълкуване на разпоредбата на чл.39, ал.1 от Конституцията, направено инцидентно от Конституционния съд в Решение № 15 от 28 септември 1993 г. по к.д. № 17/1993 г. (ДВ, бр.88 от 1993 г.), е изтъкнато преди всичко това функционално съображение, но правото е разгледано и в по-общ конституционен и функционален контекст: "Без то да се абсолютизира или да му се придава особено място в някаква йерархия от ценности и на права, значението му е фундаментално за установения конституционен ред. За личността правото ѝ да изразява своето мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук изображение или по друг начин (чл.39, ал.1) изглежда иманентно на нейната същност и за възможността ѝ да се реализира в социалната реалност. Свободата на мнение действа като ограничител за регулативните възможности на държавата в редица сфери на обществения живот. Това право стои в основата и на политическия плюрализъм (чл.11, ал.1), и на недопустимостта да се монополизира политическата, идеологическата и духовната сфера въобще (чл.11, ал.2), както и на други права (напр. правото на информация по чл.41, ал.1)."

4. Продължавайки този анализ за нуждите на тълкуването по настоящото дело, Конституционният съд намира, че той трябва да бъде разширен, като се преутвърди ценността на функцията на правото по чл.39, ал.1 да служи като средство за изява (себеизразяване) на човешката личност и за нейното развитие, за защита на достойнството ѝ и, от друга страна, като се посочи, че същото право има и други субекти и изпълнява и други функции.

В самото искане ценността на свободата на изразяване на мнения е обоснована с функцията ѝ да бъде определяща за демократичната структура на управление и се свързва с възможността за свободни избори и за образуване на опозиция. Подчертано е, че правото да се критикува едно правителство е основен показател за свободно и демократично общество, както и че свободата на изразяване е в основата на всяко свободно общество.

По подобен начин е обоснована функцията на правото свободно да се изразява мнение и в посочените в раздел първи становища, в които се поддържа, че е невъзможна реална демокрация без добре информирано обществено мнение, без свободно право на достъп до информация и без наличието на независими от властта електронни и печатни медии, тъй като самата философия на демокрацията изисква основните решения за управлението на страната да се вземат по волята на мнозинството, а суверенът в демократичното общество - народът - има неоспоримо право да бъде пълноценно и обективно информиран за дейността на избраните от него пълномощници и органи.

С осигуряване функционирането на политическата демокрация се обосновава преди всичко значимостта на свободата на словото и в редица ключови решения на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ). В синтезирана форма основните положения, развити от ЕСПЧ в това отношение, могат да бъдат представени така:

Свободата на словото представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество и е едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Тя важи не само за "информация" или "идеи", които намират благоприятен прием или не се считат за обидни, или са приемани с безразличие, но също така и за тези, които обиждат, шокират или смущават държавата или която и да е друга част от населението. Такива са изискванията на плюрализма, толерантността и търпимостта, без които едно "демократично общество" не би могло да се нарече такава.

Видно е, че в юриспруденцията на ЕСПЧ правото свободно да се изразява мнение пряко се свързва с участието в демократичния процес. Оттук се извежда и задължението на масмедията да предоставят информация и идеи, засягащи въпроси от обществен интерес, произтичащо от правото на обществеността да ги получава, тъй като по този начин ѝ се предоставят средства за откриване и съставяне на мнение за позициите на участниците в политическия дебат. Същевременно, наред с осигуряване свободата на политическия дебат, въпросът за правото свободно да се изразява мнение се поставя в по-широките рамки на комуникационните права въобще.

5. Точно тези рамки се покриват от трите текста, които българската конституция е посветила на комуникационните права. Въпреки че не се използва от Конституцията, изразът "комуникационни права" е според Конституционния съд подходящо обобщаващо понятие за правата, прогласени в чл.чл.39, 40 и 41 от Конституцията.

Откритото по-горе като водещо право свободно да се изразява мнение, което произтича от ненакърнимостта на човешкото достойнство, свободата на мисълта и самоопределението на личността, е, както се отбеляза, едновременно самостоятелно право, от една страна, и своеобразно родово понятие, което обема останалите права, прокламирани в разпоредбите на чл.39 - 41 от Конституцията. Като най-съдържателно то в известен смисъл инкорпорира другите. Независимо от това трите разглеждани разпоредби съдържат - наред с основното право - един каталог на допълнителни, специфични права: свобода на печата, свобода на другите средства за масова информация (преди всичко радио и телевизия), право да се търси, получава и разпространява информация. Свободата на печата и другите средства за масова информация са конституционно гарантирани със забраната на цензурата, а правото да се търси и получава информация (чл.41, ал.1) - със задължението на държавните органи да я предоставят.

Пространната и разгърнатата уредба, избрана като подход от конституционния законодател, показва, от една страна, отношението към разглежданите права и специалната защита, с която са удостоени. От друга страна, открояването на отделни права, които попадат в общата категория "право свободно да се изразява и разпространява мнение", обогатява съдържанието на това право и позволява да се формулират прецизно съдържанието на различните му проявни форми, гаранциите за тяхното упражняване и ограниченията, на които могат да бъдат подлагани.

Освен това Конституционният съд намира за уместно да отбележи, че за разлика от конституционни разрешения в други страни и от практиката по приложението на чл.10 ЕКПЧ посочените разпоредби не включват директно в свободата на изразяване и правото на артистично изразяване. На него е посветена отделна разпоредба - чл.54, ал.2 от Конституцията, според която свободата на художественото, научното и техническото творчество се признава и гарантира от закона. Независимо от това следва да се има предвид отбелязаното вече разбиране, че понятието "изразяване" не е ограничено до словото, а включва множество от разнообразни средства за изразяване на мисли, мнения, информационни данни и убеждения, а даже и емоции и интуиции.

Изброяването на отделните права, направено по-горе, което може да бъде по-окупнено, а и по-детайлно, показва още, че качеството на субект на съответно право е придадено и на индивида, в едни случаи, и на предприятия, в други случаи, и на институции, на трето място. Следователно правото свободно да се изразява мнение, схващано и като общо, основно право и от гледище на специфичните му проявления, не е единствено и само едно

индивидуално право, което може да бъде разглеждано и интерпретирано като защитно право, но е същевременно и една институционална гаранция и в този смисъл притежава и позитивни аспекти от гледна точка на задълженията на държавата. Това положение проличава при отделното тълкуване на разпоредбите, но и при систематичното тълкуване на трите текста в тяхната съвкупност - с оглед на взаимната обвързаност между тях и на цялостния конституционен контекст, в който се намират, е възможно да се направи по-цялостен функционален анализ и да се изработи концептуален подход към тях в следния смисъл:

Традиционно третиран и уреждани като индивидуални, правата, отнасящи се до свободата да се изразява и разпространява мнение и да се търси, получава и разпространява информация, се свързват не само с "мнението" на отделната личност и с възможностите за самоизразяване на индивида и осъществяването на контакт с останалите, но и с образуването на едно общо публично пространство, в което освен размяната на индивидуални мнения - и като резултат от нея - се формира и обществено мнение. Тук наистина връзката с демократичния процес е най-пряка и може да бъде обоснована непосредствено на основата на конституционния текст. Излишно е да се доказва, че цялостната ни конституционна уредба е построена върху демократичните принципи, същности за които са разнообразието (плюрализмът) на гледни точки, недопустимостта да се монополизира публичното пространство, възможността да се формира и изразява политическа воля.

