



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1959 · 50 · 2009

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г. Този превод не обвързва Съда. За допълнителна информация моля вижте пълните указания за авторските права в края на документа.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013. This translation does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013. La présente traduction ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ЧЕТВЪРТА СЕКЦИЯ

ДЕЛО MANOLE AND OTHERS СРЕЩУ МОЛДОВА

(Жалба no. 13936/02)

РЕШЕНИЕ

СТРАСБУРГ

17 септември 2009 г.

ОКОНЧАТЕЛНО

17/12/2009

Това решение може да претърпи редакционни промени.

По делото Manole and Others срещу Молдова,

Европейският съд по правата на човека (четвърта секция), заседаващ като камера, в състав:

Nicolas Bratza, *председател*,

Josep Casadevall,

Giovanni Bonello,

Rait Maruste,

Lech Garlicki,

Ján Šikuta,

Stanislav Pavlovschi, *съдии*,

и Lawrence Early, *секретар на секцията*,

след проведено закрито заседание на 27 август 2009 г.,

постанови следното решение, прието на същата дата:

ПРОЦЕДУРА

1. Делото е образувано по жалба (по. 13936/02) срещу Република Молдова, подадена до Съда в съответствие с член 34 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи („Конвенцията“) от девет молдовски граждани („жалбоподателите“; виж параграфи 9-19 по-долу), на 19 март 2002 г.

2. Жалбоподателите, на които е била предоставена правна помощ, са представлявани от г-н V. Nagacevschi и г-н V. Gribincea, действащи от името на „Адвокати за правата на човека“, неправителствена организация със седалище в Кишинев. Молдовското правителство („правителството“) е представлявано от своя агент по това време, г-н V. Parlog.

3. Жалбоподателите, които са настоящи или бивши журналисти от Телерадио-Молдова (Teleradio-Moldova - „TRM“), твърдят, че са жертви на практика на неправомерно политическо влияние върху редакционната политика, в нарушение на член 10 от Конвенцията.

4. На 15 юни 2004 г. състав на четвърта камера е обявил жалбата за частично недопустима и е решил да уведоми правителството за оплакванията на горните девет жалбоподатели и да поиска становище по тези оплаквания.

5. На 8 март 2006 г. е било проведено открито заседание в сградата на правата на човека, Страсбург (член 59 § 3 от Правилника).

Пред Съда са се явили:

(a) *за правителството*

г-н V. PARLOG,

агент,

г-жа D. SARCU,

г-жа L. GRIMALSCHI,

г-жа I. LUPUSOR,

съветници;

(b) *за жалбоподателите*

г-н V. NAGACEVSCHI,

г-н V. GRIBINCEA,

представители.

Съдът е изслушал пледоариите на г-н Parlog, г-н Nagascevschi и г-н Gribincea.

6. С решение от 26 септември 2006 г. Съдът е обявил останалата част от жалбата за допустима.

ФАКТИТЕ

I. ОБСТОЯТЕЛСТВАТА ПО ДЕЛОТО

A. Телерадио-Молдова

7. „Телерадио–Молдова“ (TRM) е създадено с президентски указ като държавно дружество на 11 март 1994 г. от предишния държавен орган за радио и телевизионно излъчване. Уставът на TRM е бил изменян през 1995 г., 1996 г. и 2002 г., когато то е било преобразувано в публично дружество (виж параграфи 59, 60 и 65 по-долу), като е било регистрирано като такова на 26 юли 2004 г.

8. През ноември 2004 г. частна молдовска телевизионна станция (NIT) е започнала да излъчва в национален мащаб. До тази дата, освен TRM, в Молдова е можел да бъде гледан само един румънски обществения канал (Румъния 1) (Romania 1) и един руски обществени канал (ORT). Румъния 1 не е предавала местни новини, а през 2002 г. ORT е въвела всекидневна 10-минутна новинарска емисия. Докато през октомври 2004 г. 61% от населението на Молдова е живеело в селата, кабелна телевизия е била достъпна само в големите градове, а използването на сателитна телевизия до голяма степен е било неразвито. Според правителството, проучване, изготвено от Центъра за независима журналистика (виж параграф 76 по-долу) през 2004 г., е

установило, че TRM е най-гледаният канал в Молдова и че вечерните новини на TRM са любимата телевизионна програма на около 20% от населението.

В. Жалбоподателите

9. Larisa Manole (първата жалбоподателка) е работила в телевизията от 1982 г. и между 2001-2002 г. е ръководела отдела на TRM за телевизионни новини и е била редактор и водещ на вечерните новини на румънски. Тя е напуснала TRM през септември 2002 г.

10. Corina Fusu (втората жалбоподателка) е била редактор и водещ на сутрешно забавно предаване, както и на вечерните новини на TRM и на програма, посветена на френската култура. Тя е започнала да работи в предшественика на TRM през 1990 г. и е била съкратена през ноември 2004 г.

11. Mircea Surdu (третият жалбоподател) е бил главен редактор и водещ на седмично вечерно ток-шоу по културни, социални и политически въпроси. Той е започнал да работи в предшественика на TRM през 1985 г., бил е освободен от държавното дружество през август 2004 г. и е бил назначен в публичното дружество през август 2004 г.

12. Dinu Rusnac (четвъртият жалбоподател) е бил старши редактор в отдела за телевизионни новини и водещ на вечерните новини на руски. Той е започнал да работи в TRM през юли 1994 г. и е бил съкратен през ноември 2004 г.

13. Diana Donică (петата жалбоподателка) е била старши директор в телевизионния отдел за култура и е работила по шоуто, водено от Мирсеа Сурду. Тя е започнала да работи в TRM през август 1994 г., била е освободена от държавното дружество през август 2004 г. и е била назначена в публичното дружество през август 2004 г.

14. Leonid Melnic (шестият жалбоподател) е бил продуцент на няколко програми и ток-шоута в телевизионния отдел за култура. Той е започнал да работи в предшественика на TRM през август 1992 г., бил е освободен от държавното дружество през август 2004 г. и е бил назначен в публичното дружество през август 2004 г.

15. Viorica Cuscereanu-Bogatu (седмата жалбоподателка) е работила като специален кореспондент в отдела за телевизионни новини. Тя е започнала да работи в предшественика на TRM през август 1997 г., била е съкратена през ноември 2004 г.

16. Angela Aramă-Leahu (осмата жалбоподателка) е била старши редактор и водещ в телевизионния отдел за култура, както и продуцент и водещ на забавно предаване. Тя е започнала да работи в предшественика на TRM през декември 1983 г. и била е съкратена през ноември 2004 г.

17. Ludmila Vasilache (деветата жалбоподателка) е била редактор и водещ на няколко предавания в телевизионния отдел за култура. Тя е започнала да работи в предшественика на TRM през февруари 1990 г., била е освободена от държавното дружество през август 2004 г. и е била назначена в публичното дружество през август 2004 г.

С. Становищата на страните по отношение на неправомерното политическо влияние в TRM между февруари 2001 г. и ноември 2004 г.

1. Жалбоподателите

18. Според жалбоподателите TRM е било подложено на политически контрол през цялото си съществуване. При все това, след февруари 2001 г., когато комунистическата партия е спечелила парламентарните избори с голямо мнозинство, няколко служители от висшето ръководство на TRM са били отстранени от постове си и местата им са били заети от хора, лоялни към правителството. Твърди се, че по това време ограниченията върху журналистическата свобода на изразяване са станали много строги.

19. Жалбоподателите твърдят, че информацията, излъчвана по новините е била строго контролирана от висшето ръководство на TRM. Докато преди част от работата на първата жалбоподателка е била да избира новините и да пише сценария за частта от емисията, на която е била водеща, след 2001 г. тази задача е била поета от директора на отдел „Новини“, който е решавал кои въпроси да бъдат включени в емисията на базата на график, изготвен от държавната информационна агенция „Молдпрес“ (Moldpres). Този избор е бил предоставян за одобрение на председателя на TRM и на директора на звено „Радио и телевизия“. Материали, касаещи парламентарни, правителствени или президентски сесии, както и местни посещения на официални органи са получавали предимство.

20. Само доверена група журналисти и техници са били използвани за интервюта и репортажи от политическо естество. Докато преди 2001 г. журналистите са разполагали с широка редакторска свобода, след този момент те са започнали да получават инструкции по отношение на тона и насоката, които е трябвало да получи даден материал, като от време на време целият сценарий им е бил диктуван. Интервюта и други репортажи, които не са били излъчвани на живо, са били подбирани и редактирани така че да представят управляващата партия в благоприятна светлина.

21. В съответствие с политиката на TRM, репортажи за дейността на проправителствени органи и длъжностни лица са продължавали между 3 и 5 минути. Репортажи за други събития са продължавали не

повече от 60 до 90 секунди. В резултат на това две трети от времето, определено за новинарската емисия, е било посветено на репортажи по правителствени въпроси. Конфликти в страната или събития, организирани от опозицията, неправителствени организации и лица с възгледи, различни от тези на управляващата партия, не са били отразявани. Нито една опозиционна партия не е имала достъп до ефирно време и е бил съставен „черен списък“ от известни личности от политическия, културния и научния живот, които не подкрепят комунистическата партия, и които следователно не са имали право на достъп до предавания на TRM. В редките случаи, когато на даден политик от опозицията е било предоставено ефирно време, интервюта са били съкращавани или речта е била заглушавана от журналистически коментари или от текст, предоставен от правителствената новинарска агенция Молдпрес.

22. Освен новинарската емисия и други програми са били подложени на цензура. Спорни теми са били забранени; самоличността на гостуващите лица и на публиката в студиото е била контролирана, предавания на живо или интерактивни предавания са били избягвани, а входящите телефонни обаждания са били проверявани. Седмичната програма е трябвало да бъде одобрена от председателя на TRM. Предавания, които той не одобрявал, са били премахвани от програмата без предварително съобщение до зрителите или участниците в програмата и без никакво обяснение.

23. Жалбоподателите твърдят, че използването на думи и изрази като „румънски“, „румънски език“, „Бесарабия“, „история на румънците“, „тоталитарен режим“ е било забранено, също както и всяко споменаване на исторически периоди като времето между двете световни войни, организирания глад в СССР, сталинският режим, депортирането в ГУЛАГ и периода на националното възмущение от 1989 г.

24. Жалбоподателите посочват редица конкретни инциденти през този период. Сред тях са: дисциплинарно наказание на журналист заради употребата на изразите „тоталитарен комунистически режим“, „комунистическо правителство“ и „площад „Велико народно събрание“ по време на репортаж на живо по случай Деня на независимостта, 27 август 2001 г.; изрязване на интервю с Mircea Snegur, първият президент на Молдова, от специален репортаж по време на вечерната новинарска емисия за Деня на независимостта; порицание на журналист, който е записал интервю с председателя на Съюза на киноработниците, по време на което интервюираният е казал, че „по време на тоталитарния режим църквите са били разрушени“; изрязване на интервю с бившия генерален секретар на комунистическата партия, G.E., на 22 септември 2001 г., защото е казал, че „в момента не може да се види светлина в края на тунела“,

говорейки за икономическата ситуация в Молдова; премахване от програмата на предаване, което е трябвало да бъде излъчено на 28 октомври 2001 г., за покойните певци Doina и Ion Aldea Teodorovici; отказ да бъде излъчено, на 13 февруари 2002 г., интервю с парламентариста Vlad Cubreacov, касаещо подмяната в учебната програма на предмета „история на румънците“ с „история на Молдова“; отказ да се допусне отразяване на позицията на опозицията по време на репортаж на 22 февруари 2002 г., излъчващ дебат в Парламента относно социално-политическото положение; цензура на репортаж от пресконференция на заместника на парламентарната група „Alianța Braghiș“, който критикувал предложенията на правителството за териториално-административна реформа; забрана на репортажи относно Конгрес на филолози и конференции, организирани от историци, защото на тях е било изразено мнение относно „историята на румънците“ и румънския език; забрана, през април 2002 г., на специален репортаж за откриването на Музея за национална история, посветен на жертвите на сталинските репресии; забрана на специален репортаж през юли 2002 г. за професор Elle Pelegrino, тъй като тя е говорила за депортиране на етнически германци от Съветския съюз; изтриване, през юли 2002 г., от специален репортаж за покойния Gheorghe Ghimpu на заглавието на книгата му „Национално съзнание на молдовските румънци“; забрана по време на Коледните празници през 2002 и 2003 г. на всякакви интервюта с духовници от Митрополитската църква на Бесарабия.

25. На 28 ноември 2003 г. ток шоуто, „Bună Seară“, водено от жалбоподателя Mircea Surdu, е трябвало да бъде посветено на обсъждането на план за федерализацията на Молдова, предложен от Руската федерация. Гости в шоуто са били Vladimir Filipov, представител на Съвета на Европа в Молдова, Klaus Neurkirch, говорител на мисията на ОССЕ и трима ръководители на парламентарни групи: Victor Stepaniuc, Dumitru Braghiș и Iurie Roșca. Няколко часа преди предаването председателят на TRM е казал на Vladimir Filipov, че не е необходимо да присъства, тъй като шоуто е било отменено. Продуцентският екип и водещият не са били уведомени за това. Представителят на ОССЕ, Dumitru Braghiș и Iurie Roșca са дошли в студиото. Публиката е заела местата си и шоуто е започнало. Въпреки това, без знанието на участниците и без никакво обяснение, шоуто не е било излъчено, а на негово място е бил излъчен филм. Журналистите, които са работили върху него впоследствие са били разпитани от полицията.

2. Правителството

26. Правителството не е взело отношение по конкретните инциденти, посочени от жалбоподателите по-горе. То обаче твърди, че

политици от опозицията са имали достъп до националната телевизия и че протестите от 2002 г. са били отразени, както се вижда от текста на новинарски програми, излъчени през периода 14-27 февруари 2002 г. и на случайни дати през април 2002 г., юли 2002 г. и ноември 2003 г. Освен това, от публикуваните телевизионни програми се вижда, че следните предавания са били излъчени по TRM: на 14 май 2004 г., предаване, озаглавено „Трибуна на политическите партии“, на 12 юли 2004 г., предаване, озаглавено „Обществен живот“, с участието на президента на Молдова, и на 15 юли 2004 г. - „Демократичният процес и свободата на медиите“, с участието на г-н V. Stepaniuc, лидер на парламентарната група на Комунистическата партия, г-н D. Braghîș, лидер на парламентарната група „Moldova Democrată“, г-н M. Petrance, лидер на извънпарламентарната партия „Центристски съюз“, както и други лица, които не са били представители на политически партии.

27. От 2002 г., в знак на зачитане на основните малцинствени групи, TRM е излъчвала предавания на шест езика, а именно, руски, украински, гагаузи, български, ромски и идиш.

28. По време на предизборната кампания през 2005 г. предавания като „Часът на опозицията“, а по-късно, „Контрапункт“ са позволявали на опозицията да изразява своята гледна точка в продължение на един час всяка седмица. Извън периода на предизборни кампании, предаването „Платформа на политическите партии“ е предоставяло десет минути всяка седмица на даден политик от опозицията, за да направи обръщение към обществеността. Освен това, от 2005 г. насетне всички дебати в парламента са били излъчвани по радио и телевизионните канали на TRM.

D. Протестите и стачката от 2002 г.

29. От 9 януари до май 2002 г. основната опозиционна партия към дадения период, Християндемократическата народна партия, е организираща всекидневни протести срещу решението на правителството да промени учебната програма по история в училищата и да въведе отново задължителното изучаване на руски език. В демонстрациите на площад „Велико народно събрание“, пред основната сграда на правителството, са участвали десетки хиляди протестиращи (виж за повече подробности *Християндемократическата народна партия (The Christian Democratic People's Party) срещу Молдова*, no. 28793/02, ECHR 2006-II).

30. Според правителството протестите са били отразявани в новинарските емисии на TRM, главно в специалните репортажи на жалбоподателката Corina Fusu. Жалбоподателите обаче твърдят, че отразяването на протестите е било много ограничено и строго

контролирано, така че, по-специално, е било забранено да се дава каквато и да било информация относно причините за протестите или възгледите, изразявани от опозицията по време на парламентарни дебати.

31. На 25 февруари 2002 г. 331 членове на персонала на TRM са подписали следната протестна декларация:

„Ние, служителите на Телерадио-Молдова, отбелязваме, че след победата на Комунистическата партия на изборите, нашата свобода на изразяване бива нарушавана. Нашите зрители и слушатели биват лишавани от право на точна и безпристрастна информация. В действителност, властите са възстановили, в националното радио и телевизия, политическа цензура от съветски тип, забранена от Конституцията на Молдова. В резултат на това „Телерадио-Молдова“ се е превърнало в инструмент за промиване на мозъци и манипулиране на общественото мнение, в говорител на управляващата партия. Ние протестираме срещу тези тоталитарни действия, които нарушават правата на телевизионните зрители, на радиослушателите и на свободата на пресата като цяло. Такива нарушения на демократичните принципи са опасни, защото те дестабилизират политическата ситуация в страната ни. Ние изразяваме своята солидарност с действията на протестиращите, насочени срещу насилствената русификация и умишленото унищожаване на демократичната система. Ние настояваме за премахване на цензурата в държавното дружество Телерадио-Молдова и за зачитане на правото на хората на точна, надеждна и безпристрастна информация. Ние настояваме властите да спазват демократичната и проевропейска политика, която народът на тази държава е избрал.“

32. На 26 февруари 2002 г. декларацията е била изпратена на новинарските агенции и няколко хиляди души са се събрали пред централата на TRM, за да протестират срещу политическия контрол. По-късно същия ден, по време на записа на новините в 19:00 ч., четвъртият жалбоподател, Dinu Rusnac, е отказал да чете от дадения му сценарий, който не споменавал за протестите пред централата на TRM. Екипът на новините започнал да излъчва репортаж за протеста, но след няколко минути емисията била прекъсната и била заменена с документален филм. В студиото били извикани военни. На Larisa Manole не било позволено да представи новинарската емисия на румънски език в 21.00 ч. заради участието ѝ в протестите.

33. На 27 февруари 2002 г. група служители на TRM решила да предприеме „бавна“ стачка, като за тази цел бил избран стачен комитет. Стачният комитет изпратил на председателя на TRM и на правителството списък с искания, включително премахване на цензурата, а редакторите и новинарските екипи решили да започнат да излъчват нецензурирани новинарски емисии. Група от около 700 протестиращи се събрала пред сградата на TRM.

34. На същия следобед (27 февруари 2002 г.) президентът на Молдова дошъл в TRM и се срещнал с представители на стачния комитет. Той заявил, че също е против цензурата. Въпреки това, той

отхвърлил искането да предостави на опозицията един час ефирно време на основание, че протестите на площад „Велико народно събрание” били незаконни.

35. На 5 март 2002 г. четвъртият жалбоподател, Dinu Rusnac, включил в сценария на емисията новини в 19:00 ч. съобщение за отговора на стачния комитет на някои декларации на президента на Молдова, както и интервю с лидера на Християндемократическата народна партия, Iurie Roșca. Директорът на отдел „Новини“ изтрил тези параграфи от сценария. По време на предаването, което се излъчвало на живо, г-н Rusnac заявил, че има цензура и показал редактирания сценарий пред камерата. Директорът на отдела веднага наредил на техника да спре звука.

36. На 7 март 2002 г. парламентът създал специална парламентарна комисия, която да изготви „стратегия за подобряване на работата на [TRM]“.

Е. Дисциплинарни мерки срещу първата жалбоподателка и четвъртият жалбоподател

37. След събитията от 27 февруари 2002 г. на първата жалбоподателка, Larisa Manole, която преди водела новините на румънски всяка вечер, ѝ било позволено да ги представя само една или две вечери в седмицата. На 6 март 2002 г. на основание, че е направила грешка при четенето на новини, тя била понижена от длъжността редактор и старши водещ на новини в младши репортер и повече не ѝ било позволено да представя новинарската емисия.

38. Тя завела трудово дело срещу TRM и на 11 септември 2002 г. апелативният съд се произнесъл в нейна полза като наредил на TRM да я възстанови на предишния ѝ пост на водещ на новините. TRM обаче не се съобразило с решението и г-жа Manole никога не се върнала на предишната си работа. Не ѝ била давана достатъчно работа като репортер, твърди се, че била жертва на тормоз и цензура до степен, че повече не била в състояние да изкарва прехраната си и трябвало да подаде оставка на 13 ноември 2002 г. След това тя е работила в информационна агенция и в друга телевизионна компания.

39. На 7 март 2002 г. четвъртият жалбоподател, Dinu Rusnac, е бил подложен на дисциплинарно наказание под формата на сериозно предупреждение („*mustrare aspră*”) за това, че се отклонил от разрешен сценарий на новините по своя собствена инициатива. Освен това, той бил понижен от поста на водещ на новините и му било забранено да представя каквито и да било новинарски емисии.

40. Той завел дело срещу TRM и на 23 септември 2002 г. апелативният съд отменил дисциплинарното наказание на основание, че не изглежда г-н Rusnac да е нарушил служебните си задължения,

отклонявайки се от сценария. Съдът обаче е отхвърлил претенцията жалбоподателят да бъде възстановен на длъжността водещ на новините, тъй като е установил, че по договор той не е имал право да заема тази длъжност, която той е изпълнявал само въз основа на устна договорка. На 25 октомври 2002 г. TRM е отменило дисциплинарното наказание в съответствие с решението на Апелативния съд.

Г. Докладът на Съвета за аудиовизуална координация

41. Между 16 и 19 април 2002 г. Съветът за аудиовизуална координация („САК“: виж параграф 58 по-долу) организира серия от срещи с ръководители и персонал в TRM, на които е бил обсъден въпросът за цензурата, както и други проблеми, пред които е било изправено дружеството. На 29 април 2002 г. САК е публикувал заключенията си, които гласят както следва:

„Както администрацията на дружеството, така и персоналет изразиха интерес и желание да се намери бързо разрешение на конфликта, който е довел до поставянето на искания и създаването на стачен комитет.

Дискусиите бяха съсредоточени върху два основни въпроса:

политизираният характер на стачния комитет и случилото се в [TRM];

социални и административни въпроси, с акцент върху нереализирания творчески потенциал на персонала.

Дълга поредица от събития са довели до стачката. Имало е много голямо текучество на висшите мениджъри в централната администрация и в отделите на дружеството, което е довело до сериозни последици. В нарушение на своите трудови договори някои журналисти и асистент-режисьори са спрели да спазват инструкциите, свързани с подготовката и излъчването на предавания, което е довело до отклонение от установените стандарти и незачитане на правилата и изискванията на радио и телевизионното излъчване. Политическите пристрастия на някои телевизионни журналисти са станали видни от факта, че част от тях веднага са подкрепили протестите на площад „Велико народно събрание“, организирани от опозиционната партия в парламента. Възползвайки се от така създадената ситуация, журналистите не само неправилно са нарушили професионалните процедури, но и са допринесли за влошаването на положението в дружеството чрез разделяне на персонала на два лагера: „ние“ и „те“.

