

МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

- ✓ СВОБОДАТА НА СЛОВОТО
И ПОЛИТИЧЕСКАТА ВЛАСТ
В БЪЛГАРИЯ
- ✓ ФИНАНСИРАНЕ НА МЕДИИТЕ
И МЕДИЙНАТА СОБСТВЕНОСТ



НОВ
БЪЛГАРСКИ
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛНА НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКА КОНФЕРЕНЦИЯ

МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО



ДЕПАРТАМЕНТ „ПРАВО“

МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО

НАЦИОНАЛНА НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКА
КОНФЕРЕНЦИЯ



НОВ
БЪЛГАРСКИ
УНИВЕРСИТЕТ

МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО
НАЦИОНАЛНА НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКА КОНФЕРЕНЦИЯ

Съставител: проф. д. н. Райна Николова

Научен редактор: доц. д-р Катерина Йочева

Рецензенти: доц д-р Деница Топчийска, доц. д-р Петя Неделева,
доц. д-р Ралица Костадинова

© Антони Славински, Атанас Симеонов, Валерий Тодоров, Гинка Симеонова,
Диляна Кирковска, Екатерина Бончева, Екатерина Михайлова, Зарина Василева,
Ивайло Стайков, Иво Драганов, Илия Вълков, Капка Георгиева, Катерина Йочева,
Катя Христова-Вълчева, Лилия Райчева, Маргарита Пешева, Мартин Захариев,
Мая Василева, Момчил Георгиев, Николета Кузманова, Райна Николова,
Силвия Цонева, Симона Велева, Снежана Ботушарова – автори

© Издателство на Нов български университет, 2020

ул. „Монтевидео“ 21, 1618 София

www.nbu.bg

www.bookshop.nbu.bg

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна, презапис или по друг начин – без писменото разрешение на носителя на авторските права.

© МТ Студио – графичен дизайн и предпечатна подготовка

ISBN 978-619-233-143-6

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	8
------------------------------	---

ПРИВЕТСТВИЕ от проф. Антони Славински, Председател на Настоятелството на НБУ	13
---	----

I. СВОБОДАТА НА СЛОВОТО И ПОЛИТИЧЕСКАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ	17
---	----

Лилия Райчева

Какво е медия в съвременната медийна екосистема?	19
--	----

Иво Драганов

Проблеми на обществената и комерсиалните телевизии в страните от бившия социалистически лагер	29
--	----

Екатерина Михайлова

Медиите и изборите – гарантирана ли е свободата на словото?	39
--	----

Ивайло Стайков

Изборът като основание за възникване на трудовите правоотношения на членовете на Съвета за електронни медии от квотата на Народното събрание	55
---	----

Snezhana Botusharova

Scope of the freedom of expression and the media
in the case-law of the European court of human rights 73

Катерина Йочева

Медии и доклади на България пред органите
за наблюдение на изпълнението в областта
на правата на човека 85

Николета Кузманова

Капка Георгиева

За прилагането на чл. 40, ал. 2 от Конституцията
на Република България 101

Мая Василева

Медиите в България: 30 години по-късно –
консумирай телевизия..... 125

Катя Христова-Вълчева

Регионални медии и местна демокрация..... 131

Силвия Цонева

Отговорността на медиите за вреди от обида и клевета 141

Илия Вълков

Демонтиране на „обществения страж“ 155

Симона Велева

Правото на художествено изразяване в контекста
на защитата на правото на изразяване на мнение..... 165

Екатерина Бончева

Медиите днес и минали обвързаности
с държавна сигурност 179

Диляна Кирковска

Медийната грамотност в България –
мисията задължителна..... 185

Зарина Василева

Социалните медии – пълна гражданска свобода
или инструменти на модерна диктатура 199

Валерий Тодоров

Подмяната на журналистиката
и режисурата на информацията 209

II. ФИНАНСИРАНЕ НА МЕДИИТЕ И МЕДИЙНА СОБСТВЕНОСТ 217

Райна Николова

Правна уредба на собствеността на печатните медии
в България – една (не)загубена битка за прозрачност 219

Маргарита Пешева

Обществените медии – а сега накъде? 227

Атанас Симеонов

Предложения *de lege ferenda* за оптимизиране
на приходите в бюджета на БНТ и БНР 237

Момчил Георгиев

Музикалният архив на БНР и превъплъщенията му
в дигиталното пространство 249

Гинка Симеонова

Прилагане правилата за държавните помощи
по отношение на обществената услуга радио-
и телевизионно разпространение 255

Мартин Захариев

System Error в БНТ! Reload or Restart? 275

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АБРО	Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори
АД	акционерно дружество
ал.	алинея
АПК	Административнопроцесуален кодекс
БАККО	Българска асоциация на кабелните комуникационни оператори
бр.	брой
БКП	Българска комунистическа партия
БНБ	Българска народна банка
БНР	Българско национално радио
БНТ	Българска национална телевизия
БТА	Българска телеграфна агенция
БТК	Българска телекомуникационна компания
ВАС	Върховен административен съд
ВАЦ	„Вестдойче Алгемайне Цайтунг“
ВКС	Върховен касационен съд
г.	година
ГД	главна дирекция
ГЕРБ	Граждани за европейско развитие на България
ДВ	Държавен вестник
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДКД	Държавна комисия по далекосъобщения
ДПС	Движение за права и свободи
ДР	Допълнителна разпоредба
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз

ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕК	Европейска комисия
ЕП	Европейски парламент
ЕО	Европейски общности
ЕС	Европейски съюз
ЗАПСП	Закон за авторското право и сродните му права
ЗДОИ	Закон за достъп до обществена информация
ЗЕС	Закон за електронните съобщения
ЗЗД	Закон за задълженията и договорите
ЗЗДПДП	Закон за задължително депозиране на печатни и други произведения
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗПП	Закон за политическите партии
ЗРТ	Закон за радиото и телевизията
изд.	издателство
изр.	изречение
ИК	Изборен кодекс
к. д.	конституционно дело
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
КПД	Комитет по пощи и далекосъобщения
КРБ	Конституция на Република България
КРС	Комисия за регулиране на съобщенията
КС	Конституционен съд
КТ	Кодекс на труда
КТБ	Корпоративна търговска банка АД
КТР	Комитет за телевизия и радио
лв.	лева
МВнР	Министерство на външните работи
мин.	минута

МК	Министерство на културата
млн.	милион
млрд.	милиард
МО	Министерство на отбраната
МС	Министерски съвет
МТИТС	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщения
НДСВ	Национално движение Симеон Втори
НПО	Неправителствена организация
н. о.	наказателно отделение
НС	Народно събрание
НСРТ	Национален съвет за радио и телевизия
НУРТС	Национално управление „Радио- и телевизионни станции“
ООД	Дружество с ограничена отговорност
ООН	Организация на обединените нации
ПДИ	Програма „Достъп до информация“
пр. посл.	предложение последно
ПУ	Пловдивски университет
с.	страница
СДС	Съюз на демократичните сили
СЕМ	Съвет за електронни медии
САЩ	Съединени американски щати
СОИС	Световна организация по интелектуална собственост
СУ	Софийски университет
съгл.	съгласно
съч.	съчинение
ТВ	телевизионен
т. нар.	така наречен
УС	Управителен съвет

хил.	хиляди
ЦИК	Централна избирателна комисия
цит.	цитиран
чл.	член

ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
BBC	British Broadcasting Corporation
BGAN	Broadband Global Area Network
CERN	Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire
CME	Central European Media Enterprises
CNN	Cable News Network
DNG	Digital Negative
DVB-H	Digital Video Broadcasting – Handheld
DVB-T	Digital Video Broadcasting-Terrestrial
DVD	Digital Versatile Disk
FCC	Federal Communications Commission
G	Gigabyte
HD	High Definition
ICT	Information and communications technology
iOS	iPhone Operating System
IPTV	Internet Protocol Television
ITU	International Telecommunication Union
LCP-AN	La Chaîne Parlementaire Assemblée nationale
MHz	Megahertz
MPEG	Moving Picture Experts Group
MTG	Modern Times Group
ÖRF	Österreichischer Rundfunk
ÖRS	Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG
PSM	Public Service Media

PTDP	Platforma de Televisao Portuguesa, S. a.
RAI	Radiotelevisione italiana S. p. A.
Rec	Recommendation
RRC	Regional Radiocommunication Conferences
RTBF	Radio Télévision Belge Francophone
RTVE	Radio y Televisión Española
SNG	Satellite News Gathering
SVT	Sveriges Television
T-DAB	Terrestrial Digital Audio Broadcasting
UHF	Ultra High Frequency
VHF	Very High Frequency

ПРИВЕТСТВИЕ

*от проф. Антони Славински
Председател на Настоятелството
на Нов български университет*

Уважаеми колеги,

Поздравявам департамент „Право“ за датата, избрана за провеждането на конференцията! Днес Българската православна църква чества Деня на християнското семейство. Така че налице е една уютна празнична атмосфера. Аз няма да бъда много голям оптимист с изказването си, не се считам и за медиен експерт, макар да съм имал известен досег с някои електронни медии. Ще споделя няколко хаотично подредени мисли.

Преди няколко дни организирахме Бизнес училище в университета, намествайки датите на 8, 9 и 10 ноември, и чак след това се сетихме, че на 10 ноември 2020 г. се навършват тридесет години от падането на Берлинската стена. Започнах да се чудя какво да говоря по този случай и отворих Стария завет и започнах да чета точно за пътя на тридесетата година Мойсей какво е казал на народа си. Не можах да намеря нещо, свързано с Милениума. Но установих, че онези тридесет години като продължителност нямат нищо общо със съвременните тридесет години. Първо, продължителността на живота е нараснала около 2–3 пъти. Второ, поколенията се сменят тогава бързо, сега – по-бавно. Трето, от друга страна днес се случват страхотно много неща. Надали има други 30 години в историята на човечеството, през които толкова много неща да се извъртят. Така и не успях да направя паралел с времето на Мойсей. Но ще си позволя да ви разкажа един виц. Той е стар. Много си го харесвам и е свързан с Мойсей. Той повежда народа си през пустинята. Опъват шатрите на едно място и правят лагер. Минава една седмица, всички полагат страшни усилия и по едно време някой казва: „Това е много лошо място, тук мирише“. Мойсей казал „Вдигайте се!“. И така 40 години все вървят. Накрая стигат до Ханаан (ако не се лъжа Обетованата земя), опъват шатрите. Минават седмица-две, старейшините ги няма. Открили ги и Мойсей ги запитал: „Ама какво става?“. Те заявили: „Тук е много хубаво и ние тук оставаме“. И те наистина там остават. Стотици години по-късно се разбира, че това е единственото място в Близкия и Средния изток, където няма нефт. И затова не мирише лошо. Така че не винаги оценката

в момента се оказва, че е далновидна и не винаги можем да прозрем нещата, гледайки непосредствено какво се случва.

Като говоря, че съвременните тридесет години са различни, отбелязвам, че те са различни и от Тридесетгодишната война¹ сигурно. Коментирайки развитието на медиите, искам да спомена, че за тези тридесет години технологиите направиха страхотен скок и те повлияха до голяма степен на медиите. Ще ви дам един пример. В края на 80-те години на XX век с няколко деятели имахме страхотен „частпром“ (така се казваше тогава, сега му казват „сива икономика“), който се изразяваше в това да монтираме антени по покривите на блоковете, за да могат хората да гледат Белградска телевизионна програма, излъчвана от една „братска социалистическа държава“, обаче с много по-голямо разнообразие: гледахме мачове от европейски клубни първенства, Лепа Брена, концерти и др. Точно тогава се появи нова ниша: сателитна телевизия. Милиционерите отстраняваха чиниите от покривите, но ние разработихме една чиния, която се вместише в подпокривното пространство, и ако покривът бе дървен или с керемиди, можеше да се приема сигнал и да се гледа телевизия. Минаха тридесет години и първото желание на внучката към мен бе: „Дядо, искам Юту!“². Не можех да разбера за какво точно става въпрос, попитах родителите ѝ и те ми обясниха, че тя иска достъп до Youtube чрез телефона, за да гледа детски филмчета. Ето за тези тридесет години какво чудо се случи.

Може би някои от вас си спомнят и как започнаха да излъчват първите радиостанции – с комисии в парламента, защото в Закона за съобщенията от 1975 г. нямаше понятия като „частна собственост“, GSM² и се работеше на принципа „което не е забранено от закона, е разрешено“.

¹ Тридесетгодишната война обхваща времето от 23 май 1618 до 24 октомври 1648 г. Тя се състои от серия конфликти, които започват от владенията на австрийските Хабсбурги, разпростират се в цялата Свещена римска империя и накрая въвличат по-голямата част от Европа. Това е последната от дългата поредица религиозни войни, започнали с появата на протестантството в началото на XVI в. Завършва с поражение на Хабсбургите (испански и австрийски) и техните стремежи за налагане на реална власт в империята и възстановяване на католическото единство на западния свят (б. р.).

² GSM („джиесем“, от названието на групата Groupe Spécial Mobile, по-късно преименувана на Global System for Mobile Communications) е глобален цифров стандарт за мобилни комуникации с разделение на канала по принципа TDMA и с висока степен на сигурност благодарение на шифроване с открит ключ. Разработен е под егидата на Европейския институт за стандартизация в съобщенията (ETSI) през 80-те години на XX век. В разговорния български език „джиесем“ се използва широко като наименование на мобилен телефон (б. р.).

Чак през 1998 г. Законът за далекосъобщенията³ започна да регулира телекомуникациите в България.

Като говорим за съвременните медии, се изкушавам да ви разкажа още един спомен. Само че той датира не отпреди тридесет години, а от почти седемдесет години. Когато бях на шест години, баща ми ме накара да уча френски език и ме заведе в непонятното дотогава за мен здание на Alliance Française в София. А пък дядо ми, който беше пенсиониран даскал, ме научи да чета на български език още на пет години. Имах 2–3 книжки, прелиствах, гледах. Но още оттогава проявих по-голям интерес към четенето на вестници. Вестникът, за който в кв. „Красно село“ в София се абонираха всички задължително, бе „Работническо дело“⁴. Предполагам, че тогава го е списвал другарят Боков⁵. И сред тези пространни статии аз се мъчех да чета, сричах, но най-неочаквано намерих любимо четиво. През 1951 г. бушуваше Корейската война⁶. Във вестника имаше едно малко каре „Комюнике“ – точно за човек като мен, който малко чете. На това кратко съобщение аз станах редовен читател. Четях какво става с Корея. На втория месец от моето занимание се притесних малко, защото всеки ден Народно-освободителната армия сваляше най-малко 3–4 американски самолета и нито един техен самолет не падаше. Оказваше се, че 1–2 пъти имаше леко одраскани техни самолети, но те винаги успяваха да се приберат в авиобазата. На третия месец реших да попитам дядо ми: „Дядо, на американците няма ли да им свършат само-

³ Обн., ДВ, бр. 93 от 11.8.1998 г.

⁴ Вестник „Работническо дело“ е орган на Централния комитет на Българската комунистическа партия. Излиза в столицата в периода 1927–1990 г. След преврата на 9 септември 1944 г. и последвалото установяване на еднопартийно тоталитарно управление на комунистическата партия, вестникът става основна трибуна за политическата пропаганда на режима. Главни редактори на вестника през този период са: Крум Кюлявков (17.9.1944 г.–8.10.1944 г.), Димитър Ганев (1944–1945 г.), Владимир Поптомов (1945–1949 г.), Атанас Стойков (1950–1953 г.), Димитър Делийски (1953–1954 г.), Енчо Стайков (1954–1956 г.), Георги Боков (1958–1976 г.), Петър Дюлгерев (1976–1977 г.), Йордан Йотов (1977–1987 г.), Радослав Радев (1987–1990 г.).

⁵ Има се предвид най-дългогодишният главен редактор на изданието и висш партиен функционер Георги Боков (б. р.).

⁶ Корейската война е конфликт между Северна Корея и Южна Корея, продължил от 25.6.1950 до 27.7.1953 г. и първият горещ конфликт в рамките на Студената война; сблъсък между Съединените американски щати и техните съюзници от Организацията на обединените нации и комунистическите сили Китай и Съюза на съветските социалистически републики. Войната води до създаването на две държави (Корейска народнодемократична република и Република Корея) и приключва само с примирие, като и до днес Северна Корея настоява да подпише мирен договор със САЩ (б. р.).

летите?“. Явно му зададох задача с повишена трудност. Той започна да се чуди, смутено да сумти. Тогава бях 5-годишен и още не бе въведено правилото, което започна да важи за мен, когато тръгнах на училище две години по-късно, че това, което се говори вкъщи, не се говори навън. Дядо ме попита: „Дете, всеки ден ли ги свалят американските самолети?“. Отговорих му: „Всеки ден по 3–4 самолета свалят“. Дядо ми отсече: „Щом по толкова много свалят всеки ден, значи не е истина. Не вярвай на написаното във вестника!“. Защо споделям този спомен? Преди пет години фалира една банка⁷. Оттогава няколко вестника всеки ден „свалят по няколко американски самолета“ и ни обясняват кой е прав, кой е крив, при това на първа страница: единият в спора е „целият в бяло“, другият е изключително виновен. Явно главните редактори на тези издания са някакви нови Боковчета. От кое ме е страх и кое е лошото? Лошото е, че тези хора разчитат на читателска аудитория, която мисли като от преди седемдесет години. Това е тъжната част от битието на съвременните ни чревоугодни медии.

Когато започнах преди тридесет години т. нар. Промени – дума, която се превърна вече в клише и затова говорим за „Трансформация“, свободните медии бяха неразделна част от демокрацията. Това бе убеждението, че ние нямаме демокрация, ако нямаме свободни медии. И настъпи един период, в който се появиха много частни радиостанции и телевизии, имаше голямо разнообразие. Днес обаче съществува класация, че сме на 110-о или 115-о място в света по свобода на словото. Затова трябва да обърнем поглед назад и да се запитаме „Каква ни е тази демокрация, която ни даде свободни медии на 110-то място в световната класация?“. Демокрацията не е орден или медал, който си го закачаш и си негов носител завинаги. Демокрацията е нещо, за което трябва да се воюва непрекъснато. Тя трябва да се отстоява постоянно, това е един непрекъснат процес, не става дума за даденост.

Пожелавам успех на всички участници в конференцията, която съм убеден, че ще бъде изпълнена с много приятни дискусии и поуки, с неща, които се зараждат тук и продължават занапред.

⁷ Има се предвид „Корпоративна търговска банка“ АД, създадена през 1994 г., разраснала се бързо в периода 2007–2014 г. и фалирала на 6.11.2014 г. Обявена е в несъстоятелност със съдебно решение на 22.4.2015 г. (б. р).

I.

СВОБОДАТА НА СЛОВОТО
И
ПОЛИТИЧЕСКАТА ВЛАСТ
В БЪЛГАРИЯ

КАКВО Е МЕДИЯ В СЪВРЕМЕННАТА МЕДИЙНА ЕКОСИСТЕМА?

проф. д-р Лилия Райчева
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

The adopted by the Council of Europe in 2011 Recommendation on a New Notion of the Media outlines the main directions for updating the understanding of the essence of the media ecosystem. In order to determine the effectiveness of the criteria and standards outlined in the Recommendation on the contemporary information and communication environment in Bulgaria, a qualitative and quantitative study was undertaken among students at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, journalists and media experts. The results can serve in building policies and activities to strengthen professional standards in the country.

Keywords: Media Ecosystem, New Notion of the Media, Standards, Norms

Въведение

Вече повече от три десетилетия в условията на цифровизация се открояват основните тенденции в развитието на съвременните комуникационни процеси: технологична конвергенция; медийна и комуникационна транснационализация; размиване на границите между търговската и обществената територия; потребителско отношение с цел манипулация на аудиториите; фрагментация на потребителите на медийно съдържание; жанрова хибридизация и др.

Същевременно нараства уязвимостта на все по-големи сегменти от населението от бързия напредък на информационните и комуникационните технологии. Цифровото разделение, агресивната намеса на хакери, интернет тролове и реклами в личното ни пространство се развиват с не по-малка скорост. А добавената реалност и изкуственият интелект тепърва започват да навлизат в ежедневието ни. Обезпокояваща е и тенденцията към т. нар. цифрова умора. И всички тези явления и процеси няма как да не влияят на медийната среда и на аудиториите. Въсъщност все още няма широко приложимо понятие за медия, което се констатира в Препоръката на Съвета на Европа от 2011 г.⁸.

⁸ Препоръка CM/Rec (2011)7 на Комитета на министрите до държавите членки относно ново понятие за медиите – 2011. Съвет на Европа. Достъпен от: <http://www.mtiic.government.bg/upload/docs/Newnotionmedrec.rtf> (07.07.2019)

Методология

Целта на предложения текст е да коментира резултатите от проучването на приложимостта на очертаните в *Препоръката* критерии и стандарти в съвременната комуникационна среда в България. Основният изследователски въпрос е да се установи доколко глобалните предизвикателства на ИКТ са повлияли на българските представи за новата медийна екосистема, която обхваща взаимодействието на всички участници и фактори, позволяващи на медиите да функционират в обществото.

За да се разбере концептуализацията на медийната екосистема, проучването, осъществено през декември 2018 г. – февруари 2019 г., се обляга на четири различни метода на изследване: индивидуален директен затворен въпросник, последван от открити въпроси по важни медийни въпроси; интервю с отворени и затворени въпроси към практикуващите журналисти и експертна оценка за медийните експерти.

Индивидуалната директна анкета е проведена сред студенти във Факултета по журналистика и масова комуникация в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ – $N = 100$. В допълнение към 24-те затворени въпроса са зададени 4 отворени въпроса за мнението им за спецификата на медийната екосистема. Същите въпроси са зададени и на журналистите и медийните експерти. Интервюто с 9 затворени и 3 отворени въпроса е проведено с практикуващи журналисти, избрани според спонтанното им желание да участват в изследването. Отговорилите са 12: $N = 3$ (преса), $N = 3$ (радио), $N = 3$ (телевизия) и $N = 3$ (онлайн). Оценката на експертите е от 12 университетски преподаватели, медийни ръководители и членове на регулаторния орган за електронни медии.

Мненията на всички респонденти са организирани в две направления:

1. Медийни критерии и показатели;
2. Стандарти, прилагани към медиите в новата екосистема.

Въпреки че много аспекти на събраната информация могат да бъдат дискутирани, в настоящия текст анализът се ограничава само до някои от най-важните.

Към ново понятие за медиите

Медиите си остават най-важният инструмент за утвърждаване на свободата на изразяване в публичната сфера. Водени от мисията си да информират, те стимулират публичните дебати, формират общественото мнение, насърчават утвърждаването на ценности, разширяват прозрачността и отговорността на институциите и бизнеса, предлагат образо-

вателни, забавни и културни форми на изразяване. Силата на медиите обаче може да бъде използвана превратно във вреда на плурализма и демокрацията.

Затова е важно в дигитализираната съвременност да се определи какво се разбира под понятието „медия“. След дълга аналитична подготовка се стига на 21 септември 2011 г. до приемането от Комитета на министрите на препоръка към държавите – членки на Съвета на Европа на ново, широко понятие за медиите. В нея са очертани основните насоки към осъвременяване на схващанията за същността на съвременната медийна екосистема.

Резултати

1. Медийни критерии и показатели

В *Препоръката* са посочени шест критерия за въздействието на медиите върху обществото, всеки от които е допълнен с набор от показатели, необходими за идентифициране на медийните дейности в новата екосистема: намерение да се действа като медия; цел и произтичащи основни резултати на медиите; редакционен контрол; професионални стандарти; обхват и разпространение; обществени очаквания. Съгласно *Препоръката* не всички критерии имат еднаква тежест.

1.1. Критерий 2 – Цел и произтичащи от нея крайни медийни резултати

Независимо от промените в медийната екосистема, целта и произтичащите медийни резултати като цяло остават непроменени, по-точно предоставянето или разпространението на съдържание за широката публика и осигуряването на пространство за различни интерактивни практики. Този критерий с поясняващите го четири показателя е един от същностните за създателите на *Препоръката*.

Съществува приблизителен консенсус сред всички респонденти относно неговата приложимост: 39% – за студентите, 33% – за журналистите и 38% – за експертите. Резултатите за отговорилите „до голяма степен“ са съответно 33% – за студентите, 42% – за журналистите и 56% – за експертите. Прави впечатление скептичността на една четвърт от журналистите – за 25% този критерий е приложим в средна степен. Техният отговор е логичен – всъщност те са тези, които работят реално в условията на създаване на медийно съдържание, а те в българската медийна действителност не са достатъчно професионално осигурени.

За един от експертите особено важно е производството, композирането и разпространението на медийно съдържание. За друг експерт „ос-

новна цел е създаването на медийно съдържание, което: да допринася за достоверното информиране на обществото за важните за него събития и факти и произтичащите от тях мнения; да бъде коректен посредник за публични дебати със съответните анализи и коментари; да предпоставя прозрачен и отговорен диалог между обществото; да насърчава ценности, образование и култура; да улеснява комуникацията чрез платформи и приложения“.

Един от журналистите заявява: „Този критерий може да бъде изпълнен с определена степен на успех. Целите понякога се изкривяват, пречупени под натиска на ежедневната практика, а крайните резултати не винаги може да бъдат постигнати заради множеството фактори на влияние и фрагментираността на комуникационния процес“.

Дейността с произтичащи от нея медийни резултати е най-същественият показател при оценяването на този критерий от студентите.

Таблица 1.

Цел и произтичащи от нея крайни медийни резултати

Критерий 2: Цел и произтичащи от нея крайни медийни резултати	Изцяло съгласен	До голяма степен	В средна степен	В малка степен	Несъгласен	Без отговор
Студенти	39%	33%	20	5%	3%	0%
Журналисти	33%	42%	25%	0%	0%	0%
Експерти	38%	56%	6%	0%	0%	0%

1.2. Критерий 3 – Редакционен контрол

И този критерий, заедно със съпътстващите го пет показателя, е от същностните за създателите на *Препоръката*. Редакционната свобода е жизненоважно изискване за медиите и пряко следствие от свободата на изразяване, правото на мнение и правото да се получава и разпространява информация, гарантирани от член 10 на Европейската конвенция за правата на човека⁹. В този смисъл според *Препоръката* доставчик на посредническа или допълнителна услуга, който допринася за функционирането или за достъпа до дадена медия, но самият той не упражнява редакционен контрол и по този начин има ограничена или няма въобще редакционна отговорност, не би следвало да се смята за медия.

⁹ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – 1950. Council of Europe. Available from: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (07.07. 2019).

Журналистите са във висока степен убедени в приложимостта на този критерий – 67% – напълно и 33% – до голяма степен, а експертите – съответно – 56% и 44%. Все още неопитните студенти по медии са по-предпазливи – 37% от тях са изцяло съгласни, а 35% – до голяма степен. У студентите е отбелязано подчертано съмнение относно приложимостта на този критерий към редакционната политика, а и към качествата на екипа на реализацията на редакционния процес.

Таблица 2.
Редакционен контрол

Критерий 3: Редакционен контрол	Изцяло съгласен	До голяма степен	В средна степен	В малка степен	Несъг- ласен	Без отговор
Студенти	37%	35%	18%	8%	2%	0%
Журналисти	67%	33%	0%	0%	0%	0%
Експерти	56%	44%	0%	0%	0%	0%

В оценката си един от експертите е наблегнал, че редакционният процес е най-важен за спазването на този критерий. За друг „На обществото трябва да е предоставена ясно заявена редакционна политика на съответната медия и нейните носители в лицето на редакционния екип. Това е гаранция за спазване на професионалните и етичните норми, както и на медийното законодателство, на принципите за плурализъм, достоверност и отговорност и недопускането на цензура“.

Студентите отбелязват като най-съществен показател за този критерий редакционния процес.

1.3. Критерий 5 – обхват и разпространение

Това е третият критерий, подкрепен от три показателя, който според *Препоръката*, ако не бъде изпълнен, би дисквалифицирал услугата като медия.

Медиите обичайно се определят като опосредена публична комуникация, насочена към широка публика и отворена за всички. Обхватът или действителното разпространение (тираж, брой на потребители) е важен индикатор за установяването на това какво е медия и за разграничението ѝ от частната комуникация, която се разгръща в публичното пространство и която не е сама по себе си медия.

Новата, променлива по своята природа, екосистема създава възможността медиите да функционират лесно в рамките на друга медия или да се наслаждават една над друга за различни доставчици на услуги, кое-

то понякога размива границите им. Важно е съответните им роли да се различават така, че да се разпознават и съответните им отговорности. Ако обхватът и разпространението са ограничени според *Препоръката*, услугата не би следвало да се смята за медия.

Отговорите отново са много различни. Мнението на журналистите се разделя поравно между възможностите за изцяло – 33%, до голяма степен – 33% и в средна степен – 33% приемане приложимостта на този критерий. Като цяло, положително приемат този критерий експертите. Най-шарено е отношението на студентите.

Таблица 3.
Обхват и разпространение

Критерий 5: Обхват и разпространение	Изцяло съгласен	До голяма степен	В средна степен	В малка степен	Несъг- ласен	Без отговор
Студенти	27%	40%	25%	5%	3%	0%
Журналисти	33%	33%	33%	0%	0%	1%
Експерти	33%	50%	8%	0%	0%	8%

Мнението на един от журналистите е: „При наличието на толкова много технологии за разпространение, обратна връзка, управление на разпространението и статистика този критерий е постижим“.

Студентите са посочили като най-съществен за приложимостта на този критерий показателя, отнасящ се до ресурсите за постигане на обхвата.

2. Стандарти, прилагани към медиите в новата екосистема

Докато критериите, очертани в първата част на *Препоръката*, очертават макрорамката на проблематиката, втората част е по-прагматична и може да бъде допълнително развивана в зависимост от промените в медийната екосистема.

В тази част на *Препоръката* са очертани три стандарта: права, привилегии и правомощия; медиен плурализъм и разнообразие на съдържанието; отговорности на медиите. Целта е да се дадат насоки на занимаващите се с медийна политика как да прилагат степенувано и диференцирано нормите в областта на медиите по отношение на новата медийна действителност, новите услуги или новите участници. Съществено в тази част е и, че тя би следвало да помага на медиите и в опитите им за саморегулиране.

Мненията на респондентите относно трите отделни стандарта представят интересен материал за разсъждения.

2.1. Права, привилегии и правомощия

Седем са показателите, чрез които се покрива широката палитра права на медиите. Свободата на медиите е пряко обвързана със свободата на изразяване и правото да се разпространява съдържание. Спазването на редакционната независимост изисква отсъствие на цензура и защита от самоцензура, но и ефективно и явно разделяне на собствеността или контрола върху медиите от вземането на решения относно съдържанието. Това е съществено както за създателите, така и за разпространителите на съдържание. В този смисъл е значима ролята на посредниците, които, предлагайки алтернативни и допълнителни средства или канали за разпространение на медийно съдържание, разширяват обхвата на публичката и могат значително да намалят риска от намесата на държавните органи. В медийната екосистема обаче съществува и риск от цензура, задействана именно чрез тях чрез политически мотивиран или произтичащ от икономически интереси натиск.

Разминаването в отговорите тук е сериозно. Експертите приемат положително възможността за прилагането на тези стандарти, поставени на първо място в *Препоръката*. Половината от тях – 50% са изцяло убедени в това. Техният оптимизъм се проявява и в следващия отговор – „до голяма степен“ – 43%. Студентите дават балансиран отговор – 43% са изцяло съгласни с приложимостта на тези стандарти, а 30% „до голяма степен“. Въпреки че тъкмо медийните работници са призвани да спазват журналистическите стандарти, 38% от тях не са се произнесли, но 52% приемат, че тези стандарти са приложими в практиката.