Тази конструкция, която Конституционният съд обосновава единствено като се придържа към правомощието си да тълкува конституцията (чл.149, ал.1, т.1), е само един от възможните концептуални подходи. В този смисъл Конституционният съд намира за уместно да се въздържа от други теоретични или чисто умозрителни построения, още повече, че не е възможно да бъдат а priori изследвани всички хипотези, които могат да възникнат на плоскостта на чл.39 - 41 от Конституцията.

Във всеки случай трябва да се отбележи, че също в конституционния текст може да бъде открито и едно друго равнище - това на гражданското общество, което, без да бъде противопоставяно на държавата, представлява и една самостоятелна среда, в която личностните изяви и междучовешкото общуване се осъществяват не непременно с оглед на демократичния процес и управлението. Естествено е, разбира се, че никоя обществена сфера не съществува сама за себе си и изолирано от останалите, така че избраният функционален анализ, посочен по-горе, обема в себе си многообразието от аспекти, които характеризират изявите на личността, междуличностното общуване и формирането на публично пространство, в което размяната на мнения води до създаването и на обществено мнение. По този начин правото свободно да се изразява мнение се явява условие за еднакво (равно) участие в демократичния процес на взимане на решение и, от друга страна, средство за осъществяване на демократичен контрол.

6. Конституционният съд смята, че тази интерпретация на разпоредбите на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията произтича не само от разглеждането им в контекста на цялостната конституционна уредба, но и от конкретното тяхно съдържание.

Както се отбеляза, трите текста са обединени от обща идея. В основата ѝ лежи постановката, че основните права се предоставят на индивида. Впрочем, това следва и от наименованието на глава втора от Конституцията. Нито видът на прокламираните в разглежданите разпоредби права обаче, нито съдържанието на тези права позволяват такава еднозначна характеристика. Конституционните разпоредби, които защитават правото свободно да се изразява мнение, съставляват закрита не само за автора на мнението (респ. на този, който го изразява, доколкото може да е различен от субекта на гледната точка), но и съответната общност (публика) като цяло, за да може да ѝ се осигури достъп до съобщаваното (изразяваното) мнение или информация въобще. Като прокламира изрично - в отделна разпоредба (чл.40, ал.1) - свободата на средствата за масова информация и въвежда забраната на цензурата, Конституцията прави това не с цел да удостои тези институции (или работещите в тях журналисти) с някаква специална привилегия, която ги отличава от останалите в противоречие с принципа на равенството (чл.6), а защото смята, че те имат и изпълняват една необходима обществена функция да предоставят информация на обществото като цяло. И още - когато чл.41, ал.1 от Конституцията гарантира правото да търси, получава и разпространява информация на всеки, текстът също имплицира "привилегирован" достъп до информацията с цел тя да бъде предоставена на обществеността като цяло. В този смисъл не може да получи еднозначен отговор и въпросът, кому принадлежат основните права по чл.39 - 41 от Конституцията. Според Конституционния съд носители на тези права - съобразно конкретната хипотеза - могат да се явят както индивидът, така и обществеността. Съображенията, които могат да се открият във възприетия конституционен модел, целят закрита и на индивидуалното право, и на правото на обществото да бъде информирано. Ето защо функционалният подход, очертан по-горе в т.5, с който Конституционният съд си служи, в най-голяма степен отразява действителната гледна точка на конституционните разпоредби и в този смисъл може да служи като отправна позиция за законодателя и най-вече за правоприлагащите, на първо място правораздавателните, органи.

Без откритите отделни носители на права да бъдат противопоставяни, което на практика не изключва възникването на конфликти между тях, възприетото тълкуване се основава на идеята за баланс, която конституционният законодател е прокарал, включително чрез въвеждането на ограничения при упражняването на разглежданите права.

В своята цялост тълкуваните разпоредби са предназначени да служат на индивида, общността и обществото като цяло. Такава е и целта на разнообразието от отделни, специфични права, които се обхващат от категорията "право на изразяване", защото обогатява и разширява съдържанието на общата концепция. Самата природа на свободата на изразяване я прави едновременно и цел, и средство. В този смисъл посочената възможност за възникване на конфликти между носителите на отделните интереси, които разглежданите права защитават, визира положение, при което се нарушава вътрешният баланс между индивидуалните и обществените измерения на правата, респ. между индивида, от една страна, и обществото, от друга. Въпросът за външния баланс, т.е. за съотношението между упражняването на свободата на изразяване и други фундаментални права, се разрешава чрез установяването на ограничения.

7. Самите ограничения представляват същинския предмет на искането за тълкуване. Тяхното наличие в конституционните текстове показва на първо място, че независимо от неговата ценност, правото свободно да се изразява мнение не е абсолютно. Неговите граници се определят от ограниченията за упражняването му, въведени от Конституцията, и установяването на тяхното основание и съдържание е от значение за действителния обем, в който то се реализира, защото очертава дистанцията, на която се намира от абсолютната свобода.

Като отбелязва, че разглежданото право не е абсолютно, Конституционният съд обозначава по този начин неговата относителна ценност в съответствие с конституционната му уредба, а не за да подцени значението, което неговите функции имат за индивидуалното и общественото развитие. Същевременно, като се придържа към концепцията, възприета в посоченото по-горе свое решение от 1993 г., съдът не намира нормативни основания за установяване на йерархия на основните права.

Тъй като Конституцията защитава и други ценности, респ. права и интереси, чието реализиране може да ги постави в конкуренция с разглежданото право, оправдано е да се допусне ограничаването му. Съобразно възприетия от българската конституция модел е необходимо рамките на тези ограничения да бъдат очертани прецизно, за да се определи и пространството, в което законодателят, администрацията и съдебните власти могат да оперират. Задача на Конституционният съд е да упражнява контрол за конституционност (по реда на чл.149, ал.1, т.2).

Степента, в която е допустимо ограничаването на правото свободно да се изразява мнение, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че се позволява изключение.

В чл.57, ал.2 от Конституцията се съдържа едно общо положение за всички права (включително и за разглежданите), което не допуска злоупотреба с тях или упражняването им по начин, който накърнява права или законни интереси на други. Освен това съгласно следващата алинея, трета, на чл.57 при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение се допуска със закон временно ограничаване на упражняването на отделни права на гражданите. Изключенията от тази възможност, изброени в текста, не включват правата по чл.39 - 41 - обстоятелство, което също указва, че те нямат абсолютен характер. Необходимо е още веднъж да се подчертае, че чрез изтъкването на това обстоятелство Конституционният съд не цели да омаловажи тяхната ценност, а обръща внимание върху неговото съществуване. Във всеки случай водещ е принципът на чл.57, ал.1, според който основните права са неотменими, така че възможността по чл.57, ал.3 трябва да се прилага ограничително (ограничение на ограничението).