... Дисциплинарни санкции, включително отнемане на лиценза на водещия, са били наложени на журналистите, които нарушавали процедурите по излъчване. Предубедените изявления на членове на стачния комитет не са били приети от по-голямата част от персонала на TRM. Това е довело до създаването на анти-стачен комитет, който е имал не по-малко членове от стачния комитет.

Действията на стачния комитет не са били подкрепени от комитета на профсъюза в TRM. Членовете на стачния комитет са поставили искания не само

пред администрацията на дружеството и правителството, но и пред Съвета на Европа, без да уведомят за това Съвета за аудиовизуална координация.

По отношение на понятията „цензура“ и „налагане на цензура“ в творческия процес, е бил направен опит да се квалифицират като „цензура“ основните изисквания, наложени от необходимостта за спазване на служебните задължения. В същото време разбиранята както за „външна“, така и за „вътрешна“ цензура са били изопачени.

В действителност, те са се опитали да използват наличието на цензура, за да оправдаят собствената си некачествена работа и липса на професионализъм. Журналистите не са успели правилно да изпълнят задълженията, възложени им от висшето ръководство с цел създаване на безпристрастни предавания. Основните изисквания за професионализъм са били тълкувани като форма на диктат или цензура. Все пак, не може да се изключи, че може би някои директори са се опитали да излъчат свои предавания на живо в подкрепа на партийната линия на парламентарното мнозинство. Опити на представители на държавната власт да влияят върху посланията на телевизионните предавания все още съществуват, въпреки че САК не разполага с конкретни примери за това. Разбираемо е, че тази форма на неправомерно влияние е довела до протести от страна на творческия персонал. Това е типично за телевизията.

По този начин, „политическата цензура“ е била определена като липса на професионализъм от страна на някои директори по отношение на организацията на творческия процес. „Политическата цензура“ се е превърнала в „интелектуална цензура“.

Трябва също така да бъде отбелязано, че администрацията на дружеството не забранява използването на думите Бесарабия, румънски, румънски език, румънска история или тоталитарен режим в исторически контекст, но не позволява използването им в репортажи относно съвременни събития. Изискванията на членовете на стачния комитет са били споменати в телевизионния ефир. ...

Уставът на TRM е бил подложен на проверка от страна на Европейския съюз преди приемането му от правителството. Въпреки това, някои членове и разпоредби все още не са приложени в творческа дейност на TRM или в отношенията между ръководството и персонала. Предложенията държавното дружество да бъде преобразувано в публична институция са аспирации и нямат финансова основа. ...

Така, след като разгледа положението в държавно дружество Телерадио-Молдова, САК счита, че

Постоянната практика на промяна на директори и оказване на натиск върху творческия персонал, която се интерпретира като налагане на цензура, е несъвместима с дейността на творческа работна сила.

Уставът на държавното дружество Телерадио-Молдова и евентуалното създаване в бъдеще на публични длъжности в телевизията и радиото трябва да се разгледат публично.

Разпоредбите на устава трябва да се спазват стриктно от дружеството, чиято отговорност е да създаде колективен Съвет на директорите.

Окончателните решения по отношение на предоставянето на мощно оборудване и на финансирането, включително възнагражденията, следва да бъдат вземани от парламента и правителството.

Уставът и съставът на Артистичната комисия за телевизия и радио, както и указанията за подготовка и пускане в ефир на предавания, трябва да бъдат преразгледани. Трябва да бъде предвидено постоянно преразглеждане на законодателството в областта на аудио-визуалния сектор, с пълна отговорност.

Процедурите за обучение и пренасочване на персонала трябва да бъдат преразгледани и трябва да бъдат организирани програми за обучение в студия в чужбина.“

Г. Превръщане на TRM в публично дружество и процедура по възстановяване в длъжност

42. На 7 юни 2002 г. президентът на Молдова е направил изявление пред пресата относно TRM. Той е изразил резерви относно Резолюцията на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, която призовава властите в Молдова да преобразуват държавното дружество TRM в публично дружество (виж параграф 61 по-долу), но е заявил, че ще приеме решението на парламента да се извърши такова преобразуване.

43. На 26 юли 2002 г. парламентът е приел Закон № 1320-XV за публичната аудиовизуална институция „Телерадио-Молдова“, чрез който държавното дружество е било превърнато в публично дружество (виж параграф 65 по-долу).

44. Съгласно новия закон служителите на бившето държавно дружество е трябвало да преминат конкурс, за да бъдат назначени в новото публично дружество. През май 2004 г. е била определена изпитна комисия. Жалбоподателят Mircea Surdu е бил избран да представлява персонала на TRM пред Комисията.

45. Всички жалбоподатели са се явили на изпита. Резултатите са били оповестени публично на 26 юли 2004 г. Corina Fusu, Dinu Rusnac, Viorica Cucereanu-Bogatu и Angela Arama-Leahu не са успели да запазят постовете си, както и много от лицата, които са били активни по време на стачката през 2002 г. Mircea Surdu е подал оставка от изпитната комисия в знак на протест.

46. На 27 юли 2004 г. журналистите, които не са запазили постовете си, са организирали пресконференция, на която са заявили, че са били уволнени по политически причини. Специален репортаж за тази пресконференция е трябвало да бъде излъчен в новинарската емисия в

19:00 ч. Вместо него обаче председателят на TRM е решил да излъчи документален филм.

47. На същата дата председателят на TRM е издал заповед, с която на деветнадесет лица, взели участие в пресконференцията, включително на петима от жалбоподателите, е било забранено да влизат в сградата на TRM. Журналистите и техните привърженици са продължили да протестират пред сградата на TRM в продължение на няколко месеца.

Н. Съдебни производства, свързани с процедурата по възстановяване в длъжност

48. Жалбоподателите Corina Fusu, Angela Aramă-Leahu, Dinu Rusnac и 57 други лица са сезирали административното отделение на апелативния съд в Кишинев относно незаконосъобразността на процедурата по преназначаване, като са твърдели по-специално, че съставът на изпитната комисия е бил незаконен.

49. С решение от 24 септември 2004 г. апелативният съд в Кишинев е отхвърлил жалбата като неоснователна. Той е установил, *inter alia*, че изпитната комисия е била съставена в съответствие със Закон № 1320 -XV от 26 юли 2002 г., и че този закон не предоставял на жалбоподателите никакви конкретни права по отношение на организацията на изпита. TRM е действала в рамките на своите законови правомощия, а право да се оспорват законодателни разпоредби не съществува.

50. На 16 март 2005 г. Върховният съд на справедливостта е отхвърлил жалбата като неоснователна.

II. ПРИНЦИПИ И НАСОКИ ОТНОСНИ ОБЩЕСТВЕННОТО РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННО РАЗПОСТРАНЕНИЕ, РАЗВИТИ ОТ КОМИТЕТА НА МИНИСТРИТЕ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА

51. На Четвъртата европейска конференция на министрите относно политиката в областта на масмедиите, проведена в Прага на 7 и 8 декември 1994 г., Комитетът на министрите е приел следните резолюции:

Резолюция № 1 за бъдещето на общественото радио- и телевизионно разпространение

„...Признавайки, че общественото радио и телевизионно разпространение подкрепя ценностите в основата на политическата, правната и социалната структура на демократичните общества, и по-специално зачитането на правата на човека, културата и политическия плурализъм;

подчертавайки значението на общественото радио- и телевизионно разпространение за демократичните общества;

признавайки следователно необходимостта да се гарантира трайност и стабилност на общественото радио- и телевизионно разпространение, така че то да може да продължи да служи на обществото;

подчертавайки жизненоважната функция на общественото радио- и телевизионно разпространение като основен фактор на плуралистична комуникация, достъпна за всички;

припомняйки значението на радиото и подчертавайки големия му потенциал за развитието на демократичните общества, особено на регионално и местно равнище;

I. Общи принципи

Потвърждават ангажираността си да запазват и развиват силна система за обществено радио- и телевизионно разпространение в среда, характеризираща се с все по-конкурентно предлагане на програмни услуги и бързо развитие на технологиите;

признавайки, в съответствие със заключенията, приети на Първата европейска конференция на министрите, че частни дружества, както и обществени организации могат да предоставят такава услуга;

се задължават да гарантират поне една комплексна широкоспектърна програмна услуга, включваща информация, образование, култура и развлечения, която да е достъпна за всички членове на обществото, като признават, че на обществените радио- и телевизионни оператори трябва да се разреши да предоставят, при необходимост и допълнителни програмни услуги, като тематични услуги;

се задължават да определят ясно, в съответствие със съответните разпоредби в националното законодателство и практика и при спазване на своите международни задължения, ролята, мисията и отговорностите на организациите за обществено радио и телевизионно разпространение и да гарантират тяхната редакционна независимост от политическа и икономическа намеса;

се задължават да гарантират на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение сигурни и подходящи средства, необходими за изпълнението на тяхната мисия;

се съгласяват да изпълняват тези ангажименти в съответствие със следната рамка:

II. Политическа рамка за обществено радио- и телевизионно разпространение

Изисквания към обществените услуги

Договарящите държави се съгласяват, че обществените оператори на радио- и телевизионни услуги, в рамките на общата определена за тях рамка, и без да засягат по-специфични публични функции, трябва да имат главно следните задачи:

- да предоставят, чрез своите програми, отправна точка за всички членове на обществото и фактор за социално сближаване и интеграция на всички индивиди, групи и общности. По-специално, те трябва да отричат всякаква културна, сексуална, религиозна и расова дискриминация и всяка форма на социална сегрегация;

- да осигурят форум за публична дискусия, посредством който да могат да бъдат изразени възможно най-широк спектър от мнения и становища;

- да излъчват безпристрастни и независими новини, информация и коментари;

- да разработят плуралистична, новаторска и разнообразна програма, която да отговаря на високи стандарти за качество и етика, а да не жертват качеството при преследването на пазарни сили;

- да развиват и създават програмни схеми и услуги, които представляват интерес за широката публика, като проявяват внимание към нуждите на малцинствените групи;

- да отразяват различни философски идеи и верски убеждения в обществото, с цел укрепване на взаимното разбирателство и толерантност и насърчаване на отношенията в многоетническо и мултикултурно общество;

- да допринасят активно чрез своите програми за повишаване на преценката за и разпространението на разнообразието на националното и европейското културно наследство;

- да гарантират, че предлаганите програми съдържат значителен брой оригинални продукции, най-вече игрални филми, театрални и други творчески произведения, и да имат предвид необходимостта от използването на независими продуценти и от сътрудничеството със сектора на киното;

- да предоставят по-голям избор на зрителите и слушателите като предлагат и програмни услуги, които обикновено не се предоставят от търговските оператори.

Финансиране

Договарящите държави се задължават да поддържат и, ако е необходимо, да създадат подходяща рамка за сигурно финансиране, която да гарантира на обществените радио-и телевизионни оператори необходимите средства за изпълнение на техните задачи. Съществуват редица източници на финансиране за поддържане и насърчаване на общественото радио- и телевизионно разпространение, като например: лицензионни такси, държавни субсидии, приходи от реклама и спонсорство; продажба на аудио-визуални произведения и програмни споразумения. Когато е целесъобразно, може да бъде получено

финансиране и от такси за тематични услуги, предлагани като допълнение към основната услуга.

Размерът на лицензионната такса или на държавната субсидия трябва да бъде определен за достатъчно дълъг период от време, така че да позволи на обществените радио- и телевизионни оператори дългосрочно планиране.

Икономически практики

Договарящите държави следва да се стремят да гарантират, че икономически практики, като например концентрация на собственост върху медии, придобиване на изключителни права и контрол върху системи за разпространение като техники за достъп, не засягат изключително важния принос на обществените радио-и телевизионни оператори към плурализма и правото на обществеността да получава информация.

Независимост и отчетност

Договарящите държави се задължават да гарантират независимостта на обществените радио-и телевизионни оператори от политическа и икономическа намеса. По-специално, ежедневно управление и редакционната отговорност за програмата и съдържанието на предаванията трябва да принадлежи изцяло на самите оператори.

Независимостта на обществените радио- и телевизионни оператори трябва да бъде гарантирана от подходящи структури като плуралистични вътрешни бордове или други независими органи.

Контролът и отчетността на обществените радио- и телевизионни оператори, особено по отношение на изпълнението на техните задачи и използването на техните ресурси, трябва да се гарантира с подходящи средства.

Обществените радио- и телевизионни оператори трябва да бъдат пряко отговорни пред публиката. За тази цел, те следва редовно да публикуват информация за своята дейност и да създадат процедури, които позволяват на зрителите и слушателите да коментират начина, по който те изпълняват своите задачи. ...

Договарящите държави, както и обществените радио- и телевизионни оператори, трябва редовно да преглеждат на европейско ниво въздействието на технологичното развитие върху ролята на обществените радио- и телевизионни оператори, както на национално, така и на международно равнище.

52. През 1996 г. Съветът на министрите е приел Препоръка № R(96)10 за гарантирането на независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение, която гласи следното:

„Комитетът на министрите, при условията на чл.15.b от Устава на Съвета на Европа,

вземайки предвид, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове за целите на защитата и реализирането на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство;

припомняйки, че независимостта на медиите, включително на тези за радио- и телевизионно разпространение, е от съществено значение за функционирането на едно демократично общество;

подчертавайки важността, която той придава на зачитането на независимостта на медиите, особено от правителствата;

припомняйки в това отношение принципите, утвърдени от правителствата на страните-членки на Съвета на Европа, изложени в Декларацията за свободата на изразяването и информацията от 29 април 1982 г., особено по отношение на нуждата от широк диапазон от независими и автономни средства за комуникация, които правят възможно отразяването на разнообразието от идеи и мнения;

потвърждавайки отново жизнената роля на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение като съществен фактор на плуралистичното общуване, което е достъпно за всички, както на национално, така и на регионално ниво, чрез осигуряването на основно всеобхватно програмно обслужване, съдържащо информация, образование, култура и развлечение;

припомняйки ангажиментите, поети от представителите на страните, участвали в Четвъртата европейска конференция на министрите относно политиката в областта на масмедията (Прага, 7-8 декември 1994 г.) в рамките на Резолюция №1 относно бъдещето на общественото радио- и телевизионно разпространение, особено зачитането на независимостта на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение;

отбелязвайки нуждата от по-нататъшно развитие на принципите на независимостта на обществените радио и телевизия, изложени в гореспоменатата Резолюция от Прага, в светлината на предизвикателствата, породени от политическите, икономическите и технологичните промени в Европа;

вземайки предвид, че в светлината на тези предизвикателства, независимостта на обществените радио и телевизия трябва да се гарантира изрично на национално ниво с помощта на система от правила, покриващи всички аспекти на неговото функциониране;

подчертавайки важността на осигуряването на строго зачитане на тези правила от всяко лице или орган извън обществените радио и телевизия,

препоръчва на правителствата на страните-членки:

а. да включат в своите вътрешни законодателства или в инструментите, регулиращи обществените радио и телевизия, клаузи, които гарантират тяхната независимост в съответствие с насоките, изложени в приложението към тази препоръка;

б. да предложат тези насоки на вниманието на органите за надзор на дейността на обществените радио и телевизия, както и на вниманието на ръководството и персонала на тези организации.

Приложение към Препоръка № R(96)10

Насоки по отношение гарантирането на независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение

I. Общи разпоредби

Законодателната рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва ясно да урежда тяхната редакционна независимост и институционална автономия, особено в сферата на:

- определянето на програмата;
- замисъла и реализирането на предаванията;
- редактирането и представянето на предавания, съдържащи новини и информация за текущи събития;
- организацията на дейността на службата;
- набирането на кадри, заетостта и управлението на персонала в рамките на организацията;
- купуването, наемането, продажбата и използването на стоки и услуги;
- управлението на финансовите ресурси;
- изготвянето и изпълнението на бюджета;
- договарянето, изготвянето и подписването на нормативни актове, отнасящи се до работата на организацията;
- представителството на организацията в съдебни процеси, както и спрямо трети страни.

Разпоредбите, отнасящи се до отговорностите и надзора на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение и техните законоустановени органи, трябва да бъдат ясно дефинирани в регулаторната законодателна рамка.

Програмните дейности на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение не трябва да се подлагат на каквато и да е форма на цензура.

Върху дейностите на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение не трябва да се упражнява никакъв *a priori* контрол от външни лица или органи, освен в изключителни случаи, предвидени по закон.

II. Управителни съвети на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение**1. Компетенции**

Законодателната рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва да постановява, че единствено техните управителни съвети отговарят за ежедневната работа на организациите.

2. Статус

Правилата, уреждащи статуса на управителните съвети на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, особено тези относно техния състав, трябва да бъдат дефинирани по начин, който да не ги излага на опасност от политическа или друга намеса.

По-конкретно, тези правила трябва да постановяват, че членовете на управителните съвети или индивидуалните лица, заемащи такива функции:

- упражняват своите функции строго в интерес на организацията за обществено радио- и телевизионно разпространение, която представляват и управляват;
- не могат, пряко или непряко, да упражняват функции, да получават суми или да имат дялове в предприятия или в други медийни организации или в свързани с медиите сектори, където това би довело до конфликт на интереси с управленческите функции, които те упражняват в своята организация за обществено радио- и телевизионно разпространение;
- не могат да приемат никакви заповеди или да получават инструкции от което и да било лице или орган, различно от органите или лицата, отговарящи за надзора на въпросната организация за обществено радио- и телевизионно разпространение, като това е допустимо само в изключителни случаи, предвидени в закона.

3. Отговорности

По силата на отговорността си пред съда за упражняването на своите компетенции в случаите, предвидени по закон, управителните съвети на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение или индивидуалните лица, заемащи такива функции, трябва да се считат за упражняването на своите функции само пред надзорния орган на своята организация за обществено радио- и телевизионно разпространение.

Всяко решение, взето от гореспоменатите надзорни органи срещу членове на управителните съвети на организации за обществено радио- и телевизионно разпространение, или срещу индивидуални лица, заемащи такива функции, за нарушения на техните задължения трябва да е надлежно обосновано и да подлежи на обжалване пред компетентните съдилища.

III. Надзорни органи на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение

1. Компетенции

Законодателната рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва да дефинира ясно и точно компетенциите на техните надзорни органи.

Надзорните органи на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение не трябва да упражняват *a priori* контрол върху програмата.

2. Статус

Правилата, уреждащи статуса на надзорните органи на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, особено тези относно техния състав, трябва да бъдат дефинирани по начин, който да не ги излага на опасност от политическа или друга намеса.

По-конкретно, тези правила трябва да гарантират, че членовете на надзорните органи:

- се назначават по открит и плуралистичен начин;
- представляват колективно интересите на обществото като цяло;

не могат да приемат никакви заповеди или да получават инструкции от което и да било лице или орган, различно от това, което ги е назначило, като в изключителни случаи законът трябва да предвижда клаузи в обратен смисъл;

- не могат да бъдат уволнявани, временно отстранявани от длъжност или сменявани по време на мандата им от лице или орган, различно от това, което ги е назначило, с изключение на случаите, когато надзорният орган надлежно е удостоверил, че те не са в състояние или им е било попречено да упражняват своите функции;

- не могат, пряко или непряко, да упражняват функции, да получават суми или да имат дялове в предприятия или в други медийни организации или в свързани с медиите сектори, където това би довело до конфликт на интереси с функциите им в надзорния орган.

Правилата за заплащането на членовете на надзорните органи на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение трябва да бъдат дефинирани по ясен и открит начин в разпоредбите относно тези органи.

IV. Персонал на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение

Назначаването, повишаването и преместването, както и правата и задълженията на персонала на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение не трябва да зависят от произхода, пола, мненията, политическите, философските или религиозните вярвания или членството в профсъюзи на лицата.

На персонала на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение трябва да се гарантира, без дискриминация, правото на участие в профсъюзна дейност и стачки, като то подлежи на ограничения, налагани от

закона, за гарантиране на непрекъснатостта на обществените услуги или по други легитимни причини.

Законовата рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва ясно да постановява, че персоналът на тези организации не може да получава каквито и да било инструкции от отделни лица или органи извън наелата ги организация без съгласието на управителния съвет на организацията, при спазване компетенциите на надзорните органи.

V. Финансиране на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение

Правилата, регламентиращи финансирането на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение трябва да се основават на принципа, че страните-членки се ангажират да поддържат и, където е необходимо, да установяват подходяща, сигурна и прозрачна финансова рамка, която гарантира на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение средствата, необходими за изпълнението на тяхната мисия.

В случаите, когато финансирането на една организация за обществено радио- и телевизионно разпространение се основава изцяло или частично на редовни или извънредни вноски от държавния бюджет или на лицензионни такси, трябва да важат следните принципи:

- правомощията за взимане на решения от органите извън организацията за обществено радио- и телевизионно разпространение по отношение на нейното финансиране не трябва да се използват за упражняване, пряко или непряко, на каквото и да било влияние върху редакционната независимост и институционалната автономност на медиата;

- размерът на вноските или лицензионните такси трябва да бъде фиксиран след консултация със засегнатата организация за обществено радио- и телевизионно разпространение, като се отчитат тенденциите в разходите за нейната дейност, и по начин, който позволява на организацията да изпълнява изцяло своите различни задачи;

- плащането на вноските или лицензионните такси трябва да се извършва по начин, който гарантира непрекъснатост на дейността на организацията за обществено радио- и телевизионно разпространение, и който ѝ позволява да се ангажира с дългосрочно планиране;

- използването на вноските или лицензионните такси от организацията за обществено радио- и телевизионно разпространение трябва да става при зачитане на принципа на независимост и автономност, споменат в насока №1;

- когато приходите от вноските или лицензионните такси трябва да се разделят между няколко организации за обществено радио- и телевизионно разпространение, това трябва да се извършва по начин, който удовлетворява справедливо нуждите на всяка организация.

Правилата за финансов надзор на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение не трябва да са в ущърб на тяхната независимост

по въпросите, свързани с изготвянето на програмата, както е посочено в насока №1.

VI. Програмна политика на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение

Законодателната рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва ясно да посочва тяхното задължение да гарантират, че новинарските програми представят фактите и събитията справедливо и да насърчават свободното формиране на мнения.

Случаите, при които организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение могат да бъдат заставени да излъчват официални изявления, декларации или съобщения, или да разгласяват информация за действия или решения на публичните власти, или да предоставят ефирно време на такива власти, трябва да бъдат ограничени до изключителни обстоятелства, изрично посочени в закони или други нормативни актове.