Таблица 4.
Права, привилегии и правомощия

Права, привилегии и правомощия	Изцяло съгласен	До голяма степен	В средна степен	В малка степен	Несъгласен	Без отговор
Студенти	43%	30%	18%	6%	2%	1%
Журналисти	52%	5%	0%	03%	0%	38%
Експерти	50%	43%	4%	0%	0%	3%

Според оценката на един от медийните експерти „всички измерения на нормативното рамкиране на медиите – редакционна независимост; отсъствие на цензура; права на разследване; защита на журналистите и

на техните източници; достъп до каналите за разпространение и пр. са предпоставки за равновесна медийна екосистема“. А за друг от съществено значение са: култивация, истина, ценностна натовареност.

При оценката на приложимостта на тези стандарти студентите са предпочели правото на разследване, а сетне – справедливия достъп до каналите за разпространение.

2.2. Медиян плурализъм и разнообразие на съдържанието

За оценката на тези стандарти се прилагат три показателя.

Макар в новата медийна екосистема да съществуват огромен брой от субекти, средства и платформи за разпространение и за съдържание, ограничените ресурси (например, радиочестотният спектър) би следвало да продължат да бъдат наблюдавани и регулирани съобразно обществен интерес. В ситуации на силна медийна концентрация плурализмът не може да бъде гарантиран автоматично чрез съществуването на голям брой средства за масова комуникация, достъпни за хората.

Прави впечатление, че тук 33% от журналистите и 25% от експертите са оставили въпроса без отговор. Тази тяхна реакция вероятно е свързана със силното усещане за нерегламентираната като собственост и влияние медийна среда. Най-много за приложимостта на тези стандарти са се отнесли 56% от журналистите, следвани от студентите – 38% и накрая – експертите – 33%. Те – 42%, заедно със студентите – 41% са съгласни до голяма степен с твърдението.

В оценката си за съвременната медийна екосистема един от експертите отбелязва: „Разнообразието на съдържанието е в основата на интереса към медиите и медийните формати. Познаването на собствениците на медиите е толкова наложително, колкото е наложително познаването на лидерите на партиите и на водещите лидери на властови институции. Бидейки четвърта власт, медиите носят отговорност в прилагането на тази власт независимо от неофициалността на нейната сила“.

Един от журналистите заявява: „Постижимо е, но това отново зависи от собствениците и ръководствата на медиите, от целите и задачите, от контекста, в който са поставени да работят“.

Значимостта на обществените медии е най-същественият индикатор за студентите при оценката им за приложимостта на тези стандарти.

Таблица 5.

Медиен плурализъм и разнообразие на съдържанието

Медиен плурализъм и разнообразие на съдържанието	Изцяло съгласен	До голяма степен	В средна степен	В малка степен	Несъгласен	Без отговор
Студенти	38%	41%	17%	4%	0%	1%
Журналисти	56%	0%	11%	0%	0%	33%
Експерти	33%	42%	0%	0%	0%	25%

2.3. Отговорности на медиите

Десет са показателите, с чиято помощ се оценява този стандарт.

В новата медийна екосистема управлението, обобщаването и използването на информацията и данните трябва да уважава правото на хората на личен и семеен живот, както и правото на интелектуална собственост.

Таблица 6.

Медийни отговорности

Медийни отговорности	Изцяло съгласен	До голяма степен	В средна степен	В малка степен	Несъгласен	Без отговор
Студенти	44%	24%	18%	7%	6%	1%
Журналисти	43%	10%	3%	7%	0%	37%
Експерти	53%	25%	8%	3%	3%	8%

Отговорностите на медиите включват и въздържанието от враждебна реч или друго съдържание, което подбужда към насилие или дискриминация. Важно е прилагането на свободата на изразяване и относно търговската и политическата реклама, телевизионния пазар и спонсорството. Новата обстановка може да налага едновременно прилагане на регулацията, саморегулацията и съвместната регулация.

53% от експертите смятат този стандарт за приложим с всичките му показатели, а други 25% – до голяма степен. Мнението на студентите и на професионалистите е почти уеднаквено – съответно – 44% и 43%. Журналистите отново са изразили скепсиса си, като 37% от тях не са посочили отговор. За един от тях сред най-важните стандарти са съблюдаването на обективност и плурализъм, на въздържане от враждебна реч, на уважение към достойнството и правата на индивида. За друг „това не

е въпрос за „постижимост“, а абсолютни задължения на медиите в едно нормално общество“.

Спазването на редакционната отговорност и закрилата на децата от неподходящо медийно съдържание са двата показателя, посочени от студентите като важни задължения на медиите.

Заклучение

Бързото развитие на информационните и комуникационните технологии изпреварва нормативната уредба, регулаторната практика и теоретичното осмисляне на процесите в медийната трансформация. Новата „мозаична култура“ по Тофлър се характеризира с демасифициране на медиите, с демасифициране на самото общество¹⁰.

В сферата на медиите все по-осезаемо се усещат дефицитите на цифровизацията и в технологичен, и в регулаторен, и в икономически, и в професионален аспект. В съвременната цифрова медийна среда със силно конкурентни пазари е важно дали стълбовете на европейския аудиовизуален модел (свобода на изразяване и достъп до информация, културно многообразие, закрила на непълнолетните, защита на потребителите, медиен плурализъм, както и нетърпимост към расова и религиозна омраза) ще запазят своята устойчивост. И още, доколко глобалните предизвикателства на информационните и комуникационни технологии влияят на новата екосистема, обхващаща взаимодействието на всички участници и фактори, които позволяват на медиите да се определят като такива и да изпълняват ролята си в обществото.

Докладът е осъществен в рамките на проект, подкрепен от Фонд „Научни изследвания“ КП06-КОСТ/5-18.06.2019, базиран на COST Акция CA 16226: Smart Habitat for the Elderly (SHELD ON) на Европейската комисия.

За контакти: *lracheva@yahoo.com*

¹⁰ Тофлър, А. 1991, *Третата вълна*, София, изд. Пейо К. Яворов, с. 211, с. 302.

ПРОБЛЕМИ НА ОБЩЕСТВЕНАТА И КОМЕРСИАЛНИТЕ ТЕЛЕВИЗИИ В СТРАНИТЕ ОТ БИВШИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИ ЛАГЕР

проф. д-р Иво Драганов
Нов български университет

To apply the directive „Television Without Boundaries“ and to adapt to the western model of structuring the electronic media proved to be an impossible challenge for many of the countries, who were trying to join the European Union and be part of common Europeanization. Despite the imperative that television is part and an instrument of democracy and despite the law changes made in accordance to European standards and the norms of the directive, in practice it was not applied as it should have been.

Keywords: Directive „Television Without Boundaries“; Television is Part and an Instrument of Democracy; European Standards; Law Changes; Common Europeanization

Прилагането на директивата „Телевизия без граници“ и адаптирането на западноевропейския модел на структуриране на сектора на електронните медии за много от страните се оказа (не)посилно усилие за присъединяване към ЕС, но и част от общата европеизация. Въпреки императива, че смисълът от телевизиите е те да бъдат елемент и инструмент на демокрацията и въпреки че медийното законодателство беше в голяма степен приведено в съответствие с европейските стандарти и нормите на директивата, прилагането му е силно затруднено. **Управленската, редакционната и финансова независимост – три ключови условия за функционирането на обществени медии и на регулаторните органи за съжаление все още не са доведени до край.** Независимо от това в почти всички държави от ЕС бившите държавни телевизии функционират като обществени в условията на една двуполусна система на обществени и комерсиални медии. Промяната от държавна към обществена в страните от бившия социалистически лагер обаче преминава трудно, независимо от наличието на демократични институции. Изглежда проблемите опират до липсата на политическа култура, воля за либерализиране на медиите и желание за открит обществен дебат. В свой забележителен доклад от научна конференция по въпроса за медиите в

Полския сейм **проф. Карол Якубович**¹ прави реални, но гневни заключения в тази посока. Според него *извън писаните правила ключова е високата лична култура на хората с обществени функции, която обхваща етоса на обществено служене, умението да се отдели собственият от обществения интерес в полза на втория, дълбокото чувство за лично достойнство и много нисък праг на търпимост към лично компрометиране.*

Много важен фактор е личната независимост на журналистите, защото там където тя отсъства външната и вътрешна независимост се изпразват от съдържание. В бившите комунистически държави Естония е единствената, в която политиците не са подчинили медиите. Навсякъде другаде ситуацията все още е тази, описана в доклада за състоянието на обществените медии в Европа от ПАСЕ през 2004 г. В него буквално пише: *Може да се твърди, че много обществени медии в посткомунистическите страни са фантоми, проектирани за работа като такива, но неспособни за това. Сред причините ще споменем несвършеното медийно право, политическия натиск, слабото гражданско общество, журналистическата автоцензура, слабото посвещение на колектива на ценностите на общественото служене сред които са политическата обективност, некомерсионалността и високият професионализъм.*

Можем да твърдим, че задължителни качества на политическото безпристрастие на обществените медии са съзнанието и културата на отделните личности. Ключов проблем е дали политическата и обществена обстановка в посткомунистическите държави създава условия за съществуването на обществените медии и на демокрацията въобще. Друг проблем е, че журналистите се изживяват като политически водачи, мисионери на различни процеси и миграцията от журналистиката към политиката е често срещано явление. Всеки, който спазва стандартите на ВВС за безпристрастност и равноотдалеченост, се възприема като журналистическо безличие. Кресливият, заядлив тон, силно субективните оценки и осмиването на политическия опонент са негативни белези, които са далеч от принципите на обществените телевизии, констатира проф. Якубович.

Според лорд Дарендорф гражданското общество се създава с усилието на обществото, но и с усилието на държавата. Ако липсва подкрепата и помощта на държавата, процесът на изграждане на граждан-

¹ По това време зам. председател на Stereing comitee of mass media.

ското общество ще бъде дълъг и болезнен. Примерите от България са много, а вече и с просто око се вижда, че неправителственият сектор е подвластен на (не)видими политически влияния, въздействия и връзки. Без силно гражданско общество не може да има истински обществени медии, защото само то е в състояние да гарантира тяхната независимост, безпристрастност и равноотдалеченост от всички партии и да гарантира аполитичен избор на техните управителни тела и регулаторни органи. **Проф. Якубович изрича нещо, което никой в България не посмя да формулира: *В политическо измерение основен проблем стана партийната колонизация, равнодушието на политическата класа спрямо патологиите в обществения живот и мълчаливото признаване на правото ѝ на плячка и политическо рентниерство. Това е придружено с институционализиране на безотговорността или с отсъствие на готовност у гражданите да се ангажират в обществени въпроси, свързано с убеждението за неефективността на властовите институции и корумпираността на администрацията. Това позволява на политическата класа да пренесе центъра на тежестта на своите действия от обществения към партийния интерес. Един от ефектите на тази смяна на приоритетите е политизирането на публичната администрация, която става терен за сблъсък между частни и партийни интереси.***

Според проф. Якубович в посткомунистическите държави бе извършена *политическа колонизация не само на държавата, но и на хорските улове*. Никакво обществено действие не е възможно без „вторично политизиране“, т.е. безкрайно пресмятане и догаждане с кого се свързва дадена личност, за кого работи и кой стои зад нея. На практика няма друг интерпретационен ключ за анализа на обществените действия. В същото време искам да добавя, че в развитието си ние сме на поне 20 години след Полша и това е знак за фактическото партийно и политическо колонизиране на общо взето нашият склонен към конформизъм и постравматични прозрения народ². По време на местните избори през 2019 г. генералният директор на БНТ Емил Кошлуков отстрани от предизборните студия на БНТ един политически лидер за безцеремонно потъпкване на правилата, приети и одобрени от всички партии. След това въпросният лидер публично заяви недопустимото, че той е направил Кошлуков генерален директор и той ще го свали!?! На това скандал-

² Според социалния антрополог д-р Харалан Александров.

но изявление регулаторният орган не реагира, както нямаше и реакции от страна на неправителствения сектор. На практика и вестниците само информираха, но не взеха отношение към този проблем. Това е много показателно за нивото ни на общественото съзнание.

В публичните медии стремежът към независимост или аполитичност често се сблъскват с друга поведенческа норма на средата, произтичаща или от личната политическа ангажираност на другите, или от конформизма, кариеризма и мимикрията, или накрая от анония и дезинтеграция на всички ценности поради това, че са загърбени или компрометирани от обществената действителност.

Ако перифразираме прочутата фраза на Дж. Ф. Кенеди преди да се запитаме какво обществените медии могат да направят за нас, нека първо отговорим на въпроса какво ние като общество и държава сме направили за обществените медии и така да формулираме претенциите си към тях. За съжаление ние сме силно фрагментирано общество без споделени ценности и идеали.

Според проф. Якубович, който цитира доклад на CSA³, в Западна Европа съществуват два модела обществени медии:

Първият е англосаксонски (Англия, Германия). Там обществените медии се радват на голяма независимост и достатъчно финансиране.

Вторият е латински или по-скоро „средиземноморски“ (Франция, Италия, Португалия, Гърция, Испания) – обществените медии в голяма степен са подчинени на държавната власт и са недостатъчно финансирани, което допринася за постоянната им нестабилност. В тези страни се наблюдава явлението „политически клиентелизъм“, държавен патернализъм и партократия.

Според проф. Якубович *механизмите на присвояване и парцелиране на медиите и обществото от партиите са повсеместни*. Следователно все по-голямо значение има личната независимост на хората в медиите. Според ирландската изследователка Мери Кели съществуват три форми на отношения между обществените медии и света на политиката:

1. **Политиката над обществените медии** – когато държавните органи могат да се месят в дейността им, както е в Гърция, Италия, Исландия, Франция и Португалия.
2. **Политиката е в радиото и телевизията** – когато управителните или надзорните органи на обществените медии представляват

³ Висш съвет по аудиовизия на Франция.

главните партии и политически сили, както е в Германия, Дания, Белгия.

3. Автономия на обществените медии – без непосредствени връзки между политиките и медиите, както е във Великобритания, Ирландия, Швеция и Естония.

Тези три типа отношения могат да бъдат определени като характерни за трите различни етапа от развитието на демокрацията:

- слабо развитие при първия тип;
- по-напреднало при втория;
- относително най-напреднало при третия тип, където степента на стабилност и консолидация на демокрацията и разрешаването на базовите обществени конфликти **разрешава поверяването на обществените функции на хора без формални връзки с политическите сили.**

Навсякъде в страните, представляващи първите два типа, решенията на надзорните и управителните тела на обществените медии се взимат от политическите субекти – парламент или правителство. Ключът към обективността и независимостта на медиите е в общите общественно-политически условия, в политическата и в личната култура. Проф. Якубович категорично заявява, че „демократичният“ и „плюралистичен“ начин на определяне на членовете на медийните ръководни органи е доказателство, че в обществото съществуват подялби и конфликти, и че липсва взаимно доверие между различните му сегменти. Истината е, че политическите партии все още нямат доверие на независимите експерти. Дали има такива е също сложен въпрос в България... За съжаление изборът на личности в регулаторни органи, които не са експерти и са неизвестни на обществото, разкрива факта, че или управляващите нямат партийно обвързани експерти или не им вярват в достатъчна степен. Това много напомня времето на тоталитаризма, когато липсата на диплома за висше образование се компенсираше от партийна книжка за членство в БКП и това беше важен индикатор за тоталната политизация на обществените отношения. Днес малко неща от тази практика са се променили...

А там, където демократичните механизми са пренебрегвани (Англия) и въпреки това обществените медии са обективни и аполитични, решава просто човешкият фактор: дълбока вкорененост на ценностите на общественото служене и убеденост във всеобщото им признаване.

не. Изводът, според проф. Якубович⁴ е, *че в посткомунистическите страни политиците са си позволили да институционализират тяхната лична безотговорност към обществените медии*. Всички искат от тях да уважават ценности, които ние всекидневно тъпчем и нарушаваме. Досега на обществените медии не се отдаде това, което се очаква от тях: да бъдат различни – по-добри от обществото, което ги е създало. Затова в името на истинските обществени медии трябва първо хората да се променят. Просто няма как обществените медии да са по-добри от обществото. Тук е мястото да кажа с тъга, че българското общество е крайно фрагментирано на различни дребни общности. Те няма как да защитят обществените медии от натиск. И порочният кръг се затваря.

Аз смятам, че случването на напълно обществени медии у нас ще стане много бавно, мъчително, ако въобще стане. Прочутият ни устойчив към негативни тенденции манталитет няма да допусне такава степен на либерализиране на обществените отношения, както и няма скоро да видим по-високо качество политици – съизмерими например с британските, шведските или ирландските. Поне с естонските. Личности, които освен политици са и държавници. Това подкрепя моята теза, че за да успеем да възвърнем в голяма степен духовността, доверието, свободата и плурализма в медийното пространство, ни трябва нов вид телевизия като форма на собственост и управление. Ясно е, че университетите, които са най-свободната територия у нас, а и по света от Античността до днес могат да бъдат създатели и гаранتي на такива свободи при производството на програма, насочена към мислещата част от аудиторията.

Проблеми в развитието на комерсиалните телевизии

Тъй като комерсиалните телевизии са много, за моята теза ще бъдат полезни заключенията на известни медийни анализатори, признати авторитети, които обобщават проблемите, сочейки опорните точки на тяхната философия. В своя забележителен труд „Бъдещето на капитализма“ проф. Лестър Търоу отделя специално място на ролята на телевизиите в съвременното постмодерно общество, което ще повтора съзнателно.

⁴ Jakubowicz, Karol and Miklós Sükösd. Twelve Concepts Regarding Media System Evolution and Democratization in Post Communist Societies. In: Finding the Right Place on the Map Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective. Bristol: Intellect Books, 2008 .

Според него: *Медиите се превръщат в светска религия, на практика изместваща споделяната история, националните култури, истинските религии, семействата и приятелите като основна сила, която създава нашата умствена картина на действителността. Те не са леви или десни. Те нямат всеобхващаща идеология или програма. Бъди циничен, тъй като в края на краищата ще излезе, че всички герои са глупаци.*

Съвременните електронни технологии подклаждат радикален индивидуализъм, а масовата култура контролира националните водачи далеч повече, отколкото националните водачи контролират масовата култура.

Ако се опитаме да резюмираме промените и проблемите, които възникнаха в аудиовизуалното пространство у нас, равносметката би се свела до баналното – загубени илюзии за плурализъм, свобода на словото и територия за развитие на гражданското общество. Защо?

В първия основен програмен сегмент – новинарските емисии вместо по пътя на сериозната информация, задълбочени коментари и анализи масово се занимават с институционална, дори чисто протоколна информация, съдържаща зле прикрит PR, политически интриги, светски клюки и незначително количество събитийна информация, така както правят таблоидните вестници.

Във втория по важност програмен сегмент – публицистичните предавания трябваше да се превърнат в алтернатива на държавната телевизия и да включат широки кръгове от академичната общност, неправителствения сектор, браншове и съсловия. В действителност те съзнателно се ограничиха до тиражиране на мнението на тесен кръг от избрани от тях коментатори – като присъствие не повече от 20–30 души за водещите телевизии, които би трябвало да изразят позицията на обществото. Сред тях безспорни авторитети са едва 10%, а останалите са набедени за такива. Това мога да окачества като съзнателна подмяна на плурализма с негово подобие. Млади експерти рядко присъстват в тези предавания. Младите политически независими политолози, културолози, философи и изкуствоведи, които са бъдещето на България, почти нямат трибуна за деклариране на позиция и изразяване на отношение към подредбата в държавата и обществото.

В третия важен програмен сегмент – филми и сериали се забелязва отчетливо доминиране на маркетингова гледна точка към програ-

мата. Тя е насочена към най-невзискателната част от аудиторията. **Дневно шестдесетте кабелни телевизии с национален обхват излъчват около 200 филма и епизоди от телевизионни сериали.** Съзнателно или не българските филми са игнорирани, собственото производство е инцидентно. Без тях българите няма как да бъдат емоционално обединени и съпричастни към свои проблеми, които да съпреживеят, да се опознаят взаимно, да се почувстват по-близки. Как ще се постигне това след като телевизиите им предлагат предимно измислени емоции, проектирани в чужда социокултурна среда⁵?

Най-важното за една телевизия е познанието на хората за себе си и процесите в обществото и природата. Това не се случва у нас. Основата на познанието – документалните и научно-популярни филми са програмен сегмент на чуждестранни монотематични канали. В българските телевизии т.нар. reality формати изместиха филмовата част и другите по-сериозни форми на култура и забавление, за да експлоатират първичните инстинкти на по-необразованата част от зрителите. Именно този програмен сегмент, в качеството му на спорно забавление⁶ измами надеждата за развитие на гражданското общество чрез задълбочени дискусии, коментари и анализи. В ежедневната практика този проблем се свежда до елементарния критерий „харесва се, не се харесва на масовия зрител“. **Точно в тези решения маркетинговата гледна точка надделява над естетическата и резултатът е налице – всяка вечер пред всички телевизионни зрители.**

Можем да заключим, че интересът на собствениците на търговските телевизии за печалба оформи мощно и доминантно аудиовизуалния пейзаж на България. **Тягостната констатация е, че целите на търговските телевизии се свеждат до простото търговско правило – какво и как ще се продаде.**

В естетиката доминиращ трябва да бъде непрекъснатия стремеж към качество. При маркетинга обаче отчетливо се забелязва сериозен конфликт в сложната зависимост естетически постижения и търговски

⁵ Най-гледаната телевизия непрекъснато излъчва в prime time турски сериали.

⁶ Reality програмите се ровят в интимното пространство на човека и с това са по-примитивни от занимателните игри от началото на прехода, в които се изискваха или познания, или поне съобразителност.

успех. При него културата на избора и на потребностите на интелекта отстъпват винаги пред първичното желание за зрелище и печалба.

Втората сложна зависимост е общото образователно и културно ниво на аудиторията. Това е фактор, който е извън възможностите за корекция от страна на телевизионните програмни директори. Картина-та продължава да бъде тягостна. На 27 септември 2012 г. по БТВ бяха изнесени данни от изследване на Българската стопанска камара, които будят тревога. Те гласят, че 500 000 души са неграмотни, а 1 500 000 души са с четвърти клас образование. Една трета от населението на страната. От маркетингова гледна точка те са ядрото на масовия зрител и следователно фактор, който влияе върху програмната политика.

Това е сериозен, бих казал за сега **непреодолим проблем** на програмирането в комерсиалните телевизии. Програмата трябва да бъде адресирана до възможно най-широк кръг зрители, но дали ще привлече максимална аудитория е възлов конфликт за художественото ръководство на телевизията, програмирането и маркетинга. В крайна сметка и за цялото общество. **Електронните медии променят ценностите, а ценностите, от своя страна, ще променят природата на нашето общество.** Необяснимото е, че ние вече живеем и се развиваме в това променено общество, но все още не сме в състояние да го дефинираме докрай. Или нямаме воля и не искаме да направим това.

Важното е, че промяна в телевизионния пейзаж би могло да има в България само ако се появи липсващата засега телевизия. Под това понятие разбирам съдържание, насочено не само към елитите, но и към обществото, неговото нравствено и културно развитие в светлината на казаното от професор Джон Гарднър: *Телевизията – както всяко друго повече или по-малко художествено средство за масова комуникация – е нещо добро (а не зловредно или празно) само когато оказва ясно положително нравствено въздействие, като ни показва достойни за подражание примери, вечни истини, които си струва да се запомнят и благотворни възгледи за възможното, които да ни вдъхновяват и подтикват към добродетел и утвърждаване на живота вместо към разруха или безразличие“.*

Тази цел е постижима само с високи изисквания към собствената продукция, художествени телевизионни филми и сериали, умна и аналитична публицистика, задълбочени коментари и анализи. Такъв вид програма като осмислен репертоарен подход би била възможна един-

ствено в ефира на националната обществена телевизия, но главно в ефира на университетска телевизия. През 1986 година Нийл Постман написа прочутото си есе: „**Да се забавляваме до смърт**“. Оттогава досега телевизиите правят точно това. Нищо чудно днес някой да напише есе на тема „Затъпяваме до смърт“. Въпросът е „Кой има интерес от това?“.

*За контакти: **idraganov@nbu.bg***

МЕДИИТЕ И ИЗБОРИТЕ – ГАРАНТИРАНА ЛИ Е СВОБОДАТА НА СЛОВОТО?

проф. д-р Екатерина Михайлова
Департамент „Право“, Нов български университет

In the article under consideration is the relationship between fundamental civil rights such as the election rights, the right of expression and information. The reflection in the media of the election campaigns is a topic, which is discussed and analysed when each type of election is being held in Bulgaria. The freedom of reflection of the elections in the media is characteristic for the democratic state that is why the article takes into account the transformations, which have resulted in the legal regulation about the reflection of the election campaigns after the beginning of the democratic changes after 1989 till nowadays. The basic legislative acts as well as the constitutional provisions are under analysis. Under consideration is also the current legislative framework which is basically contained in the 2014 Elections Code.

Keywords: Elections, Media, Freedom of Expression, Election right, Campaign, Elections Code

Темите за медиите и изборите са неразривно свързани помежду си. В съвременния свят не можем да си представим провеждането на предизборна кампания без отразяването ѝ в медиите. От друга страна, работата на медиите е да се осветяват събитията, които са свързани с начина, по който функционира държавата, проблемите, които ни съпътстват, и въобще всички важни и не чак толкова важни въпроси от заобикалящия ни свят. Безспорно начинът и средствата, с които се провеждат избори, са от тези събития, които трябва да са осветени и да стават достояние за гражданите, за да могат те да оформят своите решения и извършат съответните действия за излъчването на представителните органи на държавата, както и за вземането на решения, чрез формите на пряката демокрация. Горното предполага, че темите за медиите и изборите, както и въпросите за това как те се регулират, са от съществено значение за да се определи дали едни избори са проведени свободно и демократично, от една страна, и дали има свобода на изразяване, от друга.

Всъщност при провеждането на избори се срещат две граждански права – избиращелното право и правото на изразяване и информация. Според Бисера Занкова това е времето, в което в резултат на взаимодействието на тези две права се изразява „най-ярко предимствата на де-

мократията на участието и особено – на дискурсивната демокрация“. Затова при провеждането на избори „правото на свободата на изразяване на мнение подпомага съществено пълноценното упражняване на изборителното право“¹. В изследване, посветено на въпросите за финансиране на политическите партии, се отбелязва, че с усъвършенстване на електронните технологии и появата на нови средства за масова комуникация се стига до следната последица – „развитието на самостоятелен сектор в публичната комуникация, който изисква по-високо професионално ниво на комуникацията между партии и граждани и по-значителен финансов ресурс“². Всичко това налага разглеждането на въпросите за медиите и изборите да бъде осветено и в зависимост от времето, в което съответните изисквания са създавани.

Настоящото изследване ще се фокусира върху съществуващите правила за отразяване на изборните кампании според българското законодателство след промените от 1989 г. и доколко тяхната уредба е в съответствие с приетите международни стандарти, както и дали създадените правила и съществуващата практика гарантират свободата на словото.

В началото бих желала да очертая основните принципи, на които трябва да се изгражда националното законодателство, за да може да се осигурят плуралистични политически изяви в медиите по време на провеждането на предизборни кампании. Принципите са заложили в Препоръка CM/REC (2007) на Комитета на министрите до държавите членки относно мерките за медийно отразяване на изборителни кампании (Препоръката)³. В нея се отбелязва, че очертаването на рамки за медийното отразяване на изборите са полезни и допринасят за провеждането на свободни и демократични избори. Напомня се, че при създаването на „всяка рамка за регулиране на медийното отразяване на изборите трябва да се спазва основният принцип на свобода на изразяване, гарантиран от чл. 10 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи в светлината на тълкуването му от Европейския съд за правата на човека“⁴.

Основните принципи, заложили в Препоръката, са:

1. Ненамеса на държавните органи;

¹ Занкова, Б. Политическата свобода и нейните измерения в епохата на технологичната революция, в: Сб. Медии и избори в новата цифрова среда, С. 2007, с. 19–20.

² Кашукеева-Нушева, В. Международни стандарти за финансиране на политическата дейност и тяхното приложение в България, С. 2015, с. 29.

³ http://gisdi.eu/bg/Preporuka_Medinyo_OTRAZYaVANE_na_predizborna_kampaniya-s. 236, посетен последно на 3.2.2020 в 10.05 часа.

⁴ Пак там.

2. Защита срещу атаки, заплашвания или други видове незаконен натиск върху медиите;
3. Редакционна независимост;
4. Собственост от страна на държавните органи;
5. Професионални и етични стандарти на медиите;
6. Прозрачност на медиите и достъп до медиите;
7. Право на отговор или други подобни средства;
8. Проучване на общественото мнение;
9. Ден за размисъл.

Освен изброяването на основните принципи, в Препоръката са дадени разяснения в посока на това, че държавните органи трябва да се въздържат от намеса в работата на журналистите и на медиите с цел повлияване на изборите. Медиите, които са публична собственост, следва да отразяват „избирателните кампании по честен, балансиран и безпристрастен начин, без да изразяват предпочитание или да поддържат определена политическа партия или кандидат“. В тези медии, когато се приема платена политическа реклама, то правната рамка трябва да осигурява възможност на всички политически участници да бъдат третирали по еднакъв начин и без дискриминация. Също така, за да се приложи принципът на професионални и етични стандарти на медиите, те трябва да „разработят механизми за саморегулиране и да включат професионални и етични стандарти при отразяването на избирателните кампании“. Относно принципа за прозрачност на медиите и достъп до тях Препоръката има предвид, че когато „медиите приемат платена политическа реклама, нейната разпознаваемост трябва да бъде гарантирана чрез мерки за регулиране и саморегулиране“. При собственост на медиите от политически партии или политици това обстоятелство трябва да е публично известно на гражданите на страната. Според принципа за проучване на общественото мнение трябва да е заложено, че медиите ще предоставят достатъчно информация за политическа партия, организация или лице, които са възложили и платили проучвания на общественото мнение; че ще се оповести коя е организацията, която провежда проучването и каква е методологията им и др.⁵

Разглеждайки въпросите за медиите и изборите, не може да не бъде отбелязана и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи⁶, в чийто член 10 е регламентирана свободата на словото като

⁵ Пак там.

⁶ Ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г. Допълнена с Протокол № 2 от 6.5.1963 г., изменена с Протокол № 3 от 6.5.1963 г., Протокол № 5

право да се изразява и отстоява мнение, да се получава и разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти. Свободата на политическия дебат според Наталия Киселова означава гражданите да бъдат информирани чрез медиите, от една страна, а от другата страна да са правата на лицата, заемащи публични длъжности, които могат да бъдат засегнати от разпространяваната информация и мнения за тях в медиите⁷. Балансът между свободата на изразяване и защита на личната неприкосновеност и в частност правото на защита на личните данни е във фокуса на вниманието в настоящия момент с оглед приемането на Общия регламент на ЕС за защита на личните данни⁸.

В Конституцията на Република България (КРБ) от 1991 г. въпросите за свободата на словото и изразяване са регламентирани в чл. 39, чл. 40 и чл. 41⁹. Значението на тези конституционни разпоредби е било предмет

от 20.1.1966 г., Протокол № 8 от 19.3.1985 г. Обн., ДВ, бр. 80 от 2 октомври 1992 г., изм. ДВ, бр. 137 от 20 ноември 1998 г., попр. ДВ, бр. 97 от 9 ноември 1999 г., изм. ДВ, бр. 38 от 21 май 2010 г.