Основанията за ограничения, които самите разпоредби на чл.39 - 41 съдържат, могат да бъдат класифицирани по групи интереси така:

- от гледище на защитата на конституционно установения ред (чл.39, ал.2 и чл.40, ал.2);
- за защита на националната сигурност (чл.41, ал.1);
- запазване на обществения ред и превенция на престъпността (чл.39, ал.2, чл.40, ал.2 и чл.41, ал.);
- защита на здравето и морала (чл.40, ал.2 и чл.41, ал.1);
- защита на репутацията и правата на другите граждани (чл.39, ал.2, чл.40, ал.2, чл.41 ал.1, чл.41, ал.2);
- съображения за запазване на тайна (чл.41, ал.2).

Колкото и условна да е тази класификация, Конституционният съд я прави, за да обърне внимание на един проблем във връзка с тълкуването на отделните ограничения. Той се отнася до това, дали самите ограничения подлежат на известна йерархизация, т.е. дали Конституцията ги равнопоставя или е допустимо да се подреждат по важност и в зависимост от това в различна степен да бъдат противопоставяни на свободата на свободното изразяване на мнение, като им се предоставя защита за негова сметка. Като намира, че не е уместно да се въвеждат априорни виждания, Конституционният съд счита за необходимо да посочи съществуването и на този въпрос, оставяйки практиката да изработи сама свои критерии и същевременно отбелязвайки, 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 друго, е най-голяма.

8. Необходимо е също така да се обърне внимание и върху един друг аспект на приложението на разглежданите конституционни разпоредби, без и той да бъде предрешаван.

Общоприето е схващането, че основните конституционни права имат отбранителен (защитен) характер спрямо държавата, поради което са наричани още "негативни", защото упражняването им изисква от държавата да се въздържа от намеса. (Вън от споменатите "позитивни аспекти", които се проявяват преди всичко по отношение на медиите и предстои да бъдат разгледани във връзка с чл.40, ал.1).

Предвид ценността и значимостта на основните права, сред които разглежданите заемат особено място, въпросът който се поставя, е дали те функционират изцяло (и само) в публичноправната сфера или могат да въздействат и върху частноправната сфера. В този смисъл същият въпрос може да бъде формулиран и така: допустимо ли е пряко приложение на тези права и в частноправните отношения между субектите на гражданското право. И по този въпрос обаче Конституционният съд преценява за уместно само да обърне внимание на проблема и в рамките на общата си тълкувателна задача да посочи, че може да съществува и такова мислене, без априорно да постулира насоката на правното развитие.

III

1. Като се придържа към предмета на тълкуване, очертан в искането, въз основа на което е образувано делото, Конституционният съд намира, че във връзка с чл.39, ал.1 от Конституцията още веднъж трябва да бъде подчертано значението му на водеща разпоредба. Установеното в нея право е своеобразно "право-майка" на всички останали комуникационни права; те произтичат от него. Конституцията гарантира и защитава свободата да се отстоява мнение и то да се прави достойно на останалите (т.е. да се комуникира до публиката) - както като лично поведение, така и като социален процес, независимо от съдържанието на мнението. Понятията "изразява" и "разпространява" не се свеждат до "словото", а обхващат многообразие от средства и способности за изразяване на мисли, мнения, възгледи, информация и данни. (Оттук се извежда и определението "комуникационно", съответно "комуникационни".) Правото свободно да се изразява мнение обхваща всички средства, които "пренасят" или разпространяват мнения, идеи или информация, независимо от съдържанието или от способа за "пренасяне". То предполага наличието на субект, който огласява дадено мнение. Конституционната защита обаче обхваща и източника на мнението (информацията), и самото му "пренасяне", и получателя му.

Широката формулировка на конституционния текст отразява, от една страна, фундаменталното значение на прокламираното право като присъщо на едно демократично и плуралистично общество. В него се концентрират и възможностите за реализация на индивида като равноправен участник в обществената дискусия, и като следствие на това - и възможността да се създава информирано мнение у останалите (индивидуално и обществено), полезният ефект от което - в крайна сметка - се проявява в начина, по който обществото води своите дела. В неговата абсолютна форма това право е намерило израз в разпоредбата на чл.69 от Конституцията, която предвижда наказателна неотговорност на народните представители за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание.

От друга страна, като не ограничава средствата за разпространение, с които разполага "всеки" (в смисъл и на физически, и на юридически лица), чл.39, ал.1 систематично се свързва с чл.40, ал.1, където е дадена специалната уредба на определени средства. Що се отнася до ограниченията, на които разглежданото право може да бъде подлагано, тяхното изброяване в ал.2 на чл.39, доколкото е свързано със защитата на други, също ползващи се с конституционна закрила ценности, следва да бъде преценявано като изчерпателно, доколкото ограничения не могат да бъдат налагани от страна на държавата на други, непосочени в текста основания. Освен това, както бе отбелязано във връзка с историята по създаване на разглежданите конституционни текстове, ограниченията са установени на конституционно равнище и е недопустимо въвеждането на други със закон.

Обхватът на действие на конституционно установените ограничения е в зависимост от изясняването на действителното тяхно съдържание и от

прилагането им от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт в съответствие със смисъла, вложен в конституционния текст.

Доколкото е възможно да се проявяват неформални ограничения, тяхното отстраняване е въпрос на формиране на съответна "култура" - задача, на която служи и настоящото решение на Конституционния съд. Също бъдеща задача на Конституционния съд е контролът за конституционност върху закони, които могат да лишат от съдържание конституционните гаранции за ефективно упражняване на правото на свободно изразяване.

Чрез средствата на тълкуването на разпоредбата на чл.39, ал.2 от Конституцията по отношение на отделните основания за ограничаване може да бъде изтъкнато следното:

- Накърняването на правата и доброто име на другото е основание за ограничаване на възможността свободно да се изразява мнение както по силата на общата ограничителна разпоредба на чл.57, ал.2, така и с оглед на възприетата структура на чл.39, в който правото на мнение се ограничава заради друго, конкуриращо право. В случая това е правото на лично достойнство, чест и добро име, което съгласно чл.32, ал.1, изр.1 от Конституцията е също защитено. Наред с правото на личен живот (изр.1 на същата разпоредба), тайната на кореспонденцията и неприкосновеността на жилището - все конституционно защитени права, става дума за един комплекс от интереси, които формират обособената интимна сфера на човека, за навлизането в която трябва да съществува преграда, съобразена с морала и манталитета на разумно мислещите хора. Информацията, свързана с интимната човешка сфера, е в най-малка степен от обществен интерес в смисъла, който се обуславя от функциите на комуникационните права, така че превръщането ѝ в публично достояние не непременно може да се защити с общите съображения, с които се обосновава ценността на свободата на изразяване на мнение. Тук трябва да се прави разлика между обществен интерес от факти и информация, които обслужват обществената дискусия, и такива, по отношение на които интересът е равнозначен на любопитство. Във връзка с това може да се направи още едно разграничение: между информация и идеи, които се правят публично достояние в контекста на политическия и въобще обществения дебат и такива, които не попадат в този контекст. Принадлежащите към първата категория определено се ползват с по-висока степен на защита. Тук не става дума за нормативно удостояване на една категория изказвания с по-висока стойност за сметка на други, каквото не може да бъде открито в конституционния текст, а за различие, което се прави на основата на обективната обществена полезност, за нееднакъв принос към публичната дискусия. В този смисъл "критичните мнения, както и ...факти", които биха могли да имат негативно влияние за авторитета на дадена личност и които според искането не бива да бъдат изключвани, могат да имат различен характер от гледище на своята насоченост и предназначение, така че да бъдат третирани различно. Уместно е да се отбележи, че в приложението на международноправните актове по този въпрос и преди всичко във връзка с чл.10 ЕКПЧ се е оформяла тенденция към обосноваване на известно "позитивно" задължение на държавата да интервенира спрямо свободата на изразяване на мнение, за да се защитят други индивидуални права, които принадлежат към интимната сфера на личността.

Повдигнатият в искането въпрос обаче насочва към друг аспект на разглежданото ограничение, когато то се прилага спрямо изказвания (мнения, факти, твърдения, информация), отнасящи се до политически фигури и държавни служители, и представляващи критика спрямо тях. В искането това разграничение се прави във връзка с чл.40, но Конституционният съд намира, че систематичното му място е тук. В конституционния текст такова разграничение не е прокарано, но то може да бъде направено на основата на възприетия в раздел II принципен подход към разглежданите права, който отдава приоритет на свободата на изразяване като конституиращ фактор на демократичния процес. От гледна точка на ценността на правото да се изразява мнение за свободата на политическия дебат - като част от публичната дискусия, изказванията, които засягат дейността на държавните органи или съставляват критика на политически фигури, държавни служители или правителството, заслужават по-високо ниво на защита. Оттук може да се заключи, че държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица.

Като достига до този извод, Конституционният съд същевременно намира за необходимо да отбележи, че реализацията на това положение е въпрос на законодателна уредба (напр.на електронните медии от гледище на уредбата на контрола върху програмите им, лицензирането и т.н.), на политическа и административна практика (предвид и на неформални интервенции) и на съдебна практика по наказателни и граждански дела (във връзка с престъпленията обиди и клевета и по повод обезщетения за вреди с неимуществен характер). Конституционният съд не смята за правилно в рамките на настоящото тълкуване да препоръчва критерии на съдилищата, чиито актове всъщност могат да се окажат много често накърняващи правото на изказвания, нито за уместно да се тълкуват етични категории, които са в зависимост от годността на обществото да бъде толерантно, както и да уважава честта и достойнството на личността.

В заключение и в обобщен вид тълкуването на това рестриктивно основание показва, че то има водещо значение и в най-голяма степен позволява да се осъществява намеса спрямо правото да се изразява и разпространява мнение, защото въвеждането му цели да осуети накърняването на правата и законните интереси (сред тях и доброто име) на другото, т.е. ценности, които са също иманентни на човешката личност. Що се отнася до прокараното разграничение между различни категории изказвания, то е допустимо не на нормативна основа, а само с оглед на отбелязаното във връзка с функциите на разглежданото право. Ето защо, Конституционният съд не квалифицира едни изказвания като по-ценни от други, а като тълкува установените в Конституцията основания за ограничения, приема, че в едни случаи възможността за намеса е по-голяма отколкото в други, без да се ограничава критичната публична дискусия.

- Призоваването към насилствена промяна на конституционно установения ред като рестриктивно основание е счтено в искането за саморазбиращо се, поради което Конституционният съд не го разисква. Нужно е да се отбележи само, че изказванията, на които е отказана конституционна защита в тази хипотеза, трябва да призовават към насилствена промяна на конституционно установения ред, т.е. към разрушаване на демократичния конституционен строй по немирен начин, което може да доведе и до суспендиране на конституцията, както се поддържа в искането. Впрочем, достатъчно е да се изтъкне, че такива изказвания очевидно не допринасят за формиране на демократични мнения, така че въобще не съществуват основание да им се предоставя конституционна защита. Освен това нормата се явява и защитна по отношение на самата Конституция.

- Изключени от обхвата на защита на свободата на изразяване са и изказвания, които съставляват призови към извършване на престъпления или към насилие над личността - две хипотези, които в искането са посочени като ненуждащи се от тълкуване.

- Що се отнася до изказвания, които са насочени към разпалване на вражда, очевидно е, че текстът не отказва защита на многообразието на мнения, които могат да се окажат противопоставени. 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.

Текстът - независимо че при приемането му са отпаднали редица квалификации - определено визира изказвания, които засягат интересите на социални групи. Тези групи могат да бъдат формирани по различен признак - расов, етнически, религиозен, политически, национален, социален, сексуален и т.н. Изключването на такива изказвания от обсега на защита е в съгласие с прокламираната в преамбюла на Конституцията като общочовешка ценност търпимост, с изискването за поддържане на търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания (чл.37, ал.1, изр.2), със забраната да се създават организации, чиято дейност е насочена към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда

(чл.44, ал.2). По силата на важни международни договори държавите могат да обявяват за нарушение, наказуемо от закона, пропагандирането на омраза на расова, национална или религиозна основа (срв. чл.4 от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация, както и чл.162 - 164 НК). Правата, които нормите срещу изказвания, проповядващи вражда и омраза ("враждебна реч"), защитават, са със степен на значимост, която обосновава се противопоставя на правото свободно да се правят такива изказвания. Съдържанието на последните не съставлява принос за създаването на демократични мнения или демократична воля.

Общо принципно положение, отнасящо се до приложението на всички основания за ограничение, е, че при тяхното налагане - от органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт - трябва да се излиза от високата обществена значимост на комуникационните права и свободи, от което следва изискването за стеснително приложение на ограниченията. Без да се отклонява от разбирането, че разглежданите права и свободи не заемат особено място в някаква йерархия на основните права, Конституционният съд намира, че предвид функциите, които те изпълняват - в личностен и в обществен план - единствено обосноваването на друг, по-висш интерес, може да обуслови ограничения при упражняването им.

2. Проблематиката на чл.40, ал.1 от Конституцията далеч надхвърля резултатите от буквалния прочит на разпоредбата. Печатът и другите средства за масова информация, които се визират в нея, са преди всичко средства за разпространяване на мнения (информация, идеи и т.н.) чрез съответен способ - писмено, чрез звук и чрез изображение. И да не съществуваше чл.40, ал.1, свободата им, прокламирана в него, би могла да бъде извлечена от чл.39, ал.1. Разбира се, значимостта на текста се определя и от неговата последна част, в която се съдържа изрична забрана на цензурата.