Всякакви официални известия трябва да бъдат ясно описани като такива и трябва да се излъчват изцяло на отговорността на възлагащия орган.

VII. Достъп на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение до нови комуникационни технологии

Организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение трябва да са в състояние да използват нови комуникационни технологии и, когато имат разрешение за това, да разработват нови услуги, основаващи се на такива технологии, за да изпълняват по независим начин своите задачи така, както са дефинирани в закона.”

53. През декември 2000 г. Комитетът на министрите е приел Препоръка Rec(2000)23 относно независимостта и функциите на регулаторните органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение, в която, *inter alia*, се подчертава, че за да се гарантира съществуването на широк диапазон от независими и автономни медии в сектора на радио- и телевизионното разпространение, е от съществено значение да се осигури адекватно и пропорционално регулиране, за да се гарантира свободата на медиите, като в същото време се осигурява баланс между тази свобода и други законни права и интереси. Поради това, Комитетът на министрите е препоръчал на държавите- членки:

„а. да създадат, ако още не са направили това, независими регулаторни органи за сектора на радио- и телевизионното разпространение;

б. да включат в своето законодателство и в своята политика съответно клаузи и мерки за предоставяне на регулаторните органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение на правомощия, които им позволяват да изпълняват своите задачи, както те са предвидени в националното законодателство, по ефективен, независим и прозрачен начин, в съответствие с насоките, изложени в приложението към тази препоръка;

с. да предложат тези насоки на вниманието на регулаторните органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение, обществените органи и заинтересованите професионални групи, както и до широката общественост, като в същото време осигуряват ефективно зачитане на независимостта на регулаторните органи от всякакво вмешателство в тяхната дейност.

Приложение към Препоръка Rec(2000)23

Насоки по отношение на независимостта и функциите на регулаторните органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение

I. Обща законодателна рамка

1. Страните-членки трябва да осигуряват създаването и безпрепятственото функциониране на регулаторни органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение чрез изработване на подходяща законодателна рамка за тази цел. Правилата и процедурите, регламентиращи или отразяващи се върху функционирането на регулаторните органи трябва ясно да утвърждават и защитават тяхната независимост.

2. Задълженията и правомощията на регулаторните органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение, както и начините за тяхната отчетност, процедурите за назначаването на техните членове и средствата за тяхното финансиране трябва да са ясно определени със закон.

II. Назначаване, състав и функциониране

3. Правилата, регламентиращи регулаторните органи в сектора на радио- и телевизионното разпространение, особено тези относно техния състав, са ключов елемент на тяхната независимост. Следователно, те трябва да бъдат дефинирани така, че да ги защитават срещу всякакво вмешателство, и особено такова от страна на политически сили или икономически интереси.

4. За тази цел трябва да се дефинират специфични правила по отношение на несъвместимостите, за да се избегне:

- влияние на политическата власт върху регулаторните органи;

- изпълнение на функции или притежаване на дялове от лица от състава на регулаторните органи в предприятия или други организации в медийния или свързаните с него сектори, които могат да доведат до конфликт на интереси във връзка с функциите на тези лица в регулаторния орган.

5. Освен това, правилата трябва да гарантират, че лицата от състава на тези органи:

- се назначават по демократичен и прозрачен начин;

- не могат да получават заповеди или инструкции от което и да било лице или орган;

- не могат да правят изявления или да предприемат действия, които поставят под съмнение независимостта на техните функции, и не могат да се възползват от тези функции.

6. На последно място, трябва да бъдат създадени точни правила по отношение на възможността за освобождаване на лица от състава на регулаторните органи, така че освобождаването да не може да се използва като средство за политически натиск.

7. По-конкретно, освобождаването трябва да е възможно само в случай на неспазване на правилата за несъвместимост, с които те трябва да се съобразяват, или документирана неспособност да изпълняват своите функции, без това да засяга възможността засегнатото лице да обжалва уволнението в съда. Освен това, уволнение на основание на нарушение, свързано или не с техните функции, трябва да бъде възможно само в сериозни случаи, ясно определени в закона, при наличието на окончателна присъда, постановена от съд.

8. Предвид специфичния характер на сектора на радио- и телевизионното разпространение и особеностите на техните задачи, регулаторните органи трябва да включват специалисти в области, които попадат в тяхната компетентност.

III. Финансова независимост

9. Финансирането на регулаторните органи - друг ключов елемент на тяхната независимост - трябва да се регламентира със закон в съответствие с ясно дефиниран план, имащ предвид предполагаемите разходи за дейността на регулаторните органи, който да им позволява да изпълняват изцяло и независимо своите функции.

10. Обществените органи не трябва да използват своите правомощия за взимане на финансови решения, за да се намесват в независимостта на регулаторните органи. Нещо повече, прибегването до услугите или експертните познания на националната администрация или на трети страни не трябва да се отразява на тяхната независимост.

11. Финансирането трябва да се възползва, където е уместно, от механизми, които не зависят от ad-hoc решения на обществени или необществени органи.

IV. Правомощия и компетентност

Регулаторни правомощия

12. По силата на ясно дефинирано упълномощаване от законодателя, регулаторните органи трябва да имат правомощия да приемат разпоредби и насоки по отношение на дейността по радио- и телевизионно разпространяване. В съответствие със законодателството, те трябва също така да имат право да приемат вътрешни правила.

...

Следене на спазването на задълженията от страна на операторите на радио- и телевизионни услуги

18. Друга съществена функция на регулаторните органи е следенето за спазването на условията, заложи в закона и в лицензите, издадени на радио- и телевизионни оператори. Те трябва по-конкретно да гарантират, че радио- и телевизионните оператори, които попадат под тяхната юрисдикция, спазват основните принципи, заложи в Европейската конвенция за транс-гранична телевизия и по-конкретно, тези, съдържащи се в член 7.

19. Регулаторните органи не трябва да упражняват *a priori* контрол върху програмата и контролирането на програмата трябва да се извършва винаги след излъчването на даденото предаване.

20. Регулаторните органи трябва да имат право да изискват и получават информация от радио- и телевизионни оператори, доколкото това е необходимо за изпълнението на техните функции.

21. Регулаторните органи трябва да имат правомощията да разглеждат жалби в тяхната област на компетентност, отнасящи се до дейността на радио- и телевизионни оператори, и да публикуват редовно своите заключения.

22. Когато един оператор на радио- и телевизионни услуги наруши закона или условията, посочени в неговия лиценз, регулаторните органи трябва да имат правомощията да налагат санкции в съответствие със закона.

23. Законодателството трябва да предвижда диапазон от санкции, започвайки с предупреждение. Санкциите трябва да бъдат пропорционални и не трябва да бъдат привеждани в изпълнение, преди да бъде изслушан операторът на радио- и телевизионни услуги. Всички санкции трябва също така да подлежат на контрол от компетентните съгласно националното законодателство органи.

Правомощия спрямо обществените оператори на радио- и телевизионни услуги

24. На регулаторните органи може също така да бъде възложена мисията да изпълняват задачи, влизащи в задълженията на конкретни надзорни органи на обществени организации за радио- и телевизионно разпространение, като в същото време запазят своята редакционна независимост и своята институционална автономия.

V. Отчетност

25. Регулаторните органи трябва да се отчетат пред обществото за своята дейност и трябва, например, да публикуват редовни или *ad hoc* доклади, свързани с тяхната работа или с изпълнението на техните задачи.

26. За да се защити независимостта на регулаторните органи, като в същото време те биват държани отговорни за своята дейност, е необходимо да се упражнява надзор само по отношение на законосъобразността на дейността им, както и относно правилността и прозрачността на техните финансови операции. По отношение на законността на тяхната дейност, този надзор следва да бъде

само последващ. Разпоредбите за отговорността и надзора на регулаторните органи трябва да бъдат ясно дефинирани в законите, регулиращи дейността им.

27. Всички решения и правилници, приети от регулаторните органи трябва да:

- бъдат надлежно обосновани в съответствие с националното законодателство;

- подлежат на преглед от компетентните органи в съответствие с националното законодателство;

- бъдат достъпни за обществеността.”

54. На 27 септември 2006 г. Комитетът на министрите е приел „Декларация относно гаранциите за независимост на общественото радио- и телевизионно разпространение в държавите-членки”, която гласи (без бележките под линия):

„Като припомня задължението на държавите-членки във връзка с упражняването на основната свобода на изразяване и на получаване на информация, гарантирани от член 10 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (Европейската конвенция за защита правата на човека);

като припомня, по-специално важноста на свободата на изразяване и информация като крайъгълен камък на демократичното и плуралистично общество, подчертана в практиката на Европейския съд за правата на човека, и като поставя ударението в същия контекст върху важноста на съществуването на широко многообразие от независими и самостоятелни медии, които позволяват отразяването на разнообразни идеи и мнения, както е посочено в Декларацията на Комитета на министрите относно свободата на изразяване и информация от 29 април 1982 г.;

като изтъква специалните ангажименти на общественото радио- и телевизионно разпространение и като подчертава отново неговата жизненоважна роля на основен елемент на плуралистичното общуване и социалното сцеplение, което чрез предоставянето на пълен пакет от програмни услуги, достъпни за всеки, и поднасящи информационни, образователни, културни и забавни предавания, се стреми да популяризира ценностите на модерното демократично общество и по-специално уважението към човешките права, културното многообразие и политическия плурализъм;

като отново подчертава целта да се гарантира свободата от какъвто и да било произволен контрол или ограничения, наложени върху участниците в информационния процес, върху медийното съдържание или предаването и разпространението на информация, така, както това е изразено в Декларацията относно свободата на изразяване и информация;

като припомня ангажимента, поет от Четвъртата европейска конференция на министрите по въпросите на политиката в областта на масмедиите (Прага, декември 1994 г.), да се гарантира независимостта на обществените радио- и телевизионни оператори от политическа и икономическа намеса и по-специално

като припомня Препоръка № R (96) 10 относно гаранциите за независимост на общественото радио- и телевизионно разпространение;

като смята, че редакционната независимост и институционалната самостоятелност на общественото радио и телевизионно разпространение трябва да бъдат гарантирани чрез приемането и прилагането на последователна политика и подходяща правна рамка;

като приветства преобладаващата ситуация в тези държави-членки, където независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение е стабилно установено чрез съответно регулиране и внимателно се спазва на практика, както и напредъка по посока на гарантиране на тази независимост в други държави-членки;

като отбелязва загрижеността, изразена от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа в Препоръка 1641 (2004) относно общественото радио- и телевизионно разпространение, че основният принцип на независимост на общественото радио- и телевизионно разпространение, провъзгласен в Препоръка № R (96) 10, все още не е твърдо установен в някои държави-членки;

като припомня, документите, приети на Седмата европейска конференция на министрите относно политиката в областта на масмедияте (Киев, март 2005 г.) и по-специално призова на министрите да бъде осъществен мониторинг по отношение на прилагането на Препоръка № R(96)10 от държавите-членки и като отбелязва във връзка с това прегледът на ситуацията в държавите-членки, направен в приложението към настоящата декларация;

като изразява съжаление относно развитието в няколко държави-членки, което е в посока към отслабване на гаранциите за независимост на общественото радио- и телевизионно разпространение или на намаляване на постигнатата независимост, и като изразява тревога относно бавния или незабележим напредък в някои други държави-членки към гарантиране на независимото обществено радио- и телевизионно разпространение, било като резултат от недостатъчна регулаторна рамка или като невъзможност да бъдат приложени на практика съществуващите закони и правилници,

I. Повтаря отново своята твърда съпричастност към целите на редакционната независимост и институционална самостоятелност на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение в държавите-членки;

II. Призовава държавите-членки:

- да прилагат, ако още не са направили това, Препоръка № R (96) 10 относно гаранциите за независимост на общественото радио- и телевизионно разпространение, като обърнат специално внимание на указанията в приложението към нея и като вземат предвид възможностите и предизвикателствата, породени от информационното общество, както и от политическите, икономическите и технологичните промени в Европа;

- да предоставят правните, политическите, финансовите, техническите и други средства, необходими, за да гарантират истинска редакционна независимост и институционална автономия на организациите на радио- и

телевизионно разпространение, така че да отстранят всеки риск от политическа или икономическа намеса;

- да разпространят широко настоящата декларация и по-конкретно – да известят за нея съответните органи и организациите за радио- и телевизионно разпространение, както и други заинтересовани професионални и индустриални групи;

III. Приканва обществените оператори на радио- и телевизионни услуги да осъзнаят своята особена роля в демократичното общество като съществен елемент на плуралистичната комуникация и социалното сепление, която трябва да включва предлагането на широк спектър от програми и услуги за всички видове публика, да бъдат внимателни относно условията, които са необходими, за да бъде изпълнена тази роля по един напълно независим начин и за тази цел да разработят и приемат или, ако това е необходимо, да преразгледат кодексите за професионална етика или вътрешните си правила, както и да спазват тези актове.

Приложение към декларацията

Въведение

1. С решение от 24.11.2004 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа е наредил Комитетът по масмедии (CDMM), който впоследствие е бил наречен Комитет по медии и нови комуникационни услуги (CDMC), *inter alia* да се занимае с въпроса относно „независимостта на услугите, предоставяни от обществените организации за радио- и телевизионно разпространение“.

Министрите, участващи в Седмата европейска конференция на министрите относно политиката в областта на масмедии (Киев, март 2005), също са отправили молба към Съвета на Европа „да наблюдава прилагането от държавите-членки на Препоръка № R (96) 10 на Комитета на министрите относно независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение с цел, ако е необходимо, да бъдат дадени по-нататъшни насоки на държавите-членки как да гарантират тази независимост“.

2. Настоящото приложение съдържа преглед на независимостта на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение в държавите-членки. Приложението и предхождащата го декларация на Комитета на министрите са подготвени в отговор на посочените инструкции и искания в рамките на компетентността на Комитета по медии и нови комуникационни услуги (CDMC) от подчинената му група „Специалисти по проблемите на общественото радио- и телевизионно разпространение в информационното общество” (MC-S-PSB).

3. Това приложение е изготвено въз основа на документи на Съвета на Европа, както и на информация от различни други източници, включително международни и неправителствени организации. Целта му е да бъде направен преглед на сложната и разнообразна ситуация в държавите-членки на Съвета на Европа и да бъдат определени областите, в които националната аудиовизуална или медийна политика, както и правната, институционалната или финансовата рамка на общественото радио- и телевизионно разпространение, създадена в

резултат на тази политика, трябва да бъдат преразгледани с цел по-тясното им сближаване със стандартите на Съвета на Европа.

Правна рамка

4. Съгласно Препоръка № R (96) 10, правната рамка уреждаща функционирането на организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва ясно да предвижда тяхната независимост. Общите разпоредби в част I на приложението към настоящата препоръка изброяват някои въпроси, изискващи съответно регулиране, за да бъде гарантирана тази независимост. Специално се обръща внимание на необходимостта да бъдат регулирани отговорността и контролът на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение и на техните органи, както и на изискването да няма никаква форма на неправомерно въздействие като цензура или предварителен контрол върху тяхната дейност.

5. Почти всички държави-членки на Съвета на Европа са създали правна уредба на общественото радио- и телевизионно разпространение, в няколко от тях с ясна конституционна основа. Последното обстоятелство отразява разбирането, че правната основа на общественото радио- и телевизионно разпространение трябва да се подчинява на широк консенсус.

Може да се смята, че много от тези правни системи отговарят на стандартите на Съвета на Европа, по-специално с оглед на това, че те обявяват редакционната независимост и институционалната автономия на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение и формулират правила за създаването, състава и дейността на техните управителни и контролни органи. Някои от системите за регулиране и начинът, по който те се прилагат на практика, са напълно съответстващи на стандартите на Съвета на Европа в областта и в определени случаи могат да бъдат описани като образцови.

6. Тъкмо обратното, в някои държави-членки на Съвета на Европа правните разпоредби в областта на радио- и телевизионното разпространение са неясни или непълни. В някои случаи приложимото законодателство не е в състояние да гарантира редакционната независимост и институционалната самостоятелност на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение, било като резултат от съдържанието на материални норми или поради слабостта или липсата на механизми, които гарантират тяхното приложение.

Според наличната информация в някои случаи макар съответните разпоредби да са адекватни, те на практика биват нарушавани, като оставят обществените организации за радио- и телевизионно разпространение под действителния контрол на правителството и на политически органи или образувания, обслужвайки техните интереси, а не интересите на обществото като цяло.

В някои случаи разпоредбите, които се отнасят до управителните или надзорните органи (например по отношение на подбора, назначаването и прекратяването на мандата на лицата от техния състав), допускат възможности за намеса. В тази връзка има оплаквания, че предлагани или действителни промени в правната регулация в някои държави-членки ограничават независимостта на управителните и/или надзорните органи на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение.

Обществена функция

7. Резолюция No. 1 относно бъдещето на общественото радио- и телевизионно разпространение, приета от Четвъртата европейска конференция на министрите по въпросите на политиката в областта на масмедияте (Прага, декември 1994), обобщава главните задачи на обществените оператори на радио- и телевизионни услуги. В този контекст трябва да се припомни, че в Препоръка Rec (2003) 9 относно мерките за насърчаване на демократичното и социално значение на цифровото разпространение е заявено, че „общественото радио- и телевизионно разпространение трябва да запази своята специална социална функция, включваща основна обща услуга, предлагаща новини, образователни, културни и забавни предавания, насочени към различни категории публика“.

По-нататък гореспомената Резолюция No. 1 включва ангажимент „да бъдат определени ясно в съответствие с разпоредбите на вътрешното право и практиката на националните съдилища и при спазване на международните задължения ролята, задачите и отговорностите на обществените радио- и телевизионни оператори и да бъде гарантирана тяхната редакционна независимост от политическа и икономическа намеса“.

В медиен контекст една истинска обществена услуга предполага независимост на организациите, които са натоварени с доставянето ѝ. Това включва също и способността за адаптиране към променящите се обстоятелства на правните норми и материалните възможности. Тази тясна връзка между обществената функция и независимостта е основният принцип на Препоръка № R (96) 10.

8. Практически във всички държави-членки на Съвета на Европа съответните правни системи се занимават с въпроса за обществената функция.

Независимо от голямото разнообразие в прилагания подход (например по отношение на подробностите, отразяващи стратегията и политиката в областта на радио- и телевизионното разпространение във всяка страна, както и по отношение на културния, икономическия или политическия контекст, в повечето случаи дефиниран ясно и подробно), определянето на обществената функция на организациите за радио- и телевизионно разпространение може в общи линии да се смята задоволително. В някои случаи целта на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение е особено добре определена, както по отношение на непосредствените цели, така и относно начина, по който те трябва да бъдат постигнати, и по отношение на бъдещото им развитие (например като се вземат предвид новите информационни и комуникационни технологии).

9. Обратно, в някои държави-членки функцията на обществените радио- и телевизионни оператори е неясна или трудна за прилагане. Така не е прокаран пътът за предлагане на качествени услуги от обществен интерес (например балансиран/безпристрастни новинарски емисии; образование и обучение; разследваща журналистика; осигуряване на плурализъм и разнообразие в медиите; програми за малцинствата и местните общности; предоставяне на качествени забавления; и популяризиране на творчеството), които традиционно са отличавали обществените организации за радио- и телевизионно разпространение от търговските.

Има и отправена критика към някои страни, където разликата между обществени и търговски предавания е твърде замъглена, което води до т.нар. „програмна конвергенция“, за сметка на качеството на програмите на обществените медии. Независимо че е важно за обществените радио- и телевизионни оператори да предлагат забавни програми и да търсят начини да разширяват своята публика, отличителният характер на съдържанието на обществените програми като цяло, в сравнение със съдържанието на търговските програми, трябва също да бъде гарантиран. Освен това в някои случаи обществените организации нямат на разположение правните средства или материалните ресурси, които са нужни за пълноценното осъществяване на възложената им обществена услуга. Такава ситуация може да доведе до разпространение на програми с нискокачествено съдържание или до прекалено прибягване до масови, високо доходни програми, което не е в унисон с техните обществени задължения.

10. Оказва се, че в страните, където описаната в предишния параграф ситуация преобладава, или няма достатъчно знания сред професионалистите и обществото за особената мисия на обществените радио- и телевизионни оператори и разбиране за характерните черти на обществените медии, или правилното осъществяване на обществената мисия е възпрепятствано от външни обстоятелства. В някои от тези страни изглежда, че липсва опит в областта на общественото радио- и телевизионно разпространение, което води до широко разпространена апатия относно ролята му в демократичното общество или до липса на увереност, че може да бъде установена и гарантирана истинска обществена услуга в аудиовизуалната област.

Премахването на тези недостатъци, възстановяването или укрепването на легитимността на общественото радио- и телевизионно разпространение и още по-точно – повишаването на знанията относно и популяризирането на подобна услуга въз основа на стандартите на Съвета на Европа е от голямо значение. В това отношение ролята на държавните власти не трябва да се подценява.

11. Както вече бе посочено, в някои държави-членки правната уредба на обществените радио- и телевизионни оператори специално им позволява да се приспособяват към развитието на новите технологии (например, на новите комуникационни технологии). В някои държави-членки дори и това да не е изрично предвидено в правните разпоредби, нищо не им пречи да предлагат поверената им обществена услуга, като използват нови формати или платформи. Напредъкът в тази област би бил добре дошъл. В други случаи обаче съществуващите норми не позволяват или се тълкуват като пречка за подобно развитие.

Редакционна независимост

12. Член 10, параграф 1 от Европейската конвенция за правата на човека предвижда, че „всеки има право на свобода на изразяване. Това право включва свободата на всеки да изразява мнение и правото да получава и разпространява информация и идеи без намесата на държавни органи“. В своята практика Европейският съд за правата на човека непрекъснато подчертава значението на това право по отношение на свободата на медиите и редакционната независимост.

13. Съветът на Европа развива стандарти, които укрепват свободата на медиите и редакцияната независимост.

В своята декларация относно свободата на изразяване и информация, приета на 29 април 1982 г., Комитетът на министрите е подчертал значението на целта да се гарантира липсата на всякакъв произволен контрол или ограничения върху участниците в информационния процес, върху медийното съдържание или върху предаването и разпространението на информация. По-късно по време на Четвъртата европейска министерска конференция по въпросите на политиката в областта на масмедияте държавите-членки на Съвета на Европа са поели ангажмента да гарантират независимостта на обществените радио- и телевизионни оператори от политическа и икономическа намеса. Тези обвързаности и цели са били повторени в редица други документи на Съвета на Европа и стоят в основата и на Препоръка № R (96) 10.

По-специално, част I на Препоръка № R (96) 10 предвижда, че правната уредба на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение трябва да предвиди тяхната редакцияна независимост, трябва да предложи насоки, които да улеснят гарантирането на редакцияната независимост и да забрани намесата под формата на цензура или контрол в тяхната дейност.