Свобода на словото (Изм. ДВ, бр. 137 от 1998 г.)

Член 10

1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите. Този член не забранява на държавите да въвеждат разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

2. Ползването 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, териториалната цялост, за предотвратяване на безредици или на престъпления, за защитата на здравето и морала, както и на репутацията или на правата на другите, за предотвратяване на изтичането на секретна информация или за поддържане на авторитета и безпристрастността на правосъдието.

⁷ Киселова, Н. Политически права на българските граждани, С. 2017, с. 264.

⁸ Топчийска, Д. Обработването на лични данни за журналистически цели, сп. *Общество и право*, кн. 2/2019, 22–42.

⁹ Чл. 39.

(1) Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово – писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.

(2) Това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на другите и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността.

Чл. 40.

(1) Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура.

на пространно разглеждане в тълкувателно решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1/96 г. на Конституционния съд на Република България (КС)¹⁰. В него е направено тълкуване и на трите разпоредби на Конституцията с цел изясняване на съдържанието на правото свободно да се изразява мнение и то да се разпространява; правото да се търси, получава и разпространява информация; определянето на смисъла на предвидените в конституционните текстове ограничения на тези права.

Според диспозитива на решението конституционните разпоредби защитават правото на личността на свободна изява, гарантират възможността на всеки да се информира, а на обществото – условия за неговото съществуване и развитие в съответствие със създаденото вследствие на свободната размяна на мнения обществено мнение. КС приема, че тези права стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране както по отношение на демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за осъществяването на контрол върху тяхната дейност. Следователно, тези права са същностни и за провеждането на предизборни кампании, а и както в решението се отбелязва, пълноценното им упражняване е във връзка с редица други основни права на личността и конституционни принципи, какъвто е политическият плурализъм (чл. 11, ал. 1). Също така уточнено е, че правото да се търси, получава и разпространява информация принадлежи на всеки – физически и юридически лица с цел защита интереса на личността, както и интереса на обществото да бъде информирано. Важен акцент в решението на КС е, че забраната на цензура отразява принципа, според който е недопустима каквато и да е намеса в дейността на средствата за масова информация от страна на държавните органи – както чрез официално институционализиране на средствата за въздейст-

(2) Спирането и конфискацията на печатно издание или на друг носител на информация се допускат само въз основа на акт на съдебната власт, когато се накърняват добрите нрави или се съдържат призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността. Ако в срок от 24 часа не последва конфискация, спирането преустановява действието си.

Чл. 41.

(1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

¹⁰ ДВ, бр. 55 от 28 юни 1996 г.

вие, така и чрез неформални способности. Отношение към разглежданата тема за медиите и изборите намирам и в частта от решението, в която се вмения като задължение на държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се осигурява достъп до източници на информация, в това число регламентиране на законово ниво гарантирането на ефирно време по националните телевизия и радио за осигуряване на правото да се получава и разпространява информация¹¹.

Основните закони, в които са разработени въпросите относно медиите и изборите, са Изборният кодекс (ИК)¹², Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление¹³, Законът за политическите партии¹⁴ и Законът за радиото и телевизията¹⁵.

Преди да разгледам действащата нормативна уредба ще направя кратък исторически преглед на законодателното уреждане на темата и пътят, през който е преминал след началото на демократизирането на страната ни след 1989 г. Това правя с цел да подчертая важността на темата медии и избори, които са едни от основните в политическите споразумения и законодателството ни при прехода от тоталитарна държава към демократична.

Първите стъпки за демократизирането на България са свързани със създаването на правна основа за политически плурализъм, както и за провеждането на многопартийни избори, които да се осъществят при отпадането на монопола на комунистическата партия. Това води и до промяна на Конституцията от 1971 г., която да създаде рамката за бъдещото законодателство.

На 3 януари 1990 г. започват преговори, които довеждат до отмяна на чл. 1, ал. 2 и 3 от Конституцията на 15 януари 1990 г.¹⁶. На 22 януари 1990 г. се слага началото на пленарните заседания на Националната

¹¹ Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к. д. № 1/96 г.

¹² Обн., ДВ, бр. 19 от 5.3.2014 г.

¹³ Обн., ДВ, бр. 44 от 12.6.2009 г.

¹⁴ Обн., ДВ, бр. 28 от 1.4.2005 г.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 138 от 24.11.1998 г.

¹⁶ Изм. ДВ, бр. 6 от 1990 г.

Отменените разпоредбите на чл. 1:

ал. 2 Ръководна сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия.

ал. 3 Българската комунистическа партия ръководи изграждането на развито социалистическо общество в Народна република България в тясно сътрудничество с Българския земеделски народен съюз.

кръгла маса („Кръглата маса“)¹⁷. Постигнати са няколко споразумения, които имат отношение към темите за медиите и изборите. На първо място, това е Споразумението за политическата система от 12 март 1990 г. В него се приема, че се гарантира „многопартийна система като израз и гаранция за естественото функциониране на демократична и плуралистична политическа система при свободна конкуренция на различни политически идеи и течения и при гарантиране съгласно Конституцията на съществуването, нормалното функциониране, имуществото и достъпа до средствата за информация на всички партии – управляващи или опозиционни, както и на правата и сигурността на техните членове“, и още – „открита и политическа дейност, свободна изява на мненията, култура и отговорност на всички политически и обществени сили пред народа в съответствие с установения конституционен ред и при обществен контрол“. Цели раздели са посветени на политическите партии и начините за създаване и функционирането им, както и за работата на радиото и телевизията¹⁸. С този акт на „Кръглата маса“ се слага началото на демократизирането на политическия живот, създаването на политически плурализъм и предоставянето на многопартиен достъп до националните медии.

Темите за медиите и изборите са подробно разработени в три споразумения на „Кръглата маса“ от 14 май 1990 г. – Споразумение за предизборната кампания по радиото и телевизията, Споразумение във връзка с основните положения на статута на Българската телевизия и Българското радио и Споразумение по създаването на гаранции за произвеждане на свободни избори¹⁹.

Според „Споразумението във връзка с основните положения на статута на Българската телевизия и Българското радио“ телевизията и радиото са назовани „общонационални и *надпартийни автономни институти*“. Освен това се приема, че „те подчиняват дейността си на интересите на народа и се ръководят от върховните цели и приоритети на обществото и държавата“. В Споразумението е възприето по време на предизборната кампания да се спазва „принцип[ът] на равноправно и регламентирано представяне на политическите партии и групировки, на техните изяви, на речи, части от тях или цитати, на информационен и

¹⁷ На „Кръглата маса“ се провеждат преговори между БКП и нейните сателити, от една страна, и нововъзникналата опозиция, от друга.

¹⁸ http://www.omda.bg/public/bulg/k_masa/dokumenti_round_table/agreement_political_system.htm достъп на 7.2.2020 г. в 14.45 ч.

¹⁹ http://www.omda.bg/public/bulg/k_masa/dokumenti_round_table/agreement_free_elections.htm достъп на 7.2.2020 г. в 14.55 ч.

публицистичен филмов и видеоматериал, радиозаписи, студийни предавания „за запис“ или „на живо“. Възприема се и принцип, който впоследствие ще се възпроизвежда дълго в българското законодателство, а именно, че разпределението на телевизионното и радиовреме в предизборните кампании ще бъде в процентното съотношение на депутатското участие в парламента на различните партии (в споразумението е фиксирано, че това е принцип, който се въвежда след провеждането на първите свободни и демократични избори, тъй като дотогава има еднопартийна система – б. авт.)²⁰.

В „Споразумението за предизборната кампания по радиото и телевизията“ са фиксирани основните участници в нея, като това са страните в „Кръглата маса“ – БСП, БЗНС и СДС. По този начин се създава политически плурализъм при провеждането на кампанията, т. е. разчупва се еднопартийният режим, съществуващ дотогава. Приема се, че по време на предизборната кампания телевизията и радиото няма да излъчват предавания, които носят пряко партийно пропаганден характер, но ще се предоставя три пъти седмично по три предавания на посочените по-горе политически сили със съответно телевизионно и радио време. Предаванията следва да са в общ блок и да се обявяват като предизборна агитация. Договорени са и предизборна дискусии, а контролът по реализацията на предизборните предавания в рубрики е възложен на лица, излъчени от основните политически партии. Средствата за финансирането на предизборните рубрики се осигуряват от държавния бюджет²¹.

В „Споразумението по създаването на гаранции за произвеждане на свободни избори“ участниците в „Кръглата маса“ призовават всички граждани и организации да участват в „предизборната кампания и изборите, като проявяват взаимно уважение, търпимост към чуждото мнение и водят политическа борба при пълно спазване на законността и обществения ред“. За целта се създава Обществен съвет за осъществяване на обществен контрол по спазването на това споразумение, в който участват основните политически сили. За да се гарантира честността на изборите, се решава да се поканят като гости представители от парламенти на страни, подписали Заключителния акт на Хелзинки, както и от Парламентарната асамблея на Европейския съвет, Европейския парламент, Интерпарламентарния съюз и други организации, имащи отношение към съблюдаването на човешките права. Също така на Българската телевизия и радио, както и местните радиовъзли, се дава задачата „да организират цикъл от предавания за разясняване на Закона за избиране

²⁰ Пак там.

²¹ Пак там.

на Велико народно събрание (ВНС)“, като това се извършва съвместно с Централната изборителна комисия (ЦИК). Предвидено е още всички агитационни материали за предизборната кампания да съдържат названието на организацията, която ги използва, или наименованието на издателя, а също всяко проучване на общественото мнение, свързано с изборите, което се оповестява публично, да съдържа информация за методиката и начина на анкетирането. В това споразумение е описано и по-подробно начинът на финансиране на политическите партии от държавния бюджет за предизборната кампания²².

От тези три споразумения на „Кръглата маса“ може да се направи извод, че един от много важните въпроси за прехода от тоталитарна към демократична държава е именно начинът, по който ще се провежда предизборната кампания, в това число и гарантиране на свободен достъп до медиите, както и равностойно отразяване на участниците в нея. Макар към днешна дата някои от текстовете да звучат като ограничителни, а именно изброяването на участниците в изборите и тяхното отразяване в медиите, следва да се знае и отчита, че към момента на създаването на тези политически документи Конституцията и законите в страната не са допускали политически плурализъм и свобода на медиите и изразяването. Всъщност чрез изброяването на субектите-участници в политическия живот се разрушава еднопартийния модел, съществуващ дотогава.

Като резултат от постигнатите политически договорености се стига и до промяна на Конституцията на НРБ от 1971 г. Едно от измененията е свързано със свободата на изразяване²³, като чрез него се гарантира конституционно политическият плурализъм и свободата на изразяване.

Първият изборен закон, приет при новите демократични правила, е Закон за избиране на ВНС²⁴. В глава седма, Предизборна кампания, са уредени принципите и правилата на провеждане на предизборна кампания и отразяването ѝ в медиите. Предвидено е, че гражданите, партиите, кандидатите за народни представители и техните застъпници имат свобода на агитация „за“ или „против“ избирането на кандидатите и

²² Пак там.

²³ ДВ, бр. 29 от 1990 г.

чл. 54 (1) Гражданите имат свобода на словото, печата, събранията, митингите и манифестациите. Те могат свободно да изразяват и разпространяват своето мнение по въпроси от политически, икономически, социален, културен и религиозен характер чрез слово, печат и по друг начин, както и да се информират при свободен избор на източниците на информация. Цензура не се допуска.

(2) Тези свободи се осигуряват, като на гражданите се предоставят необходимите материални условия за това.

²⁴ ДВ, бр. 28 от 6.4.1990 г.

могат да излагат своите позиции и чрез средствата за масово осведомяване. Според чл. 49 всички кандидати и партии имат еднакъв достъп до средствата за масово осведомяване. Освен това Българската телеграфна агенция (БТА), Българското радио и Българската телевизия при еднакви условия отразяват предизборните кампании. Предвидено е, че резултати от допитвания до общественото мнение по повод изборите не може да се публикуват по-късно от 8 дни преди изборния ден.

Следва Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове²⁵. Това е първият закон²⁶, приет след появата на действащата конституция от 1991 г. В неговия чл. 57 е предвидено, че всички кандидати имат право на достъп до националните средства за масово осведомяване, като този достъп се урежда с решение на ВНС. На 21.8.1991 г. ВНС приема Решение за достъпа до националните средства за масово осведомяване по време на предизборната кампания²⁷. Според него средствата за масово осведомяване, Българската телевизия и Българското радио в периода на предизборната кампания осъществяват дейността си в съответствие с Основните положения на временния статут на Българското радио и Българската телевизия, утвърдени от ВНС. БТА трябва да отразява обективно предизборната кампания на партиите, коалициите и независимите кандидати и да представя техните платформи и обръщения. Кампанията трябва да се отразява обективно и балансирано с автентични новини и репортажи. Предвидено е по време на предизборната кампания Българската телевизия и Българското радио два пъти седмично да провеждат тематични дебати, в които партиите и коалициите участват според тяхното представителство в парламента. Също така на парламентарните партии и коалиции се предоставя възможност за въстъпителен и заключителен диспут. Извънпарламентарните партии и коалиции, регистрирали листи поне в 1/3 от избирателните райони са поставени в по-неблагоприятно положение – на тях се предоставя правото за участие в дебати два пъти за целия предизборен период. Привилегированото положение на парламентарните партии и коалиции е видно и от това, че наблюдението на изпълнението на решението на ВНС е предоставено на експертна група от представители на парламентарните партии и коалиции към ЦИК²⁸.

²⁵ ДВ, бр. 69 от 22.8.1991 г. в сила от 13.04.2001 г.

²⁶ Анализ на нормативната уредба по този въпрос виж в Николова, Р. Медиите и предизборната кампания. *Съвременно право*, 2, 2005, 40–55.

²⁷ ДВ, бр. 71 от 30.8.1991 г.

²⁸ Пак там.

В Закон за избиране на народни представители, общински съветници и кметове за първи път е нормативно уредено правото на отговор, като е предвидено, че главният редактор или издателят на ежедневник или периодично издание, публикувал материал, накърняващ правата и доброто име на кандидат за народен представител, общински съветник или кмет, е длъжен в първия брой след получаването на отговор да го публикува – чл. 58. Отпечатването на отговора става на същото място, със същия шрифт и същия обем и е безплатно.

Още с едно Решение на НС са уредени въпросите за достъпа до националните средства за масово осведомяване по време на предизборната кампания. То е от 19.12.1991 г. и е свързано с провеждането на избори за президент и вицепрезидент на републиката²⁹. В него подробно е разписан редът за участието на кандидатите в предизборните предавания в Българската телевизия и Българското радио – ежедневни блокове с извленията на кандидатите. Предвидено е източник на финансиране на президентската предизборна кампания да е държавният бюджет, от който са средствата и за проявите в Българската телевизия и Българското радио.

След първите законодателни актове за създаване на изборни правила следват още няколко закона преди приемането на действащия към момента ИК. Това са Закон за избиране на народни представители³⁰, Закон за избиране на президент и вицепрезидент на републиката³¹, Закон за избиране на членове на Европейския парламент от Република България³², както и първият за страната ни ИК³³. Въведените правила за отразяване на предизборната кампания са близки в посочените закони, като следва да отбележа, че в тях се запазва, от една страна, принципът за равнопоставеност и политически плурализъм, а от друга, се дава предимство на парламентарно представените партии и коалиции, както и на тези, които имат представители в Европейския парламент, но не са парламентарно представени. Те получават най-малко половината от времето за диспути – чл. 145 от ИК.

Паралелно с новите изборни правила след 1989 г. се предприемат и стъпки в посока на законово регламентиране на правилата, по които ще функционират и се управляват медиите. Към онзи момент основните средства за масово осведомяване са Българската национална телевизия

²⁹ ДВ, бр. 106 от 20.12.1991 г.

³⁰ ДВ, бр. 37 от 13.4.2001 г. отм., бр. 9 от 28.01.2011 г.

³¹ ДВ, бр. 82 от 4.10.1991 г. отм., бр. 9 от 28.01.2011 г.

³² ДВ, бр. 20 от 6.3.2007 г. отм., бр. 9 от 28.01.2011 г.

³³ ДВ, бр. 9 от 28.1.2011 г. отм., бр. 19 от 5.03.2014 г.

(БНТ), Българското национално радио (БНР) и БТА. Започват да се появяват и първите свободни вестници и се слага началото на политически плурализъм и в медиите.

В „Споразумението по политическата система“ на „Кръглата маса“ се решават въпроси, свързани със свободата на словото и достъпа до средствата за информация на всички партии – управляващи или опозиционни. Предвидени са неотложни законодателни мерки, отнасящи се до статута на радиото и телевизията, като „радиото и телевизията да са национални институции под контрола на Народното събрание; създаване на консултативен парламентарно-обществен орган“³⁴. Основните принципи за ръководство и управление на радиото и телевизията са заложени в „Споразумението във връзка с основните положения на статута на Българската телевизия и Българското радио“ от 14 май 1990 г., според което Българската телевизия и Българското радио са „общонационални и надпартийни автономни институти. Те подчиняват дейността си на интересите на народа и се ръководят от върховните цели и приоритети на обществото и държавата“³⁵.

На 22 декември 1990 г. 7-то ВНС приема „Основните положения на Временния статут на БНТ, БНР и БТА“³⁶, който действа до 1996 г., когато се приема Законът за радиото и телевизията³⁷. Според основните принципи в закона е гарантиране на свободата на словото и плурализма при излагането на мнение и осигуряване на достоверна, всеобхватна и обективна информация – чл. 4.

През 1998 г. Народното събрание приема изцяло нов Закон за радиото и телевизията³⁸. Законът действа и до настоящия момент, като е създаден независим специализиран орган, който регулира медийните услуги. Първоначално този орган се нарича Национален съвет за радио и телевизия, а от 2001 г. е Съвет за електронни медии (СЕМ). Една част от независимия специализиран орган се избира от Народното събрание, а друга се назначава от Президента на републиката. СЕМ осъществява надзор върху дейността на доставчиците на медийни услуги; избира и освобождава генералните директори на БНР и БНТ; утвърждава по предложение на генералните директори членовете на управителните съвети на БНР и БНТ и др.

³⁴ http://www.omda.bg/public/bulg/k_masa/content.html достъп на 09.2.20202 г. 9.50 ч.

³⁵ http://www.omda.bg/public/bulg/k_masa/content.html достъп на 09.2.20202 г. 9.50 ч.

³⁶ ДВ, бр. 3 от 1991 г.

³⁷ ДВ, бр. 77 от 10.9.1996 г. отм., бр. 138 от 24.11.1998 г.

³⁸ ДВ, бр. 138 от 24.11.1998 г.

Какви са правилата в настоящия момент, по които изборите се отразяват от медиите?

Въпросът е пространно уреден в действащия към момента ИК, приет през 2014 г. В неговата глава дванадесета, посветена на Правилата за провеждане на предизборната кампания, е отделено подобаващо място за начина, по който са регламентирани изявите и проявите на партиите, коалициите, инициативните комитети и кандидатите за изборни длъжности. Освен общите правила, в отделни раздели са описани възможностите за участниците в предизборната кампания при отразяването ѝ съответно в:

- Печатните медии и онлайн новинарски услуги;
- Обществените електронни медии;
- Търговските електронни медии.

Това е стъпка в правилна посока, тъй като към настоящия момент видовете медии са доста разнообразни, имат различни предназначения и регулативни механизми. В същото време остава законово неизяснен статутът на социалните медии, които към този момент не подлежат на регулация. Казуси за това представляват ли агитация изяви на политически лидери във Фейсбук и други интернет платформи съпътстваха последните изборни кампании. Тази тема струва ми се ще е още по-актуална при следващите изборни кампании.

Разбира се, в общите правила е заложен принципът, че участниците имат право на еднакъв достъп до източниците на информация, която им е необходима за целите на предизборната кампания – чл. 176, както и че се забранява публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания – чл. 177.

Положително решение е новата постановка в ИК, според която от държавата се предоставят средства за медийни пакети в размер на 40 000 лв. на партиите и коалициите, които са регистрирали кандидати и които нямат право на държавна субсидия по Закона за политическите партии. Следва да се има предвид, че това решение в ИК е взето във време, когато държавната субсидия за партиите е била 11 лв. на един подаден глас, а след последните промени на Закона за политическите партии³⁹ и промени в Закона за държавния бюджет за 2020 г. субсидията е намалена на 1 лв. В същото време е разрешено нещо забранено до преди това, а именно партиите да могат да придобиват като собствени приходи безлимитни дарения от юридически лица и еднолични търговци – чл. 23. Тези нови условия поставят текстовете на ИК в нова светлина, тъй като част от партиите ще получават държавна субсидия, която ще е твърде

³⁹ ДВ, бр. 60 от 2019 г.

малка, за да може да осигури предизборните кампании, а от друга страна, няма да могат да се възползват от разпоредбите на ИК за получаването на медийни пакети от държавата. Становището ми е, че би следвало в контекста на новите решения за субсидиране на политическите партии от държавата да се преосмислят решенията, които са в ИК за медийните пакети и да се разшири приложното им поле.

В действащия ИК е предвидено, че доставчиците на медийни услуги са длъжни да обявяват на интернет страниците си подробна информация за договорите, които са сключили с партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати, и/или с друг възложител във връзка с предизборната кампания, включително ако договорът е сключен с посредник – чл. 180. Също така следва да се отбелязва и когато един материал е платен. Създадено е изискването за това медиите да предоставят едни и същи условия и цени на всички участници в изборния процес, като те се обявяват предварително на интернет страницата им и се изпращат незабавно на Сметната палата и на ЦИК. С последното се цели поставянето на равни условия за политическите участници, но тук наново бих отбелязала неравностойността, която ще се получи при участниците след промяната за държавното финансиране на партиите. Създадено е и изискване за цените, които медиите ще предоставят – те не трябва да надвишават средните пазарни цени за търговска реклама през последните 6 месеца преди началото на предизборната кампания. Гарантирано е и правото на отговор.

По-подробно, а и с повече изисквания, е подходил законодателят към отразяване на предизборната кампания от обществените електронни медии – Раздел IV. В тях е предвидено как ще протича предизборната кампания в програмите на БНТ и БНР, при това без да се изисква заплащане от страна на участниците⁴⁰. Формите на отразяване в този случай са клипове, диспути и други форми, договорени от участниците и обществените медии. Освен това БНТ и БНР следва да отразяват обективно и справедливо предизборните прояви при зачитане на тяхната равнопоставеност и значимост въз основа на правила, приети от ЦИК. За целта се сключва споразумение за формите, темите на предизборната кампания, форматите и екипите между генералния директор на БНТ и директора на БНР и участниците в изборите. Предвидено е и право на отговор в случаите когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, ко-

⁴⁰ Във връзка с финансирането на обществените медии виж повече в Симеонова, Г. Прилагане правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение. Публикувано в настоящия сборник.

алицията или инициативния комитет. Уреден е и редът за представянето на кандидатите в различните форми на предизборната кампания.

Отразяването на предизборните кампании следва да се промени в бъдеще в ИК в посока на бележките, които са дадени от ОССЕ Служба за демократични институции и права на човека. В техния междинен доклад във връзка с предсрочните парламентарни избори през 2017 г. е отбелязано, че според ИК *изискването за обективно и справедливо отразяване* на проявите на кандидатите се отнася само до отразяването в обществените медии, докато за предаванията на частните медии такова изискване не е въведено. Това несъответствие би следвало да бъде премахнато с бъдещи промени в изборните правила.

Доколко работещи са правилата за обществените медии и дали са обхванати всички случаи, които могат да се проявят по време на предизборна кампания, ще се анализира във времето. Факт е обаче, че текстовете на ИК създадоха проблеми и генерираха напрежение между БНТ и един от участниците в изборния процес при провеждането на последните избори, което доведе до противоречиво поведение от страна на обществената медия⁴¹.

ИК допуска и платени форми в обществените медии като те се определят по споразумение между генералния директор на БНТ, съответно на БНР, и упълномощени представители на партиите, коалициите и инициативните комитети.

Трябва да отбележа, че според чл. 57 от ИК в правомощията на ЦИК влизат и задълженията да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват и осъществяване на контрол при установяване на нарушения от доставчиците на медийни услуги като се изисква информация от СЕМ за извършения специализиран мониторинг, чийто обем и параметри се определят по споразумение между комисията и СЕМ, сключено преди откриване на предизборната кампания, независимо от териториалния обхват на програмите. В случай че мониторингът се отнася до доставчик на медийни услуги, който не е с национален обхват, комисията изпраща информацията от мониторинга на компетентната избирателна комисия. Във връзка с това е създадена и нова разпоредба в Закона за радиото и телевизията⁴²

⁴¹ На 1.10.2019 година в предаването „Референдум“ по БНТ се разиграва скандал, който води до отстраняването на един от участниците в предизборна проява – Волен Сидеров. Следва декларация на БНТ за отказ за допускане на Сидеров във формите на предизборните прояви в БНТ, но впоследствие на основата на подписаното преди това споразумение БНТ го допуска до участие.

⁴² Обн., ДВ, бр. 138 от 24.11.1998 г., доп. ДВ, бр. 19 от 2014 г., в сила от 5.3.2014 г.

в чл. 32, ал. 1, т. 22, според която СЕМ изработва специализиран мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги при произвеждане на предизборна кампания, който предоставя на ЦИК. Обемът и параметрите на специализирания мониторинг се определят по споразумение между СЕМ и ЦИК, сключено преди откриване на предизборната кампания, независимо от териториалния обхват на програмите. Първите доклади на СЕМ вече са достъпни на интернет страницата им – Доклад за избори на членове на Европейски парламент⁴³ и Доклад от наблюдението на предизборната кампания за провеждане на Местни избори – 2019⁴⁴. Тук наново ще посоча една от констатациите в посочения по-горе междинен доклад на ОССЕ Служба за демократични институции и права на човека. Тя е, че СЕМ може да прави мониторинг, но няма правомощия да санкционира медиите за нарушения, като това следва да се преосмисли от законодателя. Показателно в тази посока е, че след доклад на СЕМ пред ЦИК за това, че четири медии не са публикували ценовата листа за платени политически съобщения в рамките на законоустановените срокове, ЦИК е информирал Мисията на ОССЕ/СДИПЧ, че не е задължена да разглежда тези нарушения.

В заключение смятам, че действащото българско законодателство показва стремеж на законодателя за покриване на критериите, които са заложили в Препоръката, но в същото време следва да се подобрят условията за достъп до медиите, да се гарантира прозрачност за това кои са собствениците на медиите, да се създадат по-големи защити за ненамеса на държавните органи при отразяването на изборни кампании, както и да се създадат гаранции за редакционна независимост.

За контакти: ekmihaylova@nbu.bg

⁴³ <https://cem.bg/controlbg/1266> достъп на 9.2.2020 г. в 16.00 ч.

⁴⁴ <https://cem.bg/controlbg/1288> достъп на 9.2.2020 г. в 16.00 ч.

ИЗБОРЪТ КАТО ОСНОВАНИЕ ЗА ВЪЗНИКВАНЕ НА ТРУДОВИТЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА СЪВЕТА ЗА ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ ОТ КВОТАТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

доц. д-р Ивайло Стайков
Департамент „Право“, Нов български университет

The Council for Electronic Media (CEM) consists of five members, of whom three are elected by the National Assembly and two are appointed by the President of the Republic (art. 24, para. 1 of the Radio and Television Act). Members of the CEM take their seats on the basis of an employment relationship. The aforementioned type of the quota the members come from affects their individual employment relationship. The legal ground on which the relationship is created is of significant legal importance.

The individual employment relationships of the three members of the CEM elected by the National Assembly are created on the basis of the election. The individual employment relationships of the other two members, appointed by the President of the Republic, are created on the basis of an individual administrative act. This complicated legal construction calls for an academic analysis of the specifics of these two bases on which the employment relationships of the CEM members are created.

This paper analyses the election as a legal basis for the creation of employment relationships of the CEM members from the quota of the National Assembly.

Keywords: Council for Electronic Media, Employment Relationship, National Assembly (Parliament), Election, Labour Law

I. 1. Съветът за електронни медии (СЕМ) се състои от 5 членове, от които 3 се избират от Народното събрание и 2 се назначават от президента на републиката (чл. 24, ал. 1 ЗРТ).

Според състава си СЕМ е колективен държавен орган, като в закона е уреден неговия персонален състав в количествено отношение – петима членове. Според начина си на образуване този колективен орган се конституира въз основа на смесената система¹. Персоналният състав на

¹ За правния статус на СЕМ вж. подробно Стайков, Ив. Правно положение на Съвета за електронни медии. – Юридически сборник на Бургаски свободен университет, Център по юридически науки. Том XXIII. Бургас: БСУ, 2016, 125–136; Николова, Р.

СЕМ се конституира от две квоти (части) – квота на Народното събрание (трима членове) и квота на президента на републиката (двама членове)². Тримата членове на СЕМ от квотата на Народното събрание (парламентарна квота) могат да се определят като изборни мандатни членове, а двамата членове на СЕМ от квотата на президента на републиката (президентска квота) като назначаеми мандатни членове³. Следователно СЕМ може да се определи едновременно и като изборен държавен орган (при това изборен от друг орган, т.нар. непряка изборност) и като назначаем държавен орган⁴. И двата органа (Народното събрание и президентът на републиката), които образуват СЕМ, са представителни органи на

Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград: УИ „Неофит Рилски“, 2009, 184–192; от нея: Правно положение на медийния регулаторен орган. – *Административно правосъдие*, 2009, № 3, 18–27.

² Понятията „квота на Народното събрание“ и „квота на президента“ са легални понятия (чл. 29, ал. 1, изр. второ ЗРТ). Думата „квота“ е чуждица и произхожда от латинския израз *quota pars*, което означава „определена част“. Едно от значенията на думата квота в съвременния български език е част, дял, процент. Вж. Милев, Ал., Б. Николов, Й. Братков. Речник на чуждите думи в българския език. 5. доп. и основно прераб. изд. С.: Наука и изкуство, 2012, с. 352. В Конституцията квота се употребява по повод персоналния състав на Конституционния съд и неговото периодично обновяване (чл. 147, ал. 2, изр. трето Конст.). В някои специални закони също се употребяваше понятието „квота“ (напр. „квотата на Народното събрание“ в чл. 7, ал. 1 ЗОПДНПИ (отм.) във връзка със състава на КОНПИ; в чл. 22г, ал. 1 и 2 ЗПУКИ (отм.) за състава на КПУКИ), но в други случаи просто се посочва кой избира или назначава определен брой членове на колективен държавен орган (вж. чл. 11 ЗПрПм относно състава на НБПП; чл. 41, ал. 1 ЗЗДискр относно състава на КЗД; чл. 20, ал. 3–5 ЗД относно състава на КРС).