Вън от това, обстоятелството, че конституционният законодател е посветил на средствата за масова информация отделна разпоредба, указва на особената им значимост в общия контекст на правото да се разпространяват мнения. По самата си природа и поради факта, че се разпространяват масово, те изпълняват една важна обществена функция да информират по въпроси от обществен интерес. Именно на средствата за масова информация е присъщо да служат като форум за размяна на различни идеи и информации по многообразието от проблеми от обществен интерес, както и да създават обществено мнение, като по този начин придобиват важната обществена функция да информират обществото и да служат като фактор, който се грижи за неговите интереси. Служейки едновременно и като посредник на идеи и информация ("медиум"), и като фактор за формиране и въздействие на обществено мнение, средствата за масова информация се намират в конституционно положение, което се определя от чл.40, ал.1 в систематичната му обвързаност с разпоредбите на чл.39 и чл.41. Следвайки възприетия принципен подход в този смисъл, Конституционният съд на първо място смята, че трябва да се разграничи печатът от другите средства за масова информация. Без да е напълно ясно, дали конституционният законодател съзнателно ги е посочил отделно или е целял да отвори печата заради алузията с традиционния израз "свобода на печата", конституционният им статус не е еднакъв. Разбира се, по отношение на всички действия прокламираната в чл.40, ал.1 свобода спрямо държавната намеса. Това отбранително право е най-силно спрямо печата, който по дефиниция не е свързан с държавата и е институционално, финансово и технически отделен от нея. По отношение на печата държавната намеса може да се изрази единствено в ограниченията, които произтичат от чл.39, ал.2, както и в специалните мерки (спиране и конфискация) при условията на чл.40, ал.2. При наличието и на категорична забрана на цензура, на други ограничения печатът не подлежи. В изключването на каквато и да е намеса от страна на държавата се състои задължението ѝ да му осигури условия да изпълнява своите функции. Тук - с оглед на чл.41, ал.1 от Конституцията - може да се обоснове и задължението за предоставяне на информация, което държавните органи имат, но то е задължение спрямо всички средства за масова информация, защото по този начин се реализира правото на индивида и на обществото да бъдат информирани ("да знаят"). На плоскостта на разглежданото конституционно положение на отделните средства за масова информация субективният юридически аспект на свободата на печата защитава индивиди и предприятия (в смисъл на издателите), ангажирани в създаване и разпространяване на печатни издания, от държавата. Доколкото има обективен юридически аспект, той защитава институцията "свободен печат". Издателите на печата са в истинския смисъл пазарни субекти, по-скоро пазарни са механизмите, които определят вида и броя на изданията и оттам - разнообразието от гледни точки.

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 разпоредби - е предвидено създаването на законодателна уредба, макар и само за националните телевизия и радио. Тази законодателна задача, поставена от Конституцията на Народното събрание стои все още неизпълнена, още повече при наличието на два сериозни сигнала, отправени до парламента от Конституционния съд (Решение № 16 от 19 септември 1995 г. по к.д. № 19/1995 г. и Решение № 24 от 12 декември 1995 г. по к.д. № 30/1995 г.).

От друга страна, общоприето е - и Конституционният съд се позовава на това положение, - че ефирните електронни средства за информация се намират в особено положение поради юридически, финансови, технически или технологични причини. Съгласно чл.18, ал.3 от Конституцията държавата осъществява суверенни права върху радиочестотния спектър, който е среда за разпространение на излъчваните от радиото и телевизията програми по т.нар.ефирен път. Поради това неизбежна е намесата на държавата при разпределението на радиочестотния спектър, който - с оглед на достигнатото техническо равнище - представлява все още "ограничен ресурс". Следователно докато по отношение на печата е налице едно свободно предприемачество, което е вън от контрола на държавата в рамките на традиционното разбиране за защитния спрямо държавата характер на правото, свободата на ефирните електронни медии съдържа и обективни юридически аспекти, които обуславят активната намеса на държавата чрез законодателни средства. От това следва, че свободата на този вид средства за масова информация по чл.40, ал.1 не изключва интервенцията на държавата.

Съображенията, които налагат този извод, не се изчерпват с посочените изисквания за създаване на закон и за разпределение на ефира. От същия порядък е и забраната за установяване на държавен монопол върху разпръскването на радио и телевизионни програми (чл.18, ал.4 от Конституцията). Вън от това, за държавата съществува задължение по законодателен път да осигури условия, при които медиите могат да изпълняват своите функции, да информират обществото и да служат като негово средство за осъществяване на критична дискусия върху дейността на държавните органи.

Докато в случая с печатните медии балансът в проблематика се формира от само себе си, по технически и финансови причини това не е възможно в сферата на радиото и телевизията. В тази сфера не "всеки" по смисъла на чл.39, ал.1 е в състояние да бъде участник, така че гаранциите за свобода и за постигането на съдържателен баланс изискват специални мерки. Преди да бъде най-общо очертано възможното тяхно съдържание, още веднъж е нужно да се посочи основанието, на което такава регулация е въобще допустима. Тази допустимост изглежда поначало безспорна, но възпроизвеждането на общоприети разсъждения и оформили се модели не може да замести заложените в конституционния текст идеи, които Конституционният съд е артикулира чрез тълкуването. Ето защо, следвайки възприетия систематичен подход, съдът намира, че прокламираната в чл.40, ал.1 свобода на медиите функционира наред и в допълнение, в помощ на основното субективно право по чл.39, ал.1. Доколкото обаче правото по чл.39, ал.1 не може в преобладаващия брой случаи да се упражни от всеки поради причини от финансов и технически характер, специално в сферата на електронните медии, заради реализацията на това право, тяхното 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.

От това положение произтичат два основни извода:

- Свобода на електронните медии, разглеждани и като институции, е функционално свързана с правото по чл.39, ал.1, както и с правото да се търси, получава и разпространява информация по чл.41, ал.1. Тази функционална зависимост и обвързаност придават известен "обслужващ" характер на разглежданата свобода.

- Поради този характер на свободата на електронните медии, за да могат да се създадат условия те да изпълняват своите обществено значими функции, е допустима законодателна компетентност, която да регламентира организационните, структурните и финансовите параметри, в които те оперират.

Очертаването на тези параметри е допустимо - според преценката на Конституционния съд - само доколкото е важно да се открият конституционно защитените права, за които евентуалната законова регламентация трябва да държи сметка.

Те включват на първо място въпроси, свързани с управлението на радиото и телевизията, а те са в зависимост от начина, по който ще бъдат структурирани като независими и самостоятелни институции, както и от начина, по който се формират съответните управителни тела. 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. 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.

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.под.). На тази плоскост е възможно разнообразие от разрешения и Конституционният съд не е в състояние да се ангажира предварително с един или друг модел. Съществено е да се подчертае, че на съответните управителни или надзорни органи трябва да се гарантира 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 медиата.