14. Както беше вече посочено, правната уредба в много държави-членки на Съвета на Европа провъзгласява редакцияната независимост на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение.

На практика в повечето държави-членки обществените радио- и телевизионни оператори имат редакцияна независимост и институционална автономия. Общопризнат факт е, че в тези държави-членки намесата в редакцияната независимост би предизвикала силната реакция на съответните обществени медии, както и на други медии, на гражданското общество и на широката публика. В някои държави-членки съществуват правни механизми, които да се занимават с подобни ситуации, ако те възникнат.

15. В други случаи обаче се твърди, че обществените радио- и телевизионни оператори се сблъскват с намеса и натиск. Подобни твърдения се отнасят до тесните връзки между обществените медии и правителството, политиките или държавни или частни лица, както и неприемливото влияние на тези органи или лица, което компрометира редакцияната независимост. Често се изтъква ситуацията по време на избори и избирателни кампании; твърди се, че по време на подобни периоди се използват всякакви лостове, които да осигурят такова представяне на събитията, което е от полза за посочените субекти.

16. В някои държави-членки на Съвета на Европа процесът на преобразуване на държавните организации за радио- и телевизионно разпространение в истински обществени е бавен или още се развива, като в някои случаи е по-скоро формален отколкото реален. В някои страни влиянието на правителството и на политиките върху регулаторите в областта на радио- и телевизионното разпространение или най-общо върху сектора на това разпространение се счита за основна пречка за създаването и осигуряването на разнообразен, необвързан и плуралистичен медиен пейзаж. Има случаи, когато също така се споменава неприемливото влияние на частни играчи.

17. Трябва да се добави, че в някои държави-членки липсва традиция за саморегулиране или сърегулиране, приемане и спазване на редакционни стандарти, както и обща култура на обективност и професионализъм. Все още не са приети етични кодекси и вътрешни правила, които в голяма степен могат да допринесат за независимото функциониране на обществените радио- и телевизионни оператори, във всички страни, които се сблъскват с описаните по-горе проблеми.

Финансиране

18. Въпросът за средствата, с които разполагат обществените организации за радио- и телевизионно разпространение, е в центъра на проблема за тяхната независимост и за способността им да изпълняват своята обществена функция. Това обяснява поетите ангажменти по време на Четвъртата европейска конференция на министрите по въпросите на политиката в областта на масмедиите „да гарантират на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение сигурни и подходящи средства, необходими за изпълнение на тяхната мисия“ и „да поддържат и където е необходимо да установят подходяща и сигурна рамка за финансиране, която да гарантира на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение нужните средства за изпълнението на тяхната мисия“, както и вниманието, което се отделя на този въпрос в Препоръка № R(96)10.

19. В някои държави-членки на Съвета на Европа обществените организации за радио- и телевизионно разпространение получават подходящо финансиране, било под формата на преки помощи от държавата, лицензионни такси, дейности, които носят доход, или комбинация от всички тези източници.

Който и подход да бъде възприет, той може да се прилага като се отчита съответното състояние на пазара. Съществува всеобщо съгласие, че е необходимо да се положат усилия финансирането на обществените радио- и телевизионни оператори да не засегне конкуренцията на аудиовизуалния пазар до степен, която е в противоречие с обществения интерес. При все това, да се разчита прекалено много на дейности, които носят доходи, което често е последица от липсата на обществено финансиране, може да има отрицателен ефект върху изготвянето на програмата и оттук – върху изпълнението на обществената функция, възложена на посочените организации.

Често се развива схващането, че съществува и известна степен на съотношение между средствата, отпускани на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение, и качеството на предоставяните от тях услуги. Задоволителното равнище на обществената услуга и разумното управление могат също така да бъдат смятани за фактори, допринасящи за привличането на достатъчно средства.

20. Твърди се, че в други държави-членки на Съвета на Европа няма подходящо, сигурно и прозрачно финансиране, гарантиращо необходимите средства на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение за изпълнение на тяхната обществена функция. В някои случаи финансовите ангажменти и механизми често представляват само заявяване на намерения, без да се полагат усилия за прилагането им на практика.

Често се изразява загриженост относно заплахата за приемствеността в дейността на обществените радио- и телевизионни оператори, която се дължи на несигурността както на краткосрочното и дългосрочното финансиране (например в резултат на липсата на консултации относно държавната субсидия, трудности, възникващи при събирането на таксите или невъзможността да се съобрази размерът на таксите с инфлацията), така и на натиска, идващ от органите, които вземат финансови решения и произтичащата от това заплахата за редакционната независимост и институционалната самостоятелност. За да се избегнат подобни рискове, особено в случаите, когато общественото финансиране идва от държавния бюджет, трябва да бъдат създадени подходящи гаранции.

Трудова защита

21. Значението на политиката за набиране на персонал също е отразено в Препоръка № R(96)10, която съдържа някои бележки относно назначенията и липсата на дискриминация, свързаните дейности и правото на производствена дейност, както и изискването, че персоналят трябва да бъде свободен от всякакво външно за обществената организация влияние.

22. Изглежда, че тези критерии са изпълнени в много държави-членки на Съвета на Европа и че стандартите за трудова защита по принцип се спазват.

23. Има данни обаче, че в някои държави-членки на Съвета на Европа тези принципи все още не са установени, особено що се отнася до медиите. Тази ситуация прави медийните професионалисти по-уязвими на политическо и икономическо влияние и натиск и подчинени в по-малка степен на професионалните стандарти.

Понякога се правят оплаквания от дискриминация или уволнения на журналисти в резултат на натиск върху управителните органи от страна на външни лица или органи, и се твърди, че в някои страни под претекст на трансформиране на държавната медия в обществена, се уволняват журналисти, смятани за твърде неудобни или прекалено активни в журналистическите разследвания.

Изразява се и тревога по повод на предложенията да се предостави на правителството отговорността за управлението на персонала на обществените медии или на регулаторните органи.

Откритост, прозрачност и отчетност

24. Поради своята природа общественото радио- и телевизионно разпространение трябва да бъде отговорно пред обществото като цяло, както поради факта, че съществува, за да служи най-общо на публиката, така и защото в повечето случаи се финансира поне отчасти с обществени средства (например държавни субсидии) или чрез такси, плащани от потенциалните ползватели на услугата. Съгласно Резолюция № 1, приета от Четвъртата европейска конференция на министрите по въпросите на политиката в областта на масмедийите, „обществените радио- и телевизионни оператори трябва да бъдат пряко отговорни пред публиката. За тази цел обществените радио- и телевизионни оператори трябва редовно да публикуват информация за своята

дейност и да създадат процедури, които да позволят на зрителите и слушателите да коментират начина, по който те изпълняват задачите си.“

Не е необходимо да се изтъква, че също така е желателно да има отчетност при разумното управление на средствата, предоставени на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение.

25. В повечето държави-членки на Съвета на Европа обществените организации за радио- и телевизионно разпространение са относително отворени и прозрачни.

Като примери за добри практики относно отчетността трябва да бъдат посочени някои организации за радио- и телевизионно разпространение, които активно търсят мнението на публиката, за да могат да преценят собственото си представяне и когато е необходимо, да преразгледат предоставяните от тях услуги.

Много организации за радио- и телевизионно разпространение публикуват редовно съответна информация, като някои имат задължение по закон да публикуват годишни доклади или да представят такива доклади пред парламента. Това позволява да бъде упражнен желан обществен контрол.

26. В някои случаи обаче липсва достатъчна откритост, прозрачност и отчетност пред обществото за това, как организациите за радио- и телевизионно разпространение осъществяват мисията си и използват предоставените им (обществени) средства. Твърди се също така, че въпреки съществуването на разпоредби, които изискват представяне на годишен доклад пред парламента, този доклад рядко е обект на разглеждане и на истински дебати.“

III. ВЪТРЕШНО ПРАВО И ПРАКТИКА

A. Вътрешноправни средства за оспорване на съвместимостта на националното право с Конвенцията

55. Съгласно член 4 от Закона за административното производство (Закон № 793-XIV от 10 февруари 2000 г.), закони и подзаконови нормативни актове, укази и решения на президента и правителството не подлежат на съдебен контрол; те са предмет на проверка на тяхната конституционосъобразност. Контрол за конституционност се извършва само, когато Конституционният съд е сезиран по въпроса (член 4 от Закона за конституционния съд, Закон № 317-XIII, 13 декември 1994 г.). Не съществува пряк достъп до Конституционния съд под формата на индивидуална жалба. Лицата и институциите, които имат право да сезират Конституционния съд са изчерпателно изброени в член 25 от Закона за Конституционния съд и член 38 от Кодекса за конституционна юрисдикция, който предвижда следното:

„Следните лица и органи имат право да отнесат даден въпрос до Конституционния съд

- (a) президентът на Република Молдова;
- (b) правителството;
- (c) министърът на правосъдието;
- (d) Върховният съд;
- (e) Икономическият трибунал;
- (f) Главният прокурор;
- (g) член на парламента;
- (h) парламентарна група;
- (i) омбудсманът;
- (j) Народното събрание на Гагаузия(Gagauz-Yeri)...

В. Конституционни разпоредби, свързани с аудиовизуалното разпространение

56. Свободата на изразяване е гарантирана от Конституцията, както следва:

„Член 32. Свобода на мнение и изразяване

(1) На всички граждани се гарантира свобода на мнение и свобода на публично изразяване на мисли и мнения чрез слово, изображение или по друг възможен начин.

(2) Упражняването на свободата на словото не може да засегне честта, достойнството или правата на други лица да имат или да изразяват своето мнение и преценка.

(3) Законът забранява и преследва всички действия, насочени към отричане и оклеветяване на държавата или на народа. Подстрекателства към размирици, война, агресия, етническа, расова или религиозна омраза, към подбуждане към дискриминация, териториален сепаратизъм, общественото насилие или други действия, застрашаващи конституционния ред също са забранени и могат да бъдат наказателно преследвани.“

С. Закон за аудиовизуално разпространение (1995 г.)

57. Законът за аудиовизуално разпространение (Закон № 603-XIII от 3 октомври 1995 г.) установява стандартите за свободата на изразяване при аудиовизуално разпространение, както следва:

„Член 2

(3) Аудиовизуалните институции не подлежат на цензура.

Член 3

Свободата на аудиовизуално изразяване включва стриктно спазване на Конституцията и не може да се упражнява в ущърб на достойнството, честта, личния живот или изображението на друго лице.

Член 6

(1) Държавата гарантира всички необходими условия за дейността на обществените аудиовизуални институции.

(2) Държавата гарантира предоставяне на обществените аудиовизуални институции на необходимото техническо оборудване за тяхното излъчване.

Член 29

Журналист от аудиовизуална институция, който действа от нейно име, има право:

...

(h) на достъп до правосъдие на всички нива.“

58. Законът също така създава Съвета за аудиовизуална координация („САК“):

„Член 31

(1) Съветът за аудиовизуална координация се състои от девет члена, назначени от:

(a) парламента – трима членове (включително един аудиовизуален специалист);

(b) президента на Република Молдова – трима членове (включително един аудиовизуален специалист);

(c) правителството - трима членове (включително един специалист в областта на телекомуникациите). ...“

D. Създаването на TRM като държавна медия

59. TRM е създадено на 11 март 1994 г. с Президентски указ № 63, който предвижда:

„Член 1

Националното радио и телевизия се закриват.

Член 2

Създава се държавното дружество „Телерадио-Молдова“.

Член 4

Администрирането на държавното дружество „Телерадио-Молдова“ се извършва от председателя на дружеството, а координирането на дейността му се извършва от Координационния съвет.“

60. Уставът на TRM е бил изменен с Решение на правителството № 502 от 12 септември 1996 г. относно Устава на държавното дружество „Телерадио-Молдова“, което гласи:

„Член 2

Дружеството е публична аудиовизуална институция. Творческата и редакторската дейност на дружеството са защитени със закон от намеса на държавните власти и натиск от политически партии.

Член 3

„Телерадио-Молдова“ има статут на държавно дружество.

Член 4

Основателят на дружеството е правителството, в името на държавата власт в Република Молдова. Дейността на дружеството се осъществява от държавата чрез Съвета за аудиовизуална координация.

Член 10

Дружеството има следните цели:

Да предоставя достоверна и обективна информация за социално-политическия, икономическия и културния живот на страната и външните отношения на държавата;

да популяризира интересите на всички слоеве на обществото, да разпространява ценностите на мира и хуманизма, демократичните ценности и зачитането на правата на човека;

Да създава, натрупва, опазва и популяризира културни и художествени ценности.

Член 20

Творческата и редакторската дейност на дружеството е независима. Телевизионните и радио- програмите са защитени със закон от намеса на държавните власти и влияние и натиск от която и да било политическа партия.

Член 22

Дружеството е длъжно:

да представя по обективен и безпристрастен начин реалностите на националния и международния социално-политически живот; да гарантира правото на обществеността на информация; да популяризира автентичните ценности на националната култура, на културата на националните малцинства и на общочовешката култура;

да гарантира свободата на изразяване, свободата на мисълта и свободата на разпространяване на информация;

да гарантира спазването на правата на журналистите в съответствие с националното законодателство и с международната практика; да осигури присъствието на хора с различни политически и религиозни възгледи в рамките на своите програми;

да отдава предимство и да излъчва безплатно прессъобщенията на парламента, правителството и президента на Молдова ...

Член 23

Отделите на дружеството, занимаващи се с проучвания и създаване на програми гарантират правото на журналистите на мнение и на изразяване на тяхната собствена позиция. Дружеството не може да задължи един журналист да популяризира идеи, които са в противоречие с неговите морални ценности.

Член 24

Предаванията, излъчвани от дружеството, не трябва да пропагандират война, агресия, етническа, расова, класова или религиозна омраза, насилствени антидържавни действия, тероризъм, обществено неподчинение, териториален сепаратизъм или каквито и да било идеи и мнения в противоречие с моралните норми.

Член 30

Председателят на дружеството, генералният директор на телевизията и генералният директор на радиото се назначават от парламента по предложение на Съвета за аудиовизуална координация или по негова собствена инициатива. Мандатът им е пет години. Заместник-председателят на дружеството се назначава от Съвета за аудиовизуална координация, по предложение на директора на дружеството за срок от пет години.

Член 31

Председателят на дружеството:

управлява дружеството; ...

назначава и освобождава от длъжност служителите в дружеството;

контролира дейността на съвета на директорите на дружеството; ...

Член 33

Съветът на директорите е колегиален и консултативен административен орган на дружеството. Той се състои от тринадесет членове, които спазват Правилника за дейността на Съвета на директорите.

Член 34

Председателят на дружеството е член на Съвета на директорите по право. Другите членове са представители на правителството и на Съвета за аудиовизуална координация.“

Е. Преобразуване на TRM в публично дружество

1. Препоръки на Съвета на Европа и доклади във връзка с предложението за преобразуване на TRM в обществен радио- и телевизионен оператор

61. На 24 април 2002 г. Парламентарната асамблея е приела Резолюция № 1280 (2002) относно „Функционирането на демократичните институции в Молдова“, която гласи, *inter alia*:

„1. Парламентарната асамблея изразява сериозна загриженост относно събитията, случващи се в Молдова от януари 2002 г. и безпокойство по повод на непрекъснатото влошаване и радикализация на политическия климат там, което е заплаха за стабилността на страната.

2. Протести, организирани от Християндемократическата народна партия (CDPP), продължават в центъра на град Кишинев вече повече от три месеца и половина...

7. Асамблеята отбелязва, че мащабите на протестното движение от журналисти и служители на Телерадио-Молдова подчертава необходимостта бързо да се извършат реформи, така че да се гарантира изцяло свободата на изразяване и да се насърчи общественото радио- и телевизионно разпространение. Тя настоятелно призовава властите да преустановят практиката на цензура на телевизионни програми и да предоставят на всички опозиционни политически партии, както във, така и извън парламента, шедър достъп до дискуссионни програми. Тя отправя искане към правителството на Молдова и парламента незабавно да започнат процес на преобразуване на Телерадио-Молдова в независима публична корпорация

10. Асамблеята очаква молдовските политически сили да започнат истински, конструктивен диалог и да постигнат компромис, който трябва да включва следните елементи: ...

iv. преразглеждане на законодателството в областта на радиото и телевизията и изменение на статута на Телерадио-Молдова, които да го превърнат в независима публична корпорация; незабавно започване на работа от компетентната парламентарна комисия; евентуално възобновяване на разглеждането на проекта за законодателство, предложен по време на предишния мандат; ... [приключване на работата] до края на настоящата парламентарна сесия, на 31 юли 2002 г.;

11. Асамблеята призовава молдовското правителство и парламент да предприемат горепосочените мерки незабавно...

14. Асамблеята призовава молдовските власти да сътрудничат изцяло със Съвета на Европа и неговите органи, и по-специално:...

ii. да представят на Съвета на Европа за експертна оценка бъдещите законопроекти за реформа в областта на радио- и телевизионното разпространение и за преобразуването на държавното дружество Телерадио Молдова в независима обществена корпорация; ...“

62. На същия ден Парламентарната асамблея е приела Препоръка № 1554(2002) относно „Функционирането на демократичните институции в Молдова“, която съдържа *inter alia* следното искане:

„5. Асамблеята също така отправя искане към Комитета на министрите да установи сътрудничеството с властите на Молдова по отношение на:

i. бърза експертната оценка на предстоящите законопроекти за преобразуване на държавното дружество Телерадио Молдова в независима обществена корпорация; ...“

63. След кореспонденция между молдовските власти и Генералния секретар на Съвета на Европа, експертът Karol Jakubowicz, директор на отдел „Стратегическо планиране и развитие“ в полската телевизия, е

извършил писмен анализ на законопроекта на правителството за обществено радио- и телевизионно разпространение в Молдова. В първия си доклад от 22 юли 2002 г. (ATCM (2002) 19), г-н Jakubowicz е направил следните коментари, *inter alia*:

„[Правителственият законопроект] ... предвижда много форми на пряка политическа намеса в дейността [на организациите за радио- и телевизионно разпространение]:

- Задължение по член 4(2) и член 6(1) да разпространява „*communications d'intérêt public, reçues des autorités publiques*” (съобщения от обществен интерес, получени от държавните власти – бел. прев.) и да предоставя ефирно време, при поискване, на държавните власти и органите на държавната администрация, за предаване на тези съобщения, без никакви ограничения относно съдържанието, характера и причините за тяхното предаване.

- Назначаване на членове на „Съвета на наблюдателите“ пряко от парламента, президента и правителството - чл. 13 (2).

- Възможност за уволнението им по всяко време от органа, който ги е назначил, при „нарушение на *Loi de l'Audiovisuel* (Закона за аудиовизуалните медии – бел. прев.), т.е. практически под какъвто и да било претекст – чл. 13(5).

- Изискване процедурните правила за работа на Съвета на наблюдателите да бъдат одобрени от парламента - чл. 13(7).

- Назначаване на генералния директор пряко от парламента, който може и да го освободи по предложение на Съвета на наблюдателите - чл. 19.

- Право на специална парламентарна комисия да поиска писмено обяснение за всяко действие от страна на обществената организация за радио- и телевизионно разпространение, което според парламента нарушава закона, и след това да изисква, заедно със САК такива нарушения да бъдат поправени.

Тези предложени разпоредби едва ли може да се приемат за съответстващи на Препоръка № R(96)10 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно гаранциите за независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение или на член 10 от Европейската конвенция за правата на човека. Разпоредбата на член 10, че свободата на словото трябва да се бъде упражнявана без „намеса от държавните власти“, визира по-точно намеса от държавата или от държавен орган или длъжностно лице. Освен това, Европейският съд по правата на човека е признал, че при определени обстоятелства Конвенцията налага позитивно задължение на държавата да предотврати, да регулира или да ограничи намеса в свободата на изразяване от частно лице или орган. Истинско, ефективно упражняване на свободата на изразяване и информация не зависи само от задължението на държавата да не се намесва, но може да изисква и позитивни мерки, за подпомагане стимулирането или за защита и отстояване на свободата на изразяване. Очаква се, че държавите-страни по Европейската конвенция са длъжни да предприемат необходимите мерки за защита и насърчаване на свободата на изразяване, упражнявана от средствата за масово осведомяване и от журналистите. Горепосочените разпоредби не са в съответствие с тези задължения, защото те

се концентрират върху създаването на поводи за намеса на политическата власт в работата на обществените радио- и телевизионни оператори по начини, които създават реална възможност за ограничаване на тяхната свобода.“

64. Вторият анализ на г-н Jakubowicz от 18 декември 2002 г. (АТСМ (2002) 30), е бил съсредоточен преди всичко върху предложенията за състава на управителния орган на TRM, „Съвета на наблюдателите“. Г-н Jakubowicz е изтъкнал насоките, изложени в Приложението към Препоръка № R (96) 10 на Комитета на министрите (виж параграф 51 по-горе), че правилата, уреждащи състава на надзорните органи на обществените организации за радио- и телевизионно разпространение, трябва да бъдат изготвени по начин, който избягва излагането на органите на опасност от политическа или друга намеса и отбелязва, че съществуват два възможни модела за определяне на състава и за начина на назначаване на органи като Надзорния съвет:

„• При първия модел, определени институции и групи в гражданското общество имат право да делегират избран от тях представител в Съвета за електронни медии, за определен период от време (например четири години). Примери за такива институции и групи са църкви, университети, театри, писатели, журналисти, музиканти, земеделски производители, жени, младежи, спортни федерации, еколози, работодатели, синдикати и т.н.

• При втория модел, определен брой членове (например девет или дванадесет) се назначава от парламента или от няколко държавни институции (например една трета от парламента, една трета от правителството, една трета от президента). Тъй като лицата от състава на Съвета за електронни медии трябва да представляват интересите на гражданското общество, трябва да се положат големи усилия, за да се гарантира, че те в действителност не представляват политическите възгледи и интересите на онези, които са ги назначили ...

В социално-политическите условия на страна в преход, вторият модел съдържа потенциално противоречие: може ли лица, назначени от парламента, или от парламента, правителството и президента, наистина да представляват гражданското общество или интересите на обществото като цяло? В условията на крайно политизиране на обществения живот, може ли да се разчита, че политически назначени лица наистина няма да представляват политическите възгледи и интересите на онези, които са ги назначили?

Тъй като рискът, че те ще направят точно това е много голям, според нас трябва да бъде предпочетен първият модел.