³ В правната литература такова деление на изборни и мандатни членове е правено с оглед на начина на образуване на държавните органи по отношение на техния личен (персонален) състав. Вж. Стайнов, П. Чиновническо право. Том 1. С.: Печатница „Стопанско развитие“, 1932, 31–32; Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България. С.: Издателство „Петър Г. Христов“, 1993, с. 160; Начева, Сн. – В: *Конституция на Република България. Коментар*. Авторски колектив с ръководител и научен редактор проф. д-р Ст. Стойчев. С.: Сиела, 1999, 329–332 (по повод персоналния състав на Висшия съдебен съвет – членове по право и изборни членове, които имат мандат); Мингов, Ем. Още за характера на правоотношенията в съдебната власт. – В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. С.: ИК „Труд и право“, 2014, 185–186 (също за членовете на ВСС, като авторът приема обаче, че членовете по право са назначаеми мандатни членове). Правя уточнението, че становищата на проф. Снежана Начева и проф. Емил Мингов отчитат правната уредба на персоналния състав на ВСС преди изменението на Конституцията и промените в тази насока в ЗСВ.

⁴ За видовото деление на държавните органи според класификационния критерий „начин на образуване“ – изборни и назначаеми държавни органи вж. Стойчев, Ст. Конституционно право, с. 168.

държавната власт⁵. Така законът урежда овластяването (инвеститурата) на държавния орган чрез нарочен правен акт (решение за избор и указ за назначаване) – предоставянето от закона на определени властнически правомощия в дадена област от държавното управление (административна компетентност)⁶. С даването на инвеститурата възниква и административната правосубектност и дееспособност за органа на държавното управление.

2. Членовете на СЕМ заемат длъжността си въз основа на трудово правоотношение⁷. Двете квоти в състава на СЕМ дават отражение върху основанието за възникване на индивидуалните трудови правоотношения на членовете му.

Под „основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение“ се разбира определен юридически факт, с проявлението на който в правната действителност правната норма свързва възникването (учредяването) на индивидуално трудово правоотношение. Регламентираните в действащото законодателство (Кодекса на труда и други нормативни актове – Конституцията и специални закони) основания за възникване

⁵ Въпросът за начина на конституиране на персоналния състав на колективния държавен орган е изцяло прерогатив на Народното събрание с приемането на закона, с който се създава в правната действителност съответния държавен колективен орган, доколкото, разбира се, не става въпрос за конституционен държавен орган, т.е. такъв, който е предвиден в Конституцията и тя урежда и неговия персонален състав, т.е. дали той е избран, назначаем или смесен. Двата независими специализирани държавни органа КОНПИ и КПУКИ (вече несъществуващи – вж. § 6, ал. 1–3 ПЗР на ЗПКОНПИ) бяха конституирани въз основа на смесената система, т.е. всеки един от тях беше едновременно и избран държавен орган при т.нар. непряка изборност и назначаем държавен орган (вж. чл. 7, ал. 1 ЗОПДНПИ (отм.) във връзка със състава на КОНПИ и чл. 22г, ал. 1 и 2 ЗПУКИ (отм.) за състава на КПУКИ). Новата Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ) е колективен държавен орган, който се състои от петима членове, като всичките те се избират от Народното събрание, т.е. това е само избран орган (вж. чл. 8, ал. 1, 5–6 ЗПКОНПИ). Изборни държавни органи по действащото право са и КЗК (чл. 4, ал. 1 ЗЗК) и КЗЛД (чл. 7, ал. 2 ЗЗЛД), а например КЗД е смесен държавен орган (парламентарна и президентска квота) – чл. 41, ал. 1 ЗЗДискр.

⁶ За административната компетентност на държавния орган вж. Костов, М. Компетентността като правосубектност на държавния орган. – Правна мисъл, 1979, № 3, 34–45; Дерменджиев, Ив. Административно право на НРБ. Обща част. С.: УИ „Кл. Охридски“, 1989, 63–64; Зиновиева, Д. Компетентност на административните органи. С.: Сиела, 2000, 10–34.

⁷ Тази теоретична теза съм обосновал за първи път в Стайков, Ив. Характер на правоотношението, въз основа на което членовете на Съвета за електронни медии изпълняват длъжността си. – В: *Медиите в България: 25 години по-късно*. Национална научно-практическа конференция. Състав. и научен ред. Р. Николова. С.: Издателство на Нов български университет, 2015, 170–182.

на индивидуално трудово правоотношение по своята същност са от категорията на правопораждащите правомерни юридически действия (волеизявленията на определени в правната норма правни субекти и/или неперсонифицирани правни образувания)⁸.

Индивидуалните трудови правоотношения на тримата членове на СЕМ, които се избират от Народното събрание, възникват на основание избор. Индивидуалните трудови правоотношения на другите двама членове на СЕМ, които се назначават от президента на републиката, възникват от индивидуален административен акт⁹. Тази усложнена правна конструкция изисква доктринален анализ на спецификите на двете основания, от които възникват трудовите правоотношения на членовете на СЕМ.

Разкриването на основаниято за възникване на дадено трудово правоотношение има важно правно значение. От него зависи правните норми за кое основание ще се прилагат към това трудово правоотношение – относно момента на възникването, страните по правоотношението, допустимостта и реда за съдебно оспорване на възникването на правоотношението, относно основанията и реда за прекратяване на правоотношението и други¹⁰.

В следващото изложение се анализира изборът като основание за възникване на трудовите правоотношения на членовете на СЕМ от квотата на Народното събрание.

⁸ За видовете основания за възникване на трудово правоотношение по отмененото и по действащото трудово законодателство вж. Янулов, Ил. Трудово право. 2. изд. С.: Университетска печатница, 137–138; Радоилски, Л. Трудово право на Народна република България. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, 197–208; Милованов, Кр. Трудово право. Част първа. С.: НИИПП „Г. Димитров“ при ЦС на БПС, 1988, 30–79; от него: Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. изд. С.: ИК „Труд и право“, 2008, 26–33; Василев, Ат. Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997, 130–132; Мръчков, В. Основания за възникване на трудовото правоотношение. – Във: *Въпроси на новия Кодекс на труда*. С.: ДРНЗ „Г. Кирков“, 1986, 12–13; от него: Трудово право. 10. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2018, 202–204; Средкова, Кр. Трудово право. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, 146; от нея: Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, 56–59.

⁹ Вж. Стайков, Ив. Указът на президента на републиката като основание за възникване на трудово правоотношение. – В: Научни трудове на Русенския университет – 2016. Том 55, серия 7 – Правни науки. Сборник с доклади от научна конференция РУ & СУ '16. Русе: Издателство на РУ „Ангел Кънчев“, 2016, 43–52.

¹⁰ Вж. за съотношението между различните основания за възникване на трудово правоотношение Радоилски, Л. Трудово право, 206–208; Милованов, Кр. Трудов договор, 32–33; Мръчков, В. Трудово право, 203–204; Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, 19–20, 56–59.

II. 1. Индивидуалните трудови правоотношения на тримата членове на СЕМ от квотата на Народното събрание, възникват на основание избор. Възприетата от законодателя правна конструкция следва от специфичната обществена функция на избора като основание за възникване на трудово правоотношение. Тя се изразява в участието на широк кръг от лица (избиратели, „членове“ на избирателното тяло) при определяне на други лица, които да изпълняват определени трудови дейности. По същността си това участие представлява оправомощаване на тези лица да упражняват известни държавни или обществени функции, оправомощаване да осъществяват власт – било държавна, било вътрешноорганизационна¹¹. По този начин се разширява демократичното начало в управлението на обществото като цяло и на отделни негови звена и сегменти¹².

Изборът като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение се използва в случаите, когато е особено важно лицето, на което се възлага определена работа, да притежава освен високи професионални и нравствени качества, още и да притежава специфични лични качества и да се ползва с обществено доверие при изпълнение на задълженията, които съдържа съответната длъжност¹³. Като едно от изискванията за заемането на длъжността „член на СЕМ“ изрично в чл. 25 *in fine* ЗРТ е посочено, че лицето трябва да има „обществен авторитет и професионално признание“.

2. Не са много разпоредбите в Закона за радиото и телевизията, които уреждат избора на членовете на СЕМ като основание за възникване на индивидуалните им трудови правоотношения. Тази констатация е от значение, защото правната уредба на избора в Кодекса на труда е субси-

¹¹ Срв. Стайнов, П., А. С. Ангелов. Административно право на НРБ. Обща част. С.: ДИ „Наука и изкуство“, 1957, 164–165.

¹² За специфичната функция на избора като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение вж. подробно Милованов, Кр. Трудово правоотношение въз основа на избор. С.: Издателство на БАН, 1976, 11–17. Въпреки че научното съчинение е написано в условията на различна от днешната социално-икономическа обстановка, при действието на първия Кодекс на труда от 1951 г. (отм.), когато в него няма обща правна уредба на това основание за възникване на трудово правоотношение, преобладаващата част от изложените тези и научен анализ не са загубили своята актуалност и днес.

¹³ Вж. така и Милованов, Кр. Цит. съч. в предходната бележка; от него: Трудово право. Част първа, 55–62; Трудов договор, с. 27; Василев, Ат. Трудово право, 161–162; Мръчков, В. Трудово право, с. 287; от него: В: Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев. *Коментар на Кодекса на труда*. 12. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2016, 261–262; Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 58 и с. 87; от нея: Трудово правоотношение въз основа на избор: възникване и прекратяване. – В: *Правна закрила на труда*. С.: Профиздат, 1987.

диарна спрямо специалната правна уредба на избора като основание за възникване на трудово правоотношение, която се съдържа в съответния закон, в акт на Министерския съвет или в устав (чл. 88 КТ). Необходимо е да се анализира съотношението между специалната правна уредба в Закона за радиото и телевизията и общите и принципни положения на избора по раздел III на глава V на Кодекса на труда (чл. 83–88).

3. С уредбата на броя на членовете на СЕМ и начина на конституиране на този колективен орган, разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗРТ във връзка с квотата на Народното събрание урежда длъжност, която се заема въз основа на избор. Законът за радиото и телевизията е „законът“ по смисъла на чл. 83, ал. 1 КТ. Това е един от примерите, които подчертават характера на избора като изключително основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение¹⁴.

В същия чл. 24, ал. 1 ЗРТ се уреждат и два други въпроса на изборната процедура. Първият въпрос е за поставянето на кандидатури за изборна длъжност по смисъла на чл. 84 КТ. Другият въпрос е за избиращия тяло (неговият състав), което съгласно чл. 85, ал. 1 КТ също се установява в закон, в акт на Министерския съвет или в устав.

4. Съгласно чл. 84, ал. 1, изр. първо КТ кандидатурите за заемане на изборна длъжност се поставят от органи и лица, определени в закон, в акт на Министерския съвет или в устав. В чл. 24, ал. 1 ЗРТ е уредено, че трима от членовете на СЕМ се избират от Народното събрание, което означава, че Народното събрание, в неговия пленарен състав – 240 народни представители (чл. 63 Конст.), е избиращият тяло, което произвежда избора.

4. 1. В разпоредбата на чл. 24, ал. 1 ЗРТ имплицитно се съдържа и идеята за това кой може да поставя (да издига) кандидатури за член на СЕМ. Това е само и единствено Народното събрание, съобразно съответните разпоредби на Конституцията и чл. 88, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС)¹⁵ – всеки народен представител или парламентарна група. Аргумент за този правен извод е и това, че в Закона за радиото и телевизията не е посочен друг възможен правен субект, който може да постави кандидатурата на едно

¹⁴ За качеството „изключителност“ на това основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение вж. Цонева, А. Изборно трудово правоотношение. – Труд и право, 1995, № 12, 5–6; Мръчков, В. – В: *Коментар на Кодекса на труда*, 262–263; от него: Трудово право, с. 288; Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 87.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 35 от 2.05.2017 г., в сила от 2.05.2017 г., изм., бр. 34 от 20.04.2018 г.

лице за член на СЕМ¹⁶. В случая с конституирането на СЕМ от квотата на Народното събрание, „органи и лица, определени в закон“ по смисъла на чл. 84, ал. 1, изр. първо КТ, които могат да поставят кандидатурите за заемане на изборната длъжност „член на СЕМ“ са всеки народен представител или парламентарна група, а самият „закон“ е Конституцията и ПОДНС.

Проект за решение, включително и такова за избор на член на СЕМ от квотата на Народното събрание, може да се внася от народните представители и парламентарните групи (чл. 88, ал. 1 ПОДНС). Правото на законодателна инициатива по отношение на проект за решение по въпрос от компетентността на Народното събрание (в случая конституиране на СЕМ) принадлежи на всеки един народен представител. Правото на законодателна инициатива включва в съдържанието си не само юридическата възможност на определени субекти (всеки народен представител и Министерския съвет – чл. 87, ал. 1 Конст.) да сезират Народното събрание със законопроекти, но и правото на инициатива за приемане на останалите актове от Народното събрание – решенията, декларации-

¹⁶ Възприетият от законодателя начин на конституиране на СЕМ е също аргумент, че *de lege lata* това е държавен орган, а не обществен орган. Вж. подробно Стайков, Ив. Държавен орган ли е Съветът за електронни медии? – В: *Сборник доклади от Годишна университетска научна конференция на Национален военен университет „Васил Левски“*, 1–2 юни 2017 г. Том 6 – Научно направление „Социални, стопански и правни науки“. Велико Търново: Издателски комплекс на НВУ, 2017, 139–148. Преди десетилетия в правната действителност са съществували т.нар. смесени организационни форми в обществените и в стопанския сектор, за които се е приемало, че водят до разширяване на сферата на приложение на демократичното и на изборното начало. Такива са били и смесените държавно-обществени органи (Комитет за наука, технически прогрес и висше образование – вж. Решение на Народното събрание за преобразуване на Държавния комитет за наука, технически прогрес и висше образование в държавно-обществен орган с наименование Комитет за наука, технически прогрес и висше образование – обн., ДВ, бр. 101 от 1971 г.; Комитет за отдиш и туризъм – вж. Указ за преобразуване на Комитета по туризма при Министерския съвет в Комитет за отдиш и туризъм като държавно-обществен орган с ранг на министерство – обн., ДВ, бр. 32 от 1973 г.) или обществено-държавни органи (Комитет за изкуство и култура – вж. преамбюла и чл. 5 от Устава за устройството, задачите и дейността на Комитета за изкуство и култура – обн., ДВ, бр. 49 от 1973 г.). Вж. анализ на тази проблематика Райчев, П. Правни особености на Комитета за изкуство и култура. – *Правна мисъл*, 1968, № 1, с. 63. Съвсем друг е въпросът дали СЕМ да не бъде държавно-обществен орган, като при конституирането му да има и квота на гражданското общество (напр. участие на професионалните сдружения на журналистите от електронните медии) или дори и квота на частните електронни медии като правни субекти, които осъществяват стопанска дейност. Но това е само в сферата на предложение *de lege ferenda*.

ите и обръщенията¹⁷. Във връзка с правото на законодателна инициатива на народните представители проф. Стефан Стойчев посочва, че „те имат право да правят предложения и за проекторешения по въпроси от компетентността на Народното събрание или по внесени проекти за решения от други субекти, да изразяват становище по тях, да предлагат приемането или отхвърлянето им от Народното събрание“¹⁸. Същото е и становището на Конституционния съд, отразено в мотивите на Решение № 13 от 1997 г. по конст. дело № 7 от 1997 г., че правото на законодателна инициатива, което съгласно чл. 87, ал. 1, предл. първо Конст. принадлежи на всеки народен представител, не може да бъде ограничавано и важи за всички други актове на Народното събрание – решения, декларации и обръщения.

Проект за решение може да внесе и парламентарна група. Парламентарната група не е вътрешен орган на Народното събрание, а още по-малко – правен субект, но е правно образувание, създавано по определен от ПОДНС ред и имащо определени правомощия (да внася законопроекта и предложения за решения, декларации и обръщения, да прави изказвания по разглежданите въпроси). Тя е партийно-организационно обединение, което е изразител на политическите интереси на съответната парламентарно представена политическа партия или коалиция от партии по въпроси от компетентността на Народното събрание¹⁹. Правната уредба на парламентарните групи се съдържа в глава четвърта (членове 13–16) на ПОДНС.

В проекта за решение по необходимост следва да се посочи и името на кандидата за длъжността, което означава поставяне (издигане) на неговата кандидатура за член на СЕМ. В подкрепа на това е и изискването по чл. 93, ал. 2 ПОДНС към предложенията за избор да се приложат биографична справка и документи, свързани с изискванията за несъвместимост, стаж, образование и другите изискуеми документи на кандидата (кандидатите), които да се публикуват на интернет страницата на

¹⁷ Вж. така Киров, В. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, с. 250.

¹⁸ Стойчев, Ст. Конституционно право, с. 297.

¹⁹ Вж. така Стойчев, Ст. Конституционно право, 236–237; Спасов, Б. Народно събрание. Парламентарно право. Бургас: Editio „Novissima Verba“ Universitas – Burgas, 1992, 54–56; от него: Народно събрание (организация и законодателна дейност). С.: Наука и изкуство, 1980, 53–59 (въпреки че изследването е по Конституцията от 1971 г.); Близнашки, Г. Същност и функции на парламентарните групи в Народното събрание. – *Политически изследвания*, 1996, № 4, 339–346; Асенов, С. Политическите партии. Теоретически и практически аспекти. С.: Издателство „Авангард Прима“, 2010, 107–109.

Народното събрание в срок не по-късно от 14 дни преди изслушването при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни.

4.2. Във връзка с това интересен за изследване е въпросът доколко в случая е приложимо принципното правило по чл. 84, ал. 1, изр. второ КТ – за заемане на изборна длъжност кандидатът може и сам да постави кандидатурата си. Тази възможност цели да осигури свободна самоизява на личността за заемане на изборна длъжност. Считам, че това принципно положение е приложимо и за изборната длъжност „член на СЕМ“ от квотата на Народното събрание, но с някои уточнения относно правния механизъм за неговата практическа реализация. В анализа отчитам как-то действащата позитивно-правна уредба, така и изказаното в правната литература становище от проф. Васил Мръчков, че правилото на чл. 84, ал. 1, изр. второ КТ „се прилага само доколкото в закон, в акт на Министерския съвет или в устав на обществена организация не е предвидено, че кандидатури за изборна длъжност могат да поставят само определени органи и лица, което изключва възможността кандидатът сам да постави кандидатурата си“²⁰.

Гражданин на Република България (чл. 25 ЗРТ изисква членовете на СЕМ да са лица с българско гражданство), който отговаря на положителните и отрицателните предпоставки за избираемост и заемане на тази изборна длъжност по членове 25–27 ЗРТ, може сам да постави своята кандидатура за член на СЕМ. Гражданинът трябва да постави кандидатурата си пред Народното събрание, което е избирателното тяло. Правно-технически това става чрез депозиране на предложение до Народното събрание, в което гражданинът поставя собствената си кандидатура. Предложението се отправя до компетентния орган от гражданин или група граждани за усъвършенстване на организацията и дейността му или за разрешаване на въпрос, свързан с неговата компетентност. Именно втората възможност – разрешаване на въпрос, свързан с компетентността (правомощия) на Народното събрание (избор на член на СЕМ) има значение за анализираната проблематика. Правното основание за такова предложение е чл. 45 Конст., която разпоредба е приложима поради непосредственото действие на Конституцията (чл. 5, ал. 2 Конст.), както и принципното положение относно обема на конституционно установените права и задължения – гражданинът на Република България, където и да се намира, има всички права и задължения по тази Конституция (чл. 26, ал. 1 Конст.)²¹.

²⁰ Мръчков, В. Трудово право, с. 290.

²¹ На законово ниво предложенията на гражданите и производството по тях са уредени в глава VIII на АПК, в частност чл. 107, ал. 3 (правната същност на предложе-

4.3. Разпоредбата на чл. 45 Конст. е относима само за гражданите (и затова се намира в глава Втора на Конституцията – „Основни права и задължения на гражданите“). В конституционноправната теория се приема, че в зависимост от характера на субектите предвидените в чл. 45 Конст. права могат да бъдат индивидуални или колективни²². Това означава, че предложение (вкл. издигане пред Народното събрание на кандидатура за член на СЕМ) може да направи и група от граждани като неформално (неперсонифицирано) образувание (именувано група, комитет и др.) като проява на участие на гражданското общество в държавния и общественния живот и като колективно упражняване от гражданите на тяхно основно конституционно право.

В чл. 109 АПК е уредено, че всеки гражданин или организация, както и омбудсманът може да подава предложение или сигнал. „Организация“ по смисъла на АПК е юридическо лице или сдружение на юридически или физически лица, което е организационно обособено въз основа на закон (§ 1, т. 2 ДР на АПК). Следователно и организация може да подава предложение до Народното събрание, като издига кандидатурата на определено физическо лице за член на СЕМ. Тази организация може да бъде регистрирано (придобило правосубектност като юридическо лице) сдружение с нестопанска цел или дори стопански субект, който е юридическо лице. Така например едно професионално сдружение на журналистите от електронните медии или частна електронна медия като юридическо лице, което осъществява стопанска дейност, може да направи свое предложение пред Народното събрание за член на СЕМ. По този начин индиректно, чрез квотата на Народното събрание, ще има участие на гражданското общество при формиране на персоналия състав на СЕМ²³.

4.4. Но и дори да се приеме становището, че всеки гражданин може сам да постави кандидатурата си, както и че отделен гражданин, група граждани или организация посредством предложение може да издигне кандидатурата на едно физическо лице за член на СЕМ, това е, може да се нарече, неформално поставяне на кандидатура. Кандидатурата се

нието); чл. 109 (правото да се подава предложение и конституирането на предложителя като страна в производството); чл. 117 (пред кого се правят предложенията, т.е. компетентността на органа, да реши поставените в тях въпроси).

²² Вж. така Танчев, Евг. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, с. 146.

²³ Вж. и Чешмеджиева, М. Предложенията и сигналите като форма на гражданско участие. – В: *Сборник с научни доклади от научна конференция с международно участие „Знанието – традиции, иновации, перспективи“*. 14–15.06.2013 г. Том II. Бургас: Бургаски свободен университет, 2013, 161–164, както и Стойчев, Ст. Конституционно право, с. 145.

поставя пред Народното събрание в лицето на всеки един народен представител или на всяка парламентарна група. Това е така, защото проектът за решение за избор на физическото лице за член на СЕМ може да се внесе само и единствено от народен представител или парламентарна група (чл. 88, ал. 1 ПОДНС). По повод правото на законодателна инициатива (въпреки че анализът се отнася само за законопроектите) проф. Стефан Стойчев посочва: „Всеки гражданин може да направи предложение до народен представител да упражни своето право на законодателна инициатива за приемане, за изменение или допълнение на закони. Това предложение обаче не обвързва съответния субект да подготви и внесе законопроект в Народното събрание“²⁴.

Практически при предложение от гражданин, в което той сам поставя кандидатурата си за член на СЕМ, или предложение от група граждани или организация, тези субекти трябва да убедят народен представител или парламентарна група за наличието на лични и професионални качества, които са необходими за изпълнението на изборната длъжност „член на СЕМ“. При подобни предложения, ако те станат и предложение на народен представител или парламентарна група в проект за решение за избор на член на СЕМ (поставяне на кандидатурата на едно физическо лице за член на СЕМ), и ако това физическо лице бъде избрано за член на СЕМ, то ще бъде именно от квотата на Народното събрание. Това е съществена правна разлика между сегашната правна уредба на този въпрос и направените разсъждения по-горе в бележка под линия относно възможната бъдеща правна уредба. При всяко положение, участието на гражданското общество при конституирането на органи в системата на държавно управление следва да се насърчава по всякакъв начин, защото това е едно от практическите проявления на конституционния принцип на демократичната държава (абз. 5 от преамбюла на Конст.)²⁵.

5. Поради това, че в Закона за радиото и телевизията няма разпоредба в обратния смисъл, приложима е и разпоредбата на чл. 84, ал. 2 КТ. Съгласно това правило за една изборна длъжност могат да бъдат посочвани или да кандидатстват неограничен брой кандидати. Правилото е израз на демократичния, плуралистичен и състезателен характер на из-

²⁴ Стойчев, Ст. Конституционно право, с. 260.

²⁵ За правната същност и значението на преамбюла на Конституцията вж. Спасов, Б. Конституционният съд. 1. изд. С.: Легакон, 1994, 49–50; от него: Учение за Конституцията. 1. изд. С.: Сиби, 1993, с. 49; Начева, Сн. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, 19–24; Танчев, Евг. Въведение в конституционното право. Част първа. С.: Сиби, 2003, 152–153; Йочева, К. За ролята на преамбюла в международното, европейското и националното право. – В: *Годишник на Департамент „Право“ на Нов български университет 2012 година*. С.: Издателство на НБУ, 2013, 178–181.

бора. Разбира се, то се прилага в съчетание с разгледаната вече правна уредба на поставянето на кандидатури за член на СЕМ.

Всеки народен представител и всяка парламентарна група може да постави неограничен брой кандидатури на физически лица за членове на СЕМ. Народното събрание обаче трябва да избере само трима от кандидатите. Обикновено, като следствие на политически преговори, се договаря между парламентарните групи всяка да излъчи по един кандидат, но това е фактическата и неформална страна на въпроса. Същото така практически не се реализира възможността отделен народен представител да постави в проект за решение кандидатурата на физическо лице за член на СЕМ.

6. Приложимо е и правилото на чл. 84, ал. 4 КТ, съгласно което избор се произвежда и тогава, когато за длъжността кандидатства само едно лице. Броят на кандидатите, които участват в избора, е без правно значение за неговото законосъобразно провеждане. Изборът се провежда както при голям брой кандидати, така и когато в него участва само един кандидат. Целта на закона е да се произведе свободен и демократичен избор. Предвид на обстоятелството, че Народното събрание трябва да избере трима членове на СЕМ, т.е. да се проведе избор за три идентични длъжности, разпоредбата на Кодекса на труда следва да се разбира в смисъл, че избор се произвежда и тогава, когато за трите длъжности член на СЕМ кандидатстват (поставени са кандидатурите) само на три лица. В случая липсва конкуренция и състезателност между повече кандидати за една вакантна изборна длъжност. Но свободен и демократичен избор може да се произведе и с един-единствен кандидат (в случая трима кандидати за трите длъжности), както и недемократичен и опорочен може да бъде избор, в който участват и се конкурират повече кандидати. Практически, отново като следствие на предварителни политически консултации и договаряне между парламентарно представените политически партии, се поставят три кандидатури, които се гласуват.

Но е възможно, поради противоречия между интересите на парламентарните групи, да бъде поставена само една кандидатура и само тя да бъде гласувана и лицето да бъде избрано, както и при три поставени кандидатури, единият или двамата кандидати да бъдат избрани, а другите да не бъдат избрани. Няма да е налице конституиране на СЕМ, в случая от пълната квота на Народното събрание. Необходимо е отново да се поставят кандидатури за свободната изборна длъжност и произвеждане на нов избор.

Въпросът е по-общ и се отнася както за произвеждането на избора, така и за крайния акт на Народното събрание – решение за избор. Съобразно конкретната ситуация и преди всичко предвид хипотезите по чл. 29, ал. 1, изр. второ ЗРТ (обновяване на състава на СЕМ през две го-

дини от квотата на Народното събрание) и чл. 30, ал. 3 ЗРТ (предсрочно прекратяване на мандата на член на СЕМ), това може да бъде един избор и едно решение на Народното събрание. Правно-технически и трите кандидатури (когато са само три) могат да се гласуват en bloc или всяка една поотделно (на едно или различни заседания на Народното събрание) и изборът да се инкорпорира в едно решение на Народното събрание за избор на тримата членове на СЕМ от неговата квота²⁶. Но решенията могат да бъдат и две или три – всяко за избор на отделен член от квотата на Народното събрание²⁷. Въпросът не е само конституционен, а има и трудовоправно значение относно момента на възникване на индивидуалното трудово правоотношение на всеки член на СЕМ от квотата на Народното събрание, както и за момента на началото на изпълнението на това трудово правоотношение.

7. Съгласно чл. 84, ал. 3 КТ изборът се произвежда, след като кандидатът даде писмено съгласието си. Лицето дава съгласие за издигане на кандидатурата му, т.е. за участие в избора, но в същото време това е и съгласие за едно бъдещо възникване на индивидуално трудово правоотношение, т.е. ако лицето бъде избрано, то ще заеме съответната длъжност.

7.1. Съгласието, което дава кандидатът, трябва да бъде предварително, в смисъл волеизявлението да се направи преди формалното поставяне на кандидатурата на физическото лице или най-малкото преди самото произвеждане на избора от избирателното тяло. В Закона за радиото и телевизията това правило на Кодекса на труда не е възпроизведено, но то е приложимо въз основа на чл. 88, ал. 2 КТ, както и по силата на основния общ принцип на трудовото право – свобода на труда и забраната на принудителния труд (чл. 48, ал. 3 и 4 Конст. и чл. 1, ал. 3 КТ)²⁸. Без

²⁶ Срв. разпоредбата на чл. 6, ал. 7, изр. първо ЗДРДОПБГДСРСБНА, съгласно която Народното събрание избира поименно деветте члена на КРДОПБГДСРСБНА.

²⁷ Такава е и практиката на Народното събрание. В повечето случаи се приема решение за избиране на един член на СЕМ. Дори в хипотезата, когато Народното събрание трябва да попълни квотата си в СЕМ с двама членове, то приема отделни решения за избор на всеки един от тях. На 21 януари 2004 г. XXXIX Народно събрание приема две отделни решения за избиране на двама члена на СЕМ от неговата квота (обн., ДВ, бр. 8 от 2004 г.). Но същото XXXIX Народно събрание в решението си от 23 ноември 2001 г. (обн., ДВ, бр. 104 от 2001 г.) е избрало петима членове на СЕМ поради прилагане на разпоредбите на § 51 и § 52 ПЗР на ЗИДЗРТ (ДВ, бр. 96 от 2001 г.).

²⁸ За съдържанието на този основен общ принцип на българското трудово право вж. Мръчков, В. Трудово право, 66–67; от него: Международно трудово право. С.: Сиби, 2000, 116–121; Средкова, Кр. Трудово право. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, 128–131; Василев, Ат. Трудово право, 41–42. За конституционно-правната уредба вж. Киров, В. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, с. 152; Стойчев, Ст. Конституционно право, 150–151; Друмева, Ем. Трудовите

съгласието на кандидата не може валидно да се постави неговата кандидатура за заемане на изборната длъжност. Съгласието на кандидата е израз на свободата на труда, полаган по трудово правоотношение, и определя договорния характер на всяко индивидуално трудово правоотношение, вкл. и това, което е възникнало от избор. Волята на кандидата е необходим елемент от сложния юридически факт (фактически състав), пораждащ трудовото правоотношение. Тази необходимост произтича от обстоятелството, че избирателното тяло не разполага с правна възможност да задължи когото и да било да изпълнява задълженията по едно трудово правоотношение. Такава възможност избирателното тяло няма не само когато то е орган на обществена организация, но и когато то е държавен орган на власт²⁹.

Юридическо значение има само писменото съгласие на кандидата да бъде издигната неговата кандидатура, да участва в избора и ако бъде избран, да заеме и изпълнява изборната длъжност. Уредената в Кодекса на труда писмена форма е такава за валидност (за действителност) на волеизявлението на кандидата (*forma ad substantiam*).

Волеизявлението на кандидата под формата на предварително съгласие за участие в избор е от категорията на адресните волеизявления. Получател (адресат) на това волеизявление е избирателното тяло и именно до него това волеизявление трябва да бъде адресирано.

Следователно преди да се издигне кандидатурата на едно физическо лице за член на СЕМ от квотата на Народното събрание и да се произведе избор това физическо лице трябва да даде писменото си съгласие да участва в избора. Волеизявлението на физическото лице под формата на съгласие трябва да бъде адресирано и да достигне до знанието на Народното събрание като избирателно тяло.