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.

Законодателно разрешение трябва да намери и въпросът за достъпът 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 настоящото 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.

В светлината на изтъкнатото по-горе, позитивното задължение на държавата да осигури по законодателен път и чрез поведението на своите органи институционална независимост на радиото и телевизията не е самоцелно. То е предназначено да защити субективното право на плуралистична информация - както в посоката на огласяване на различни гледни точки, така и обратно: от гледна точка на правото на индивидите и на обществото да бъдат информирани. В този смисъл специален анализ изисква застъпеното в искането разбиране за съществуването на две измерения на свобода на средствата за масова информация: свободата от намеса от страна на държавата и свободата на журналистите от дадено средство за масова информация да изразяват свободно своето мнение в съответствие с характера, целите и политиката на съответната медия. Според следваната тук логика на търкуването свободата от държавата се предоставя на медиите като такива, за да могат те да изпълняват своите важни функции и отговорности. Тази свобода, естествено, обхваща и свобода от редакторска намеса в посочения по-горе смисъл. Тя е гаранция на правото на личността и обществото да получават пълна, плуралистична, балансирана и точна информация. В този контекст трябва да се разглежда и възможността на журналистите да се ползват от положението си на работещи в публична информационна институция. Като се остави настрана иначе немаловажният въпрос за възможно противоречие между изразителя на едно мнение и реципиента на изказването, тук меродавни на конституционно равнище са съображенията за многообразие и балансираност, които именно се ползват с конституционна закрила. Конституцията не е предоставила и няма основание да предостави засилена защита с цел натрапчивост, манипулативност и диктат на определени мнения.

На плоскостта на разграничението между публичните и частните средства за масова информация от отделен анализ се нуждае и разбирането за свободата на журналистите да изразяват свободно своето мнение в съответствие с характера, целите и политиката на съответната медия. То поставя въпроса за положението на работещите медии в контекста на отношенията със съответния притежател. Самата постановка на въпроса - "свобода... в съответствие с характера, целите и политиката на съответната медия" - съдържа ограниченията на свободата. Доколко евентуалният конфликт има конституционноправни аспекти или разрешението му е изцяло на плоскостта на частното право (трудова, гражданско и т.н.), е задача на бъдещото развитие на юриспруденцията.

Изложените съображения, свързани с конституционната свобода на електронните медии и задълженията на държавата в тази сфера, са адресирани най-вече към националните радио и телевизия, като неизбежно се предполага завареният от Конституцията и все още действащ режим. Както е ясно, в тази област задължението на държавата, квалифицирано като "позитивно" (за да се разграничи от "негативното задължение" за въздържане от намеса), се свежда до упражняване на законодателната ѝ компетентност, чрез която да осигури организационна, структурна и финансова независимост на радиото и телевизията. Освен въпросът за техния статут предмет на законодателна компетентност също е и положението на недържавните електронни медии - ефирни и неефирни. Във връзка с тях е необходимо да се подчертае, че става дума именно за законодателна компетентност, тъй като чрез специален закон е нужно да се уреди по ясен, открит и справедлив начин лицензионната система, която регулира достъпа до ефира (по отношение на ефирните средства за информация) или определя разрешителния режим спрямо неефирните електронни средства за информация. Необходимостта от законодателна уредба се поражда от изискването системата за лицензиране да изключва произволни и дискриминационни разрешения и контролът от страна на държавата да се упражнява в съответствие с принципа на чл.40, ал.1 по процедура и ред, които са публични, достъпни и предварително установени. И по отношение на този режим намират приложение общите изисквания, които осигуряват изпълнението на обществените функции, характерни за средствата за масова информация, респ. ограниченията, които произтичат от недопустимостта да се накърняват човешкото достойнство и основните права на гражданите, общественият ред и моралът, т.е. конституционно предвидените ограничения.

Във връзка с това са известни национални модели, които съдържат регламентация на плоскостта на разпределение между публични и частни, национални, регионални и локални медии по начин, който осигурява спазването на тези принципи.

Също във връзка с тези принципи и със задължението на държавата да защитава правото на гражданите да получават плуралистична информация е и недопустимостта на прекомерната медийна концентрация. Това изискване може да бъде извлечено и от разпоредбата на чл.19, ал.2 от Конституцията, която съдържа задължения за законодателя да въздейства върху стопанските отношения, като предотвратява злоупотребата с монополното положение. В разглежданата сфера създаването на монополно положение, известно с названието "прекомерна медийна концентрация", пряко противоречи на комуникационните права и свободи, схващани и като цел, и като средство. Техните функции, определени по-горе като същностни за индивидуалното и общественото развитие, не биха могли да бъдат изпълнявани, ако публичното пространство, изпълвано от медиите, се монополизира. Това би било в противоречие с принципите за пълнота, плуралистичност и балансираност, и би създало напрежение между индивидуалните и общностните (обществените) измерения на правата. Като резултат възможността да се формира и изразява собствено мнение се замества от консумация на готови мнения и се оказва заплашена не от официалната или индиректната цензура, а от мненията, наложени чрез монополизираното публично пространство.

Що се отнася до предвидените в чл.40, ал.2 от Конституцията основания, при които се допускат спирането и конфискацията на печатно издание или на друг носител на информация, те могат да се прилагат извън основанията по чл.39, ал.2, въз основа на които е допустимо ограничаването на конституционното право свободно да се изразява и разпространява мнение. Мерките по чл.40, ал.2 са специални и крайни и поради това трябва да се разглеждат като изключения от принципната забрана на цензурата, съдържаща се в чл.40, ал.1. Ето защо, тяхното използване е предоставено единствено на съдебната власт, а приложението им следва да се уреди със закон съобразно със спецификата и компетентността на отделните органи на съдебната власт. Тъй като представляват акт на пряка намеса и отрицание на правото свободно да се изразява и разпространява мнение, в самата си същност и като непосредствен ефект - спиране и конфискация - те са израз на цензура и като такива, тяхното налагане е допустимо само като крайно средство. Самият принцип за забрана на цензурата изключва каквито и да са други средства за въздействие върху дейността на печата и другите средства за масова информация.

Сред посочените в чл.40, ал.2 основания за спиране и/или конфискация предмет на тълкуване е "накърняването на добрите нрави". С оглед на този недопустим от гледище на Конституцията ефект на отделни публикации, предавания и др., е важно да се отбележи, - а на това е обърнато внимание и в искането, - 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 благоприятно, формиращи вследствие на традициите на даденото общество. В обществен интерес е например добрите нрави да бъдат критерий при формирането на подрастващите. Ето защо, не във всички случаи е необходимо да е налице ефективно накърняване; в някои случаи неблагоприятните последици спрямо защитаваната друга ценност може да настъпи по-късно, така че да съществуват основания за налагане на мярката по чл.40, ал.2.

Това положение, разбира се, не бива да се схваща като отстъпление от изискването за изчерпателност на основанията по чл.40, ал.2, включително и от гледна точка на органите, които могат да ги прилагат, и за приложението им във връзка със забраната за цензура.