Разбира се, въпреки всички законови мерки, никой не може да контролира кого биха искали да слушат отделните членове на Съвета и чии възгледи те ще следват. Поради това е важно съставът на Съвета да е възможно най-плюралистичен, така че потенциалните влияния, под въздействието на които биха се намирали членовете на Съвета, да бъдат възможно най-разнообразни. ...“

2. Закон № 1320-XV TRM и измененията му

65. На 26 юли 2002 г., с цел да бъде преобразувано TRM в обществена организация за радио- и телевизионно разпространение, парламентът е приел Закон № 1320-XV TRM за Публичното национално дружество за радио- и телевизионно разпространение Телерадио-Молдова. Законът, в който не са били взети предвид препоръките на експерта от Съвета на Европа (виж параграфи 63-64 по-горе), предвижда следното:

„Член 1

С настоящия закон се създава националната обществена аудиовизуална институция – дружеството „Телерадио-Молдова“. Тази институция е юридическо лице с функционална автономия и редакционна независимост, която гарантира правото на свобода на разпространение на достоверна и обективна информация на цялата територия на Република Молдова ...

Член 5

(2) Дружеството ще осигурява голямо разнообразие от предавания, отразяващи интересите на различни социални, национални, религиозни и политически групи.

(3) Дружеството е длъжно да гарантира спазването на принципа на обективност и безпристрастност на своите новинарски и документални предавания.

Член 13

(1) Съветът на наблюдателите на дружеството е автономен орган, който отговаря за гарантиране на спазването на правото на хората и на обществото да получават достоверна, пълна и обективна информация. Той следи за спазването от дружеството на законодателството и на неговия устав.

(2) Съветът на наблюдателите се състои от 15 членове, които са добре известни личности от сферата на културата, науката, образованието, медиите и други. Техният мандат е пет години; те се назначават от:

- (a) парламента – двама членове (един от опозицията) ...;
- (b) президента на Република Молдова – двама членове;
- (c) правителството – двама членове;
- (d) Висшия съдебен съвет – един член;
- (e) творческият състав на дружеството – един член ;
- (f) националните малцинствени организации – двама членове;

(g) Конфедерацията на профсъюзите в Молдова – един член;

(h) Конфедерацията на свободните профсъюзи „Солидарност“ – един член;

(i) Творческите съюзи (Съюза на писателите, Съюза на пластичните художници, Съюза на киноработниците, Съюза на композиторите, Съюза на театралните работници) – един член;

(j) Медийните организации (Съюза на журналистите, Асоциацията за свободния печат, Асоциацията на електронните медии, Комитета за свобода на пресата, Независимия журналистически център, Асоциацията на масмедийите) – един член;

(k) Асоциацията на ветераните – един член.

Член 14

Съветът на наблюдателите:

Назначава председателя и заместник-председателя на дружеството, изпълнителния директор на телевизията и изпълнителния директор на радиото;

потвърждава състава на Съвета на директорите;

Член 20

Надзор на дейността на дружеството:

(1) Надзорът на дейността на дружеството се упражнява от Съвета на наблюдателите.

(2) Ако Съветът на наблюдателите не изпълнява правилно своите надзорни функции, парламентът може, под формата на специална парламентарна комисия, да поиска от всеки орган на дружеството писмена информация за действия или бездействия, които според парламента са в нарушение на настоящия закон. Специалната парламентарна комисия се състои от представители на всички парламентарни групи, които следва да бъдат представени пропорционално на представителството на техните партии в парламента.

(4) Парламентът, заедно със Съвета за аудиовизуална координация, може да нареди на дружеството да предприеме подходящи мерки за отстраняване на намерени нарушения на закона.

(5) Дружеството има право да оспори в съда, в съответствие с действащото законодателство, законосъобразността на получените нареждания...

...

(7) Всяка мярка, предприета съгласно настоящия член, не следва да нарушава свободата на дружеството на информация и правото на свобода на изразяване.“

66. На 18 септември 2002 г. Комитетът на министрите е приел отговор на Препоръка на Парламентарната асамблея 1554 (виж параграф 61 по-горе), в който е посочил, *inter alia*, че статутът на TRM остава обект на загриженост. Въпреки, че Закон № 1320-XV представлявал напредък, той предвиждал редица форми на пряка политическа намеса в дейността на TRM, както г-н Jakubowicz е посочил в анализа си. Комитетът на министрите е подчертал, че разпоредбите не са в съответствие със стандартите на Съвета на Европа и рискуват да бъдат в противоречие с член 10 от Конвенцията.

67. На 26 септември 2002 г. Парламентарната асамблея е приела допълнителна резолюция относно функционирането на демократичните институции в Молдова, № 1303 (2002), в която е приканила властите в Молдова „да преразгледат, през есента на 2002 г., Закона за националното публично дружество за радио- и телевизионно разпространение Телерадио-Молдова, с ефективното участие в дискусиата по въпроса на гражданското общество, сдружения, представляващи медиите, и политическата опозиция и да вземат предвид препоръките, направени от експерта на Съвета на Европа. По-специално, тя е поискала „преразглеждането на разпоредбите относно състава, назначаването и правомощията на Съвета на наблюдателите да бъде предмет на възможно най-широки консултации.“

68. Правителството впоследствие е решило, че Закон № 1320-XV не е достатъчен, за да бъде завършено преобразуването на TRM и е бил изготвен законопроект за изменение и допълнение, който наред с редица незначителни изменения, е съдържал предложение за ликвидиране на съществуващото TRM и за създаване на нова организация под същото име.

69. Г-н Jakubowicz е публикувал анализ на проекта за изменение на закона на 24 октомври 2003 г. (ATCM (2003)025), в който е направил следните бележки:

„...Действащият закон съдържа само основни разпоредби относно статута на дружеството като обществен радио- и телевизионен оператор и такива, които описват институционалните договорености. Поради това, е ясно, че той трябва да бъде изменен и допълнен, за да създадете пълна и подходяща правна рамка за общественото радио- и телевизионно разпространение в Молдова - в съответствие с Резолюция № 1 „Бъдещето на общественото радио- и телевизионно разпространение“, приета на Четвъртата европейска конференция на министрите относно политиката в областта на масмедии (Прага, 7-8 декември 1994 г.); Препоръка № R(96)10 на Комитета на министрите към държавите-членки относно гаранциите за независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение и Препоръка Rec(2003)9 на Комитета на министрите към държавите-членки относно мерките за насърчаване на демократичния и социален принос на цифровото разпространение.

Следователно, възниква въпросът дали настоящото предложение за изменение отговаря на тази цел.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Освен предложението да се ликвидира съществуващото Телерадио-Молдова и на негово място да се създаде нова организация под същото име, измененията се отнасят до сравнително незначителни въпроси. ...

Следователно, тези изменения не могат да се разглеждат като завършване на усилията напълно да се уреди положението на Телерадио-Молдова, да се запази правилното му функциониране, независимостта, автономията и финансирането му, и да се създаде правна сигурност за дружеството. Те променят малко от истинската същност на начина, по който Телерадио-Молдова функционира като обществен радио- и телевизионен оператор. ...

Съгласно измененията, планът е да се (i) ликвидира държавното дружество Телерадио-Молдова; (ii) да се уволни целият му персонал и (iii) да бъдат заличени всичките му активи (които активи след това ще бъдат прехвърлени в новото публично дружество за радио- и телевизионно разпространение Телерадио-Молдова, което трябва стане посредством отделно правителствено решение, за вземането на което няма срок). Не е ясно дали това означава, че в този междинен период Телерадио-Молдова следва временно да преустанови дейността си и да спре да излъчва или не. Това изглежда е така поради текста на разпоредбата, че целият му персонал трябва да бъде уволнен, но може би има план все пак излъчването да продължи.

Изпълнението на този план би било много разрушително за Телерадио-Молдова и неговата публика. В същото време не е ясно каква смислена цел се преследва от плана. Както ще изложим по-долу, от правна гледна точка нищо в предложените изменения не налага това. Нещо повече, изглежда, че ликвидацията няма да бъде пълна, тъй като няма разпоредба за назначаването на нов надзорен съвет или управителен съвет, нито на нов председател. Ако ръководните органи на организацията останат, няма реална ликвидация, а само масово уволнение на персонала под претекста на ликвидация. ...“

70. Въпреки това, Законът за изменение и допълнение е бил приет от парламента на 17 октомври 2003 г. TRM е била регистрирана в Държавната камара за регистрация като публично дружество на 26 юли 2004 г. и е започнала да излъчва предавания в съответствие със своя нов устав на 8 август 2004 година.

71. На 4 октомври 2005 г. Парламентарната асамблея е приела Резолюция 1465 (2005) относно функционирането на демократичните институции в Молдова, в която, наред с другото, се правят следните наблюдения:

„б. ... Въпреки това, истинско участие на гражданското общество изисква плуралистичен и динамичен медиен сектор, особено по отношение на телевизията. Трябва да бъдат създадени и условия за истински независимо и професионално обществено радио- и телевизионно предаване.

...

14. Освен това Асамблеята настоятелно призовава молдовските власти, по отношение на защитата на правата на човека, да ...

14.1.1. преразгледат законодателството относно общественото радио- и телевизионно разпространение (национално и местно) и това относно аудиовизуалния сектор като цяло;

14.1.2. се заемат с трансформирането на Телерадио Молдова в истински обществен радио- и телевизионен оператор, както е посочено в Препоръка 1641 (2004) за общественото радио- и телевизионно разпространение; ...“

Г. Доклади относно твърдяното неправомерно политическо влияние в TRM

1. Наблюдатели от международни организации

72. През януари 2004 г. специалният представител на генералния секретар на Съвета на Европа в Молдова е представил следния доклад относно медиите в Молдова:

„Конституцията на Република Молдова гарантира свободата на изразяване и свободата на печата. Въпреки това положението на медиите в Молдова е една от областите от изключителна загриженост за редица посолства в Кишинев, както и за неправителствени организации. През последните две години натискът на властите върху независимите средства за масова информация се е увеличил, успоредно с подкрепата на държавните публикации.

Положението на електронните медии е много важно, като се има предвид, че в селските райони, където живее около половината от населението на Република Молдова, достъпът до информация е силно ограничен. На практика не съществуват вестникарски будки, а печатната преса стига до там със закъснение до една седмица. Основният източник на информация е радиото.

Опозицията не е адекватно представена в ефира. Уволненията на журналисти стават все по-чести.

- Един от най-зрелищните примери за цензура в националната телевизия е забраната за предаване на живо на популярното ток-шоу Buna Seara на 28 ноември миналата година, на което са били поканени лидерите на парламентарните фракции Stepaniuc, Braghis и Rosca, специалният представител на генералния секретар и пресаташето на мисията на ОССЕ. Три часа преди началото на програмата специалният представител на генералния секретар е бил официално уведомен от председателя на TRM Ефремов, че шоуто няма да бъде излъчено, защото лидерът на мнозинството е решил да не участва.

- Съществува всеобщо съгласие между политическите сили, телевизионният канал Moldova 1 да предава първите 30 минути на срещите на Постоянната кръгла маса без редактиране. Това задължение не е било спазено по време на декемврийското заседание на кръглата маса и обяснението е било, че появата в

„Часът на опозицията” три дни по-късно е достатъчно за седмицата. Информацията, предадена по новините на същия ден деликатно избягвала повечето твърдения, съдържащи критики към властите.

• Сам по себе си „Часът на опозицията“, който изглежда като монолог на опозицията, едва ли допринася особено за диалога с мнозинство. Това, което е нужно е истински дебат”

73. Представителят по въпросите на свободата на медиите на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) е направил второто си посещение в Кишинев от 18 към 21 октомври 2004 г. по покана на правителството. Целта на посещението е била да се направи оценка на състоянието на свободата на медиите в страната и да бъдат изготвени препоръки към властите. Представителят на ОССЕ се е срещнал с представители на правителството, депутати, журналисти и представители на неправителствени организации. На 16 декември 2004 г. той е публикувал своите „Наблюдения и препоръки“, в които е заявил, *inter alia*:

„Положително развитие – плурализъм...

Налице е достоен за уважение напредък по отношение на положението на медиите в Молдова в редица отношения.

Като цяло медийният плурализъм е силно развит в Молдова, както по отношение на броя на медиите и на различните възгледи, които са представени (макар разнообразието и по двата показателя да е по-голямо при печатните отколкото при електронните медии). Политици от всички нива редовно биват критикувани в медиите; независимите телевизии и радиостанции отправят много освободени коментари спрямо властите. Има и открит дебат по отношение на развитието на самите медии; този дебат е описан от министъра на външните работи като „прозрачен”. ...

Молдова е и една от първите страни в региона, която преобразува своя държавен радио- и телевизионен оператор в обществен.

Въпреки това, повечето събеседници се съгласиха, че съществуват няколко належащи медийни проблема, които трябва да бъдат разгледани в обозримо бъдеще. Някои от недостатъците, по думите на парламентарния лидер на опозицията Braghis „се дължат на все още развиващата се демокрация“. Според него е необходимо ОССЕ да се занимава повече с медийни въпроси. Министърът на външните работи също заяви, че „В Молдова има известни недостатъци в областта на медиите, но те не са умишлени. Други европейски държави също имат недостатъци. Ние не искаме да поемем по грешен път и поради това сме благодарни за всички препоръки, идващи от ОССЕ и други международни организации.“

Целта на този доклад е да предложи такива препоръки въз основа на наблюденията, направени по време на посещението.

Общото положение в областта на радио- и телевизионното разпространение

Не може да има истински плурализъм, когато няма конкуриращи се местни национални канали. При това положение е необходимо провеждането на прозрачен търг за друга национална честота.

В момента в Молдова има само три общонационални радио и телевизионни оператора, и само един от тях – публичното дружество Телерадио Молдова (TRM) – е молдовски канал по отношение на съдържанието. Другите два канала препредават програми от съседни страни: Румъния и Руската федерация.

Изглежда ясно, че съществува четвърта национална честота, но предоставянето на тази честота е било спряно от лицензиращия орган през 2002 г. Търгът за третия национален канал – този препредаващ руска програма – е бил обявен на 15 октомври 2004 г.; но търг за четвърти не е бил обявен отново. За допълнителна информация относно проблемите на прозрачност при лицензирането, вижте главата за Съвета по аудиовизия.

Ситуацията около TRM

Твърде много правителство, твърде малко други гласове

TRM, макар и по закон преобразувано от държавен радио- и телевизионен оператор в автономна обществена институция, в действителност продължава да клони към правителството. Съобщава се, че повечето от политическите предавания са новини за и от управляващата партия. При това положение, тъй като TRM е единственият национален радио- и телевизионен оператор, балансирано отразяване на политически събития е още по-важно. TRM все още не е на висотата на своите ангажменти като обществен радио- и телевизионен оператор.

Не се провежда мониторинг на съдържанието от самата TRM въпреки факта, че това е предписано от новия Закон за публичното дружество за обществено радио- и телевизионно разпространение Телерадио Молдова. Обяснението, дадено от управлението на TRM, е липсата на ресурси за направата на необходимите записи. Но в действителност Надзорният съвет (НС) е този, който е трябвало поне да се опита да наложи такъв мониторинг. Обяснявайки липсата на загриженост относно мониторинга, НС е заявил, че в периода, когато TRM е започнало да функционира като обществен оператор, би било подвеждащо да се извършва такъв мониторинг.

В резултат на това само неправителствени организации са извършили такъв мониторинг. Заключениета им са били силно оспорени от управлението на TRM, НС и от управляващата партия. Вярно е, че мониторингът от неправителствените организации е бил извършен на количествена основа. Методът на „хронометъра“ безспорно не е напълно прецизен и не може да разкрие нюансите на създаването на програмата. Въпреки това, този метод е достатъчно добър и резултатите са достатъчно убедителни, за да докажат, че след преобразуването TRM е отразявало новините непропорционално за правителството и от правителството.

Трудовият спор

Управлението на TRM и CADUP, който представлява журналистите, които не са били наети при преобразуването на държавното дружество в

обществен радио- и телевизионен оператор, трябва да стигнат до компромис чрез преговори.

Представителят на ОССЕ и неговият екип проведоха няколко срещи с ръководството на TRM и с представители на бившите журналисти от TRM, които не са били отново наети след като TRM официално е било трансформирано от държавен в обществен радио- и телевизионен оператор. Alexander Ivanko е наблюдавал работата на Помирителния комитет на Телерадио Молдова, който е бил създаден, за да се разреши този трудов спор.

Контекст

През февруари 2002 г. стачките и протестите срещу твърдяната цензура в TRM, подкрепени от повече от 300 служители на TRM, са сложили началото на дебат в Молдова относно необходимостта да бъде превърната TRM в обществен радио- и телевизионен оператор. Необходимата правна рамка е била създадена с помощта на насоки от Съвета на Европа.

Законът за публичното дружество за обществено радио- и телевизионно разпространение Телерадио Молдова е бил приет от парламента на 26 юли 2002 г. Законът е бил изменен на 13 март 2003 г., след като е бил критикуван от Съвета на Европа. На 13 ноември 2003 г. законът отново е бил изменен, този път с цел ликвидирание на предишния държавен радио- и телевизионен оператор. Това е означавало, че новосъздаденото публично дружество не е цяло да бъде длъжно да наеме всички служители от държавното дружество. Според няколко източника персоналът на TRM се страхувал, че при процеса на подбор ще бъдат уволнени тези служители, които са били най-активни по време на протестите през февруари 2002 г., които са призовавали за превръщането на TRM в независима обществена медия.

На 30 април 2004 г. е била създадена Комисия за подбор, съставена от трима членове, предложени от управителния съвет, трима членове, предложени от надзорния съвет и един член, избран от служителите на TRM. До 7 август 2004 г. е бил избран нов състав на Комисията.

На 907 лица са били предложени договори, 890 са ги подписали. 140 поста все още са свободни. Следователно Комисията за подбор не е приключила работата си. Приблизително 190 служители са били уволнени.

След обявяването на резултатите от подбора за новинарските отдели на 27 юли, недоволството на служителите на TRM от начина, по който е протекъл процесът на подбор, е прераснало в обществени протести. На 27 юли група служители от TRM е основала Комитета за опазване на човешкото и професионално достойнство и е окупирала помещението, в което са били провеждани заседанията на Комисията за подбор. В отговор, управлението на TRM е прекратило договорите на 19 служители и на 30 юли полицията е извела протестиращите от сградата.

Тези демонстрации, в които през даден период са участвали хиляди хора, са започнали като протест срещу резултатите от процеса на подбор. Основното искане следователно е било процесът на подбор да бъде извършен отново. Това искане по-късно е променено на „връщане към положението преди началото на процедурата по подбор“. Това променено искане теоретично би могло да бъде

удовлетворено без нова процедура по подбор чрез предлагане на договори на всички 190 съкратени служители.

Всички събеседници се съгласиха, че ситуацията около TRM е най-належащият медиен проблем в страната. Изглежда всички са съгласни, че единственият начин да се процедира е чрез преговори. Както заяви министърът на външните работи Stratan „Ние искаме трансформацията на TRM да се извърши по демократичен начин.“ Въпреки това, трябва да бъдат повдигнати няколко въпроса.

Целият процес на подбор изглежда помрачен от липсата на разбиране на нуждите на един такъв процес. Макар да е ясно, че някои от служителите вероятно е трябвало да бъдат съкратени, критериите за подбор не са били ясно определени, а самият подбор не е бил прозрачен. Обвиненията в политическо пристрастие не могат да бъдат опровергани като се има предвид липсата на прозрачност в процеса на подбор.

Отношението на ръководството на TRM, поне в началото, не е било конструктивно и е довело до масови протести и до патово положение, което все още не е разрешено.

От друга страна, CADUP, първоначално създаден да защитава правата на уволнените служители, е започнал да добавя политически искания към първоначалните си трудови такива.

При това положение, представителят на ОССЕ, заедно с ръководителя на мисията на ОССЕ в Молдова и със специалния представител на генералния секретар на Съвета на Европа са препоръчали на гореспоменатия Помирителен комитет да сформира нова комисия за подбор в съответствие със следните изисквания:

- двама от членовете на комисията за подбор да бъдат назначени от администрацията на Телерадио Молдова;
- двама от членовете на комисията да бъдат назначени от CADUP;
- трима членове на комисията да бъдат назначени с консенсус от Помирителната комисия. Алтернативно, един от тези трима членове може да бъде чужд експерт, командирован от ОССЕ или Съвета на Европа.

По времето на написване на настоящия доклад, този въпрос все още е висящ. Помирителната комисия на TRM е провела само две заседания през ноември. На двете заседания комисията е обсъждала съвместното предложение за нова комисия за подбор, направено на 21 октомври от Службата на представителя на мисията на ОССЕ и от Съвета на Европа. Комисията не е успяла да стигне до решение относно това съвместно предложение. Пзовавайки се на липсата на напредък в работата на Комисията и обвинявайки управлението на TRM в „симулиране на диалог“, представителите на протестиращите журналисти са се оттеглили от Помирителната комисия на 25 ноември.

Надзорен съвет на TRM [наричан на други места в това решение „Съвет на наблюдателите“: виж параграф 65 по-горе].

Настоящият Надзорен съвет на TRM (НС), макар в по-голямата си част да се състои от представители на гражданското общество, не представлява целия спектър на възгледи, които преобладават в обществото, и всъщност позволява политическа едностранчивост. Действащият закон трябва да се измени, за да стане възможно определянето на различен състав на НС.

Няколко опозиционни депутати, журналисти и неправителствени организации критикуват настоящия състав на НС, който включва двама представители на парламента (един от опозицията), двама на правителството, двама, назначени от президента, и девет от различни организации. Президентът, правителството и парламентът обаче са контролирани от една и съща партия, както и по-голямата част от гражданските организации, представени в съвета.

Лидерът на парламентарната група на Комунистическата партия Victor Stăniuc признава, че не цялото гражданско общество е представено в Съвета, а само „основните граждански организации“, което оставя отворен въпроса кой и най-вече, как се определя една организация като „основна“. В силно политизирания климат в Молдова силно политизиран НС се счита за подкопавач доверието в обществения радио- и телевизионен оператор. Едно от предложенията на лидера на опозицията Braghis е НС да се състои от 12 души, шест души от управляващата партия и шест от опозицията, като съветът да работи строго на базата на консенсус.

Въпреки, че тази идея може да звучи привлекателно, тя би могла да доведе до патово положение, при което съветът да не е в състояние да се споразумее по нито един въпрос, оставяйки управлението на TRM без надзор.

ОССЕ и Съветът на Европа трябва да бъдат подтикнати да предложат структура на НС, която да получи одобрението на всички политически партии в Молдова. Няколко предложения, особено това, направено от Асоциацията за електронни медии (APEL), трябва да бъдат внимателно анализирани.

Съвет за аудиовизуална координация

Търговете за предоставяне на радиочестоти се предлагат в много кратък срок и не предоставят достатъчно време на потенциалните кандидати да подготвят всички необходими документи. Съставът на Съвета не гарантира неговата обективност. Също така, липсва прозрачност при вземането на решения по отношение на предоставянето на честотите.