7.2. Подобно на Закона за радиото и телевизията и в другите специални закони, в които е уреден избор от Народното събрание на членове

права са основни права (конституционноправни аспекти). – В: *Юбилеен сборник, посветен на 80-годишнината на проф. д.ю.н. Васил Мръчков*. С.: ИК „Труд и право“, 2014, 60–65.

²⁹ За волеизявлението на кандидата, с което дава съгласие за участие в избор, като необходим елемент от фактическия състав на избора като основание за възникване на трудово правоотношение, преди създаването на обща правна уредба на избора в КТ през 1986 г., както и за дискусиите относно вида (предварително или последващо) и формата на съгласието (устно, писмено или изразено чрез конклюдентни действия) вж. Радоилски, Л. Трудово право, с. 205; Милованов, Кр. Трудово правоотношение въз основа на избор, 35–37 и цит. там литература. За сега действащата правна уредба на този въпрос вж. Василев, Ат. Трудово право, 164–165; Мръчков, В. Трудово право, с. 290; от него: В: *Коментар на Кодекса на труда*, с. 264; Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право, с. 89.

от състава на колективни държавни органи, не се съдържа изискването за съгласие на кандидата да се постави неговата кандидатура за заемане на изборната длъжност. Във всички тези хипотези, въз основа на чл. 88, ал. 2 КТ и по силата на основния принцип на трудовото право за свобода на труда и за забрана на принудителния труд, е приложимо правилото на чл. 84, ал. 3 КТ. Видно е голямото теоретично и практическо значение на принципната правна уредба на избора в Кодекса на труда като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение.

8. Съгласно чл. 85, ал. 1 КТ изборът се произвежда от избиращо тяло, установено в закон, в акт на Министерския съвет или в устав. Вече се посочи, че специалният закон, който посочва избиращо тяло, е Законът за радиото и телевизията, а избиращото тяло, което произвежда изборът, е Народното събрание в неговия пленарен състав.

В отделните алинеи на чл. 85 КТ (алинеи 2–6) са уредени различни аспекти от процедурата за произвеждане на избора (кворум на избиращото тяло; начин на гласуване (явно или тайно; поотделно за всяка длъжност или гласуване „ан блок“); мнозинство за приемане на решение). Тези правила не се прилагат при избора на член на СЕМ от Народното събрание (арг. от чл. 88, ал. 2 КТ). В случая се прилагат съответните разпоредби на Конституцията (чл. 81) и ПОДНС, които регламентират кворума, начина на гласуване и мнозинството за приемане на решения от Народното събрание като избиращо тяло.

В чл. 93 ПОДНС е уредено провеждането на публична процедура, когато Народното събрание избира съгласно действащото законодателство изцяло или частично органи. Конституирането на СЕМ от квотата на Народното събрание (тримата членове, които то избира) попада именно в тази хипотеза. В случая Народното събрание упражнява едно от своите конститутивни правомощия, като участва във формирането на системата на висшите държавни органи (чл. 84, т. 8, предл. второ Конст.)³⁰. Съветът за електронни медии е една от „институциите, определени със закон“ по смисъла на чл. 84, т. 8, предл. второ Конст., а „законът“ по смисъла на тази конституционноправна норма е Законът за радиото и телевизията. „Действащото законодателство“ по смисъла на чл. 93, ал. 1 ПОДНС, съгласно което Народното събрание избира, в случая частично (трима от петимата членове на СЕМ) орган (СЕМ) е Законът за радиото и телевизията.

Съгласно чл. 88, ал. 2 ПОДНС проектът за решение за избор на член на СЕМ се внася на хартиен носител и в електронен вид и незабавно

³⁰ За конститутивните правомощия на Народното събрание вж. Стойчев, Ст. Конституционно право, 242–243; Карагьозова-Финкова, М. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, 229–234.

се регистрира в публичен регистър „Проекти за решения, декларации и обръщения“. Проектът за решение се разпределя от председателя на Народното събрание на съответната постоянна комисия в тридневен срок от постъпването му, за което той уведомява народните представители (чл. 8, ал. 1, т. 1 и чл. 88, ал. 3 ПОДНС). По отношение на избора на тримата членове на СЕМ от квотата на Народното събрание компетентната постоянна комисия по смисъла на тази разпоредба от ПОДНС е Комисията по културата и медиите (чл. 17, ал. 2, т. 16 ПОДНС)³¹. Постоянната

³¹ Комисията по културата и медиите (наименованието може да се измени при отделните легислатури на Народното събрание) е със статус на постоянна парламентарна комисия и вътрешен помощен орган на Народното събрание основно в законодателната дейност (вж. чл. 79, ал. 1 и 2 Конст.). Някои автори разглеждат тази постоянна парламентарна комисия като орган на медийно регулиране. Вж. така Шишкова, Ив. Етически и правни регулации в медиите. – В: *Етиката в българската правна система*. Сборник статии от Осмата национална конференция по етика, 2012 г. С.: Издателски комплекс – УНСС, 2013, 99–100. Считам това становище за неправилно. Орган на медийно регулиране (доколкото приема законовата правна уредба на медийното регулиране в България) е самото Народно събрание. Такова е и становището на конституционноправната теория, препотвърдено и в няколко решения на Конституционния съд (№ 4, 5 и 16 от 1995 г.), постановени по повод искане за обявяване на противоконституционност на текстове от Правилника за организацията и дейността на 37-то Народно събрание. Становището на Конституционния съд по въпроса за пределите на компетентност на постоянните комисии е намерило най-ясен и в известен смисъл обобщен израз в Решение № 16 от 1995 г. Неговият смисъл е, че постоянните комисии на Народното събрание са само негови помощни органи, които нямат право да издават актове, подменящи вота на Народното събрание, или да извършват управленска дейност. Обратното води да нарушаване на чл. 79, ал. 2 Конст., който определя постоянните комисии като помощни органи на Народното събрание. За тези аспекти от правния статус на парламентарните комисии на Народното събрание вж. Карагъзова-Финкова, М. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, 203–214. В същия смисъл вж. и проф. Стефан Стойчев – „Освен непосредствения парламентарен контрол в пленума на Народното събрание такъв осъществяват и неговите постоянни и временни комисии, които извършват проучвания и анкети. Този контрол има спомагателно значение и се осъществява върху дейността на министрите и други специализирани органи на изпълнителната власт“ (Стойчев, Ст. – В: *Конституция на Република България. Коментар*, с. 172). За решенията на постоянните комисии като вътрешни, помощни и специализирани (създадени на функционален принцип) органи на Народното събрание вж. Стойчев, Ст. Конституционно право, с. 233 и с. 289. Вж. и становището на проф. Б. Спасов при сравнителния анализ на правомощието на постоянните комисии да упражняват и парламентарен контрол от името на Народното събрание (чл. 79, ал. 2 Конст.) и властническата компетентност на постоянните комисии при действието на Конституцията от 1971 г. при определени условия да дават задължителни указания на редица органи, съгласно правилника за работа на Народното събрание, приет от Деветото народно събрание – „като се държи на принципа за разделението на властите, трябва да се приеме, че постоянните комисии на парламента не могат да се превър-

комисия обсъжда проекта за решение не по-късно от 15 дни от разпределянето му и представя на председателя на Народното събрание становището си по него (чл. 88, ал. 4 ПОДНС).

Съгласно чл. 93, ал. 7 ПОДНС Народното събрание приема процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидатите, представянето и публичното оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в съответната комисия, както и процедурата за избирането им от Народното събрание. Проектите на правилата се изработват и внасят в Народното събрание от компетентната за всеки избор постоянна комисия. Относно избора на тримата членове на СЕМ от квотата на Народното събрание компетентната постоянна комисия и по смисъла на тази разпоредба от ПОДНС е Комисията по културата и медиите.

Както вече се посочи, предложенията за избор (поставянето на кандидатурите за изборна длъжност) заедно с биографична справка и документи, свързани с изискванията за несъвместимост, стаж, образование и другите изискуеми документи, се публикуват на интернет страницата на Народното събрание в срок не по-късно от 14 дни преди изслушването при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни (чл. 93, ал. 2 ПОДНС). Публикуването на интернет страницата на Народното събрание на предложенията за избор е едно от измеренията на публичността на процедурата, която се провежда. Това е форма на публично оповестяване на кандидатурата на едно физическо лице за член на СЕМ от квотата на Народното събрание.

Второто измерение на публичната процедура е уредено в чл. 93, ал. 3 ПОДНС. Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, и професионални организации не по-късно от три дни преди изслушването може да представят на комисията становища за кандидата, включващи и въпроси, които да му бъдат поставени. Средствата за масово осведомяване могат да изпращат в комисията въпроси към кандидата, които да му бъдат поставени. Анонимни становища и сигнали не се разглеждат. Становищата се публикуват на интернет страницата на Народното събрание в срок до три дни от получаването им при спазване изискванията на Закона за защита на личните данни. Чрез тази разпоредба на ПОДНС се цели гарантиране

щат в управленски органи, не трябва да навлизат в дейността си в сферата на изпълнителната или на съдебната власт“. Спасов, Б. Народно събрание. Парламентарно право, 51–52. Също и „ефектът от контролната дейност на постоянните комисии е, че той е и политически, и морален. [...] Те не са оправомощени да предприемат мерки от правно естество“. (Пак там, 112–113). Вж. в историческа ретроспекция относно комисиите на Народното събрание по Конституцията от 1971 г. Спасов, Б. Народно събрание (организация и законодателна дейност), 27–53.

на участието на гражданското общество при конституирането на висши централни органи на държавната власт.

Предложенията за избор се разглеждат от постоянна комисия на Народното събрание (в случая Комисията по културата и медиите), която изслушва кандидатите, които отговарят на изискванията на закона. Изслушването е публично (чл. 93, ал. 4 ПОДНС). При спазване режима на достъп в Народното събрание и реда, установен в постоянните комисии, на техните заседания могат да присъстват граждани, представители на синдикални, съсловни и браншови организации, представители на други юридически лица, акредитираните журналисти и други журналисти, на които е осигурен достъп (чл. 32, алинеи 1–4 ПОДНС). Публичното изслушване на кандидатите е третото измерение на публичността на процедурата³².

След приключване на публичното изслушване, постоянната комисия изготвя доклад, в който обобщава резултатите от изслушването и го внася в пленарна зала. Докладът трябва да съдържа заключение на комисията за изпълнението на минималните законови изисквания за заемане на длъжността от всеки от кандидатите, както и за наличието на данни, които поставят под съмнение нравствените качества на кандидата, неговата компетентност, квалификация, опит и професионални качества. В доклада се отчита и наличието на специфична подготовка, мотивацията, публичната репутация и обществена подкрепа за съответния кандидат. Комисията може да изисква допълнителна информация както от кандидата, така и от съответния компетентен орган (чл. 93, ал. 5 ПОДНС). Докладът на постоянната комисия се предоставя на народните представители не по-късно от 24 часа преди началото на заседанието, на което ще бъдат гласувани кандидатурите, и се публикува на интернет страницата на Народното събрание (чл. 93, ал. 6 ПОДНС). Изискването за публикуването на доклада на интернет страницата на Народното събрание е четвъртото измерение на публичността на процедурата за избор.

След приключване на така уредената публична процедура следва разглеждането на поставените кандидатури за членове на СЕМ от пленарния състав на Народното събрание и тяхното гласуване, т.е. избирането им от Народното събрание.

За контакти: istaikov@nbu.bg

³² Относно въпроса за публичността в дейността на парламентарните комисии вж. Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 1997, 54–55; от него: Принципът на откритостта в дейността на Народното събрание. – Политически изследвания, 1995, № 3.

SCOPE OF THE FREEDOM OF EXPRESSION AND THE MEDIA IN THE CASE-LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Assoc. Prof. Snezhana Botusharova, PhD
New Bulgarian University

Свободата на изразяване на мнение е едно от основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и има съществено значение за демокрацията и демократичното функциониране на съвременните общества на национално и на международно ниво.

Тази свобода прави възможно подобряването и напредването на обществения и на политическия дебат в областите от обществен интерес, определя стандартите и защитата на медиите в ролята им на „обществен пазач“.

Свободните медии са основно средство за отстояване на мнение, да се получава и разпространява информация и идеи без намеса на държавата.

Европейският съд по правата на човека дава съществено значение на свободата на медиите в своята съдебна практика.

Обхватът на защита съгласно член 10 от Конвенцията обхваща всяка форма на изразяване на мнение, без значение на нейното съдържание, разпространено индивидуално, от група хора или от вид медия.

Ключови думи: свобода на изразяване на мнение, Европейски съд по правата на човека, медии, обществен дебат, обществен интерес, средства за изразяване.

The freedom of expression¹ is one of the core rights guaranteed under the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols (the Convention) and has a fundamental importance for the democracy and democratic functioning of the modern societies. The freedom of expression protected by Article 10 of the Convention ‘constitutes

¹ See generally M. Macovei, *Freedom of Expression: A guide to the implementation of Article 10 of the European Convention on Human Rights*, Human Rights Handbook No 2, 2nd edition (Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004); Casadevall, Bratza, Myjer, O’Boyle, and Austin (eds), *Freedom of Expression: Essays in Honour of Nicolas Bratza*, President of the European Court of Human Rights, 2012; Dominika Bychawska-Siniarska, *Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights: A Handbook for Legal Practitioners* (Council of Europe Publishing, July 2017).

one of the essential foundations of a democratic society, one of the basic conditions for its progress and for the development of every man'.²

In the context of an effective democracy and respect for human rights mentioned in the Preamble to the Convention, freedom of expression is not only important, but it also plays a central part in the protection of other rights under the Convention.

Article 10 provides,

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.
2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

The right to freedom of expression³ as set out in the Article's first paragraph includes freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by the State and their scope being very broad is defied on case by case basis by the European Court of Human Rights (the Court). The case-law includes all forms and means of expression,

² *Handyside v. United Kingdom*, (App. 5493/72), 7 December 1976, para. 48.

³ See generally Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights, Fourth Edition* (Oxford University Press, 2018); Jacobs, White, Ovey, *The European Convention on Human Rights, 7th Edition* (Oxford University Press, 2017); Karen Reid, *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, Fifth Edition* (Sweet&Maxwell, 2015); Peter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn, Leo Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Fifth Edition* (Intersentia, 2018).

for example: paintings⁴, books⁵, cartoons⁶, video-recordings⁷, internet⁸, as well with any content.⁹

It is worth to reiterate the stance of the Court related to the essence of the freedom of expression in Article 10 in its well-established case law to express an idea or present information, namely that:

‘[I]t is applicable not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb the State or any sector of the population. Such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no ‘democratic society’.’¹⁰

The right to freedom of expression is used and protected ‘regardless of frontiers’. This wording in Article 10(1) concerns the imparting and receiving of information from abroad and transmitting it outside the frontiers. It indicates the limits of interference as well by public authorities, particularly in broadcasting of programs over air and cable transmissions of such programs, as well setting a radio or television station.¹¹

The Court in its case-law has given right to the margin of appreciation of the Government and the legality of the interference. With respect to the broadcasting media, the Court has stated that states may not intervene between

⁴ *Müller v. Switzerland*, (App. 10737/84), 24 May 1988, para. 33: ‘Those who create, perform, distribute or exhibit works of art contribute to the exchange of ideas and opinions which is essential for a democratic society. Hence the obligation on the State not to encroach unduly on their freedom of expression.’

⁵ *Handyside v. the United Kingdom*, *supra* n. 2.

⁶ *Leroy v. France*, (App. 36109/03), 2 October 2008.

⁷ *Monnat v. Switzerland*, (App. 73604/01), 21 September 2001.

⁸ *Perrin v. the United Kingdom*, (App. 5446/03), Decision of 18 October 2005; *Times Newspaper Ltd (Nos. 1 and 2) v. the United Kingdom*, (App. 3002/03 and 23676/03), 10 March 2009; *Ahmet Yildirim v. Turkey* [GC], (App. 3111/10), 18 March 2013; *Delfi v. Estonia* (App. 64569/09), 16 June 2015; *Tartalomszolgáltatók Egyesülete and Index.hu Zrt v. Hungary*, (App. 22947/13), 2 February 2016.

⁹ See for example, *Gough v. the United Kingdom* (App. 49327/11), 28 October 2014, public nudity as a form of expression; *Murat Vural v. Turkey*, (App. 15450/03), 6 October 2015, para. 15 where the Court reiterated that conduct that could be expressive falls under Article 10.

¹⁰ *Handyside v. the United Kingdom*, *supra* n. 2, para 49; See recently: *Von Hannover v. Germany (No 2)* [GC] (App. 40660/08 and 60641/08), 7 February 2012, para. 101; *Morice v. France*, [GC], (App. 29369/10), 23 April 2015, paras. 124–127.

¹¹ *Groppera Radio AG and Others v. Switzerland*, (App. 10890/84), 28 March 1990, para 55; *Autronic AG v. Switzerland* (App. 12726/87), 22 May 1990, para. 47; *Association Ekin v. France* (App. 39288/98), 17 July 2001, para. 58.

the transmitter and the receiver, as they have the right to get into direct contact with each other according to their will.

Despite the recognition by the Court of the fundamental importance of the right to freedom of expression and its role for the democracy of the society, its exercise according to Article 10(2) carries special duties and responsibilities and may be subject to limitations.¹²

Firstly, Article 10(1) itself provides that the Contracting States are not prevented from requiring the licensing of broadcasting, television, or cinema enterprises. Secondly, these limits are permitted if ‘prescribed by law’, ‘necessary in a democratic society’ and pursue legitimate aims.

The Court, in assessing the interference with the freedom of expression under Article 10(2), uses these three standards in sequence.

- the interference (meaning ‘formalities, conditions, restrictions or penalties’) is prescribed by law and proportionate to the legitimate aims pursued¹³;
- the interference is necessary in a democratic society;
- the interference pursues legitimate aims that are exhaustively stated in Article 10(2) and they imply the existence of a ‘pressing social need’, namely: interests of national security, territorial integrity or public safety, the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals, the protection of the reputation or rights of others, preventing the disclosure of information received in confidence, maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

As to these exceptions, the authorities have a certain margin of appreciation in assessing if such a need exists, but it goes hand in hand with European supervision, embracing both the legislation and the decisions applying it, even those given by an independent court. The Court is therefore empowered to give the final ruling on whether a ‘restriction’ is reconcilable with freedom of expression as protected by Article 10.

The Court noted in para 52 of its Grand Chamber case of 1995, namely *Vogt v. Germany* that its ‘[...] task, in exercising its supervisory jurisdiction, is not to take the place of the competent national authorities but rather to review under Article 10 the decisions they delivered pursuant to their power of appreciation. This does not mean that the supervision is limited to ascertaining

¹² See S. Botusharova, *Limits on Limiting of Human Rights according to the European Convention on Human Rights*, in *Rights of Citizens and their Protection*, (New Bulgarian University, 2019) 425–433.

¹³ *Handyside v. the United Kingdom*, *supra* n. 2, para. 49.

whether the respondent State exercised its discretion reasonably, carefully and in good faith; what the Court has to do is to look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine whether it was ‘proportionate to the legitimate aim pursued’ and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it are ‘relevant and sufficient’ ... In doing so, the Court has to satisfy itself that the national authorities applied standards which were in conformity with the principles embodied in Article 10 and, moreover, that they relied on an acceptable assessment of the relevant facts ...’

Moreover, as regards the level of protection, there is little scope under Article 10(2) of the Convention for restrictions on political speech or on debate on matters of public interest.¹⁴ Accordingly, a high level of protection of freedom of expression, with the authorities thus having a particularly narrow margin of appreciation, will normally be accorded where the remarks concern a matter of public interest.

Furthermore, in its judgment *Lingens v. Austria*¹⁵, the Court drew a distinction between statements of fact and value judgments.¹⁶ The existence of facts can be demonstrated, whereas the truth of value judgments is not susceptible of proof. The requirement to prove the truth of a value judgment is impossible to fulfill and infringes freedom of opinion itself, which is a fundamental part of the right secured by Article 10.

However, where a statement amounts to a value judgment, the proportionality of interference may depend on whether there exists a sufficient “factual basis” for the impugned statement: if there is not, that value judgment may prove excessive. In order to distinguish between a factual allegation and a value judgment it is necessary to take account of the circumstances of the case and the general tone of the remarks, bearing in mind that assertions about matters of public interest may, on that basis, constitute value judgments rather than statements of fact.

Lastly, the nature and severity of the sanctions imposed are also factors to be considered when assessing the proportionality of the interference. As

¹⁴ See *Süreş v. Turkey (no. 1)* [GC], (App. 26682/95), 8 July 1999, para. 61; *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France* [GC], (App. 21279/02 and 36448/02), 22 October 2007, para. 46; *Axel Springer AG v. Germany* [GC], (App. 39954/08), 7 February 2012, para. 90.

¹⁵ *Lingens v. Austria*, (App. 9815/82), 8 July 1986, para. 46; *Oberschlick v. Austria* (no. 1), (App. 11662/85), 23 May 1991, para. 63.

¹⁶ See more: Peter van Dijk, Fried van Hoof, Arjen van Rijn, Leo Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, supra n. 3, 787–790.

the Court has previously pointed out, interference with freedom of expression may have a chilling effect on the exercise of that freedom and ‘works to the detriment of society as a whole’.¹⁷

The general principles concerning the necessity of an interference with freedom of expression, reiterated many times by the Court since its judgment in *Handyside v. the United Kingdom*, are summarized in other cases.¹⁸

In this connection, the Court refers to the essential function which the press fulfils in a democratic society. Although the press must not overstep certain bounds, particularly as regards the reputation and rights of others and the need to prevent the disclosure of confidential information, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest. Not only does the press have the task of imparting such information and ideas, with regard to the print media as well to the audio-visual media, the public also has a right to receive them: ‘Were it otherwise, the press would be unable to play the vital role of ‘public watchdog’’.¹⁹

The Court has repeatedly stated that ‘the press plays a pre-eminent role in a State governed by the rule of law’.²⁰

‘In this respect, the pre-eminent role of the press in a State governed by the rule of law must not be forgotten. Although it must not overstep various bounds set, inter alia, for the prevention of disorder and the protection of the reputation of others, it is nevertheless incumbent on it to impart information and ideas on political questions and on other matters of public interest.

Freedom of the press affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of their political leaders. In particular, it gives politicians the opportunity to reflect and comment on the preoccupations of public opinion; it thus enables everyone to participate in the free political debate which is at the very core of the concept of a democratic society.’

¹⁷ See *Cumpănă and Mazăre v. Romania* [GC], (App. 33348/96), 17 December 2004, para. 114.

¹⁸ *Stoll v. Switzerland* [GC], (App. 69698/01), 10 December 2007, para. 101, and restated in *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], (App. 48876/08), 22 April 2013, para. 100.

¹⁹ See, inter alia, *Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway* [GC], (App. 21980/93), 20 May 1999, para. 59 and 62; *Perna v. Italy* [GC], (App. 48898/99), 6 May 2003, para. 39; *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, (App. 40454/07), 10 November 2015, para. 88.

²⁰ *Castells v. Spain*, (App. 11798/85), 23 April 1992, para 43.

At the same time, the Court notes that the journalistic freedom also admits a possible degree of exaggeration, or even provocation,²¹ reasoning that the boundaries of the permissible criticism are narrower in relation to a private citizen than to politicians and governments. The same approach the Court applies to the publication of details of a person's private life, particularly where politicians are concerned. Since the case of *Von Hannover v. Germany* the Court requires a stricter fair balance between a public person's private life and his right to respect for private life protected by Article 8 and the right of the publishing company to freedom of expression under Article 10.²²

Nevertheless, the essential function of the press is always taken into consideration when a restriction of the freedom of expression is justifiable or not in the given situation.

The primary role of Article 10 is to protect everyone's freedom of expression, being natural or legal persons. It is irrelevant for the applicability of Article 10 whether the natural or legal person is an individual citizen or is part of the journalistic profession or has a special status like civil servants or police officials or judges or politicians. However, the special status may be relevant under the second paragraph of Article 10.²³

It is noteworthy to quote the Court's understanding and reasoning for the interpretation of the limiting clause of second paragraph of Article 10 namely because it concerns the freedom of expression depicted in the Report of the Commission of 18 May 1977.²⁴

'194. It follows from the nature of paragraph (2) of Art. 10 as an exception clause that this provision must, according to a universally accepted rule, be strictly interpreted. This is especially true in the context of the Convention the object and purpose of which is to safeguard fundamental human rights. Strict interpretation means that no other criteria than those mentioned in the exception clause itself may be at the basis of any restrictions, and these criteria, in turn, must be understood in such a way that the language is not extended beyond its ordinary meaning...

²¹ See *Perna v. Italy*, *supra* n. 14, para 39.

²² *Von Hannover v. Germany*, (App. 59320/00), 24 June 2004.

²³ See inter alia: *Vögt v. Germany*, (App. 17851/91), 26 September 1995; *Rekvényi v. Hungary* [GC], (App. 25390/94), 20 May 1999; *Wille v. Liechtenstein* [GC], (App. 28396/95), 28 October 1999.

²⁴ *The Sunday Times v. the United Kingdom*, (App. 6538/74), Report of the Commission 18 May 1977, Times Newspapers LTD and others against the United Kingdom.

195. In the case of exception clauses such as Art. 10 paragraph (2) the principle of strict interpretation meets certain difficulties because of the broad wording of the clause itself. It nevertheless imposes a number of clearly defined obligations on the authorities of the High Contracting parties which are subject to the supervision by the Convention organs.’

The protection of the right to freedom of expression is fundamental for the development of the democratic political process and the existence of every human being. The scope of the protection given by Article 10 extends to any forms of expression, notwithstanding its content, disseminated by any individual, group or type of media. The restriction related to the content applied by the Court is to sanction or prevent such forms of expression which spread, incite, promote or justify hatred based on intolerance, violence, racism, Nazi ideology, racial discrimination, denial of the Holocaust.²⁵

Although Article 10 does not explicitly mention the freedom of the media, the Court has, in its case law, developed a body of principles and rules granting the press a special status in the enjoyment of the freedoms contained in Article 10. Freedom of the press therefore deserves further consideration under the scope of Article 10. Another argument in favour of special consideration for the freedom of the press is shown in national practices: to a large extent, the victims of the infringement of the right to freedom of expression by public authorities are journalists rather than other individuals.²⁶

The Court gives a significant importance to the freedom of press.²⁷ It is a right and a task of the press ‘to impart information and ideas on political issues just as on those in other areas of public interest’. These principles are of particular importance as far as the press is concerned.

‘Whilst the press must not overstep the bounds set, inter alia, for the “protection of the reputation of others”, it is nevertheless incumbent on it to impart information and ideas on political issues just as on those in other areas of public interest. Not only does the press have the task of imparting such information and ideas: the public also has a right to receive them ...’²⁸

²⁵ See inter alia: *Gündüz v. Turkey*, (App. 35071/97), 4 December 2003, para 40; *Garaudy v. France*, (App. 65831/01), 24 June 2003.

²⁶ Dominika Bychawska-Siniarska, *Protecting the Right to Freedom of Expression under the European Convention on Human Rights*, supra n. 1, 87.

²⁷ *Nenkova-Lalova v. Bulgaria*, (App. 35745/05), 11 December 2012, paras. 50-62: it does not give right to dismiss individual journalist from duty to heed editorial decisions.

²⁸ *Lingens v. Austria*, supra n. 15, para. 41.

In the same judgment, the Court reasons that the freedom of the press affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of political leaders, and, therefore, the freedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society. As a result, the Court affords the political debate by the press a strong protection under Article 1 While the freedom to receive information and ideas relates to the media, so as to enable it to impart such information and ideas to the public, the Court also reads in this freedom the right of the public to be adequately informed, on matters of public interest.

The role of the press as ‘public watchdog’ was first emphasized by the Court in *Lingens v. Austria*. The Court also accentuated the importance of the ‘freedom of political debate’ as the core of the concept of a democratic society. Moreover, it stated that ‘The limits of acceptable criticism are accordingly wider as regards a politician as such than as regard a private individual. Unlike the latter, the former inevitably and knowingly open to scrutiny of his every word and deed by both journalist and the public at large, and he must consequently display a greater degree of tolerance.’²⁹ Further, the Court noted that ‘However, in choosing their profession, they laid themselves open to robust criticism and scrutiny; such is the burden which must be accepted by politicians in a democratic society.’

On the other hand, politicians are entitled to protect their reputation, but the balance is to be drawn between the interests of open discussion of political issues and the ‘chilling effect’ that measures of the national authorities may cause on the freedom of expression in public debate.

In *Castells v. Spain*³⁰, the Court went further by increasing the boundaries of the permissible criticism regarding the government than in relation to a politician. The Court made the following observations:

‘The pre-eminent role of the press in a State governed by the rule of law must not be forgotten ... Freedom of the press affords the public one of the best means of discovering and forming an opinion of the ideas and attitudes of their political leaders. In particular, it gives politicians the opportunity to reflect and comment on the preoccupations of public opinion; it thus enables everyone to participate in the free political debate which is at the very core of the concept of a democratic society.’

²⁹ *Ibid.*, para 42.

³⁰ *Supra* n. 19, paras. 43, 46.

The Court went further in its case law laid down the criteria related to the balance of freedom of expression against the right to respect for private life in political debate.³¹

The first initial and essential criterion is the contribution made by photos or articles in the press to a debate of general interest. The Court nevertheless considered it useful to point out that it had recognized the existence of such an interest not only where the publication concerned political issues or crimes, but also where it concerned sporting issues or performing artists.

The second criterion is related to the fact how well known is the person concerned and what is the subject of the report. The role or function of the person concerned and the nature of the activities that are the subject of the report and/or photo constitute another important criterion, related to the preceding one. In that connection a distinction must be made between private individuals and persons acting in a public context, as political figures or public figures. Accordingly, whilst a private individual unknown to the public may claim a particular protection of his or her right to private life, the same is not true of public figures. A fundamental distinction needs to be made between reporting facts capable of contributing to a debate in a democratic society, relating to politicians in the exercise of their official functions for example, and reporting details of the private life of an individual who does not exercise such functions.

The third criterion is the prior conduct of the person concerned. The conduct of the person concerned prior to publication of the report or the fact that the photo and the related information have already appeared in an earlier publication are also factors to be taken into consideration. However, the mere fact of having cooperated with the press on previous occasions cannot serve as an argument for depriving the party concerned of all protection against publication of the photo at issue.

The fourth criterion is the method of obtaining the information and its veracity. The way in which the information was obtained, and its veracity are also important factors. Indeed, the Court has held that the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith and on an accurate factual basis and provide “reliable and precise” information in accordance with the ethics of journalism.

³¹ *Von Hannover v. Germany (No 2)* *supra* n. 10, paras. 108–113; *Axel Springer AG v. Germany* [GC], (App. 39954), 7 February 2012, paras. 89–95; *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France*, *supra* n. 18, para. 93.

The fifth criterion encompasses the circumstances in which the photos were taken. The Court has held that the context and circumstances in which the published photos were taken cannot be disregarded. In that connection regard must be had to whether the person photographed gave their consent to the taking of the photos and their publication or whether this was done without their knowledge or by subterfuge or other illicit means.

The sixth criterion is the content, form and consequences of the publication. The way in which the photo or report is published and the way the person concerned is represented in the photo or report may also be factors to be taken into consideration. The extent to which the report and photo have been disseminated may also be an important factor, depending on whether the newspaper is a national or local one, and has a large or a limited circulation.

The last criterion is the severity of the sanction imposed. The nature and severity of the sanctions imposed are also factors to be considered when assessing the proportionality of an interference with the exercise of the freedom of expression.