Тъй като цензурата - съобразно традиционното разбиране на това понятие - не е и не може да бъде институционализирана, нейните скрити форми на проявление могат на практика да се окажат реална заплаха за ефективното упражняване на правото свободно да се изразява и разпространява мнение. За да бъдат сведени до минимум и въобще изключени такива проявления, като гаранция могат да служат посочените по-горе организационни, структурни и финансови условия за независимост на средствата за масова информация. Гаранция също така е ограничителното прилагане на предвидените в Конституцията ограничения на това право, които, ако се прилагат в противоречие с изискването за "икономичност", могат да се окажат форми на "предварителна" цензура, да предизвикат "автоцензура" и т.н. Извън конституционния текст остават актове на намеса, на чиято недопустимост Конституционният съд намира за необходимо да обърне внимание в рамките на тълкуването на изчерпателно посочените от Конституцията основания.

Изричната забрана на цензурата прави недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавните органи - както чрез официално институционализиране на прякото въздействие, така и чрез неформални способности. В областта, в която законодателната интервенция на държавата се налага, тя трябва да обхване и създаването на механизми, които да служат като преграда срещу намесата и на държавни органи, и на трети лица.

Накрая като препоръчителен предмет на законова регламентация спрямо всички средства за масова информация е задължението им да предоставят право на отговор на засегнати от фактически твърдения лица или чрез друг подобен и адекватен способ да поправят последиците от оспорено твърдение, като дадат възможност за публикуване или излъчване на неговото опровержение. Поначало тези средства съществуват паралелно със съдебния ред за поправяне на последиците от евентуални вреди.

3. При тълкуването на чл.41 от Конституцията Конституционният съд също излиза от възприетия подход, съгласно с който трите разпоредби, отнасящи се до комуникационните права, са систематично свързани. Общата характеристика на тази разпоредба се определя от това положение, тъй като тя е част от цялостната конституционна защита на различните аспекти на процеса на свободна комуникация. Ето защо, Конституционният съд се ограничава в рамките на тълкуването, ограничени от искането и от определението, с което то е допуснато за разглеждане, без да навлиза във всички, включително и конституционноправни, аспекти, произтичащи от новите информационни технологии и породените от тях възможности за достъп и разпространение на информация от всякакъв характер, както и на възможностите, които тези технологии създават за управление на индивидуалното поведение и на социалните процеси.

Предвид на тази уговорка "информацията", визирана в чл.41, не представлява друг продукт, различен от фактите, изказванията, мненията и идеите, които се имат предвид от чл.39 и чл.40 от Конституцията. Във връзка с това тълкуването, дадено на чл.40, който в своята втора алинея съдържа понятието "носител на информация", излиза от понятието "средство за масова информация", а не от специалното значение, което това понятие може да има в дадена специална област. В чл.40, ал.2 то е употребено с оглед прилагането на мерките спиране и конфискация и едва ли се отнася до многобройните и трудни на практика за обхващане и контролиране, стигащи параметрите на глобални системи, носители на информация. Разбира се, доколкото въпросните носители са на съхранение у държавни органи, чл.41, ал.2 осигурява достъп до тях при условията, които предвижда тази разпоредба. В ал.2 на чл.41 се урежда индивидуалното право на гражданите, скрепено със задължение на държавните органи или учреждения, на достъп до информация, която представлява за тях законен интерес. Това право има известно самостоятелно значение, докато правото по чл.41, ал.1 трябва да се схваща в общия контекст на правото, предоставено от Конституцията и на личността, и на обществото да бъдат информирани. По тази причина възможността да се разпространява информация тук е поставена след правото: а) да се търси и б) да се получава информация. Докато "разпространява" може да бъде изтълкувано като еднозначно на същия израз в чл.39, ал.1, правото да се търси и получава информация се свързва с общото право на обществеността да бъде информирана. Това означава, че достъпът до общите източници на информация не може да бъде ограничаван от властите, освен ако това е оправдано при условията на второто изречение (на ал.1).

С оглед на това положение, пряко извлечено от конституционния текст, може да бъде обосновано задължение на държавата да регламентира

законодателно достъпа до информация, като това задължение може да бъде степенувано и да се разграничат напр., задължение на държавните органи да публикуват официална информация (т.нар. активна прозрачност) и задължение да се осигури достъп до източници на информация (т.нар. пасивна прозрачност).

Също на базата на буквално употребените понятия може да се разграничат двете алинеи на чл.41. В първата алинея понятието "всеки" очевидно поставя правото да се търси, получава и разпространява информация в общия контекст на комуникационните права. Тук дефинитивно се обхващат и средствата за масова информация, които, предвид на споменатите техни функции, осъществяват правото и на личността, и на социалната общност, да бъдат информирани, включително и чрез средствата за масова информация, по въпроси, които представляват интерес. Не е случайно, че при изброяването е включен и изразът "получава", което е дало на общото ("матерно") право по чл.39, ал.1 пълнотата на израза, която произтича от действителното негово съдържание и го определя в неговата цялостна - едновременно личностна и публична - значимост. Вън от общоприетите - на национално и международноправно равнище - съображения, които обуславят ценността на правото, Конституционният съд още веднъж подчертава вече отбелязаното, че самият конституционно установен ред, а неговата същност е демократичният процес, се крепи върху информираното мнение на публиката. Като намира, че с оглед на поставената тълкувателна задача не е уместно да се навлиза в изследването и на хипотези, при които разглежданото право може да даде контрапродуктивни резултати за демократичния процес, Конституционният съд подчертава важността на това да се даде възможност релевантната за управлението на обществените процеси информация да бъде достойна на всеки, който иска да я получи.

Тъй като чл.41 е предмет и на самостоятелно тълкуване, това, което може да бъде специално открито в неговото съдържание, е правото да се търси и получава информация. Според Конституционният съд от това право произтича и задължение за предоставяне на информация. Конкретното съдържание на това задължение не може да бъде определено другояче, освен по законодателен ред. Законодателят е този, който с оглед на смисъла на конституционната повеля трябва да идентифицира многообразието от хипотези, в които задължението подлежи на изрично формулиране. Останалото е практика на представители на държавните органи и/или учреждения. Впрочем, редица конституционни и законови разпоредби осигуряват публичност или достъп на средствата за масова информация: чл.82, ал.1, изр.1 (заседанията на НС са открити); чл.121, ал.3 (разглеждането на делата във всички съдилища е публично...); чл.35, ал.1 и 2 ПОДНС (достъп на радиото и телевизията до заседания на НС).