Жалби относно политически пристрастия при предоставянето на честоти не може да бъдат обосновани. Но при преглеждането на такива жалби, представителят е установил, че процесът дава възможност за субективизъм при оценяването и гласуването по търгове за предоставяне на честоти.

Лицензите за радио- и телевизионно разпространение са разпределят от Съвета. В система, която може да се опише единствено като „двуглава“, действителните честоти, които могат да бъдат използвани от лицензополучателя се предоставят на Съвета от Министерството на съобщенията. Както е заявил един висш служител: „Ние не знаем кога тези честоти стават достъпни“.

Съветът, който се състои от девет души, се назначава съответно от правителството, президента и парламента. В ситуация като днешната, когато по-голямата част от всички клонове на изпълнителната и законодателната власт се контролират от една и съща партия, тази система води до абсолютен политически контрол над Съвета. Няколко събеседници се оплакват, че не са имали доверие в обективността на Съвета при издаването на лицензи за канали.

Трябва също да се отбележи, че търгът за много важния четвърти национален канал не е бил обявен отново, въпреки изминалите години без абсолютно никакво движение по този въпрос. От друга страна, търгът за трета национална мрежа, лицензът за която изтича, е бил обявен 45 дни преди провеждането му, като съобщение за него е било публикувано само в три вестника в обява с малък шрифт.

За да се гарантира независимостта на Съвета, изборната процедура не трябва да е политически ориентирана и трябва да се съсредоточи върху назначаването като членове на Съвета на лица, които са уважавани експерти в областта на радио- и телевизионното разпространение.

Методът на предоставяне на честоти трябва да се промени. Само една агенция следва да отговаря за създаването и разпределянето на честотите. Това ще коригира сегашната „двуглава“ система, при която Съветът зависи от благоволенieto на министерството, без да знае кога (и защо) дадена честота може да бъде предложена на търг

Препоръки

...

- Не може да има истински плурализъм, когато няма конкуриращи се местни национални канали. При това положение е необходимо провеждането на прозрачен търг за друга национална честота.

- TRM, макар и по закон преобразувано от държавен радио- и телевизионен оператор в автономна обществена институция, в действителност продължава да клони към правителството. Съобщава се, че повечето от политическите предавания са новини за и от управляващата партия. При това положение, тъй като TRM е единственият национален радио- и телевизионен оператор, балансирано отразяване на политически събития е още по-важно. TRM все още не е на висотата на своите ангажменти, като обществен радио- и телевизионен оператор.

- Управлението на TRM и CADUP, който представлява журналистите, които не са били взети на работа след преобразуването от държавен в обществен радио- и телевизионен оператор, трябва да постигнат компромис чрез преговори.

- Трябва да бъде сформирана нова комисия за подбор.

- Настоящият Надзорен съвет на TRM (НС), макар в по-голямата си част да се състои от представители на гражданското общество, не представлява целия спектър на възгледи, които преобладават в обществото, и всъщност позволява

политическа едностранчивост. Действащият закон трябва да се измени, за да стане възможно определянето на различен състав на НС.

· Търговете за предоставяне на радиочестоти се предлагат в много кратък срок и не предоставят достатъчно време на потенциалните кандидати да подготвят всички необходими документи. Съставът на Съвета не гарантира неговата обективност. Също така, липсва прозрачност при вземането на решения по отношение на предоставянето на честотите. ...“

74. Горедолу по едно и също време ОССЕ и Съветът на Европа съвместно са публикували следните: „Отправни точки за работата на обществените радио- и телевизионни оператори в Република Молдова“:

„1. Обществената телевизия и радио трябва

- да представят пълен, точен, безпристрастен, балансиран и обективен поглед върху политическите, икономическите, социалните и културните събития в Република Молдова;
- да представят цялостна картина на реалната ситуация в страната;
- да насърчават зрителите да си съставят собствено мнение по свободен начин;
- да отразяват културното и регионалното многообразие;
- да зачитат равенството на половете;
- да обслужват всички групи от обществото, включително и тези пренебрегвани от търговските оператори, като например етнически малцинства и други;
- да уважават достойнството на човека и да популяризират ценностите, споделяни от Съвета на Европа и ОССЕ, особено по отношение на демокрацията, плурализма, толерантността и спазването на човешките права и свободи.

2. Предаванията, отразяващи фактите, трябва да бъдат безпристрастни, това означава, че те трябва да бъдат справедливи, точни и да проявяват необходимото уважение към истината. Едно предаване може да избере да се занимае с каквото и да е въпрос от спектъра на дебата, стига да съществуват основателни редакционни причини за това. То може да избере да тества или да отрази само едната страна на конкретен спор. То обаче трябва да направи това с честност и почтеност. То трябва да гарантира, че противоположните мнения не са представени погрешно.

3. Източниците и истинността на новинарските репортажи трябва да бъдат внимателно проверявани. Дадена информация трябва да бъде разпространена като факт, само ако е била проверена от два независими източника. Допустими изключения от изискването за два източника са факти, потвърдени пряко от репортер на обществената медия, или значими новини, взети от официални съобщения на дадена нация или организация. Когато вторичен източник

предлага изключителни важни новини, които не могат да бъдат проверени от втори източник, информацията трябва да бъде предадена като бъде споменато името на агенцията, която я е предоставила.

4. Новините трябва да бъдат представяни с дължимата прецизност и безпристрастност. Репортажите трябва да бъдат безстрастни, широко обхватни и добре информирани. Те трябва да представят подробно описание на събитията, отразявайки даден въпрос по надежден и непредубеден начин. На основните противоречащи си становища трябва да бъде придадена необходимата тежест през времето докато тече спорът.

5. В случай, че определен брой предавания са ясно свързани и *de facto* представляват серия от репортажи по свързани въпроси, безпристрастност може да се постигне в серията от предавания като цяло. Редакционните предавания, например, трябва да предоставят в продължение на един месец приблизително еднакво време на представителите на правителството и на парламентарното мнозинство, от една страна, и на опозицията, от друга страна по свързани въпроси. В случай, че няколко предавания се излъчват под едно и също заглавие, но се занимават с различни въпроси, трябва да се постигне безпристрастност в рамките на всяко отделно предаване.

6. Дължимата безпристрастност е от особено значение по големи спорни въпроси. Трябва да се положат специални усилия, за да се гарантира, че докато тече спорът, ще бъдат изслушани пълната гама от важни мнения и гледни точки.

7. Общественият радио- и телевизионен оператор трябва да осигури отразяване на живо на целите парламентарни дебати или на част от тях, когато се обсъждат въпроси от изключително значение. Отразяването на парламентарните дебати трябва да бъде балансирано. Ето защо предаването на живо на такива дебати не трябва да бъде прекъсвано преди или по време на изказванията на депутати от опозицията и не трябва да приключват преди депутатите от опозицията да са отговорили на изказванията на длъжностни лица от правителството или на представителите на мнозинството.

8. Новинарските емисии трябва да включват редовни репортажи за дебатите в парламента. В репортажите относно парламентарните дебати трябва да бъде предоставено еднакво ефирно време на аргументите на правителството и на мнозинството от една страна, и тези на опозицията, от друга страна.

9. Репортажи за дейността на президента и правителството трябва да включват или да бъдат последвани от изявления и коментари на представители на опозицията или на институции или организации, директно засегнати от тази дейност.

10. Когато дадено предаване изразява силна критика или обвинения срещу физическо лице или организация относно беззаконие или некомпетентност или когато трети лица отправят обвинения, отразени в предаването, на критикуваните лица трябва да бъде предоставена справедлива възможност за отговор. Като правило, отговорът или информацията в подкрепа на критикуваното лице трябва да бъдат включени в първото предаване на новината или в предаването, съдържащо материала. Ако отговорът или информацията в подкрепа на критикуваното лице не може да бъдат получени преди излъчването на предаването или субектът на обвиненията не желае да коментира, това трябва

да бъде ясно посочено в репортажа на обществения радио- и телевизионен оператор и отговорът или информацията в подкрепа на критикуваното лице трябва да бъдат излъчени веднага след като тя стане достъпна. По-специално, когато държавен служител или член на парламентарното мнозинство директно отправя критики срещу лице или организация, реакцията на критикуваното лице или организация трябва да бъде включена в репортажа или да бъде предадена веднага след това. Предвиденото време за отговор по правило трябва да бъде равно на времето, отделено на критиката.

11. Ако президентът, председателят на парламента или министър-председателят дадат интервю, по-дълго от три минути, или произнесат реч по обществената телевизия или радио, на лидерите на опозиционните парламентарни групи трябва да бъде предоставена възможност, в срок от 24 часа, да коментират изказването, направено по обществената телевизия или радио.

12. На представителите на неправителствени организации трябва да бъде предоставен достъп до обществената телевизия и радио, за да изразят мнението си относно определени събития или действията на правителството, свързани с тяхната сфера на дейност.

13. Предавания на живо по политически, социални, икономически и културни въпроси трябва да представляват редовна част от програмите на обществената телевизия и радио. Поканените участници трябва винаги да представляват балансиран избор измежду представители на правителството, парламента, политическите партии, гражданското общество, бизнеса, църкви или международни организации в зависимост от естеството на темата. Отказът на организация или лице да участва в предаването не трябва да действа като вето. Причините за отсъствието на организацията или лицето трябва да бъдат обяснени и доколкото е възможно възгледите на отсъстващия участник трябва да бъдат справедливо представени въз основа на това, което вече е известно.

14. По време на предизборни кампании обществената медия трябва да предоставя адекватни възможности на справедлива и недискриминационна основа, на участниците в изборите да осведомят обществеността за своите кандидатури и политически програми. Тя трябва да осигури активно медийно отразяване на подготовката и провеждането на изборите и трябва да предостави на избирателите обективна и образователна информация.

15. Сериозна фактическа грешка трябва да бъде призната ясно, честно и незабавно.

16. Не само фактите трябва да бъдат представени правилно, но и езикът трябва да бъде справедлив. Преувеличенията трябва да се избягват и езикът трябва да се използва внимателно, така че да не предполага ценностни оценки, пристрастие или липса на обективност.

17. Използването на неопределени отрицателни термини или на шаблонни изрази при описанието на лица или организации трябва винаги да се избягва. Може да бъде направено изключение, само когато отделни лица и групи използват тези шаблонни изрази, за да опишат себе си или дейността си.

18. Коментарите трябва винаги да съответстват на истината и никога не трябва да се използват, за да създадат у публиката неправилна представа за събитията.

19. В новинарските емисии и другите предавания по актуални въпроси събитията не трябва да бъдат подправяни, изопачавани или драматизирани.

20. Тайни записи трябва да се използват само като инструмент за разследване на въпроси, свързани със сериозно антисоциално или престъпно поведение, когато съществуват разумни доказателства за такова поведение. Не трябва да бъдат предприемани начинания за улавяне на жертви („fishing expeditions”). Тайни записи може да се правят и с чисто забавна цел, но в този случай материалът може да се използва само със съгласието на записаното лице, което е получено след записа. Като метод за социални изследвания тайното записване може да се използва, само ако няма друг метод, който да може разумно да улови разглежданото поведение и само ако самоличността на въпросното лице е скрита чрез преправяне на гласа или замъгляване на образа. Материали, получени чрез други източници, трябва да се използват само, ако отговарят на гореспоменатите насоки.

21. При представянето на социални групи трябва да се избягват стереотипите. Когато съществуват предразсъдъци или определено неизгодно положение, те трябва да бъдат представени и отразени, но не трябва да се допринася за тяхното задълбочаване. При възможност винаги трябва да се използва несексистки език.

22. Държавните аудиовизуални архиви трябва да се считат за хранилища на аудиовизуалното наследство на нацията, което да бъде използвано от обществените радио- и телевизионни оператори за обща полза.

23. Правителството и обществените органи никога не трябва да злоупотребяват със своите права върху държавните финанси, опитвайки се да повлияят на съдържанието на предаванията; пускането на обществена реклама трябва да се основава на пазарни съображения.

24. Редакционната независимост трябва да бъде гарантирана. Нито политически, нито търговски съображения могат да оказват нерегламентирано влияние върху съдържанието на излъчваната програма. Във връзка с редакционната независимост трябва да бъде изготвен Кодекс на поведение на основните журналистически принципи съвместно от управителния съвет и персонала. Този кодекс на поведение трябва да съдържа поне следните принципи:

- отстояване на правата на човека;
- отстояване на основните демократични права, на парламентарната система;

и на международното разбирателство, както е предвидено в Устава на Организацията на обединените нации;

- борба с всяка национална или расова дискриминация.

25. Подборът на персонала на обществения радио- и телевизионен оператор трябва да бъде извършен посредством прозрачен, недискриминационен процес, независимо от пола, възрастта, етническия или социалния произход на кандидатите. Подборът трябва да се основава на принципа на заслугите, който принцип означава предоставяне на всеки определен пост на най-квалифицираното лице и който предвижда право на неизбраните кандидати да обжалват решението за избор и да искат преразглеждане в съответствие с длъжностната характеристика за поста.“

75. На 12 май 2004 г. Европейската комисия е публикувала „Доклад за европейската политика на съседство“ относно Молдова (SEC (2004) 567), в който са били направени редица заключения относно, *inter alia*, демокрацията и правата на човека в страната. В доклада се отбелязва загрижеността на наблюдателите на ОССЕ по време на местните избори през 2003 г. „относно несъмненото пристрастие в полза на властите от страна на държавния телевизионен канал“. Докладът продължава:

„Молдова има активни и независими медии. Въпреки това, скорошните законови разпоредби и законопроекти (измененията на Закона за достъп до информация от 2003 г. и скорошния законопроект за реструктуриране на обществения радио- и телевизионен оператор) създават безпокойство, особено по отношение на независимостта на журналистите. През март 2004 г. ОССЕ и Съвета на Европа съвместно издадоха препоръка за начина, по който да се реструктурира общественият радио- и телевизионен оператор.

Няколко неотдавнашни събития засилиха тези опасения: ... проблеми с регистрацията на две местни радиостанции, декларация от председателя на Телерадио Молдова относно налагането от Съвета на гарантите на предаването „Часът на правителството“ и относно неговото последващо освобождаване от длъжност, и високи глоби, наложени на местни вестници и лидери на опозицията за клевета. Тези събития са изтъкнати като обезпокоителни въпроси от ОССЕ и Съвета на Европа. ...“

2. Неправителствени организации

76. Независимият център по журналистика (IJC) е неправителствена организация, със седалище в Кишинев с мисия да подпомага професионалната журналистика в Молдова и да допринесе за укрепването на независима и безпристрастна преса. Той е създаден през 1994 г. като проект на Open World House и е станал независим през 1998 г. Финансира се от, *inter alia*, Фондация Сорос (the Soros Foundation).

77. IJC е наблюдавал програмата на TRM между юни 2004 г. и октомври 2005 г. Според мониторингов доклад за август 2004 г., нито един представител на Християндемократическата народна партия, която в този период е била една от двете парламентарни опозиционни партии, не се е появил в телевизионни предавания с политическа тематика по TRM през този месец, а другата парламентарна

опозиционна партия „Moldova Democrată“, се е появила само веднъж в продължение на 95 секунди. За разлика от тях управляващата комунистическа партия се е появила седем пъти с обща продължителност от 889 секунди. Подобно е било положението и през септември, октомври и ноември 2004 г. В доклада си, публикуван през декември 2004 г., ИС е установил, че правителството и неговите представители са били споменавани средно по 32 пъти на ден по телевизията, докато опозицията е била споменавана средно до два пъти на ден. В радиопредаванията на TRM правителството е било споменавано средно 109 пъти на ден, а опозицията - 0,7 пъти на ден.

78. В доклад, озаглавен „Държавата към обществото: истинско обществено радио- и телевизионно разпространение в Беларусия, Молдова и Украйна?“ (декември 2005 г.), Член 19, международна неправителствена организация със седалище в Лондон, която работи по въпросите, свързани със свободата на изразяване, е установила следното (без бележките под линия):

„3.1. Преглед

Молдова е първата страна от ОНД, която започва процес за създаване на ОРТР [обществено радио- и телевизионно разпространение]. Освен това понастоящем тя е единствената от трите държави, която е преобразувала държавния си радио- и телевизионен оператор Телерадио-Молдова (TRM), в ООРТР [обществена организация за радио- и телевизионно разпространение]. Макар ОРТР да съществува на теория, на практика новият радио- и телевизионен оператор остава само формално независим от контрола на правителството, продукцията му продължава да е прекалено пристрастна в полза на съществуващия режим. Като цяло, TRM не предоставя на зрителите и слушателите точна и обективна информация и множество гледни точки и мнения. Консолидирането на истинска структура на ОРТР ще зависи от способността и желанието на властите да прилагат изцяло новоприетите разпоредби, както и от успеха на усилията в кампанията на гражданското общество.

През март 2003 г. молдовският парламент е приел Закон за изменение и допълнение на Закон № 1320-XV за публичното обществено дружество за радио- и телевизионно разпространение Телерадио-Молдова (първи закон за изменение), който изменял предишния закон, приет през юли 2002 г. (Закона за ОРТР) след препоръките на Съвета на Европа. По-късно спорно изменение в закона, прието през ноември 2003 г., е предвиждало ликвидация на TRM, позволяваща неговото прераждане като ОРТР, както и подмяна на всичките му служители (втори закон за изменение).

Дълго време е било неясно как ще бъде извършено преназначаването на персонала, и като цяло журналисти и правозащитни организации не са получили важна информация за механизмите, които са щели да бъдат използвани при изпълнението на тези мерки. В допълнение, първоначалните дебати, които са довели до приемането на първия закон за изменение на първо четене са били проведени в практически тайна атмосфера. През този период служителите на компанията не са имали ни най-малка представа, че закон за TRM бива обсъждан в парламента.

По същия начин, процесът, чрез който е бил приет вторият закон за изменение не е предвиждал достатъчно възможности за обществено обсъждане, въпреки важната обществена значимост на един такъв закон. Проектът е бил внесен в парламента от седем народни представители на 13 октомври 2003 г. и приет на първо четене почти веднага, след това е бил приет на второ четене точно един месец по-късно. Някои местни неправителствени организации и международни организации, като Съвета на Европа, са действали много бързо като са предоставили препоръки относно проекта. Други групи просто не са имали време да вземат участие в този процес.

Въпреки промените, TRM все още е под влиянието на властите. Освен това, след преобразуването му качеството на предаванията е доста ниско. Има нужда от допълнително финансиране, от обучение на служителите и повишаване на стандартите на професионалната журналистика.

Друг тревожен факт е, че се наблюдава прогресивно намаляване на разнообразието от медии. „Analitic Media Grup“, медийната организация, която е основала Първия канал в Молдова, която до скоро е препредавала руския Първи канал – както и някои свои предавания, включително и молдовски новини - е била лишена от лиценз си през октомври 2005 г. Вместо това, лицензът е бил предоставен на новосъздадена, неизвестна телевизионна станция, за която се твърди, че е в тесни връзки с президента Владимир Воронин (Vladimir Voronin). Решението да се лиши ORT Moldova от лиценз е било взето много бързо; дори е имало специален брой на Официален Монитор (Official Monitor), в който то е било оповестено, за да се избегне около тридневно чакане докато решението влезе в сила. Тези събития са още по-тревожни, тъй като старата Moldova ORT почти никога не е критикувала властите и често е представяла властите в положителна светлина. Moldova ORT е била един от основните телевизионни канали в Молдова, заедно с TRM и частния NIT. Предвид силно проправителствените TRM и NIT, новите събития най-вероятно ще доведат до драстично намаляване на (вече ограниченото) разнообразие на телевизионни оператори в Молдова.

Отцепеният се регион на Приднестровието в източната част на Молдова все още няма ОРТР и държавната телевизия е под контрола на властите.

3.2. Законодателството

Съгласно член 1 от Закона за ОРТР, TRM разполага с „функционална автономия и редакционна независимост“ и гарантира, „в духа на плурализма на мненията, упражняването на правото на своевременна, достоверна и пълна комуникация на информация“. Член 2 изброява целите на организацията, които включват: осигуряване на свободен достъп на обществото до информация; обективно и пълно отразяване на всички аспекти на социално-политическия, икономическия и културния живот на страната, както и реализиране на правото на индивида на свободно изразяване.

Законът за ОРТР предвижда също създаването на Съвет на наблюдателите (Съвета), който да следи за прилагането на разпоредбите на закона и устава. Според закона Съветът се състои от 15 членове, избрани измежду „известни личности в областта на културата, науката, образованието, средствата за масова информация и други представители на гражданското общество“, които се назначават за срок от 5 години; двама членове на Съвета се назначават от

президента, двама от правителството и двама от парламента, а останалите се назначават от Висшия съдебен съвет, от персонала на TRM, профсъюзите, медийни организации за развитие и представители на културни и малцинствени групи (член 13).

Парламентът, посредством специална парламентарна комисия (съставена на базата на пропорционално представителство на политическите партии) има право да разследва дейността на дружеството, когато Съветът не е упражнил своята надзорна функция по подходящ начин.

Макар *de jure* Съветът да е независим от контрола на правителството, остават опасенията относно това доколко той е независим на практика, предвид факта, че част от неговите членове се избират пряко от президента и от властите. Със сигурност си е проличала зависимост, когато в началото на 2004 г. Artur Efremov, млад бизнесмен с малко медиен опит, но близък до управляващата комунистическа партия, е бил избран от Съвета за председател на TRM.

Има и критики, че въпреки номиналното включване на „представители на гражданското общество“ в състава на Съвета, определени кръгове на гражданското общество не са достатъчно ангажирани в контрола над дейността на TRM. Съобщава се, че членовете, представляващи профсъюзите и ветераните от войни, следват правителствена линия, докато тези, които са независими и желаят да служат на обществото са малцинство в състава на Съвета.

3.3. Предубеденост на TRM

Като ООПТР, TRM има задължение да предоставя точни и обективни новини и предавания по актуални въпроси, както и плуралистична гама от гласове и мнения. Това е залегнало в член 5(7) от Закона за ОПТР, който гласи, че „[н]овинарските емисии ... имат безпристрастен, независим и достоверен характер. Коментарите се представят отделно от новините.“

Мониторингът на предаванията на TRM, извършен от различни организации на гражданското общество, обаче показва, че на практика това не е така. Разликата между теория и практика изглежда се дължи на намесата на държавата в дейността на TRM. Съобщава се, че правителствени служители дават инструкции по телефона на председателя на TRM. Твърди се, че положението се е влошило в началото на 2001 г., когато комунистическата партия е спечелила мнозинство в парламента. Журналистите гръмогласно са се оплакали от липсата на независимост на TRM чрез масови демонстрации с участието на около 500 служители на TRM през 2002 г. В *Manole & others срещу Молдова* Larisa Manole и други нашумели журналисти са подали жалба до Европейския съд по правата на човека срещу Молдова, в която се оплакват от нарушение на правото им на свободно изразяване поради широкомащабна цензура, налагана на държавния радио- и телевизионен оператор през 2001 г. и 2002 г. Освен това, през октомври 2003 г., член на Съвета на наблюдателите в TRM е заявил, че редовно се упражнява силен натиск от властите върху членовете на съвета.