The case law related to the topic, although clarifying the criteria for the balancing exercise on a matter of public interest, shows the complexity and the public dynamic of the scope of Article 10.

Freedom of the media enjoys a special status in matters of public concern. The list of these matters is very lengthy and cannot be exhaustive due to the scope of Article 10 and dynamism and development of the modern society. They may concern police brutality, problems in local communities, environmental issues, dissemination by a journalist of statements made by another person, ‘separatist propaganda’, dissemination of information, internet, licensing, functioning of the judiciary, etc.³²

³² See for example *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*, (App. 13778/88), 25 June 1992, concerns allegations made in the press by the applicant concerning police brutality in Iceland; *Marónek v. Slovakia*, (App. 32686/96), 19 April 2001, the housing policy in Slovakia, particularly the denationalization of the state-owned apartments; *Jersild v. Denmark*, (App. 15890/89), 23 September 1994; *Thoma v. Luxembourg*, (App. 38432/97), 29 March 2001, where the Court stated that: ‘punishment of a journalist for assisting in the dissemination of statements made by another person ... would seriously hamper the contribution of the press to discussion of matters of public interest and should not be envisaged unless there are particularly strong reasons for doing so.’, as well that ‘general requirement for journalists systematically and formally to distance themselves from the content of a quotation that might insult or provoke others or damage their reputation was not reconcilable with the press’s role of providing information on current events, opinions and ideas.’; *Glas Nadezhda EOOD and Elenkov v. Bulgaria*, (App. 14134/02) 11 October 2007, concerns the way the licensing criteria for a broadcasting are applied.

Freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society at national and international level³³, and the free media is a fundamental tool to achieve it.

Accordingly the freedom of expression is considered one of the core rights of the Convention as it makes possible the enhancement of the public debate in spheres of public interest, defines the standards and the protection of the press as the ‘watchdog’ of democracy through the extensive case law of the European Court of Human Rights and strengthens the democratic functioning of state and society.

За контакти: snezhnadb@hotmail.com

³³ See also D. Topchiyska, *Freedom of Expression and the Media in the Context of the New EU Data Protection Regulation in Rights of Citizens and their Protection*, New Bulgarian University, 2019, 379–398.

МЕДИИ И ДОКЛАДИ НА БЪЛГАРИЯ ПРЕД ОРГАНИТЕ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА

доц. д-р Катерина Йочева
Департамент „Право“, Нов български университет

Under consideration in the paper is the dissemination in the media of information with regard to the implementation of legal obligations, stemming from the fact that the Republic of Bulgaria has ratified or acceded to a set of significant human rights international instruments.

In particular under review is the dissemination in the media of information concerning Bulgaria's obligation to present periodic reports about human rights implementation in the State Party to various treaty-based bodies which aim to monitor the human rights treaties' implementation as well as to make public the results of such monitoring.

Keywords: Media, Reports, Committees, Human Rights Treaties

Въведение

Няколко основни международни договора в областта на правата на човека създават органи, наречени Комитети¹, за наблюдение на тяхното изпълнение.

Към 2019 г. действат девет органа, създадени по силата на девет международни договора. Те са съставени от независими експерти с призната компетентност по права на човека, които се избират за фиксиран възобновяем мандат от четири години от държавите страни.

Международните договори, по чиято сила се създава съответен Комитет за наблюдение на изпълнението, в хронологичен ред на изработването им, са:

- Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация (21.12.1965 г.) – страни по нея към септем-

¹ Общоприето е да се описват „комитетите“, създадени съгласно международните договори, като „установени съгласно международни договори органи в областта на правата на човека („human rights “treaty bodies”), въпреки че разпоредбите на всеки от международните договори изключително споменава само съответния, създаден съгласно клаузите му, „комитет“ (“committee”).

ври 2019 г. са 182 държави. България е подписала конвенцията на 1.6.1966 г., а е страна по нея от 8.8.1966 г.² В член 8 от част II Конвенцията за расовата дискриминация предвижда да се създаде Комитет за премахване на расовата дискриминация, състоящ се от осемнадесет експерти с висок морал и призната безпристрастност, избрани от държавите страни по конвенцията, измежду техните граждани, които ще служат в личното качество. Освен това съгласно член 9 от Конвенцията за расовата дискриминация се изисква всички държави страни да представят периодично доклади пред този комитет относно мерките, които те са предприели, за да изпълнят Конвенцията.

- Международен пакт за икономически, социални и културни права (16.12.1966 г.) – страни по МПИСКП към септември 2019 г. са 170 държави. България е подписала МПИСКП на 8.10.1968 г., а е страна по него от 21.9.1970 г.³ Част IV (член 16) изисква всички държави страни да представят редовно доклади до Икономическия и социален съвет (ИКОСОС) на Организацията на обединените нации (ООН). През 1985 г. ИКОСОС създава Комитет по икономически, социални и културни права, който разглежда докладите на държавите страни за мерките, които те са предприели в изпълнение на МПИСКП и постигнатия от тях напредък. Така Комитетът по икономически, социални и културни права (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) технически не представлява „установена съгласно международен договор институция“, тъй като не е създаден пряко по силата на разпоредбите на МПИСКП, а е създаден по силата на Резолюция на Икономическия и социален съвет на ООН 1985/17. Въпреки това се разглежда тук поради връзката му с останалите комитети и за изчерпателност.
- Международен пакт за граждански и политически права (16.12.1966 г.) – страни по МПГПП към септември 2019 г. са 173 държави. България е подписала пакта на 8.10.1968 г., а е страна по него от 21.9.1970 г.⁴ В своята част IV (член 40) МПГПП из-

² Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

³ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

⁴ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

исква всички държави страни да представят редовно доклади до създадения съгласно член 28 Комитет за правата на човека.

- Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (18.12.1979 г.) – към септември 2019 г. подписалите я държави са 99, а страни по нея са станали 189 държави. България е подписала конвенцията на 17.7.1980 г., а е страна по нея от 8.2.1982 г.⁵. В част V (член 18) Конвенцията за дискриминация по отношение на жените изисква всички държави страни да представят редовни доклади пред създадения съгласно член 17 Комитет за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените (Комитет за ликвидиране дискриминацията по отношение на жените в обнародвания в ДВ текст) относно мерките, които са предприели, за изпълнението на Конвенцията за дискриминация по отношение на жените.
- Конвенция против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание (10.12.1984 г.) – страни по конвенцията към септември 2019 г. са 169 държави. България е подписала конвенцията на 10.6.1986 г., а е страна по нея от 16.12.1986 г.⁶. В своята част II (член 19) Конвенцията против изтезанията изисква всяка държава страна по нея да представя редовно доклади пред създадения по силата на член 17 Комитет срещу изтезанията.
- Конвенция за правата на детето (20.11.1989 г.) – подписана е от 140 държави, а страни по нея са 196 държави. България я подписва на 31.5.1990 г., а е страна по нея от 3.6.1991 г.⁷. В своята част II (член 44) Конвенцията за правата на детето изисква от всички държави страни да представят редовно доклади пред учредения съгласно член 43 Комитет по правата на детето.
- Международна конвенция за правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства (18.12.1990 г.) – подписана е от 39 държави, а страните по нея са 54. Към септември 2019 г. България не я е подписала и не е страна по нея⁸. В част

⁵ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

⁶ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

⁷ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

⁸ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en [прегледан на 15 септември 2019 г.].

VII (член 73) Международната конвенция за правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства изисква всички държави страни по нея да представят редовно доклади пред създадения съгласно член 72 Комитет за защитата на правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства, създаден с цел да следи за изпълнението на конвенцията.

- Конвенция за правата на хората с увреждания (13.12.2006 г.) – 82 субекта на международното право са подписали Конвенцията за правата на хората с увреждания, а 44 са подписали Факултативния протокол към нея, както и е депозирана 1 ратификация на Конвенцията за правата на хората с увреждания, което я превръща в най-големия брой в историята на ООН подписали международен договор субекти в първия ден от откриването на съответния договор за подписване.

Конвенцията за правата на хората с увреждания е първият всеобхватен международен договор в областта на правата на човека от XXI в. и е първата конвенция в тази област, която е открита за подписване и от регионални организации за интеграция. Конвенцията за правата на хората с увреждания е в сила от 3.5.2008 г. в съответствие с член 45, параграф 1 от нея.

Към септември 2019 г. тази конвенция е подписана от 163 държави и други субекти на международното право⁹, а страните по нея са 181. България я подписва на 27.9.2007 г., а е страна по нея от 22.3.2012 г.¹⁰.

Конвенцията за правата на хората с увреждания създава със своя член 34 Комитет по правата на хората с увреждания, пред който държавите страни представят редовно доклади (член 35) относно мерките, които са предприели, за да изпълнят Конвенцията за правата на хората с увреждания.

- Международна конвенция за защитата на всички лица от насилствено изчезване (20.12.2006 г.) – конвенцията е подписана от 98 държави, а страните по нея към септември 2019 г. са 62 държави. Към септември 2019 г. България я е подписала, но не е страна по нея¹¹.

⁹ Като Европейския съюз.

¹⁰ Вж. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4 [прегледан на 15 септември 2019 г.].

¹¹ Вж. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en%20 [прегледан на 15 септември 2019 г.].

Конвенцията за насилственото изчезване установява съгласно член 26 от нея Комитет по насилствените изчезвания (Committee on Enforced Disappearances), пред който държавите страни по конвенцията трябва да представят периодично доклади относно мерките, които са предприели в изпълнение на Конвенцията за насилственото изчезване (член 29).

Доклади на Република България пред органите за наблюдение на изпълнението

България е подписала и е станала страна по голям брой от разгледа-ните по-горе основни международни договори в областта на правата на човека, които създават механизми за наблюдение на изпълнението, пред които се представят доклади. По тези договори България има задължение да представя първоначален и последващи периодични доклади за изпълнението на предвидените по тях права.

Тези доклади се разглеждат пред съответния Комитет, който приема заключителни бележки по представените от България доклади.

От всички разгледани по-горе международни договори, които създават процедура по докладване, България все още не е страна само по:

- Международна конвенция за правата на всички работници мигранти и членовете на техните семейства (18.12.1990 г.) и
- Международна конвенция за защитата на всички лица от насилствено изчезване (20.12.2006 г.).

В контекста на механизмите за наблюдение на изпълнението (процедура на докладване) България представя редовни доклади за изпълнението на следните универсални международни договори в областта на правата на човека:

- Конвенция против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание
- Международен пакт за граждански и политически права
- Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените
- Международна конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация
- Международен пакт за икономически, социални и културни права
- Конвенция за правата на детето
- Конвенция за правата на хората с увреждания.

Обща препоръка на всички Комитети в заключителните бележки към България за разпространение на информация

В процеса на докладване по Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание Комитетът срещу изтезанията представя своите заключителни бележки по шестия периодичен доклад на България на 30.11.2017 г. В т. 39 от заключителните бележки препоръчва на България докладите на страната, както и заключителните бележки на Комитета да бъдат широко разпространени на подходящи езици чрез официални уебсайтове, медиите и неправителствените организации.

В процеса на докладване по Международния пакт за граждански и политически права се съдържа идентична препоръка, отправена от Комитета по правата на човека в заключителните му бележки от 15.11.2018 г. по отношение на представения по-рано от България четвърти периодичен доклад. Препоръката се съдържа в т. 45 от заключителните бележки, озаглавена „Разпространение“. Комитетът препоръчва България широко да разпространи както текста на пакта и на неговите факултативни протоколи, така и редовния си доклад и съпътстващите го заключителни бележки с оглед повишаване на равнището на осведоменост относно предвидените права сред властите и обществеността. Изрично се изисква текстът на доклада и на заключителните бележки да бъде преведен на български език.

В процеса на докладване съгласно Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените последните заключителни бележки на Комитета за премахване на дискриминацията по отношение на жените са от 7.8.2012 г. По отношение на комбинирания четвърти до седми периодични доклади на България. В т. 53 от тези заключителни бележки също се съдържа т. 53, озаглавена „Разпространение“, съгласно която Комитетът изисква широкото разпространение в България на заключителните бележки, за да се осведомят заинтересованите лица за действията, предприети за гарантирането на равенството на жените.

В процеса на докладване съгласно Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация Комитетът за премахването на расовата дискриминация представя заключителните си бележки по комбинирания 20 до 22 периодични доклади на България на 31.5.2017 г. В т. 27 от заключителните бележки, озаглавена „Разпространение на информация“, препоръчва на България докладите на страната, както и заключителните бележки на Комитета, да бъдат предоставени и

достъпни на обществеността на официалния и на други общоупотребими езици, според случая“.

В процеса на докладване по Международния пакт за икономически, социални и културни права Комитетът по икономически социални и културни права в заключителните си бележки от 8.3.2019 г. по шестия периодичен доклад на България изисква в т. 55 от заключителните си бележки от България да разпространи тези бележки широко на всички равнища от обществото и да уведоми Комитета в следващия си периодичен доклад относно действията, предприети в изпълнението на тези бележки.

В контекста на процеса по докладване съгласно Конвенцията за правата на детето в публикуваните на 21.11.2016 г. относно комбинирания трети до пети периодичен доклад на България заключителни бележки Комитетът по правата на детето в т. 71 препоръчва на България да приеме всички подходящи мерки, за да гарантира, широкото разпространение на езиците на страната на докладите и на заключителните бележки.

Съгласно препоръките, отправени от Комитета за правата на хората с увреждания в процедурата по докладване съгласно Конвенцията за правата на хората с увреждания в заключителните им бележки от 22.10.2018 г. по първоначалния доклад, представен от България, в т. 76 от заключителните бележки Комитетът изисква България да разпространи тези заключителни бележки възможно най-широко и да ги оповести на правителствения сайт по правата на човека.

Медийно отразяване на процедурата по докладване

За целите на настоящото изследване се използва следното определение:

„Масмедииите включват „традиционните“ разпространителски медии като телевизия, радио, филми, компактдискове или DVD дискове, както и печатните медии и нашата информационна супер магистрала – интернет, наред с услуги като Световната мрежа, съобщавани чрез интернет“¹².

Медийното отразяване на процедурите по докладване пред Комитетите по правата на човека не е особено активно. Следи от тази значима дейност се откриват спорадично на някои сайтове – правителствени, на неправителствени организации и в средства за масово осведомяване.

¹² Вж. <https://www.coe.int/bg/web/compass/media> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

1.1. Правителствени сайтове и източници

Единственият текст на периодичен доклад, който се открива в интернет на правителствен сайт, е на интернет сайта на министерство на външните работи, където е публикуван текстът на най-новия периодичен доклад (осми) на Република България по Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените¹³. Разочароващо е обаче да се отбележи, че въпреки препоръките на Комитета текстът е обнародван не на официалния език в България – български език, а на английски език.

На същия източник – сайта на министерство на външните работи, е публикувана още една релевантна за процеса на докладване информация – издигането на кандидатурата от страна на България на г-жа Геноева Тишева за член на Комитета за премахване на дискриминацията по отношение на жените за периода 2015–2018 г.¹⁴. Интересно е да се отбележи, че тази кандидатура не е одобрена за първоначално указания период, но при следващата ротация г-жа Тишева е избрана и към 2020 г. е член на споменатия Комитет, информация за което обаче не се открива на страницата на министерство на външните работи.

Друг сайт, на който се открива релевантна за процедурата на докладване информация, е интернет сайтът на Комисията за защита от дискриминация.

На първо място, единствено на този сайт се съдържа информация за Комитета за премахване на расовата дискриминация¹⁵. На същия адрес са публикувани и Заключителните бележки от 23.3.2009 г. на Комитета за премахване на расовата дискриминация относно правителствения доклад на Република България, обаче само на английски език и на руски език, като отново липсва превод на бележките на български език, както се изисква от Комитета. Освен тази обща информация, на същия сайт се открива и информация за 74-та сесия на Комитета по расова дискрими-

¹³ Записът е озаглавен „Осми доклад на Република България по Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените и приложения“ и е достъпен на адрес в интернет <https://www.mfa.bg/bg/ministerstvo/obshtestveno-obsajdane/aktualno> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

¹⁴ Вж. на адрес <https://www.mfa.bg/embassies/francepr2/news/7704> в съобщение, озаглавено „България бе избрана за титулярен член на Административния съвет на Международната организация по труда и за член на Междуправителствения комитет на ЮНЕСКО за опазване на нематериалното културно наследство“ от 17.7.2014 г. [прегледан на 31 декември 2019 г.]

¹⁵ Вж. http://kzd-nondiscrimination.com/progress2009_2010/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=27

нация¹⁶, по време на която се разглежда и 19-и консолидиран периодичен доклад, представен от Република България, за развитието и напредъка по приложението на Конвенцията за премахване на всички форми на расова дискриминация

Информация за други два от Комитетите – Комитетът за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените¹⁷ и Комитетът за правата на хората с увреждания¹⁸, се открива на друг правителствен сайт – този на министерство на труда и социалната политика – освен общата информация за тези Комитети на посочения сайт отсъства подробна информация относно периодичните доклади на страната ни или относно заключителните бележки на тези комитети по докладите. Уместно е в изпълнение на препоръките на Комитетите такава информация да фигурира на български език именно на тази правителствена страница. Единственото изключение във връзка с това е информацията, публикувана на този сайт, относно „Четвърти, пети, шести и седми консолидиран доклад на Република България във връзка с изпълнението на задълженията по Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените“¹⁹, но за съжаление препратката отново е към текста на английски език, а не, както се изисква от Комитета – на български език.

Изненадващо, заключителните бележки на Комитета за премахване на дискриминацията срещу жените по 4 до 7 периодичен доклад на България не се открива на сайта на министерство на труда и социалната политика, където е обнародван самият доклад, а на сайта на министерство на вътрешните работи (МВР)²⁰. Заслужава да се отбележи, че това е единственият текст на заключителни бележки на някой от Комитетите, който е публикуван в неофициален превод от английски език и може да се прочете на български език.

¹⁶ <http://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/za-nas/209-74---> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

¹⁷ Вж. <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=646> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

¹⁸ Вж. <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=CONTENT&I=647&lang=> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

¹⁹ Вж. <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIESI&I=409> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²⁰ Вж. https://mvr.bg/docs/librariesprovider51/%D0%BD%D0%BE%D1%80%D0%B2%D0%B5%D0%B6%D0%BA%D0%B8-%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2-%D0%BC%D0%B5%D1%85%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D1%8A%D0%BC/557fb204-prevodbg_preporuki_cedawpdf.pdf [прегледан на 31 декември 2019 г.]

На същия правителствен сайт се открива и информация за участие на заместник-министър на МВР Милко Бернер в защитата на Шестия национален доклад на България пред Комитета срещу изтезанията²¹.

1.2. Неправителствени сайтове и източници

За разлика от липсата на информация на правителствен сайт за избора на г-жа Геноева Тишева за член на Комитета за премахване на дискриминацията по отношение на жените, такава се открива на сайта на неправителствената организация Фондация „Български център за джендър изследвания“²². В статия, озаглавена „Първи мандат на експерт от България в Комитета на ООН за премахване на дискриминацията по отношение на жените“ се съобщава встъпването в длъжност от 1.1.2019 г. на г-жа Геноева Тишева като международен експерт в Комитета за премахване на дискриминацията по отношение на жените.

²¹ Вж. <https://www.mvr.bg/press/%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%B0%D0%BB%D0%BE/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%8A%D1%80-%D0%BC%D0%B8%D0%BB%D0%BA%D0%BE-%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%80-%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B0-vi-%D1%8F-%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BE%D0%BD-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2-%D0%B8%D0%B7%D1%82%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²² Вж. <http://bgrf.org/articles/%D0%BF%D1%8A%D1%80%D0%B2%D0%B8-%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82-%D0%BE%D1%82-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-%D0%B2-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%85%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5-561> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

Също на сайта на друга неправителствена организация – Фондация „Джендър алтернативи“ се публикува съобщение относно публикуването на заключителните бележки на Комитета за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените през 2012 г. по отношения на представените от България 4 до 7 комбиниран периодичен доклад²³.

Безспорно най-активна и ангажирана по въпроса неправителствена организация в България е Българският хелзинкски комитет (БХК). На сайта на тази неправителствена организация се откриват няколко материала във връзка с процедурите на докладване от България пред комитетите.

Още от септември 2012 г. на сайта на БХК фигурира статия относно представен от БХК алтернативен доклад пред Комитета по икономически, социални и културни права²⁴.

В прессъобщение от май 2017 г. БХК цитира заключение на Комитета за премахване на расовата дискриминация, че българските институции не са дейни срещу расовата дискриминация²⁵. Това заключение на Комитета се съдържа в заключителните бележки към Република България във връзка с прегледа на консолидираните XX–XXII периодични доклади на България относно изпълнението на задълженията на страната по Международна конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация.

БХК е активен в процедурите по докладване пред комитетите и в средата на 2017 г., когато изпраща алтернативен доклад на Комитета за правата на хората с увреждания²⁶.

В прессъобщение от декември 2017 г. БХК съобщава за отправени от Комитета срещу изтезанията за пореден път остри критики срещу Бълга-

²³ Вж. <https://genderalternatives.org/bg/134-zaklyuchitelni-preporaki-na-komiteta-na-oon-za-premahvane-na-vsichki-formi-na-diskriminatsiya-sreshu-zhenite-cedaw> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²⁴ Вж. <http://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/bhk-predstavi-alternativen-doklad-pred-komiteta-na-oon-po-ikonomicheski-socialni-i-kulturni-prava/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²⁵ Вж. https://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/20170516-CERD_C_BGR_CO_20-22/ [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²⁶ Вж. <https://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/bhk-izprati-alternativen-doklad-na-komiteta-na-oon-za-pravata-na-horata-s-uvrezhdaniya-v-blgariya/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

рия²⁷ по повод на представения от страната ни шести периодичен доклад до Комитета.

Последната към момента на настоящото изследване публикация на сайта на БХК е във връзка с отправените към България през март 2019 г. заключителни бележки на Комитета по икономически, социални и културни права във връзка с прегледа на шестия периодичен доклад на страната ни по прилагане на Международния пакт за икономически, социални и културни права²⁸.

От направения преглед става видно, че неправителственият сектор е значително по-активен във връзка с процедурите по докладване от правителствените власти.

1.3. Сайтове на телевизии и радиа, вестници и други новинарски сайтове

Единствената национална телевизия, която проявява интерес към процедурите на докладване на България пред комитетите, е Нова телевизия, която разпространява материал със заглавие „ООН с критики към България заради липсата на равенството между половете“ през август 2011 г.²⁹. Статията се отнася до резултатите от разглеждането на представения по това време трети доклад на България за прилагането на Международния пакт за граждански и политически права пред Комитета за правата на човека.

От своя страна, единствено БНР разпространява новината за избора през 2016 г. на доц. Велина Тодорова за първи член от България на Комитета по правата на детето³⁰.

²⁷ Вж. <http://www.bghelsinki.org/bg/novini/press/single/20171207-press-un-cat/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²⁸ Вж. https://www.bghelsinki.org/bg/novini/bg/single/UN_recommendations/ [прегледан на 31 декември 2019 г.]

²⁹ Вж. <https://nova.bg/news/view/2011/08/12/19651/%D0%BE%D0%BE%D0%BD-%D1%81-%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8-%D0%BA%D1%8A%D0%BC-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-%D0%B7%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D1%81%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BC%D0%B5%D0%B6%D0%B4%D1%83-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B5> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³⁰ Вж. <http://bnr.bg/post/100711601/unicef-otchita-seriozen-risk-ot-bednost-sred-decata-v-iztochna-evropa> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

В новинарските сайтове първа информация, озаглавена „В ООН загрижени за правата на децата в България“ е налична от юни 2008 г.³¹. В материала се разглеждат резултатите от разглеждането от Комитета по правата на детето на поредния, представен със закъснение, периодичен доклад от България, както и изготвените въз основата му заключителни бележки с препоръки и критики.

Отново препоръките на един от Комитетите е акцентът в материал от 2.8.2012 г., озаглавен „От ООН към България: Жените не се представят като секс обекти или стока“³². В материала се разглежда процедурата по докладване пред Комитета на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените, странно защо обозначен в статията като „Женския комитет към ООН“.

През 2016 г. е публикувана информация относно разглеждането от страна на Комитета по правата на детето на периодичния доклад на България за спазването на правата на децата у нас³³. Статията се отнася до етапа на конструктивен диалог между Комитета и представители на правителството на България, след който Комитетът отправя заключителните си бележки във връзка с представения от страната доклад.

Материал, посветен на разглеждането на същия доклад на България пред Комитета по правата на детето, се открива и на още един сайт – този на национална мрежа за децата, в материал, озаглавен „Комитета по правата на детето на ООН разглежда доклад за спазването на правата на децата в България“³⁴, също от месец май 2016 г.

Пак на същия сайт се открива и материал, посветен на дейността на Комитета за премахване на расовата дискриминация, според който „Българските институции не са дейни срещу расовата дискриминация“³⁵. В статията се акцентира върху представените от Комитета за премахване

³¹ Вж. <https://news.bg/politics/v-oon-zagrizeni-za-pravata-na-detsata-v-balgariya.html> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³² Вж. <https://dnes.dir.bg/politika/sex-zheni-prava-oon-11698431> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³³ Вж. <http://www.cross.bg/detizata-deteto-pravata-1509418.html#Xcv-q-gzZPY> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³⁴ Вж. <https://nmd.bg/komiteta-po-pravata-na-deteto-na-oon-razglezhda-doklad-za-spazvaneto-na-pravata-na-detsata-v-balgariya/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³⁵ Вж. <https://nmd.bg/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%8A%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BE%D0%BD-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B0%D1%85%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BE/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

на расовата дискриминация заключителни бележки към Република България във връзка с прегледа на консолидираните XX–XXII периодични доклади на България относно изпълнението на задълженията на страната по Международна конвенция за ликвидиране на всички форми на расова дискриминация.

Същата процедура по защита на консолидираните XX–XXII периодични доклади на България пред Комитета за премахване на расовата дискриминация е обект на представяне и на един специализиран сайт – <http://detainedinbg.com/bg>, където е поместена статия със заглавие „Комитет на ООН критикува България за задържането на търсещи закрила и подканва страната да разработи мерки за регуларизация на мигранти“³⁶.

Интересът на новинарските издания е привлечен по-късно през 2017 г. от „Наш доклад пред Комитета против изтезанията“³⁷. Акцентът в статията е върху защитата от страна на България на Шестия периодичен национален доклад пред Комитета срещу изтезанията по време на 62-та му сесия в Женева на 20 и 21 ноември 2017 г.

В края на същата 2017 г. в медиите се прокрадва информация и относно критиката, отправена за пореден път от Комитета срещу изтезанията към България в заключителните му бележки по отношение на шестия периодичен доклад, представен от България³⁸.

Интересно е да се отбележи, че изненадващо тази информация във връзка с процедурите на докладване е разпространена отново два дни по-късно от друга медия под сходно заглавие – „Комитетът на ООН против изтезанията с остри критики срещу България“³⁹.

„Дневник“, от своя страна, обръща внимание през 2018 г. на големия брой препоръки, отправени от Комитета за правата на човека заради

³⁶ Вж. <http://detainedinbg.com/bg/2017/05/26/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%BE%D0%BE%D0%BD-%D0%BA%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D0%B1%D1%8A%D0%BB%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B8%D1%8F-%D0%B7%D0%B0-%D0%B7/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³⁷ Вж. https://www.standartnews.com/bulgariya-politika/nash_doklad_pred_komiteta_protiv_iztezaniyata_na_oon_-365340.html [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³⁸ Вж. <https://www.mediapool.bg/komitetat-na-oon-protiv-iztezaniyata-za-poreden-pat-kritikuva-bulgaria-news272842.html> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

³⁹ Вж. <https://dariknews.bg/regioni/veliko-tyrnovo/komitetyt-na-oon-protiv-iztezaniyata-s-ostri-kritiki-sreshtu-bylgariia-2066054> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

неспазване на човешките права⁴⁰ в България съгласно Международния пакт за граждански и политически права.

Интересна е информацията за поискана оставка на председателя на Агенцията за хората с увреждания във връзка с процедурата на докладване. Материалът е със заглавие „Не аз, а правителството пише докладите пред ООН“⁴¹ и се отнася до процедурата по разглеждане през 2018 г. на първоначалния доклад на България пред Комитета за правата на хората с увреждания.

Отново темата за представен пореден периодичен доклад е привлякла интереса на сайта <https://nasoki.bg/>⁴². В статия със заглавие „България представи своя шести периодичен доклад пред Комитета за икономически, социални и културни права“ се разглежда процедурата по защита през февруари 2019 г. на Шестия периодичен национален доклад на България по Международния пакт за икономически, социални и културни права.

Заклучение

В заключение може да се направи следният извод.

Макар че България изпълнява сравнително своевременно задълженията си, поети по силата на международни договори в областта на правата на човека, да представя своите периодични доклади за изпълнението на предвидените по тези договори задължения, очевидно от направения преглед на медийното отразяване на тези процедури е, че далеч не се изпълняват препоръките в т. нар. заключителни бележки на съответните Комитети, до които се адресират докладите, за широко разпространение, превод и публично огласяване на текста на самите доклади, както и на текста на заключителните бележки на съответния Комитет по тях. Не е изпълнена и препоръката такова разпространение да бъде на български

⁴⁰ Вж. https://www.dnevnik.bg/bulgaria/2018/11/02/3338663_komitet_na_oon_otpravia_desetki_preporuki_kum/ [прегледан на 31 декември 2019 г.]

⁴¹ Вж. <https://clinica.bg/6088-%D0%9D%D0%B5-%D0%B0%D0%B7--%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%82%D0%BE-%D0%BF%D0%B8%D1%88-%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4-%D0%9E%D0%9E%D0%9D> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

⁴² Вж. <https://nasoki.bg/balgariya-predstavi-svoja-shesti-periodichen-doklad-pred-komiteta-na-oon-za-ikonomicheski-sotsialni-i-kulturni-prava/> [прегледан на 31 декември 2019 г.]

език, който е официалният език в Република България. Несъмнено този пропуск сериозно затруднява самото разбиране на механизмите на наблюдение на изпълнението от България на международнопости задължения, както и резултатите от тяхното прилагане.

Желателно е занапред да бъдат изпълнявани по-прецизно отправените от Комитетите препоръки за широко разпространение на докладите и на отправените във връзка с тях препоръки, за да се запознае обществеността с тази значима дейност и да се засили интересът към по-масовото разбиране и осмисляне на тези процедури, които са от значение за повишаването на равнището на спазването на правата на човека в България.

За контакти: kyocheva@nbu.bg

ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ЧЛ. 40, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**гл. ас. д-р Николета Кузманова
и гл. ас. д-р Капка Георгиева
Юридически факултет
на Софийския университет „Свети Климент Охридски“**

The exhibition is aimed at clarifying the addressees, the content of the restriction and the method of its implementation under Art. 40, para. 2 of the CRB. It is justified that the provision is addressed to the tools of mass media, whether it is the social media, television, radio, etc. On this basis, it is stated that the restrictions are directed to the content of both printed editions and any other medium and provision could not be implemented without the development of the regulation at a level of ordinary legislation. This article is reviewing the options for applying Art. 40, para. 2 of the CRBs as well as conclusions are drawn about the possibilities for their implementation.