Исключенията от изложените принципни положения са формулирани като основания за ограничаване на прокламираните права съобразно ползвания от конституционния законодател правно-технически способ. Сред изброените в чл.41, ал.1, изр.2 основания обозначеното със съображения за национална сигурност е в най-голяма степен нуждаещо се от законова регламентация, тъй като се отнася до информация, която поначало се подлага на класификация, така че е възможно нейното предварително определяне като "информационен масив", който включва конкретни факти и обстоятелства. От същия - като значимост - порядък е и ограничението, обозначено чрез израза "срещу обществения ред". В случая се визират интереси на равнище, което ги определя като общи или като обществени. Доколкото тези интереси могат да бъдат свързани със съображения за "вътрешна сигурност", те могат да се отнасят до 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. И тук, както във всеки отделен случай във връзка с тълкуването на ограниченията, е необходимо да се изтъкне, че тяхното приложение - независимо от това, че предвиждането им е в защита на друг конституционно признат интерес - трябва да се основава на разбирането, че не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване.

Това се отнася и за изключенията по чл.41, ал.2, които засягат индивидуалното - според възприетата структура - право на гражданите да получават информация, която представлява личен за тях интерес. Квалификацията "законен" служи, за да обозначи правото въобще да търсят съответната информация и предоставя нормативна регламентация на хипотезите, в които това право може да се осъществи на базата на конституционното изискване. От това изискване произтича на първо място необходимостта от създаване на такава регламентация, и, от друга страна, ограничаване на изключенията до хипотезите на "държавна" и "служебна" тайна по начин, който държи сметка за приоритетното значение на индивидуалното право. И в тази разпоредба разглежданото право не може да бъде упражнявано за сметка на чужди права и в този смисъл чл.41, ал.2 не осигурява право на достъп до информация, отнасяща се до трети лица, нито задължава държавните органи да предоставят такава информация. Ограничението попада в общата категория на конституционни основания, които защитават репутацията, правата и интересите на други граждани.

По тези съображения и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

I. Разпоредбите на чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията на Република България утвърждават като основни права на личността правото свободно да се изразява и разпространява мнение и правото да се търси, получава и разпространява информация.

Тези разпоредби защитават правото на личността на свободна изява на нейните същност и достойнство като равнопоставен участник в социалната общност. Същевременно те гарантират възможността на всеки да се информира за заобикалящата го действителност, а на обществото - условия за неговото съществуване и развитие в съответствие със създаденото вследствие на свободната размяна на мнения обществено мнение.

Тези функции на правата по чл.39, чл.40 и чл.41 от Конституцията ги определят като същностни за индивидуалното и общественото развитие. Те стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране както по отношение на демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за осъществяването на контрол върху тяхната дейност.

Прокламирането на тези права от Конституцията и тяхното пълноценно упражняване е във връзка с редица други основни права на личността и конституционни принципи, каквито са достойнството на човешката личност (чл.4, ал.2), свободата на мисълта и свободата на съвестта (чл.37, ал.1), политическият плурализъм (чл.11, ал.1).

II. В своята съвкупност посочените три разпоредби защитават различни аспекти на правото свободно да се изразява и разпространява мнение и на правото да се търси, получава и разпространява информация. Трите разпоредби се намират в систематична и функционална връзка.

Наред с основното право свободно да се изразява и разпространява мнение, което е установено като право на всеки, в чл.40, ал.1 от Конституцията е утвърден принципът, че печатът и другите средства за масова информация са свободни. Прокламирана е изрично забраната на цензурата.

Правото да се търси, получава и разпространява информация по чл.41, ал.1 от Конституцията принадлежи на всеки - физически и юридически лица, и защитава както интереса на личността, така и интереса на обществото да бъдат информирани. То се отнася и за печата, и за другите средства за масова информация. От друга страна, чл.41, ал.2 от Конституцията гарантира на гражданите достъп до информация от държавен орган или учреждение по

въпроси, които представляват за тях законен интерес.

Ш. Отделните права, предоставени от разпоредбите на чл.39-41 от Конституцията, задължават държавата да се въздържа от намеса при тяхното упражняване.

Ограничаването на тези права е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Не се допуска ограничаването им със закон на други, извън посочените в Конституцията основания.

При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масова информация и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.

Сред тези основания възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл.4, ал.2 и чл.32, ал.1, изр.2 от Конституцията. Това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи.

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.

IV. Наред с правото на всеки свободно да изразява мнение и да го разпространява чрез различни способы, в чл.40, ал.1 от Конституцията се прогласяват свободата на печата и другите средства за масова информация, както и забраната на цензурата.

Изричната забрана на цензурата отразява принципа, според който е недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавните органи - както чрез официално институционализиране на средствата за въздействие, така и чрез неформални способы.

Поради причини от юридически и технически характер е допустимо чрез закон да се регламентират организационни, структурни и финансови страни от дейността на електронните медии. Създаването на такъв закон по отношение на националните телевизия и радио е изрично предвидено в – 6 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията. Подобен закон трябва да осигури независимостта на тези средства за информация в организационно, структурно, кадрово, програмно и финансово отношение. Създаването на националните електронни медии като самостоятелни и независими институции изисква образуването на съответните управителни и/или надзорни тела по начин, който обезпечава прегради срещу въздействието на държавни органи, политически фактори или представители на друг частен интерес. Упражняването на такова въздействие от страна на държавни органи би съставлявало проява на цензура по смисъла на чл.40, ал.1 от Конституцията. Гаранцията на правото на обществото да получава пълна, плуралистична, балансирана и точна информация е независимостта при осъществяването на текущото управление, редакторската независимост и отговорност по отношение на програмните схеми и съдържанието на програмите, свободата при подбора на кадрите, механизмите на финансиране. Правото на личността и обществото да получават пълна, плуралистична, балансирана и точна информация определя и границите на законодателната компетентност, която държавата притежава и е длъжна да упражни при условията на чл.40, ал.1 от Конституцията, за да създаде възможност на средствата за масова информация да изпълняват своите функции.

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

Единствено допустимите средства за пряка намеса в дейността на средствата за масова информация са мерките по чл.40, ал.2 от Конституцията. Те са от компетентността на органите на съдебната власт и при условията, посочени в тази разпоредба. Сред тях на първо място се намират съображения, свързани със запазване на добрите нрави, разбирани като критерии за обществено благоприличие, установени в обществото с цел неговото съхраняване. Водещ в това отношение е интересът да се поддържа нравственият интегритет на обществото.

V. Правото да се търси и получава информация по чл.41, ал.1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до общественозначима 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.

Правото по чл. 41, ал.1 от Конституцията е предоставено на всички, включително и на средствата за масова информация. Неговото ограничаване на основанията, посочени в изр.2, изисква установяване по законодателен път на обстоятелствата, които се отнасят до съображения за национална сигурност или защита на обществения ред.

Това се отнася и до основанията, на които може да бъде отказвана информация на гражданите от страна на държавни органи или учреждения съгласно чл.41, ал.2 от Конституцията. Правото, установено в тази разпоредба, е лично. То се свързва с обоснован законен интерес на гражданите, а ограничаването му - със създаването на законова регламентация на хипотезите, в които информацията съставлява държавна или друга тайна, за която съществуват предвидени от закона основания за опазването ѝ.