Новинарските репортажи продължават да са неадекватни и пристрастни в полза на управляващата комунистическа партия. Освен това, президентът се появява често по новините, по-често от правителството. Много рядко се представя опозицията, често по негативен начин. Много малко ефирно време е

посветено на социални въпроси. Новините често са повърхностни: докато често има дискусии относно Приднестровието, рядко се предоставя информация по въпроси, които могат да представят правителството в отрицателна светлина. Фигури от гражданското общество също така имат ограничен достъп до TRM и репортажите често не разполагат с множество и разнообразни източници. Освен това, животът в Молдова се отразява селективно през гледната точка на тези, които са на власт.

Ситуацията се влошава по време на предизборни кампании. В периода до местните избори, проведени на 25 май 2003 г., мониторинг на телевизионна станция Moldova 1 и Radio Moldova, които са част от TRM, е разкрил, че отразяването не е нито честно, нито балансирано: не само отразяването на събитията по Moldova 1 и Radio Moldova е било предубедено в полза на комунистическата партия, но също така в предаванията е бил атакуван некомунистическият кандидат за поста на кмет на Кишинев.

Подобна тенденция се наблюдава по време на предизборната кампания за парламентарните избори, проведени на 6 март 2005 г., и последвалите местни избори, проведени през юли 2005 г. През този период опозиционните партии като Демократически блок Молдова (Democratic Moldova Bloc) и Селската християндемократическа партия (Peasants' Christian Democrat Party) са критикували отразяването на събитията от TRM за това, че е било явно пристрастно в полза на управляващата комунистическа партия, а мониторинг на медиите е разкрил, че отразяването на събитията в Молдова е било изключително позитивно; повечето репортажи, свързани с кампанията, са били съсредоточени върху постиженията на лицата от управляващата партия и са били положителни или неутрални, докато репортажите, засягащи опозиционните партии като цяло са били отрицателни, а кандидатите от опозицията са получили много по-малко медийно отразяване от кандидатите на управляващата комунистическа партия. Времето, определено за дебати, е било недостатъчно. Въпросите на някои от водещите изглежда са насочвали дискусиите в определена посока.

В мониторинг, извършен между януари и май 2005 г., Асоциацията за електронни медии (APEL) е отбелязала, че новините са прекалено „розови“ и безконфликтни, представяйки единствено положителен облик на събитията в Молдова, и отразявайки в незначителна степен по-спорни социални проблеми като безработицата и бедността. Събитията в столицата Кишинев също са били отразявани прекомерно, докато събитията в останалата част от страната не са били отразявани.

АAPEL е заявила, че „професионалните и нравствените“ стандарти в организацията периодически се игнорират, като журналисти не проверяват информацията, предоставена от правителствени източници, по този начин ограничавайки ролята на TRM за допринасянето за информиран дебат и критично мислене.

Тези констатации не са били приети от Sergiu Batog, директор на Радио Молдова, който е обвинил авторите им в некомпетентност, и е намекнал, че те желаят да се възползват от негативното представяне на Телерадиото. Batog също е заявил, че ограниченото отразяване на опозиционните партии се дължи на факта, че те „не участват в никакви събития и обикновено не правят нищо, за да бъдат забелязани.“

3.4. Преобразуването

След своето повторно създаване като ООТР, TRM се занимава със спорове между журналистите и управлението, произтичащи от втория закон за изменение от 13 ноември 2003 г. Член 2 на този закон гласи, че „правителството ликвидира държавното дружество TRM“ (алинея 1) и че „служителите на държавното дружество TRM се освобождават“ (алинея 3). Следователно, законът цели ликвидацията на „старото“ TRM и създаването на „нова“ институция, включително чрез подмяна на персонала.

По времето на влизането му в сила законът е бил критикуван от опозиционните партии Braghis Alliance и Christian Popular Democratic Party, както и от групи на гражданското общество, които са обвинили правителството, че е приело закона, за да може да уволни „неудобните“ журналисти и да ги замени с лоялни. Измененията също са довели до оплаквания от служители на дружеството, профсъюзни комитети и обществени организации, според които действията по ликвидирането на организацията са били незаконни.

След обявяването на резултатите от процеса на подбор на нов персонал, което е станало на 27 юли 2004 г., журналисти от TRM са започнали публични протести. На два пъти, съответно на 1 и 6 август е имало ожесточени сблъсъци с полицията. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), е свързала с насилието на полицията срещу протестиращите смъртта на демонстранта Vasile Cibotaru.

На 27 юли на 90 служители е било попречено да влязат в сградата на TRM. Служителят, отговорен за вечерните новини, е бил временно отстранен от длъжност. По-късно той е заявил, че е имало заповед на председателя на TRM да не се излъчват събитията, случили се през деня. Съобщава се, че вместо новините в 7 часа е бил излъчен документален филм за дивата природа и живота на слоновете.

Протестите на журналистите са продължили пред сградата на Националното радио и на молдовския парламент от септември до средата на декември. Протестите са били водени от Комитета за защита на професионалното и човешкото достойнство (CADUP), организация, създадена, за да представлява журналистите от TRM, и са завършили с подаването на жалба срещу Молдова в Европейския съд по правата на човека, *Fusu & others срещу Молдова*.

Corina Fusu и други журналисти от TRM твърдят, че властите са им попречили да влязат в сградата на TRM, за да не им позволят да упражнят правото си на свободно изразяване.

Служители на TRM са поискали от прокуратурата да започне разследване относно полицейското насилие срещу протестиращите в началото на август, но са били информирани, че протестите, които са започнали на 27 юли, са в противоречие с националното законодателство и че действията на полицията следователно са били законни. Вместо това, тези, които са протестирали пред сградата на Националното радио от 27 юли насетне, са били съдени от полицията за „активно участие в срещи, организирани без разрешение“, в съответствие с член 174 (1) (4) от Кодекса за административните нарушения.

3.5. Програми за малцинствата

Член 2 от Закона за ОРТР гласи, че целите на TRM включват „да отразява интересите на всички слоеве на обществото и да разпространява демократичните ценности“. Законът предвижда, че определен процент от програмите трябва да бъде на езиците на малцинствата, въпреки че не са посочени повече подробности относно въпросните езици.

TRM излъчва предавания на руски, гагаузки, български, украински, полски, иврит, идиш и ромски език. Разделението на излъчване по език е приблизително 30% руски, 65% румънски и 5% други езици. Езиковото многообразие не изглежда да е проблем в Молдова, като се има предвид влиянието на руския език и култура, което означава, че Молдова никога не е била тесногръда. Програмите за малцинствата се подготвят от специален отдел, където работят редица представители на малцинствата. Много румънско-говорещи, обаче, смятат, че те ефективно са подложени на дискриминация, тъй като по-голямата част от програмите на молдовските електронни медии като цяло са на (неофициалния) руски език.

3.6. Финансиране

Общественият радио- и телевизионен оператор се финансира главно с държавни средства, и с приходи от реклама, въпреки че по TRM има по-малко реклами отколкото по някои частни канали. В процеса по приемането на Закона за ОРТР през 2002 г. е била обсъждана възможността за включване на разпоредби относно такси. Такива разпоредби са били включени в законопроект, съставен от гражданското общество. Президентът обаче е разкритикувал проекта на неправителствените организации точно поради въвеждането на такси на основание, че молдовците не могат да си позволят да заплащат такива такси. Критиките са били подкрепени от много други политици. Като цяло, предвид тежкото икономическо положение в Молдова, има малко желание за плащането на такси за РТР, и малко разбиране за важната роля, която въвеждането на такси би имала за увеличаването на независимостта на TRM.

От създаването на ОРТР насам, Съветът на наблюдателите е изготвил два годишни бюджета, които са били представени за одобрение от парламента. TRM не трябва да предоставя информация за очакваните разходи за предстоящата година, а само за общата сума.“

ПРАВОТО

I. ТВЪРДЯНО НАРУШЕНИЕ НА ЧЛЕН 10 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

79. Жалбоподателите твърдят, че докато са работели като журналисти в TRM, са били подложени на цензура, наложена от държавните власти чрез висшето ръководство на TRM, в нарушение на член 10 от Конвенцията. Член 10 предвижда:

„1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата на всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от държавните граници. Този член не забранява държавите да подлагат на разрешителен режим радиокомпаниите, телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Упражняването на тези свободи, доколкото е съпроводено със задължения и отговорности, може да бъде обусловено от процедури, условия, ограничения или санкции, които са предвидени от закона и са необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност и на териториалната цялост, за предотвратяването на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или правата на другите, за предотвратяване разкриването на информация, получена доверително, или за гарантиране авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

Правителството оспорва тези твърдения и заявява, че във всеки случай жалбоподателите не са изчерпали вътрешноправните средства за защита.

А. Времеви обхват на делото

80. За целите на настоящото решение, Съдът ще разгледа периода, който започва през февруари 2001 г., когато жалбоподателите твърдят, че проблемът, касаещ политическия контрол върху редакционната политика на TRM, се е обострил (виж параграф 18 по-горе), и завършва с датата на решението на Съда по допустимостта на жалбата от 26 септември 2006 г.

В. Предварително възражение на правителството

1. Становища на страните

81. Правителството възразява, че жалбоподателите не са изчерпали всички вътрешноправни средства за защита, предоставени им от националното законодателство, както се изисква от член 35 § 1 от Конвенцията. По-конкретно, то твърди, че жалбоподателите са могли да се оплачат пред националните съдилища относно твърдяното нарушение на правото им на свобода на изразяване на мнение, като се позоват на разпоредбите на член 20 от Конституцията (виж параграф 56 по-горе), членове 2 § 3, 3, 6 от Закона за аудиовизуално разпространение (виж параграф 57 по-горе) и на разпоредбите на Закон № 1320 (виж параграф 65 по-горе). Правителството не е в състояние да посочи други подобни дела, разгледани от националните съдилища, защото Република Молдова не е разполагала с достатъчно време, за да развие съдебна практика в тази област. Въпреки това, ако

такава жалба е била подадена, тя със сигурност е щяла да бъде разгледана по същество. Според правителството, жалбоподателите също така са могли да подадат жалба до Съвета на наблюдателите на TRM, който, в съответствие с член 20 от Закон № 1320-XV (виж параграф 65 по-горе), е бил компетентен да упражнява надзор върху спазването от TRM на устава му и на законодателството като цяло. Алтернативно, жалбоподателите са могли да се оплачат пред САК.

82. Жалбоподателите твърдят, че в TRM е съществувала административна практика на цензура и политически контрол и че това ги освобождава от задължението да изчерпят вътрешноправните средства за защита. Алтернативно, те твърдят, че на национално ниво не са съществували ефективни вътрешноправни средства за защита. Не е било възможно да представят оплакванията си пред националните съдилища. Въпреки че теоретично национален съдия може да се произнесе по отделен случай на твърдяна цензура, в националното право не е съществувало съдебно средство, което да може да доведе до разглеждане на въпроса за липсата на структурна независимост на TRM от правителството или да може да предотврати бъдещи случаи на цензура. САК се е състоял от девет членове, трима от които са били назначени от парламента, трима - от правителството и трима - от президента на Молдова, което не го прави независим орган. Той е разгледал въпроса за цензурата в TRM в доклада си от 29 април 2004 г. (виж параграф 41 по-горе). Макар пред него жалбоподателите да са изложили всички твърдяни конкретни актове на цензура, посочени в жалбата им до Съда, нито едно от тези твърдения не е било разгледано в доклада, който се е ограничил до достигане до общото заключение, че в TRM няма цензура. На последно място, Съветът на наблюдателите е орган на новоучреденото публично дружество, който е започнал да функционира едва през август 2004 г. и поради това не е могъл да разгледа оплакванията на жалбоподателите, по времето когато са се случили събитията, довели до тяхната жалба.

2. Преценката на Съда

83. Съдът припомня, че принципът, че преди да подаде жалба до международния Съд, жалбоподателят трябва да се възползва от вътрешноправните средства за защита, предвидени в националната правна система, е важен аспект на механизма за защита, установен от Конвенцията (виж *Akdivar and Others срещу Турция*, 16 септември 1996, § 65, 1996-IV). Предназначението на Съда е да бъде субсидиарен спрямо националните системи за защита правата на човека и е уместно на националните съдилища да бъде предоставена възможност най-напред да решат въпросите относно съвместимостта на националното законодателство с Конвенцията и ако впоследствие все пак бъде подадена жалба в Страсбург, Европейският съд трябва да се ползва от

становищата на националните съдилища, които са в директен и непрекъснат контакт със силите в своите собствени страни (виж *Burden срещу Обединеното кралство* [ГК], no. 13378/05, § 42, 29 април 2008 г.).

84. Съгласно член 35 § 1 от Конвенцията, жалбоподателят би следвало по принцип да се възползва от вътрешноправни средства, които са налични и достатъчни, за да предоставят обезвреда по отношение на твърдените нарушения. Съществуването на въпросните вътрешноправни средства трябва да е достатъчно сигурно не само на теория, но и на практика, в противен случай те няма да отговарят на изискванията за достъпност и ефективност (*Akdivar and Others*, цитирано по-горе, § 66). Тежестта на доказване е на правителството да убеди Съда, че средството е ефективно, че е било достъпно както на теория, така и на практика през дадения период, т.е., че то е било достъпно, и е било такова, че да е в състояние да предостави обезвреда по отношение на оплакванията на жалбоподателя и да предлага разумни изгледи за успех. След удовлетворяването на тази тежест на доказване, жалбоподателят трябва да докаже, че вътрешноправното средство за защита, посочено от правителството, в действителност е било използвано, или поради някаква причина е било неподходящо и неефективно при конкретните обстоятелства на делото, или че са съществували особени обстоятелства, които го освобождават от необходимостта да използва средството (*Akdivar and Others*, цитирано по-горе, § 68).

85. Правилото за изчерпване обаче е неприложимо, когато е доказано, че съществува административна практика, а именно повтарящи се действия, които са несъвместими с Конвенцията и биват официално толерирани от държавните органи, и които са от такова естество, че да направят евентуално производство безсмислено или неефективно (виж *Ireland срещу Обединеното кралство*, 18 януари 1978 г., § 159, Series A no. 25; *Akdivar and Others*, цитирано по-горе, §§ 66-67; *Дания срещу Турция (Denmark v. Turkey)* (dec), no. 34382/97, 8 юни 1999 г.; *Кипър срещу Турция (Cyprus v. Turkey)* [ГК], no. 25781/94, § 99, ECHR 2001-IV). По делото *Caraher срещу Обединеното кралство* (dec), no. 24520/94, ECHR 2000-I, Съдът обобщава съдебната практика по отношение на понятието за „административна практика“, както следва:

„По първото гръцко дело (Yearbook 11 стр.770), Комисията е установила два елемента, необходими за съществуването на административна практика: повторение на действията и официално толериране. Повторението на действия се отнася до редица действия, които по някакъв начин са свързани със заобикалящите ги обстоятелства (например, време и място, или отношение на въпросните лица) и които не са просто изолирани действия. Съдът е приел, че практика, несъвместима с Конвенцията, се състои от натрупване на идентични или аналогични нарушения, които са достатъчно многобройни и взаимно

свързани, че да представляват не само изолирани инциденти или изключения, а модел на поведение или система (*Ирландия срещу Обединеното кралство (Ireland v. the United Kingdom)*, решение от 18 януари 1978 г., Series A no. 25, стр. 64, § 159). Под „официално толериране“ се има предвид, че въпреки че действията са очевидно незаконни, те са толерирани, в смисъл, че началниците на отговорните лица, макар да знаят за действията, не предприемат нищо, за да накажат отговорните лица или да предотвратят повторението на действията; или че висшестоящ орган, независимо от многобройните сериозни обвинения, проявява безразличие, като отказва всякакво адекватно разследване на тяхната истинност или неистинност, или че в съдебното производство е бил отказан справедлив процес във връзка с подобни оплаквания (*mutatis mutandis*, жалби Nos. 9940-9944/82, *Франция, Норвегия, Дания, Швеция и Нидерландия срещу Турция (France, Norway, Denmark, Sweden and the Netherlands v. Turkey)*, dec. 6.12.83, DR 35 стр. 143 на стр. 163, § 19). Въпреки това, следва да се отбележи, че може да се приеме, че съществува практика, дори и когато не е било установено официално толериране от висшето ръководство, или дори и когато определени действия за били преследвани наказателно, тъй като висшето ръководство е длъжно да предприеме ефективни мерки, за да сложи край на повторението на такива действия (виж например *Ирландия срещу Обединеното кралство (Ireland v. the United Kingdom)*, решение, op. cit., § 159).“

86. Съдът припомня, че в решението си по допустимостта от 26 септември 2006 г. той е установил, че съществува тясна връзка между предварителното възражение на правителството и съществуването на оплакванията на жалбоподателите по член 10, поради което е присъединил предварителното възражение на правителството към разглеждането на делото по същество.

87. Поради това Съдът ще разгледа по същество оплакванията на жалбоподателите и след това ще прецени дали, предвид всички обстоятелства, предварителното възражение на правителството е основателно.

С. По съществуването

1. Становища на страните

(а) Правителството

88. Правителството подчертава, че TRM е най-гледаният телевизионен канал в страната и че вечерните новини е най-популярната програма (виж параграф 8 по-горе). Това показва, че населението на Молдова смята, че TRM е независим, безпристрастен и обективен телевизионен канал.

89. Правителството отрича да е имало цензура в TRM. То опровергава твърденията, че е имало „черен списък“ с лица или теми, които не са могли да бъдат представени и твърди, че политици от опозицията са имали достъп до обществеността чрез TRM, както личи

от редица предавания, посочени в телевизионните програми (виж параграф 26 по-горе).

90. Правителството се позовава на констатациите на САК в доклада му от 29 април 2002 г. (виж параграф 41 по-горе). Както е било установено от САК, жалбоподателите не тълкуват правилно понятието за свобода на изразяване. Те го разбират като даващо им *carte blanche* да кажат каквото си искат в специалните репортажи, в нарушение на правни или морални норми и на техните задължения като журналисти, работещи в единствения национален радио- и телевизионен оператор по това време, да предоставят обективна и безпристрастна услуга, без политическо влияние.

91. Правителството твърди, че протестите на стачния комитет не са били подкрепени от профсъюзите в TRM и от редица служители. Санкциите срещу Dinu Rusnac и Larisa Manole са били напълно оправдани, след като те са нарушили вътрешните правила, като например са променили съобщенията, излъчени по новините без предварително разрешение. Редица жалбоподатели, а именно Mircea Surdu, Ludmila Vasilache, Leonid Melnic и Diana Donică, продължават да работят в TRM.

(b) Жалбоподателите

92. Жалбоподателите считат, че националното законодателство не предвижда достатъчно гаранции срещу цензура или неправомерно политическо влияние. Така, нито националното законодателство, нито вътрешните правила на TRM определят понятието „редакционна политика“. Те твърдят, че държавата не е изпълнила своите позитивни задължения по член 10, тъй като не е приела законодателство, което да предоставя гаранции срещу неправилна намеса от страна на държавните власти, и които ясно да определят обхвата и границите на дискрецията на тези власти. Освен това като е отказал да измени Закон № 1320-XV по начина, препоръчан от Съвета на Европа, парламентът е запазил държавния контрол върху публичното дружество, което всъщност е причината за цензурата. Чрез тези действия и бездействия държавата е нарушила и правото на населението да бъде информирано. Парламентарната асамблея и докладите на международните експерти подкрепят виждането, че националното законодателство е незадоволително, тъй като предоставя цялостен контрол над TRM на правителството и не предвижда адекватни гаранции за независимост.

93. Жалбоподателите твърдят, че проучванията на общественото мнение, на които се позовава правителството, според които TRM е най-гледаният телевизионен канал в Молдова, не са показателни за качеството на неговата програма, а за липсата на алтернативни източници на информация. Те се позовават на мониторинговите

доклади на ІС (виж параграф 77 по-горе) и наблюденията на редица международни коментатори (виж параграфи 72-75 по-горе) в подкрепа на своите твърдения, че програмата на TRM е предубедена в полза на управляващата партия. Посочените от правителството примери на предавания, в които са участвали политици от опозицията, са изключения от общото правило. Дори САК е приел в доклада си от 29 април 2002 г., че използването на определени думи или изрази, като „Бесарабия“, „румънски“, „румънски език“, „румънска история“, или „тоталитарен режим“ е било забранено освен в исторически контекст.

94. Преди 2002 г. не са съществували вътрешни правила относно начина на назначаване и освобождаване на програмния директор, ръководителите на отдели и продуцентите. Председателят на TRM е можел да ги освободи по всяко време. Освен това, не са съществували правила относно създаването на художествения и технически съвет, който оценява качеството на аудиовизуалната продукция. Новата процедура на подбор на кадри, организирана през 2004 г., е счетена от експертите на Съвета на Европа за лишена от прозрачност и яснота по отношение на условията за назначаване или преназначаване на служителите. Националните съдилища не са предоставили вътрешноправно средство за защита на тези от жалбоподателите, които са загубили работата си.

2. Преценката на Съда

(а) Общи принципи по отношение на плурализма в аудиовизуалните медии

95. При решаването на въпроса дали в настоящия случай член 10 е бил спазен, Съдът ще има предвид следните принципи. Той приема за своя отправна точка основната общоизвестна истина: не може да има демокрация без плурализъм. Една от основните характеристики на демокрацията е възможността, която тя предлага за разрешаване на проблемите на страната чрез диалог, без да се прибегва до насилие, дори когато те са неприятни. Демокрацията процъфтява благодарение на свободата на изразяване. От съществено значение за демокрацията е да се даде възможност да бъдат предложени и обсъдени различни политически програми, дори и такива, които поставят под въпрос начина, по който е организирана държавата в момента, при условие че не вредят на самата демокрация (виж *Socialist Party and Others срещу Турция*, 1998, §§ 41, 45 и 47, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-III).

96. Така свободата на изразяване, гарантирана от член 10 § 1, представлява една от най-важните основи на демократичното общество и едно от главните условия за неговия напредък (*Lingens срещу Австрия*, 8 юли 1986 г., § 41, Series A no. 103). Свободата на

печата и другите средства за масово осведомяване предлагат на обществото един от най-добрите начини за откриване и формиране на мнение относно идеите и поведението на политическите лидери. Задължение на пресата е да разпространява информация и идеи по политически въпроси и по други въпроси от обществен интерес. Не само пресата има задачата да разпространява такава информация и идеи: обществото има право да ги получава (виж, например, *Handyside срещу Обединеното кралство*, § 49, 7 декември 1976 г., Series A no. 24; *Lingens*, цитирано по-горе, §§ 41-42).