Keywords: Constitution, Freedom of the Mass Media, Restrictions, Art. 40, para. 2 of the Constitution of the Republic of Bulgaria

§ 1. Общи положения

Промяната на общественно-политическите условия през 1989 г. и приемането на Конституцията на Република България (КРБ) през 1991 г. обективно предизвика поставянето на акцент на научните анализи върху съдържанието на основните права и свободи на гражданите. Обективно, не защото с КРБ от 1991 г. за първи път се създава уредбата им¹, а защото именно с нея се поставя началото на създаването и развитието на гражданското общество и правовата държава, в които основна ценност е човекът².

¹ Всички български конституции преди КРБ от 1991 г. са съдържали уредба на основните права и свободи на гражданите – глава XII от Търновската конституция „За гражданите на Българското Княжество“, Глава VIII от Конституцията на НРБ от 1947 г. „Основни права и задължения на гражданите“ и Глава III от Конституцията на НРБ от 1971 г.

² Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България, С., 1993, с. 43.

Този извод е съотносим и към научните юридически изследвания с обект правото на мнение (членове 39–41 от КРБ) като основно право на гражданите, установено в КРБ. Предвид на това, че предметът на всяка правна наука се определя от предмета на правно регулиране на съответния ѝ правен отрасъл, изясняването на съдържанието на това право на гражданите, особеностите му и връзката му с другите основни права и свободи на гражданите е основно обект на изследване от конституционноправната наука³. Това е така, защото чрез неговото упражняване гражданите участват в осъществяването на публичната власт и народния суверенитет, а тези обществени отношения, които възникват в гражданското общество с активното участие на гражданите, са предмет на правно регулиране на отрасъла Конституционно право⁴.

Макар уредбата на правото на мнение в КРБ да е формулирана в чл. 39, именно в научните изследвания с обект това право се изяснява и характеристиката му като комплексно – право, което инкорпорира няколко основни права на гражданите. Едното от тях е свободата на печата и другите средства за масова информация⁵, чиято уредба се съдържа в чл. 40 от КРБ. Самостоятелното му обособяване в правна разпоредба постига едновременно две важни цели – установява тази свобода като основна на ниво Конституция и гарантира нейното упражняване чрез забраната за цензура (чл. 40, ал. 1 КРБ).

Като отчита, че разпространяването на мнение чрез средствата за масова информация дава обективната възможност за въздействие върху мисленето на неограничен кръг лица и формирането на обществените

³ Напр. Стойчев, Ст. цит. съч., с. 147; Киров, Пл. Върху правото на мнение, сб. Конституционни изследвания 2012–2013: Конституционноправна защита на основните права и свободи. УИ „Св. Климент Охридски“, С., 2014, с. 40–59; по-подробно вж. и Киселова, Н. Политически права на българските граждани, с. 233–270 и цитираната там литература.

⁴ Стойчев, Ст. цит. съч., с. 7

⁵ Киселова, Н. цит. съч. 232–233. В свое решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. Конституционният съд (КС) във връзка с тълкуването на чл. 39, чл. 40 и чл. 41 от КРБ определя правото на мнение като родово понятие и своеобразно „право-майка“, което обединява свободата на словото, свободата на печата и другите средства за масова информация и правото на информация. На това основание КС използва понятието „комуникационни права“, като обединява в неговото съдържание правото на мнение, свободата на словото и правото на информация. Тази теза има и своето нормативно изразяване в чл. 10 от Конвенцията за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), който включва в съдържанието на свободата на мнение свободата на словото и правото да се получава и разпространява информация.

нагласи⁶, в чл. 40, ал. 2 от КРБ конституционният законодател изрично определя и ограничения за упражняването на тази свобода. Тези ограничения са изцяло в рамките на общото основание за установяване на основания за ограничения за упражняването на основните права и свободи на гражданите⁷ – с оглед защитата на обществения интерес и държавността⁸. За разлика от другите норми с такова приложно поле в КРБ, разпоредбата на чл. 40, ал. 2 не се изчерпва с посочване на основанията за ограничаването на упражняването на свободата на средствата за масова информация. Тя съдържа и правните последици при проявление на някое от основанията, както и указание, че те могат да възникнат само от съдебен акт.

Използването на този различен подход при формулирането на чл. 40, ал. 2 КРБ поражда редица въпроси, които са от значение за прилагането ѝ. Отговорите за тях следва да се търсят чрез комплексно прилагане на принципите и правилата на няколко правни отрасли – конституционно право, административно право и наказателно право. Само по този начин биха могли да се направят прецизно изводите относно правната същност на основанията за ограничаване на това основно право и неблагоприятните последици при тяхното проявление. Не по-малко важен е и въпросът за адресата на чл. 40, ал. 2 от КРБ, предвид видовете средства за масова информация, които са били познати при създаването на нормата и тези към настоящия момент.

§ 2. Адресат на ограничението по чл. 40, ал. 2 от КРБ

2.1. Необходимост от определяне на адресата

Определянето на адресата на ограничението по чл. 40, ал. 2 КРБ е от съществено значение предвид комплексния характер на правото на мнение. На същото основание уредбата в тази част прави ясно разграничение на ограниченията за всяко от правата, които са обединени от това основно право – свободата на словото, свободата на средствата за масова информация и правото да се търси, получава и разпространява информация. И няма как да бъде друго. Свободата на словото и правото на информация са относими към гражданите. Разпространението на тяхното мнение, както и получаването и разпространението на информация от

⁶ В този смисъл Стойчев, Ст. цит.сч., с. 147.

⁷ Напр. ограниченията по чл. 37, ал. 2 КРБ (относно правото на вероизповедание); чл. 39, ал. 2 КРБ (относно правото на мнение), чл. 41, ал. 1, изр. 2 КРБ (относно правото на информация) и др.

⁸ Пак там.

гражданите не се ограничава само чрез използването на средство за масова информация. Затова и уредбата в чл. 39 от КРБ (относно свободата на словото) и чл. 41 от КРБ (относно правото на информация) е с адресат гражданите като титуляри на тези права и съдържа самостоятелни ограничения на тези основни права (чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1, изр. 2 от КРБ).

Систематичното място на чл. 40 от КРБ е израз на вътрешната логика на конституционната уредба в тази ѝ част. Тя определя самостоятелното значение на свободата на средствата за масова информация и е насочена към самите средства като способ за разпространение на мнение. На това основание в чл. 40, ал. 2 от КРБ са формулирани отделно ограничения на тази свобода.

2.2. Видове адресати на ограничението по чл. 40, ал. 2 КРБ

Терминът „средства за масова информация“ традиционно няма легална дефиниция в българското законодателство. Той може да се определи като такъв с общо известно съдържание – средство, чрез използването на което информацията може да достигне до неограничен брой лица.

Видовете адресати, които конституционният законодател има предвид към момента на приемането на КРБ, следва да се определят чрез систематичното тълкуване на чл. 40, ал. 2 във връзка с ал. 1 и § 6 от Преходните и заключителните разпоредби на КРБ. В чл. 40, ал. 1 КРБ се съдържа неизчерпателно изброяване на „средствата за масова информация“, познати към същия момент – печат и други средства за масова информация. А кои средства се включват в групата на „други“, изводът се прави от съдържанието на § 6 – радио, телевизия и информационна агенция⁹. Законодателството в сферата на средствата за масова информация обаче не използва термина „средства за масова информация“. Нещо повече в различните специални закони през различните периоди на приемането им се въвеждат различни други термини. Напр. Законът за радиото и телевизията от 1996 г. (отм.) използва „радио- и телевизионни организации“ с легално определение в § 1, т. 4 от Допълнителните му разпоредби. Действащият Закон за радиото и телевизията¹⁰ въвежда термина „доставчик на медийна услуга“ с легална дефиниция в чл. 4, ал. 1. Същият термин се среща и в Изборния кодекс с легална дефиниция в § 1, т. 16 от Допълнителните му разпоредби. Наред с него обаче Изборният кодекс използва и „печатни медии и онлайн новинарски емисии“

⁹ Към 1991 г. това са Българската национална телевизия (БНТ), Българското национално радио (БНР) и Българската телеграфна агенция (БТА).

¹⁰ Обн., ДВ, бр. 138 от 24.11.1998 г.; посл. изм. и доп., бр. 106 от 21.12.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.

(глава дванадесета, раздел III), а в определението за „медийна услуга“ по § 1, т. 16 от Допълнителните разпоредби на същия нормативен акт са включени и „медии, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи“. А Законът за електронните съобщения¹¹, в чието приложно поле са правилата за пренасяне, излъчване, предаване или приемане на знаци, сигнали, писмен текст, изображения, звук или съобщения от всякакъв вид чрез проводник, радиовълни, оптична или друга електромагнитна среда, използва термина „предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги“.

Независимо от това терминологично разнообразие, всички тези средства безспорно имат характеристиката на такива за масова информация, защото чрез използването на всяко от тях информацията достига до неограничен брой лица и предоставяната от тях услуга може да бъде определена като такава в обществен интерес¹². И именно поради тази им характеристика всички те са адресати на ограничението по чл. 40, ал. 2 от КРБ. И няма как тълкуването да бъде друго. Развитието на информационните и съобщителните технологии въвежда нови способности за масово разпространение на информация наред със съществувалите към момента на приемането на КРБ. Мъдростта на конституционния законодател, че не може да изброи всички такива средства, е изразена в текста на самия акт – чл. 40, ал. 1, именно чрез използването на общата формулировка „средства за масова информация“. Така водещият признак е способността на средството да разпространи информацията до неограничен брой лица, а не дали средството има характеристика на медия или не.

Този извод се подкрепя и от начина на определяне в чл. 40, ал. 2 КРБ на предмета, подлежащ на спиране и конфискация – печатно издание или друг носител на информация. Подкрепата на обратното виждане би означавало да се приеме, че Конституцията изначално създава неравнопоставеност, като изключва от приложното поле на ограничението по чл. 40, ал. 2 онези средства за масова информация, които не са медии. Проблемите по прилагането на тази конституционна норма се пораждат не от ограничения кръг на адресатите ѝ, а от липсата на правила, които са установени на ниво специален закон за различните видове средства за масова информация.

¹¹ Обн., ДВ, бр. 41 от 22.05.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 74 от 20.09.2019 г.

¹² В този смисъл и Симеонова, Г. Прилагане правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение. В: *Медиите в България: 30 години по-късно*. София: Нов български университет, 2020, 255–274.

§ 3. Основания за прилагане на чл. 40, ал. 2 КРБ

Изричната уредба на основанията за ограничение на свободата на средствата за масова информация също е свързана с комплексния характер на правото мнение. Свързана, защото уредбата е последователно развита в зависимост от адресата на ограниченията. Гражданинът като титуляр на правото на мнение следва да съобразява неговото упражняване с основанията за ограничение по чл. 39, ал. 2 КРБ. Същият адресат при упражняване на правото да търси и разпространява информация следва да съобразява упражняването му с основанията за ограничение по чл. 41, ал. 1, изр. 2 КРБ.

Основанията за ограничение по чл. 40, ал. 2 КРБ са с адресат средствата за масова информация, тъй като разпоредбата систематично е поставена в уредбата на свободата на средствата за масова информация. Безспорно е, че тези основания могат да се проявят само в съдържанието на разпространяваната информация. Безспорно е и, че авторът на съответната информация винаги е физическо лице. Наличието на самостоятелна уредба на основания, насочени към средството за масова информация, което разпространява тази информация, е предназначено да гарантира и неговата отговорност именно за нейното разпространение, независимо от отговорността на автора на тази информация.

Систематичният анализ на основанията по чл. 40, ал. 2 КРБ с другите конституционни норми със сходна уредба (чл. 37, ал. 2 (относно свободата на вероизповеданието); чл. 39, ал. 2 и чл. 41, ал. 1, изр. 2 КРБ) показва идентичност на уредбата в общия начин на формулиране на тези основания. Различията се проявяват именно с оглед адресатите на ограниченията.

При другите конституционни ограничения за упражняването на основни права, тяхното нарушаване е резултат от поведението на гражданина – титуляр на правото.

Ограниченията по чл. 40, ал. 2 КРБ са насочени към съдържанието на продукта – печатно издание или друг носител на информация, които средството за масова информация разпространява. А чрез предвидените в нормата правни последици – спиране и конфискация на такъв продукт, средството за масова информация се лишава от възможността да го разпространи.

3.1. Съдържание, което накърнява добрите нрави

3.1.1. Същност на категорията „добрите нрави“

Придаването на правно значение на нравствено-етични категории е познат подход при формулирането на ограниченията на основни права.

Различията между другите конституционни норми, които ги използват (чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1, изр. 2 КРБ) и основаниято по чл. 40, ал. 2 КРБ е в обхвата на съдържанието на съответната категория. Чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1, изр. 2 КРБ свързват ограничението с по-широката нравствено-етична категория – морала като правила, които намират приложение във всяко социално поведение¹³. Това е така, защото адресат на ограниченията са гражданите като правни субекти.

Член 40, ал. 2 КРБ използва пак нравствено-етична категория „добрите нрави“, която е с по-тясно съдържание. Добрите нрави са категорията, с която правото установява изискването за честност, коректност и благоприличие на страните по правоотношенията. Тези морални изисквания следва да бъдат съблюдавани при осъществяването на юридически факт и правоотношения¹⁴. Предвиждането на тази категория тук има свое логично обяснение. Разпоредбата на чл. 40, ал. 2 КРБ има за адресат правни субекти по правно-организационната си форма и тяхното поведение, за което е предвидено това ограничение, обективно се осъществява само чрез участието им в правоотношения.

3.1.2. Определяне на съдържанието като накръняващо добрите нрави

Като нравствена категория „добрите нрави“ няма установено юридическо съдържание. Те са продукт на духовното развитие на обществото, формиран под влияние на традициите, религията, науката и други неюридически фактори. Създават се постепенно и без участието на държавата¹⁵. През различните етапи на развитие на обществото се променят и измеренията на добрите нрави. И въпреки това, именно поради генезиса на тяхното формиране, определени нрави остават непроменени. Добрите нрави са едновременно статична и динамична величина, което изисква използване на обективен критерий за определяне кога ще е налице накръняването им в съдържанието на печатно издание или друг носител на информация.

Предвид санкционния характер на чл. 40, ал. 2 КРБ, такъв критерий би могъл да се установи само в изрична уредба на ниво закон чрез формулирането на състави на правонарушения. Това е начинът, по който се изпълнява в пълен обем изискването на принципа на законност като

¹³ По-подробно за съотношението „правила на морала – добрите нрави“ вж. Павлова, М. Гражданско право Обща част, том първи, Софи-Р, С., 1995, с. 81–82.

¹⁴ Пак там, с. 82.

¹⁵ Пак там, с. 80

основен принцип на наказателното и на административното право в аспекта му за законоустановеност на съответните им правонарушения. В същата насока следва да се разглежда и тезата на Конституционния съд, изразен в Тълкувателното решение № 7/04.04.1996 г., по к.д. № 1/1996 г., че „не във всички случаи е необходимо да е налице ефективно накърняване (*на добрите нрави* – б.а.); в някои случаи неблагоприятните последици спрямо защитаваната друга ценност може да настъпят по-късно, така че да съществуват основания за налагане на мярката по чл. 40, ал. 2“¹⁶. Преценката, че има такова, се изразява именно в признаците на законов състав на правонарушение, чрез чието прилагане следва да се предотврати настъпването на евентуалните бъдещи отрицателните последици от представеното пред широката аудитория съдържание, накърняващо добрите нрави. Но за да може да се осъществи това прилагане и то чрез толкова значително ограничение – спиране и конфискация на носителя на информация, е необходима подробна законова уредба. Да се приеме, че е достатъчна уредбата в чл. 40, ал. 2 от КРБ би означавало да се приравни на правно основание субективната преценка на решаващия орган без да има гаранции срещу неправомерно ограничаване на свободата на средствата за масово осведомяване.

Този извод не влиза в противоречие с принципа на непосредственото приложение на конституционните разпоредби (чл. 5, ал. 2 КРБ). Дори напротив. Факт е, че преобладаващата част от конституционните норми са правни норми с висока степен на абстрактност, които изискват доразвиване по определен начин в обикновеното законодателство¹⁷. И то не само когато самата конституционна норма предвижда законова делегация. Като допълнителен аргумент може да се приеме и изложеното в правната теория становище, че прякото действие на Конституцията е най-неефективно именно в сферата на основните права¹⁸. Това е така, защото за тях превантивната функция на конституционните разпоредби на практика е неприложима. Конституционната норма ще влезе в действие едва в един последващ момент – след нарушаването на основното право или свобода. Така нейният ефект е само и единствено възстановителен, но не и превантивен.

¹⁶ Решението визира хипотезите, при които накърняването на добрите нрави се отразява върху развитието на децата и младите хора, формирайки у тях за в бъдеще агресивно, неморално или друго негативно поведение и отношение.

¹⁷ Стойчев, Ст. цит. съч., с. 11.

¹⁸ Танчев, Е. Въведение в конституционното право, Сиби 2003, с. 425.

Необходимостта от доразвиване на чл. 40, ал. 2 от КРБ е обоснована и от това, че категорията „добрите нрави“ е в много голяма степен субективна категория. Макар основана на общоприетите морални норми към съответния момент от развитието на обществото, ако няма обективна правна уредба, ще сме изправени пред изцяло субективна преценка на правоприлагащия орган. А с оглед предвидените в чл. 40, ал. 2 КРБ последици – спиране и конфискация на печатно издание или друг информационен носител, това означава Конституцията да позволява практически неограничена намеса на държавата в дейността на средствата за масова информация. Такова тълкуване безспорно не може да се сподели, тъй като изводът от него води до обезсмисляне на съществуването на конституционната норма, т.е. какво налага изчерпателното уреждане на основанията за ограничението на свободата, ако нормата може да се прилага произволно от решаващия орган.

С оглед изложените аргументи и анализът на действащото законодателството към настоящия момент за определянето кое съдържание накарнява добрите нрави, би могла да намери приложение уредбата в Наказателния кодекс относно престъплението „порнография“, чийто предмет е „порнографски материал“. Въз основа на нея като накарняващо добрите нрави следва да се определи съдържанието на печатно издание или на други носители на информация, което отговаря на характеристиките за „порнографски материал“ по смисъла на чл. 93, т. 28¹⁹ от Наказателния кодекс (НК) – „изготвен по какъвто и да е начин, неприличен, неприемлив или несъвместим с обществения морал материал, чието съдържание изобразява реално или симулирано блудствено действие, съвкупление, полово сношение, включително содомия, мастурбация, сексуален садизъм или мазохизъм, както и похотливо показване на половите органи на лице“. Приложението на разпоредбата на чл. 40, ал. 2 КРБ в този случай изисква установяването на описаните характеристики чрез използване на специални знания и опит в областта на науката и изкуството. Те са необходими, за да се направи по безспорен начин за конкретния случай разграничението между произведение на науката или изкуството и порнографски материал.

Наред с изричната правна уредба обаче хипотези на нарушаване на „добрите нрави“ са формулирани и в цитираното по-горе Тълкувателно решение на Конституционния съд. Според него такива са и случаите, когато средството за масова информация публикува или показва съдържание, което би могло да повлияе негативно върху формирането на под-

¹⁹ Обн., ДВ, бр. 38 от 2007 г.; изм., бр. 74 от 2015 г.

растващите. В тази насока е и практиката на ВАС, свързана със съдържанието на медийните услуги. В решенията си съдът изрично посочва, че „показването на сцени с агресивно съдържание има негативен ефект, изразяващ се в усвояване на агресивно поведение и нагласи, безразличие към насилието и страх от насилие чрез преследване у малолетните и непълнолетните²⁰“.

3.2. Съдържание, което съдържа призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността

3.2.1. Същност на призивите с изброената насоченост

За разлика от нравствената категория „добрите нрави“, призивите за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността имат конкретни юридически измерения. По същество всички изброени насоки на призивите са мотивиране за извършване на престъпление.

Самостоятелното обособяване на призивите за насилствена промяна на конституционно установения ред и за насилие над личността само поставя акцент относно вида на престъпленията, към които се призовава. При призивите за насилствена промяна на конституционно установения ред мотивацията би могла да е насочена към извършване на престъпление против Републиката по глава първа от Особената част на НК (напр. измяна). А при призивите за насилие над личността мотивацията би могла да е насочена към което и да е от престъпленията, чрез които се засяга неприкосновеността на личните права (напр. убийство, телесни повреди, принуда и др.).

3.2.2. Съдържание, което съдържа призови с изброената насоченост

Печатно издание или друг носител на информация може да съдържа призови с описаната в чл. 40, ал. 2 КРБ насоченост в няколко хипотези.

Първата хипотеза е налице, когато съответният призив е изрично изразен чрез слово. Например в репортаж или статия се призовават гражданите да убиват всеки представител на определен етнос или да обявят независимост на територията на определена област като за целта завземат сградата на областната управа и тези на общинските управи на територията на областта.

²⁰ Така Решение № 6284/28.06.2002 г. по адм.д. № 1819/2002 г., V отд. на ВАС.

Втората хипотеза обхваща случаите, когато съответният призив не е изрично изразен, но въпреки това съдържанието на печатното издание или на другия носител на информация да може да се определи като съдържащо призови със съответната насоченост. Например предизборен клип²¹, в който едно физическо лице влиза в стая, в която има множество други хора, изважда средство, което има видими прилики с огнестрелно оръжие, насочва го към другите хора и част от тях падат на пода по начин, по който биха паднали, ако са застреляни. На фона на този клип в долния край на екрана стои надпис „Само ние можем!“.

§ 4. Ред за прилагане на чл. 40, ал. 2 КРБ

4.1. Общи положения

За разлика от другите конституционни ограничения за упражняването на основни права, разпоредбата на чл. 40, ал. 2 КРБ освен основания съдържа и елементи на производство и правни последици от него. Буквалното тълкуване на чл. 40, ал. 2 във връзка с чл. 5, ал. 2 КРБ би довело до извода, че прилагането на чл. 40, ал. 2 е непосредствено. Тоест държавата може да инициира и приключи производство по отношение на средство за масова информация единствено и само на основание чл. 40, ал. 2 КРБ. Този извод обаче не може да се сподели.

Разпоредбата на чл. 40, ал. 2 КРБ има характеристиката на санкционна норма. Това е така, защото тя предвижда намеса от страна на държавата в правната сфера на правен субект – средство за масова информация, чрез прилагане на средство за държавна принуда – спиране и конфискация на печатно издание или друг носител на информация. Според действащото ни законодателство упражняването на държавна принуда може да се осъществи за поведение, което проявява степен на обществена опасност и поради това е обявено за административно нарушение или за престъпление и е основание за реализацията на съответния вид юридическа отговорност по ред, предвиден в съответния закон.

4.2. Неприложимост в наказателното производство

Както вече беше посочено по-горе в настоящото изложение, възможно е съдържанието на информацията да отговоря на признаци на състав на престъпление. Предвид принципа за личната наказателна отговорност в българското наказателно право (чл. 35, ал. 1 от НК), наказателно

²¹ <https://offnews.bg/politika/vazrazhdane-pusna-skandalen-klip-s-razstrel-na-deputati-video-703811.html>

производство може да се осъществи само по отношение на физическото лице – автор на информацията. По отношение на средството за масова информация не може да се реализира този вид юридическа отговорност. Поради това и доколкото носителят на информацията в тези случаи може да е предмет на престъплението, то за неговото отнемане следва да се приложат основанията и правилата за отнемане на предмета при условията, определени в чл. 53 от НК. Но спирането и конфискацията на печатното издание или друг носител на информация по чл. 40, ал. 2 от КРБ по отношение на средството за масова информация не би могло да се осъществи в рамките и по правилата на наказателното производство.

4.3. Неприложимост в административнонаказателното производство

Основанието за реализация на административнонаказателната отговорност е извършено административно нарушение. Член 2 от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН) изрично определя, че „деянията, които съставляват административни нарушения, и съответните за тях наказания, се определят със закон или указ“. Систематичното тълкуване на чл. 2 от ЗАНН във връзка с чл. 40, ал. 2 от КРБ може да доведе до извода, че ограниченията по чл. 40, ал. 2 КРБ по същество са състави на административни нарушения, установени в самата КРБ. А на основание чл. 5, ал. 2 от КРБ конституционната разпоредба има непосредствено действие, т.е. принципа за законоустановеност на административното нарушение е спазен. Така чрез тълкуване би могло да се определи основанието за отговорността.

За прилагането на чл. 40, ал. 2 от КРБ обаче е необходимо и да се определи по безсъмнен начин кой е оправомощеният орган да инициира производство и по какъв ред следва да го направи. Това е така, защото чл. 40, ал. 2 от КРБ изисква предвидените в същата норма средства на държавна принуда по отношение на средството за масова информация – спиране и конфискация на печатното издание или друг носител на информация, да се постановят със съдебен акт. Разпоредбата не съдържа указание кой орган следва да сезира съда и в рамките на какво по характер производство. Именно тази констатация дава основание да се направи извод, че отговорът на тези въпрос следва да се търси в специалните закони, които уреждат правилата за функциониране на различните средства за масова информация.

Анализът на специалното законодателство в тази му част показва, че към момента уредбата за различните видове средства за масова информация се съдържа в различни закони. По отношение на доставчи-

ците на медийни услуги се прилага Законът за радиото и телевизията, а предвид законовата дефиниция за „медийни услуги“²² в обсега на регулация по този закон са радиата и телевизиите като средства за масова информация. Средства за масова информация обаче са и предприятията, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, доколкото те разпространяват информацията чрез електромагнитна среда. Уредбата на тяхната дейност се съдържа в Закона за електронните съобщения. По отношение на дейността на информационните агенции уредба има само по отношение на Българската телеграфна агенция в едноименния ѝ закон. И независимо, че към момента на приемане на КРБ през 1991 г. едно от най-разпространените средства за масова информация са печатните медии от тогава и до сега Закон за печата няма.

4.3.1. Компетентни органи за инициране на производство за спиране и конфискация

Доколкото прилагането на чл. 40, ал. 2 КРБ изисква преценка дали съдържанието на печатното издание или друг информационен носител е накърняващо добрите нрави или съдържа призови за насилствена промяна на конституционно установения ред, за извършване на престъпление или за насилие над личността, органът, който би иницирал производството, следва да притежава и правомощия на по наблюдение на съдържанието, които да са предвидени в специалния закон.

Предвид липсата на Закон за печата за тези средства за масова информация такъв орган няма.

От анализа на съществуващото специално законодателство се установява, че такива правомощия няма уредени и по отношение на средствата за масова информация, които разпространяват информация по електронен път, различен от радио и телевизия. Това е така, защото чл. 2 от Закона за електронните съобщения изрично определя, че законът не се прилага за съдържанието на електронните съобщения. Поради това уредбата в него не предвижда функции по наблюдение на съдържанието на информацията, която се разпространява по този начин.

Законът за Българската телеграфна агенция на практика определя самоконтрол от страна на агенцията за съдържанието на разпространяваната от нея информация.

Правомощия по наблюдение на съдържанието на разпространяваната информация от радиа и телевизии има възложени на Съвета за електронните медии (СЕМ) по Закона за радиото и телевизията. Дори и

²² Чл. 2 от Закона за радиото и телевизията.

да приемем, че той е орган, който може да сезира съда при установено съдържание, което да отговоря на основанията по чл. 40, ал. 2 КРБ, ще сме изправени пред празнота в уредбата, която произтича от неяснотата във вида на предвидените мерки на принуда – спиране и конфискация. За определянето вида на мерките са възможни няколко насоки на разсъждение.

4.3.2. Правна същност на спирането и конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ

4.3.2.1. Принудителна административна мярка, имуществена санкция или отнемане на предмета на правонарушението

Спирането на печатно издание или друг носител на информация би могло да се определи като принудителна административна мярка за отстраняване на вредните последици от извършено административно нарушение, по смисъла на чл. 22 от ЗАНН. Член 23 от същия нормативен акт изисква обаче, закон да определя органите, които прилагат съответната принудителна административна мярка, начинът за нейното приложение и редът за обжалването ѝ. А такава уредба в Закона за радиото и телевизията не се съдържа. Поради това ако се постанови спиране на излъчването, макар и на основание конституционна норма, то би било незаконосъобразно.

Дори и да приемем, че спирането ще е законосъобразно на някакво друго основание, възниква следващ въпрос – конфискацията, която чл. 40, ал. 2 КРБ предвижда каква мярка на държавна принуда е – имуществена санкция за административно нарушение или отнемане на предмета на административното нарушение като мярка, налагана наред с наказанието? Ако приемем, че е имуществена санкция, ще сме изправени пред хипотезата конституционна норма да я предвижда без да е определен размера ѝ, както и без да е определен органът по изпълнението ѝ. Ако приемем, че конфискацията всъщност е отнемане на предмета на административното нарушение, ще сме изправени пред хипотеза на административно нарушение, за което няма предвидено основно административно наказание. Основанието за тези изводи е, че в Закона за радиото и телевизията не се съдържа уредба на тези хипотези.

4.3.2.2. Административна принуда и обезпечителна мярка за реализирането ѝ

В същата насока на предположения е възможно и още едно тълкуване – да се приеме, че конфискацията е форма на административна принуда, а спирането е обезпечителна мярка за реализирането ѝ. Базово за това съждение обаче е изясняването какво представлява всъщност

конфискацията? Видно е, че тя не може да се определи като наказание по смисъла на Наказателния кодекс, защото не е възможно да се реализира наказателна отговорност по отношение на средство за масова информация. Средствата за масова информация са юридически лица, а по българското наказателно право наказателната отговорност е лична на физическото лице, което със собствено поведение е реализирало състав на престъпление. Ако се приеме, че конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ е наказание по смисъла на НК, това би означавало да се признае, че в конституционна норма е установено неравенство между правните субекти – ако субектът е физическо лице може да се наложи конфискация, но ако е юридическо лице не може. Нещо повече, ако субектът е юридическо лице по отношение на него няма да се прилага никаква форма на държавна принуда. А такъв извод категорично не може да се сподели.

Конфискацията не би могла да се определи и като административно наказание, защото според ЗАНН отнемането е субсидиарна мярка на принуда, която се прилага „наред с предвидените в чл. 13 административни наказания“ (чл. 20, ал. 1 ЗАНН).

Трудно би могло да се приеме и, че конфискацията в случая преследва целите на наказанията, така както те са формулирани в българското законодателство²³ и изяснени в правната теория, а именно предупредителна, превъзпитателна и репресивна²⁴.

При систематичното тълкуване на разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 на чл. 40 от КРБ, може да се приеме, че конфискацията всъщност е мярка, чиято главна цел е да защити основни конституционноустановени права и ценности. Тя е предназначена да препятства разпространението на информация, която накърнява добрите нрави или призовава към насилствена промяна на конституционноустановения ред, към извършване на престъпление или към насилие над личността и чрез нейното прилагане се предпазва обществото от негативното въздействие на разпространяването на такава информация. По отношение на физическото лице – автор на информацията може да се реализира наказателна или административнонаказателна отговорност, когато е осъществило състав на съответно правонарушение. На организацията би могла да бъде наложена имуществена санкция, ако са налице основанията за това. Но конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ не цели превъзпитание и предупредителна.

²³ Виж чл. 36, ал. 1 от НК и чл. 12 от ЗАНН.

²⁴ Така Дерменджиев, Ив., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. Обща част, Сиби, 2012 г., с. 318.

преждание и не е с последващо действие. Тя преследва друга цел – да не се допусне разпространението на информация с определеното в същата норма съдържание, т.е. нейното действие е превантивно.