97. Аудиовизуалните медии, като радиото и телевизията, имат особено важна роля в това отношение. Поради възможността да предават съобщения чрез звук и образ, тези медии имат по-непосредствен и по-силен ефект, отколкото печата (*Jersild срещу Дания*, 23 септември 1994 г., § 31, Series A no. 298; *Pedersen and Baadsgaard срещу Дания* [ГК], no. 49017/99, § 79, ECHR 2004-XI). Функцията на телевизията и радиото като познати източници на забавление в интимността на дома на слушателя или зрителя допълнително засилва тяхното въздействие (сравни с *Murphy срещу Ирландия*, no. 44179/98, § 74, ECHR 2003-IX (extracts)). Освен това, особено в отдалечените райони, телевизията и радиото може да бъдат по-лесно достъпни отколкото други медии.

98. Ситуация, при която на мощна икономическа или политическа група в едно общество е позволено да придобие позиция на господство над аудиовизуалните медии и по този начин да упражнява натиск върху медиите и евентуално да ограничава редакционната им свобода подкопава основната роля на свободата на изразяване в едно демократично общество, гарантирана от член 10 от Конвенцията, особено, когато тя служи за разпространяването на информация и идеи от обществен интерес, които обществото освен това има право да получава (виж *VGT Verein gegen Tierfabriken срещу Швейцария*, no. 24699/94, §§ 73 и 75, ECHR 2001-VI; виж също *De Geillustreerde срещу Нидерландия*, no. 5178/71, решение на Комисията от 6 юли 1976 г., § 86, Decisions and Reports (DR) 8, стр. 13). Това е вярно също така и когато позицията на господстващо положение се държи от държавата или обществен радио- и телевизионен оператор. Така, Съдът е приел, че поради рестриктивния си характер, лицензионен режим, който позволява даден обществен радио- и телевизионен оператор да упражнява монопол върху наличните честоти не може да бъде оправдан, освен ако може да се докаже, че има належаща нужда от него (*Informationsverein Lentia and Others срещу Австрия*, 24 ноември 1993 г., § 39, Series A no. 276).

99. Истинското, ефективно упражняване на свободата на изразяване не зависи само от задължението на държавата да не се намесва, но може да изисква тя да предприеме позитивни мерки за защита, чрез

приемането на законодателство или чрез съдебната практика (виж, например, *Özgür Gündem срещу Турция*, по. 23144/93, §§ 42-46, ECHR 2000-III; *Fuentes Bobo срещу Испания*, по. 39293/98, § 38, 29 февруари 2000 г.; *Appleby and Others срещу Обединеното кралство*, по. 44306/98, §§ 39-40, ECHR 2003-VI). С оглед на важността на ценностите, защитавани от член 10, държавата трябва да бъде основен гарант на плурализма (виж *Informationsverein Lentia and Others*, цитирано по-горе, § 38; *VGT Verein gegen Tierfabriken*, цитирано по-горе, §§ 44-47).

100. Съдът счита, че в областта на аудиовизуалното излъчване горните принципи поставят задължение на държавата да гарантира, първо, че обществеността има достъп чрез телевизията и радиото до безпристрастна и точна информация, както и до набор от мнения и коментари, отразявайки, *inter alia*, многообразието на политическите възгледи на територията на страната, и второ, че журналистите и другите професионалисти, работещи в аудиовизуалните медии, не биват ограничавани при предаването на тази информация и коментари. Изборът на средствата, чрез които да се постигнат тези цели трябва да варира в зависимост от местните условия и, следователно, попада в свободата на преценка на държавата. Така например, въпреки че Съдът, а преди това и Комисията, са признали, че система за обществено радио- и телевизионно разпространение е в състояние да допринесе за качеството и баланса на програмата (*Informationsverein Lentia and Others*, цитирано по-горе, § 33; *Tele I Privatfernsehgesellschaft mbH срещу Австрия*, по. 32240/96, 21 септември 2000 г.; *X. SA срещу Нидерландия*, по. 21472/93, решение на Комисията от 11 януари 1994 г., DR 76-A, стр. 129), по член 10 не съществува задължение да бъде предоставена такава услуга, при условие че за същата цел се използват други средства.

101. Когато една държава реши да създаде система за обществено радио- и телевизионно разпространение, от принципите, изложени по-горе, следва, че вътрешното законодателство и практика трябва да гарантират, че тази система предлага плуралистична услуга. Особено когато частните станции все още са твърде слаби, за да предложат истинска алтернатива и обществената или държавна организация, следователно все още в единственият или доминиращият радио- и телевизионен оператор в една страна или регион, за правилното функциониране на демокрацията е абсолютно необходимо тя да предава безпристрастни, независими и балансирани новини, информация и коментари и също така да осигурява форум за публична дискусия, в рамките на който могат да бъдат изразени възможно най-широк спектър от мнения и становища.

102. В тази връзка стандартите относно общественото радио- и телевизионно разпространение, които са били приети от договарящите държави чрез Комитета на министрите на Съвета на Европа (виж

параграфи 51-54 по-горе), дават насоки по отношение на подхода, който трябва да се прилага при тълкуването на член 10 в тази област. Съдът отбелязва, че в „Резолюция № 1 за бъдещето на общественото радио- и телевизионно разпространение” (1994), договарящите държави са се задължили „да гарантират независимостта на обществените радио- и телевизионни оператори от политическа и икономическа намеса“. Освен това, в Приложението към Препоръка № R(96)10 относно гаранциите за независимостта на общественото радио- и телевизионно разпространение (1996 г.), Комитетът на министрите е приел редица подробни насоки, целящи гарантиране на независимостта на обществените радио- и телевизионни оператори. Те включват препоръка, че „законодателната рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва ясно да посочва тяхната редакционна независимост и институционална автономия“, посочвайки по-специално редица ключови области, включително редактирането и представянето на новини и предавания за актуални събития и подбора, наемането и управлението на персонала. В насоките също така е подчертано, че разпоредбите, уреждащи статута и назначаването на членовете на управителните съвети и на надзорните органи на обществените радио- и телевизионни оператори трябва да бъдат формулирани по начин, който да избягва всякакъв риск от политическа или друга намеса. Освен това, в тях е предвидено, че:

„Законодателната рамка, регулираща организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение, трябва ясно да посочва тяхното задължение да гарантират, че новинарските програми представят фактите и събитията справедливо и да насърчават свободното формиране на мнения.

Случаите, при които организациите за обществено радио- и телевизионно разпространение могат да бъдат заставени да излъчват официални изявления, декларации или съобщения, или да разгласяват информация за действия или решения на публичните власти, или да предоставят ефирно време на такива власти, трябва да бъдат ограничени до изключителни обстоятелства, изрично посочени в закони или разпоредби. ... “

В заключение, в Приложението към Препоръка Rec (2000)23 относно независимостта и функциите на регулаторните органи в областта на радио- и телевизионното разпространение Комитетът на министрите отново е подчертал важността на това държавите да приемат подробни правила относно състава и функционирането на такива регулаторни органи, за да ги предпазят от политическа намеса и влияние.

(b) Дали е имало намеса в правото на жалбоподателите на свобода на изразяване в настоящия случай

103. Жалбоподателите, които, през съответния период са работили като журналисти, редактори или продуценти в TRM, се оплакват от ограничения върху свободата им на изразяване. Съдът припомня, че при спазване на условията, посочени в член 10 § 2, журналистите имат право на разпространяване на информация. Защитата на член 10 обхваща наетите журналисти и други служители в медиите. Един нает журналист може да претендира, че е пряко засегнат от общо правило или политика, прилагана от неговия работодател, което ограничава журналистическата свобода (виж *Purcell and Others срещу Ирландия*, по. 15404/89, решение на Комисията от 16 април 1991 г., DR 70, стр. 262). Санкция или друга мярка, предприета от работодателя срещу нает журналист може да представлява намеса в свободата на изразяване (виж *Fuentes Bobo*, цитиран по-горе, § 38).

104. Жалбоподателите твърдят, че ръководството на TRM е изисквало от тях да спазват политика на избягване на теми, които са били считани за неудобни или вредоносни за правителството. В това отношение Съдът счита за съществен фактът, че правителството не коментира посочените от жалбоподателите конкретни примери на предавания или части от предавания, които според твърденията им висшето ръководство на TRM е отказало да излъчи заради тяхната тематика (виж параграфи 24-25 по-горе). Освен това е поразителен фактът, че в доклада на САК от 29 април 2002 г. (виж параграф 41 по-горе), който правителството приема, се заключава, че през дадения период е било политика на TRM да забранява използването на определени думи и изрази, по-специално думи, свързани с общата култура и език на Румъния и Молдова и с нарушения на човешките права, настъпили по време на съветския режим. Подобен списък с думи и теми, които журналистите и други лица, появяващи се по националната телевизия, не са имали право да споменават, при всички случаи изисква сериозни оправдания, за да се приеме за съвместим със свободата на изразяване, но правителството не е представило никакви основания, обясняващи как това ограничение би могло да бъде съвместимо с изискванията на член 10. Съдът счита, освен това, че в контекста на продължаващия дебат в Молдова относно националната идентичност и геополитическото партньорство, съществува засилен обществен интерес тези въпроси да бъдат открито и подробно обсъждани по националната телевизия, като се предоставя ефирно време на всички противоположни становища.

105. Жалбоподателите твърдят, че те са били длъжни да се съобразяват с политиката на TRM, съгласно която се е отделяло непропорционално ефирно време за отразяването на действия на членове на управляващата политическа партия, а действията и

възгледите на опозиционните партии са били отразявани съвсем малко или въобще не са били отразявани. В тази връзка, Съдът отбелязва, че в параграф 18 от Приложението към Препоръка Rec(2000)23 на Комитета на министрите се посочва, че основна функция на регулаторните органи е да следят дали радио- и телевизионните оператори спазват законовите си задължения, а член 13(1) от Закон № 1320-XV изисква Съветът на наблюдателите да извършва мониторинг по отношение на TRM (виж параграфи 53 и 65 по-горе). От информацията пред Съда обаче изглежда, че такъв мониторинг въобще не е бил извършван. При липсата на надеждни доказателства за обратното, следователно, Съдът счита, информацията, събрана от IJS за особено важна (виж параграф 77 по-горе). Тя показва постоянен модел на поведение през 2004 г. и 2005 г., изразяващ се в неспоменаване на политическата опозиция и голям брой новинарски съобщения, посветени на дейността на президента и правителството. Посочените от IJS цифри са били подкрепени от по-общите забележки и коментари на представителите на Съвета на Европа, ОССЕ и Член 19 (виж параграфи 72-78 по-горе).

106. Поради това, въз основа на представените пред него доказателства, Съдът заключава, че по време на разглеждания период се наблюдава значително пристрастие към отразяване на дейността на президента и правителството в телевизионните новини и други предавания на TRM и недостатъчна възможност за представителите на опозиционните партии да получат достъп до телевизията, за да изразят своето гледище. Освен това, той счита, че са налице доказателства за политика на ограничаване на дискусията или на споменаването на определени теми, тъй като те са били смятани за политически чувствителни или за отразяващи се по някакъв начин зле на правителството. Жалбоподателите, като журналисти, редактори и продуценти в телевизионна станция TRM трябва да са били засегнати от тази политика. Следователно той намира, че през въпросния период жалбоподателите са били подложени на продължаваща намесата в правото им на свобода на изразяване.

(с) Позитивните задължения на държавата по член 10 в настоящото дело

107. Както е посочено по-горе (параграфи 94-101) по силата на член 10 възниква позитивно задължение. Държавата като върховен гарант на плурализма трябва да гарантира чрез законодателството и съдебната си практика, че обществеността има достъп чрез телевизията и радиото до безпристрастна и точна информация, както и до набор от мнения и коментари, които отразяват, *inter alia*, многообразието на политическите възгледи в страната и че на журналистите и другите специалисти, работещи в аудиовизуалните медии, не се пречи да разпространяват тази информация и коментари. Когато държавата

реши да създаде система за обществено радио- и телевизионно разпространение, националното законодателство и практика трябва да гарантират, че тази система предоставя плуралистични аудиовизуални услуги. В тази връзка, стандартите, свързани с обществената услуга радио- и телевизионно разпространение, които са били установени от договарящите държави чрез Комитета на министрите на Съвета на Европа, дават насоки по отношение на подхода, който трябва да се възприеме при тълкуването на член 10 в тази област.

108. Съдът отбелязва, че през голяма част от въпросния период TRM е бил единствената молдовска организация за радио- и телевизионно разпространение, излъчваща телевизионни предавания, които са могли да бъдат гледани на територията на цялата страна (виж параграф 8 по-горе). Освен това, около 60 % от населението живее в селски райони, които нямат никакъв или имат ограничен достъп до кабелна или сателитна телевизия или, според специалния представител на генералния секретар, до вестници (виж параграф 72 по-горе). При тези обстоятелства е било от жизнено важно значение за функционирането на демокрацията в Молдова TRM да предава точни и балансирани новини и информация, неговата програма да отразява пълната гама от политически възгледи и дебати в страната, а държавните власти са имали силно позитивно задължение да създадат условията, които да позволят това да се случи.

109. За да бъде спазено това задължение, както е посочено в гореспоменатите насоки, разработени от Комитета на министрите, е особено важно да бъде създадена правна рамка, която да гарантира независимостта на TRM от политическа намеса и контрол. Съдът отбелязва в тази връзка, че правителственото Решение № 502 (1996), с което е бил изменен уставът на TRM, е предвиждало, в съответствие с Приложението към Препоръка № R(96)10 на Комитета на министрите, че „творческата и редакторската дейност [на TRM] са защитени със закон от намеса на държавните власти и натиск от политически партии“ (виж параграф 60 по-горе). Законът обаче не е предвиждал структура, която да направи тази независимост възможна. Член 4 от Решение № 502 е предвиждало, че „дейността на дружеството се осъществява от държавата чрез Съвета за аудиовизуална координация“. САК се състоял от девет членове, по трима назначени от парламента, президента на Молдова и правителството, без да има гаранции срещу уволнение. Председателят на TRM, заместник-председателите и Съветът на директорите се назначавали от парламента по предложение на САК. При това положение, през периода от февруари 2001 г. насетне, когато една и съща политическа партия е контролирала парламента, президентството и правителството, вътрешното законодателство не е предоставяло никакви гаранции за политически баланс при избора на висшето ръководство и надзорния

орган на TRM, например чрез включването на членове, назначени от опозицията, нито за защита срещу намеса от управляващата политическа партия във вземането на решения и функционирането на тези органи.

110. Закон № 1320-XV не се е справил с тези проблеми в достатъчна степен. На мястото на предишния управителен съвет, той създава Съвета на наблюдателите, който отговаря, *inter alia*, за назначаването на висшите ръководители на TRM и мониторинга на програмите му за точност и обективност. Както е посочил в анализа си г-н Jakubowicz обаче (виж параграфи 63, 64, и 69 по-горе), правилата за назначаване на членовете на Съвета на наблюдателите не предвиждат достатъчни гаранции срещу политически пристрастия. Съдът споделя този възглед. По-специално, член 13(2) от Закон № 1320-XV постановява, че само един от членовете на Съвета на наблюдателите се назначава от парламентарните опозиционни партии, няма предпазна мярка, която да попречи всички останали 14 членове да бъдат лоялни на управляващата партия.

(d) Заключение относно съвместимостта с член 10

111. В обобщение, следователно, с оглед по-специално на фактическия монопол на TRM над аудиовизуалното излъчване в Молдова, Съдът намира, че държавните власти не са изпълнили позитивното си задължение. Законодателната рамка през въпросния период е съдържала недостатъци, тъй като не е предоставяла достатъчно гаранции срещу контрол над висшето ръководство на TRM, и така над редакционна му политика, от страна на политическия орган на правителството. Тези недостатъци не са били отстранени с приемането и изменението на Закон № 1320-XV.

(e) Изчерпване на вътрешноправните средства за защита

112. На следващо място Съдът трябва да разгледа предварителното възражение на правителството за неизчерпване на вътрешноправните средства за защита и твърдението на жалбоподателите, че в TRM е имало административна практика на цензура и политически контрол (виж параграфи 81-82 по-горе). Съдът вече установи, че по време на разглеждания период, една политическа партия е доминирала изпълнителните и законодателни органи в държавата и че вътрешното право не е предвиждало достатъчно гаранции срещу политическа намеса и контрол върху редакционната политика на TRM (виж параграфи 109-110 по-горе). При това положение несъмнено е съществувал повишен риск от административна практика от типа, твърдян от жалбоподателите. Освен това, Съдът счита, че примерите на политически пристрастия и ограничения при отразяването на фактите, установени по-горе (виж параграфи 104-106), са достатъчни,

за да подкрепят заключението, че през съответния период е съществувал модел или система за използване на TRM за популяризиране на политиката на управляващата партия, представляваща административна практика по смисъла на практиката на Съда (виж параграф 84 по-горе). При това положение, жалбоподателите са били освободени от обичайното правило, изискващо от тях да изчерпят вътрешноправните средства за защита преди подаването на жалба до Съда.

113. Освен това Съдът отбелязва, че вътрешното право не предвижда никакъв механизъм, който да позволи на жалбоподателите да атакуват пред националните съдилища законодателството или нормативните административни актове на президента и правителството на основание на тяхната несъвместимост с Конвенцията (виж параграф 55 по-горе). Въпреки че Конституционният съд би могъл да се произнесе по конституционносъобразността на актовете на президента, правителството или парламента, жалбоподателите не са имали възможност пряко да сезират Конституционния съд. Когато жалбоподателите са инициирали производства относно твърдяната незаконосъобразност на процедурата по преназначаване, в резултат на която четирима от тях са загубили работата си, апелативният съд е отхвърлил претенциите им на основание, *inter alia*, че не е възможно да бъдат оспорвани законодателни разпоредби (виж параграф

49 по-горе). При това положение, Съдът не е убеден, че жалбоподателите са имали достъп до ефективно вътрешноправно средство за защита по отношение на основната част от жалбата им.

(f) Заключение

114. Следователно Съдът отхвърля предварителното възражение на правителството и решава, че има нарушение на член 10 от Конвенцията.

III. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕНОВЕ 46 И 41 ОТ КОНВЕНЦИЯТА

115. Членове 46 и 41 от Конвенцията предвиждат:

„Член 46

1. Високодоговарящите държави се задължават да изпълняват окончателните решения по същество на Съда по всяко дело, по което те са страна.

2. Окончателното решение на Съда се изпраща на Комитета на министрите, който следи за неговото изпълнение.“

„Член 41

„Ако Съдът установи нарушение на Конвенцията или на Протоколите към нея и ако вътрешното право на съответната високодоговаряща страна допуска само частично обезщетение, Съдът, ако е необходимо, постановява предоставянето на справедливо обезщетение на потърпевщата страна.“

116. Съдът припомня, че когато установи нарушение, ответната държава има правно задължение по силата на член 46 от Конвенцията не само да заплати съответните суми, присъдени като справедливо обезщетение по член 41, но също така и да избере, под надзора на Комитета на министрите, генералните и/или, ако е необходимо, индивидуални мерки, които да бъдат предприети в нейния вътрешен правен ред, за да се сложи край на нарушението, установено от Съда, и за отстраняване на последиците от него, доколкото това е възможно. Ответната държава е свободна, под надзора на Комитета на министрите, да избере средствата, чрез които да изпълни задължението си по член 46 от Конвенцията, при условие че тези средства са съвместими със заключенията, изложени в решението на Съда (виж *Scozzari and Giunta срещу Италия* [ГК], nos. 39221/98 и 41963/98, § 249, ECHR 2000-VIII; *Brumărescu срещу Румъния* (справедливо обезщетение) [ГК], no. 28342/95, § 20, ECHR 2001-I; *Kauczor срещу Полша*, no. 45219/06, § 61, 3 февруари 2009 г.).

117. В настоящия случай Съдът напомня, че е установил нарушение на член 10, произтичащо от, *inter alia*, пропуски в законодателната рамка на TRM. Той счита, че ответната държава има правно задължение по член 46 да предприеме възможно най-бързо генерални мерки за справяне със ситуацията, която е довела до нарушение на член 10. В светлината на недостатъците, намерени от Съда, тези генерални мерки следва да включват законодателни реформи, за да се гарантира, че законодателството съответства на изискванията на член 10 и взема предвид Препоръка № R(96)10 на Комитета на министрите (виж параграф 52 по -горе) и препоръките на г-н Jakubowicz (виж параграфи 63-69 по-горе).

118. Съдът смята, че въпросът за справедливото обезщетение по член 41 все още не е готов за решаване. Следователно е необходимо той да бъде оставен за по-късно решаване и да бъде определена по-нататъшната процедура като се има предвид възможността за постигане на споразумение между страните (член 75 § 4 от Правилника на Съда).

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ СЪДЪТ
ЕДИНОДУШНО

1. *Отхвърли* предварителното възражение на правителството;
2. *Реши*, че има нарушение на член 10 от Конвенцията;
3. *Реши*, че въпросът за приложението на член 41 не е готов за решаване и следователно,
 - (а) *отложи* решаването на посочения въпрос в неговата цялост;
 - (б) *прикани* правителството и жалбоподателите да представят, в тримесечен срок от датата, на която това решение стане окончателно в съответствие с член 44 § 2 от Конвенцията, писмени становища по въпроса, и по-конкретно да уведомят Съда за всяко споразумение, което може да постигнат;
 - (в) *отложи* по-нататъшната процедура и *делегира* на председателя на камарата пълномощието да определи същата, ако е необходимо.

Изготвено на английски език и съобщено писмено на 17 септември 2009 г., в съответствие с член 77 §§ 2 и 3 от Правилника на Съда.

Lawrence Early
Секретар

Nicolas Bratza
Председател

© Съвет на Европа/Европейски съд по правата на човека, 2013 г.

Официалните езици на Европейския съд по правата на човека са английски и френски. Този превод не обвързва Съда и Съдът не поема никаква отговорност за качеството му. Той може да бъде свален от базата данни с практиката на Европейския съд по правата на човека HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) или от всяка друга база данни, на която Съдът го е предоставил. Той може да бъде възпроизвеждан за нетърговски цели, при условие че е цитирано пълното заглавие на делото и посочената по-горе информация за авторските права. В случай че възнамерявате да използвате за търговски цели която и да било част от този превод, моля свържете се с publishing@echr.coe.int

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2013

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of Human Rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any other database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2013

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou de toute autre base de données à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante : publishing@echr.coe.int.