За реалното осъществяване на конфискацията и постигането на нейната цел обаче е необходимо да се предприемат обезпечителни действия (мерки). Целта на обезпечителните мерки е да се осигури бъдещото осъществяване на определено право и това се постига чрез принудително временно ограничаване на възможността да бъдат упражнявани определени субективни права. Правната теория е категорична, че „нашето право не предписва някакъв изчерпателен каталог от обезпечителни мерки. Той (*каталогът – б.а.*) би ограничил обезпечителната защита²⁵“. Ето защо, би могло да се приеме, че спирането (препятстването на възможността за разпространение на информацията) по смисъла на чл. 40, ал. 2 от КРБ е именно такава обезпечителна мярка, която цели да осигури осъществяването на конфискацията. Без предхождащо спиране на разпространението конфискацията би била невъзможна или силно затруднена. Като отчита трудността в практическото конфискуване на множество носители на информация, които са притежание на неопределен брой лица, конституционният законодател е предвидил максимален период на действие на спирането – 24 часа. И императивно установява, че ако в този период не последва конфискация, то спирането автоматично прекратява своето действие.

На базата на изложените до тук аргументи се очертава изводът, че конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ всъщност е принудителна административна мярка с превантивен характер. Принудителните административни мерки са форма на държавна принуда, които може да бъдат реализирани и по отношение на лица, неспособни да формират вина. Това ги прави еднакво приложими както по отношение на физическите лица (вменяеми и невменяеми), така и спрямо юридическите лица. Превантивният характер на мярката се изразява това, че тя е приложена преди да е започнало изпълнението на неправомерното деяние. В разглежданата тук хипотеза – преди да е започнало разпространението на печатните издания или информацията в другите носители. Нейната е цел е изначално да препятства отрицателните последици, които биха възникнали при разпространяването на информацията, чието съдържание нарушава конституционно установените ограничения.

²⁵ Сталев, Ж., Мингова, Ан., Стамболиев, О., Попова, В., Иванова, Р. Българско гражданско процесуално право, Сиела, 2012 г., с. 1219.

Именно тези изводи – конфискацията е вид принудителна административна мярка, а спирането обезпечителна мярка по отношение реализацията на конфискацията, отговарят в най-пълна степен на духа и целта на конституционната разпоредба. Те са приложими практически по отношение на всички правни субекти, които могат да притежават качеството „средство за масова информация“ и същевременно реализират в най-пълна степен защитата на обществото и държавността от представянето на информация, която попада в кръга на конституционните ограничения.

4.3.3. Процесуален ред за прилагане на чл. 40, ал. 2 от КРБ

Липсата на законова уредба поставя и следващ въпрос – кой е компетентният орган да наложи конфискацията и как следва да действа той – служебно или само при сезиране?

Относно компетентният орган за прилагане на спирането и конфискацията конституционната разпоредба използва общата формулировка „орган на съдебната власт“, но не посочва дали този орган е съд или прокурор. Ако се приеме, че конфискацията е административно наказание, то съществува хипотетичната възможност тя да бъде наложена и от прокурор – чл. 47, ал. 1, б. „в“, предл. 2 от ЗАНН. На по-голямо основание такава възможност би могла да се обоснове и ако се приеме, че конфискацията е принудителна административна мярка. Възможността прокурор да наложи конфискация обаче трудно би могла да се сподели поради следните съображения. Конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ представлява единственото, но изключително сериозно ограничение на едно от основните конституционни права – свободата на средствата за масова информация, което се намира в пряка връзка с принципа на правовата държава и е гаранция за реалното му съществуване. То е единствената мярка, която държавата би могла да предприеме, за да защити обществото от определена информация, без това нейно действие да може да бъде определено като цензура. И обратното – превратното упражняване на правомощието, злоупотребата с него, ще бъде нецеленасочено по смисъла на чл. 146, т. 5 от АПК²⁶ и ще представлява проява на цензура. Ето защо, подобно ограничение би следвало да може да бъде наложено само и единствено при гарантирана възможност за участие на насрещната страна и равенство на страните. Следователно компетентен би могъл да бъде само съдът.

²⁶ Обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г., посл. изм., бр. 36 от 2019 г.

Съдът обаче, за разлика от прокурора, не може да действа служебно. Валиден акт той може да постанови само и единствено при редовно сезиране, когато са налице всички абсолютни процесуални предпоставки. Ето защо не по-малко важен е въпросът кой би могъл редовно да постави началото на производството? Трябва ли и сезиращият субект да принадлежи към съдебната власт или такова правомощие би могло да бъде предоставено и на други държавни органи или дори на отделни граждани или организации?

Тълкуване с извод, че началото на производството може да се постави само от прокурор или следовател е твърде ограничително. То би означавало да се възложи на прокуратурата да упражнява надзор върху съдържанието на всички средства за масова информация. Дори и да приемем, че това е възможно, основателно възниква въпроса обективно изпълнимо ли е такова правомощие от нейна страна. С оглед конституционноустановените основания за ограничаване на свободата на средствата за масова информация, би следвало сезирането да е допустимо и за органи на изпълнителната власт, които имат компетентност в областта на опазване на обществения ред и националната сигурност, както и на органите, чиито функции се отнасят до защита правата на децата, защита от дискриминацията или надзор върху дейността на средства за масова информация.

В същия контекст е и още един въпрос – на кой съд ще са подсъдни тези спорове – на съд от системата на общите съдилища, от системата на административните или от специализирания наказателен съд? Въпреки, че не съществуват правни норми относно спирането и конфискацията на печатни издания, в отделни действащи закони има разпоредби, които касаят разпространението на информация в интернет пространството. Така например в чл. 32, ал. 1 от Закона за противодействие на тероризма (ЗПТ) е предвидено правомощие на Министерство на вътрешните работи и Държавна агенция „Национална сигурност“ да подадат искане до председателя на Специализирания наказателен съд да постанови всички предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да спрат достъпа до конкретни интернет страници²⁷. Понятието „интернет страници“ включва в себе си и тези електронни съобщения, които се публикуват от средствата за масова информация в интернет пространството. По същество тази уредба в ЗПТ е специална хипотеза за спиране. Специална на първо място, защото е само по отношение на тези средства за масова информация, които се

²⁷ Обн., ДВ, бр. 103 от 2016 г.

разпространяват чрез интернет. И на второ място, защото е приложена само към тези интернет страници, чието съдържание подбужда към тероризъм или чрез които се разпространяват познания за извършване на тероризъм. Именно поради специалните основания, които попадат в обхвата на чл. 411а от Наказателно-процесуалния кодекс²⁸, законодателят е определил за компетентен Специализирания наказателен съд.

Тези основания обаче не изчерпват хипотезите по чл. 40, ал. 2 от КРБ, което, при липса на обща или друга специална нормативна уредба на законово ниво, поставя проблема за компетентния съд. Поради обоснованото по-горе в настоящото изложение изключване на възможността спирането и конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ да са в проява на наказателно преследване, следва да се отрече и компетентността на наказателния съд да ги прилага. Като форма на държавна принуда обаче те са проявление на държавната власт. Ето защо, макар и не безспорно, може да се обоснове подсъдност на съдилищата от системата на административните.

Без значение на това кой съд би бил компетентен, се поражда и още един практически въпрос – само на една съдебна инстанция ли ще се решава спорът или актът на първоинстанционния съд ще подлежи и на последващ съдебен контрол? При решаването на този проблем се сблъскват два принципа – принципът за бързина и принципът за обективност. Бързината би определила едноинстанционното разглеждане на спора, докато обективността и защитата на обществен интерес – възможността за последващ инстанционен съдебен контрол. Независимо от това кой принцип ще се приеме за водещ, би следвало въпросът да намери своето безспорно разрешение на законодателно ниво.

4.4. Неприложимост в производството за отнемане на лицензия на радио- и телевизионен оператор

В правната теория е установено, че отнемането на лицензията представлява принудителна административна мярка²⁹. По своя характер тя е репресивна, преустановителна и има изключително тежки последици за адресата, защото практически го лишава от правоспособност в съответната сфера на дейност. При веднъж отнета лицензия, субектът трябва да премине през нова процедура по ново издаване на акта, като в отделните специални закони се предвиждат различни ми-

²⁸ Обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм., бр. 83 от 2019 г.

²⁹ По-подробно виж Зиновиева, Д. Лицензионни административни актове, Сиела, 1998 г.

нимални срокове, през които то не може да кандидатства за издаване на нова лицензия.

Законът за радиото и телевизията е един от нормативните актове, предвиждащи възможност за отнемане на лицензията на радио- или телевизионни оператори. То е допустимо, когато операторът е извършил нарушения на ЗРТ (поне две едни и същи нарушения, установени по безспорен начин с влезли в сила наказателни постановления – чл. 123, ал. 1 от ЗРТ). Сред съставите на административни нарушения по този специален закон са предвидени и хипотези, които по своята същност накърняват „добрите нрави“ или подбуждат към насилие над личността по смисъла на чл. 40, ал. 2 от КРБ. Следователно може да се аргументира тезата, че отнемането на лицензията, когато основанието за това е извършване на повече от две едни и същи нарушения, накърняващи добрите нрави или изразяващи се в подбуждане към насилие над личността, представлява косвена защита по чл. 40, ал. 2 от КРБ. Тази защита се осъществява от СЕМ и подлежи на съдебен контрол. Нейната цел е именно да предпази обществото от вредното въздействие на определени послания, но действието ѝ е занапред.

Тази защита спрямо обществото се реализира, когато средството за масова информация е показало едно тенденциозно неправомерно поведение, чрез повторното извършване на едно и също нарушение, от което може да бъде направен изводът, че то и в бъдеще ще продължи да разпространява информация, чието съдържание нарушава добрите нрави или подбужда към насилие над личността. Именно затова нейното действие е занапред. И чрез нея не може да бъде ограничен достъпът до вече излъчената информация, а в ЗРТ не се предвижда конфискация на носителите на програми и предавания. Това е и основната разлика между отнемането на лицензията по ЗРТ и спирането и конфискацията по чл. 40, ал. 2 от КРБ.

4.5. Може ли чл. 40, ал. 2 от КРБ да се приложи в производството по чл. 83а и сл. от ЗАНН?

Особености на производството по чл. 83а и сл. от ЗАНН дават основание за още една нестандартна гледна точка по разглежданата проблематика. Уредбата предвижда отговорност за юридическо лице, което се е обогатило или би могло да се обогати от извършването на някое от конкретно посочените в същата норма престъпления. Посочените състави кореспондират в значителна степен с хипотезите по чл. 40, ал. 2 от КРБ. Самото престъпление следва да бъде извършено от физическо лице, което се намира в определени отношения с юридическото

лице, включително и в трудови или служебни, когато престъплението е извършено при или по повод изпълнение на възложена му от юридическото лице работа. Последната хипотеза напълно припокрива случаите на материал, изготвен от физическо лице и публикуван от средството за масова информация. За да се приложи санкционната норма на ЗАНН обаче е необходимо юридическото лице да се е обогатило или да е имало възможност да се обогати, като законодателят изрично посочва, че самата облага може да има както имуществен, така и неимуществен характер.

Възможно ли е да приемем, че облага по смисъла на ЗАНН са приходите от продажба на носителите на информация, съответно от рекламодателите в интернет? Положителен аргумент в тази насока може да се извлече от самите състави на изброените в чл. 83а, ал. 1 от ЗАНН престъпления, сред които е напр. разпространението на материали с порнографско съдържание (чл. 159 от НК). Облагата в този случай са именно приходите от продажба или реклама. Следователно може да се обоснове и изводът, че само в този случай при нарушение на чл. 40, ал. 2 от КРБ спрямо юридическото лице – средство за масова информация би могла да се реализира и отговорността по чл. 83а от ЗАНН.

Тази отговорност се реализира от съответния окръжен съд по седалището на юридическото лице. Производството обаче е санкционно, преследва цели, различни от целта на разглежданата конституционна норма и не обхваща всички възможни престъпления, които биха могли да се реализират при нарушаване на ограниченията по чл. 40, ал. 2 от КРБ. Производството не обхваща и възможността отговорността да се осъществи в хипотезата, когато авторът на материала (физическо лице) съвпада с лицето, което го разпространява и *de facto* притежава качеството „средство за масова информация“ или, казано с други думи, когато средството за масова информация е физическо, а не юридическо лице.

Налага се изводът, че спирането и конфискацията по смисъла на чл. 40, ал. 2 от КРБ не могат да се осъществят чрез производството, уредено в чл. 83а и следващите от ЗАНН. Няма обаче пречка, когато основанията за конфискуване реализират състава на някое от визираните в посочената норма на ЗАНН престъпления, средството за масова информация, което по своята правно-организационна форма е юридическо лице, да понесе и предвидената имуществена санкция, когато са налице и другите предпоставки за това.

§ 5. Заключение

Анализът в настоящото изложение дава основание да се направят няколко основни извода. На първо място, българският законодател все пак е предвидил санкции за нарушението на разглежданата конституционна норма – наказателни по отношение на физическите лица и административни спрямо юридическите лица. Но единствената разпоредба, която предвижда спиране на достъпа до конкретно съдържание и чиято функция е именно охранителна спрямо обществото и отговаря на заложената в конституционната норма цел, се съдържа в Закона за противодействие на тероризма.

На следващо място, към настоящия момент, въпреки наличието на конституционна разпоредба, защитата на обществото от публикации, предавания или програми, чието съдържание попада в обхвата на ограниченията на свободата на медиите, не е гарантирана. Този извод се основава на три причини:

- общата формулировка на някои от ограниченията, не гарантира стриктното им и ограничително прилагане. Точно обратното – тя създава предпоставки за субективно приложение на нормата, което може от една страна да доведе до произволното му реализиране, а от друга – да препятства осъществяването на защитата;
- неяснота по отношение на компетентните да поставят начало на процедурата органи и
- неяснота по отношение на компетентния да постанови спиране и конфискация орган.

Сама по себе си всяка от посочените причини е достатъчна да препятства прякото приложение на конституционната норма, а кумулативното наличие и на трите ясно обосновава нуждата от детайлизацията на нормативната уредба на ниво закон. За постигането на тази детайлизация са възможни няколко концептуални подхода.

Първият от тях е *кодификация на уредбата* за всички средства за масова информация. Негови предимства са, че дава възможност да се дефинира законово конституционния термин „средство за масова информация“, да се изведат общи правила относно начина на създаване и функциониране на средствата за масова информация и да се създадат специфични такива, където е необходимо с оглед особеностите на съответното средство. Тъй като обективно не е възможно наблюдението върху съдържанието на разпространяваната информация да се осъществява само от един държавен орган, няма пречка уредбата да пред-

види за различните средства за масова информация различни държавни органи, които да осъществяват този контрол. Напр. един държавен орган с правомощия по отношение на онези, които разпространяват информация по електронен път и друг държавен орган, който да има същите правомощия по отношение на разпространяващите информация на хартия. Кодификацията позволява по еднакъв начин да се определи кое съдържание изразява нарушаване на добрите нрави или съдържа призови с изброената насоченост в чл. 40, ал. 2 КРБ, както и да се развие едно производство за спиране и конфискация. И няма никаква пречка сезирането да се възложи на различни държавни органи, каквито биха били тези, осъществяващи наблюдението на съдържанието на разпространяваната информация. Дали би могъл да се приложи този подход преценката е по законодателна целесъобразност. Решението за нея е въпрос на воля да се случи, независимо, че в момента действат различни закони за различни по вид средства за масова информация, а за други уредба изобщо няма.

Вторият подход е *създаване на два нормативни акта с еднакъв ранг* – закон, всеки от които да уреди отделна група средства за масова информация. Критерият за обособяване на групите би могъл да бъде начинът на разпространение на информацията. При неговото използване следва да се създадат отделни законови дефиниции за средство за масова информация и всеки акт, наред с общите правила, за своите си цели да създаде състави на административни нарушения за основанията и да развие и производство за прилагане на чл. 40, ал. 2 от КРБ.

Третият подход е *да се запази съществуващото положение* – за всеки вид средство за масова информация да има отделен закон. Това означава да се създаде Закон за печата, а в съществуващата уредба относно другите средства за масова информация да се уредят съставите на административните нарушения за основанията по чл. 40, ал. 2 от КРБ и производството за неговото прилагане. На пръв поглед изглежда, че този подход е най-лесен за реализация, но съдържателно е рисков. Правилното прилагане на чл. 40, ал. 2 от КРБ изисква идентичност на съставите на административните нарушения, в които ще се съдържат основанията и идентичност на производството за прилагане на спиране и конфискация. А това означава в различните закони да се създаде еднаква по съдържание уредба в тази ѝ част и тя да стане действащо право едновременно за всички видове средства за масова информация. Поради това степента на трудност за процеса на създаване на уредбата се повишава значително в сравнение с тази, ако се предпочете един от предходните два предложени подхода.

* * *

Настоящото изложение е насочено към това да постави във фокуса на научната мисъл множеството въпроси, които поражда уредбата в чл. 40, ал. 2 КРБ и да направи опит да предложи отговори на някои от тях. Вероятно част от разсъжденията ще бъдат споделени, а друга част не, но целта на този анализ ще е постигната, ако с него е дадено начало на дискусия, в която да се търсят и намерят разумните възможности за прилагане на една конституционна норма.

За контакти: ***nikoletakuzmanova@gmail.com***
kapka_milcheva@abv.bg

МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ: 30 ГОДИНИ ПО-КЪСНО – КОНСУМИРАЙ ТЕЛЕВИЗИЯ

гл. ас. д-р Мая Василева
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

The article emphasizes on two market development facets that will influence local trends for television production and ownership. 30 years of democratic changes in Bulgaria is a notorious period that interests in television watching and consumer recognition have been defined in a cluttered market place.

Keywords: Traditional Television Watching, Media Content Consumer, Television Business Model, Communication and Television, Content and Media Product

Въведение

Три десетилетия демократично развитие на медиите в България са индикативен период за формиране на „четвъртата власт“ с наблюдавани положителни и дефинитивно развиващи се характеристики по европейски нормативни изисквания. Съвременен нов медиен закон в областта на дигиталните медии ще е основа и предпоставка да се поддържа високо качество на журналистическата информация, конкурентност на произвежданото местно съдържание и икономическа жизнеспособност на телевизионните групи. 111-о място по свобода на медиите в България по констатация на международната неправителствена организация „Репортери без граници“ е динамична категория и актуална ремарка за отговорността на политическата воля, независимата експертиза и гражданския интерес обществото да изисква, защитава и ползва продукта на медиите като публична стойност.

През 2019 г. медийната среда в България „изживява“ критични моменти. В резултат на това в общественения дебат резонират предимно негативни конотации на проблемите и по-рядко обсъждания на предложения за решения.

Настоящото изложение цели да припомни два ракурса от развитието на телевизионната среда у нас, които ни включват в динамично променящата се аудио-визуална карта на Европа и света.

Локален телевизионен пазар

30 години по-късно в българското общество все още доминира традиционното гледане на телевизия – зрителската аудитория показва привързаност към редакционно съдържание в подредена телевизионна програма и константни интереси и предпочитания към жанрови форми в най-гледаните часови слотове – праймтайм за сериал или развлекателен формат, време за новини, сутрешен блок с преобладаващи политически и социални теми. Лоялната телевизионна публика, която харесва, търси и консумира още от същото съдържание, има пряко отношение към аналогично повтарящите се принципи на програмиране и при трите национални политематични телевизии – БНТ, bTV и НОВА телевизия.

На тази основа бихме могли да кажем, че в годините на демократичен преход телевизионната среда у нас развива компенсаторни и догонващи стратегии спрямо опита на западните телевизионни модели да въведе и ползва производство на актуално съдържание с пазарно-качествен ефект – състезание, което едновременно отнема на обществените медии БНТ и БНР традиционната им широка аудитория, но потвърждава мястото и статута им в условия на конкуренция да работят за критичното внимание на онази част от публиката, която споделя обществената мисия като необходимо ценностно мислене. Идеята за телевизията като социално благо не се осъществява и поради българската версия на европейската политика за цифровизация на ефира. Оказва се, че в страната с най-ниски доходи в Европа безплатната цифрова телевизия е необходимост, от която голяма част от населението реално не се възползва, съпоставяйки технологичното качество и съдържателно разнообразие на услугите на платена телевизия – предимно кабелна и сателитна от местни доставчици в отдалечени географски райони на страната.

Обозрима част от телевизионната аудитория в България днес се припокрива с общата демографска картина – телевизията е основно средство за развлечение в малките населени места, където преобладават ниски доходи и затворен културен живот. Традиционният телевизионен зрител ползва предимно класическите екран и дистанционно и съобразява ежедневния си ритъм с продължителността на телевизионния ден.

В същата демографска картина се помещава една много динамична част от българското общество – потребители на високоскоростен интернет, със сравнително високи доходи и покупателни възможности, с медийна и дигитална грамотност да гледат телевизионно съдържание на различни видове крайни устройства. Наричани още дигитални общности, сегментирани аудитории; таргет групите, които образуват голяма част от общите рекламни обеми на телевизиите; ползватели на медий-

ни услуги и потребители на медийно съдържание през социални мрежи. Това е поколението с коренно различно възприятие що е то телевизия – активна и интерактивна потребителска публика, която разбира телевизията като видеострийминг услуга и висококачествено лицензирано съдържание. При концептуалното осмисляне на новото понятие за медии и телевизия световните пазарни слогани „консумирай телевизия“, „телевизия на четири екрана“ или „телевизията в джоба ни“ следва да отразяват на местно ниво легално видео потребление и предлагане на телевизионно съдържание през мобилни услуги. Дигитално грамотните зрители са тези, които се намесват в редакционното съдържание на класическата телевизионна програма със свои предложения по горещи теми, важни информационни поводи, снимат видео материали и изпращат свидетелски новини.

В дигитално развитите общества телевизията е пазарна услуга. В края на второто десетилетие на XXI век в световен мащаб традиционното разбиране за телевизия като една от трите стари медии се видоизменя и развива под влияние на динамични процеси като медийна конвергенция, дигитализация, интерактивност на публиките, повишаващо се потребление на видео съдържание, достъпно на различни видове платформи.

Световният телевизионен пазар определя актуални тенденции и фактори в световната телевизионна индустрия, които имат съществено влияние върху програмирането и търсенето на нови формати. Две десетилетия след разцвета на комерсиалната телевизия у нас, бихме могли да обобщим като цяло, че българският зрител вече е гледал и е запознат с най-атрактивните световни формати, разпознава българските адаптации на редица световни шоута, възприема изразната система на западната аудио-визуална картина, има критичен поглед към актуални световни филмови продукции. Заинтересованият български зрител не е изпуснал нито една тенденция на чуждото и родното сериалопроизводство. Съвременното телевизионно програмиране запазва като стратегически приоритет инвестицията в български сериали, сериални форми и продукция – производство на филмови продукции и развлекателни прайм-тайм формати. Телевизионните групи се опитват да разширяват съдържанието си в дигитална среда с допълнително и ексклузивно онлайн видео съдържание.

Влияние на „чужди“ и „наши“ собственици на телевизии

За малък и силно концентриран местен телевизионен пазар като българския конфигурацията от два частни национални оператора в съревнование с професионалния ресурс на субсидираните от държавата

обществени медии – групите на БНТ и БНР, е най-благоприятна и устойчиво функционираща структура за пазар спрямо опитите за създаване на конюнктурно и финансово нестабилни образувания за четвърта голяма телевизия – случаят на фалиралата „ТВ 7“ или предстоящите очаквания за „7/8 TV“ – телевизията на Слави Трифонов.

Присъствието в България на големи международни корпорации в лицето на „News Corporation“, „Central European Media Enterprises“ и „Modern Times Group“ модернизират модела на българската телевизия по пазарен начин. Обикновено приносят на международните инвестиционни компании, които придобиват българска медийна собственост, се състои в привнасянето на проверени и работещи на други пазари медийни бизнес модели, организация на работа и внедряване на иновационни технологии, професионални стандарти и правила, които повишават нивото на професионалната среда.

От дистанцията на времето, със старта на bTV като първа частна национална телевизия през ноември 2000 г., компанията „News Corporation“ на Рупърт Мърдок постига най-значимата и осезаема промяна за телевизията в България – въвежда американската телевизионна практика в програмирането, в телевизионното новинарство, американската традиция на развлечението късно вечер, както и хегемонията на американските блокбъстъри. CNN новини в български модел на новинарска емисия с начален час от 19:00 часа в първа пряка конкуренция на традиционния консервативен европейски модел на „По света и у нас“ пренасочи новинарския разказ от държавните институции и политическите лица към социалните теми и обикновения човек. Три десетилетия демократичен преход са достатъчни за тоталната промяна на журналистическата перспектива новинарският разказ да показва на малкия екран обикновения човек. Един силно персонализиран аспект на свободното говорене днес е, че българинът може да види по телевизията своята лична история или да се припознае като подобен герой в много други.

В динамиката на новинарските стойности 30 години свободна публичност се оказват недостатъчни за определяне мястото на политическото в медийно конструираната ни действителност. В отношенията държава – медии властта „третира“ смисъла и значението на свободата на словото като директна асоциация за медиен дискомфорт. Инвестицията в медии от страна на частни български бизнес интереси винаги има политическа цена. Пазарните правила на правене на телевизия не защитават публицистични предавания и актуални форми на новинарска журналистика от икономическо-властови опити за корпоративна намеса в упражняваната редакционна политика. Една след друга от програмата

на политематичните оператори отпадат трайно вътрешни и външни журналистически продукции.

В системата от международни операции на „Central European Media Enterprises“, която се разпростира на общо пет европейски държави, „bTV Media Group“ конструира релевантен бизнес модел за предстоящите дигитални предизвикателства. Като порочни инвазивни практики на корпоративния модел на западните телевизионни компании със собственост на малки локални пазари може да се определи привнесеният опит да създават обслужващи производствените нужди на програмата паралелни продуцентски компании с вътрешната цел да концентрират ротация на финансовия поток на телевизията и с външната цел да се свият влиянието и пазарните позиции на местните продуцентски къщи. За периода 2010–2015 г. аналогичен корпоративно-организационен сценарий се наблюдава и в локалния корпоративен модел на „Modern Times Group“ и управлението на „Нова телевизия“. Големите телевизионни групи с чужди капитали засилват корпоративните си позиции на местно ниво с пазарните практики да работят приоритетно с международни независими продуцентски компании – тенденция на диверсификация на партньорска мрежа от подизпълнители на големите програмни проекти и с цел да се създава силна национална конкурентна среда, в която българската продуцентска гилдия все още запазва водещи позиции на оригинално българско телевизионно филмопроизводство.

Равносметката от десетгодишния престой на американската корпорация „Modern Times Group“ може да се определи като положителна – за десет години корпоративно влияние върху българската група MTG успява да консолидира дигитални бизнеси около конвенционалния канал „Нова телевизия“ и компанията да се превърне в модел на мултимедийна и технологична компания от типа на дигитална развлекателна платформа. По данни на „Nielsen Admosphere Bulgaria“ „Нова бродкастинг груп“ достига до 42% от аудиторията – параметри от пийпълметрията, които илюстрират бизнес потенциала и възможните опции на втория частен национален оператор за международни инвестиционни интереси. Впоследствие локализирането на собствеността на телевизионната медия на българска територия капсулира влиянието на политическия контекст за сметка на хипотезата за медийна конвергенция на нови комуникационни услуги.

След изтеглянето на „Central European Media Enterprises“ и „Modern Times Group“ конфигурацията между политически финансирани обществени медии и наличието на частни телевизии с европейски и локални собственици свива пространството на качествената журналистика и българското предприемачество за производство на местно оригинално

съдържание. Чуждите собственици развиват корпоративна пазарна политика спрямо избрани международни компании, на които възлагат проекти за изпълнение на програмата си, но засега се очертават като единствен гарант срещу драстичното свиване на ножицата за новинарската и публицистична стойност на информацията. Пазарните правила в системата от глобални операции на големите телевизионни групи осигуряват разнообразие, качество и неутралност на журналистическия продукт в наднационални стандарти и граници. В конкурентното състезание ще се намесват още и инвеститорските интереси на телекомуникационните оператори, които също имат амбиции да оперират като телевизия.

Заключение

Традиционната телевизия ще се трансформира в нови и различни модерни бизнес и технологични платформи за предоставяне на услугата „гледане на телевизия“. „Консумирай телевизия“ и за българския потребител ще означава богат избор на устройства, платформи и качествено съдържание на една ръка разстояние.

В духа на световната тенденция на мултиплатформено представяне на програма, телевизионните групи в България, независимо от пазарните претенции на собственика, прогнозируемо ще развиват трите стълба в производството на оригинално съдържание – новинарска журналистика, спорт и развлечение. Шанс за качествената българската продукция в Източна Европа има в комуникационните канали на европейските телевизионни корпорации, които биха дистрибуцирали локално съдържание с интересни истории и универсални ценности. Нова посока на развитие за независимите продуцентски компании е да изпълняват проекти за международно сервизно обслужване с наднационални производствени екипи и с развита снимачна инфраструктура на много конкурентна цена. В процеса на проучване на продукционните възможности на местния пазар се създават и договарят съвместни проекти за развитие на локалния креативен потенциал.

За контакти: vasilevamaia@gmail.com

РЕГИОНАЛНИ МЕДИИ И МЕСТНА ДЕМОКРАЦИЯ

гл. ас. д-р Катя Христова-Вълчева
Департамент по политически науки,
Нов български университет

The article presents an analysis of the data stemming from comparative research on the contribution of regional media to the formation of local ethos of integrity in policy and strengthening local democracy in Bulgaria thirty years later. Media are under consideration not only as a subject, but also as an object of the change – the research is made not only with regard to their contribution in the establishment of new type of public environment but also with regard to their capacity to form an ethos of their own of professional standards and auto reflexion.

Keywords: Local Democracy, Regional Media, Media Integrity

Увод

Настоящата статия има за цел да очертае основните параметри на влиянието, което имат регионалните медии за развитие на местна демокрация в България. Интересът към темата е продиктуван от липсата на достатъчно фокусирани изследвания както по отношение на спецификите в работата на регионалните и местни медии, така и относно капацитета им да допринасят за формиране на местен етос на почтеност в политиката и укрепване на местната демокрация в България 30 години след началото на обществените и политически трансформации в страната.

Статията представя резултатите от качествено изследване на местната система за почтеност, проведено от Асоциация „Прозрачност без граници“ в периода 2014–2017 г.¹. Медиите са дефинирани като един от деветте стълба на местната демокрация и са подложени на единна оценъчна методология по отношение на три съществени измерения – капацитет, роля и вътрешни механизми за управление. Специфичен принос на изследването е, че медиите са разгледани не само като субект, но и като обект на промяната – изследва се не само приносът им за изгражда-

¹ За повече информация виж www.lisi.transparency.bg

не на нов тип обществена среда, но и способността им за формиране на собствен етос на професионални стандарти и авторефлексия.

Медиите в контекста на местната система за почтеност

През последните две десетилетия политическите науки предложиха множество изследвания върху качеството на демокрацията в националната държава², включително и в България³. Характерно за цитираните изследвания е разбирането за комплексния характер на аналитичните инструменти, чрез които се търси отговор на въпроси относно съдържанието и реалното функциониране на основните демократични институции. Подобен е и подходът, използван в първото задълбочено изследване на местната демокрация в България⁴.

Мястото и ролята на медиите за изграждане и развитие на демократичното общество са собствено предмет на различни фокусирани анализи и изследвания. Медийният плурализъм е определян за съществен елемент на демокрацията и основополагащ фундамент за ефективното упражняване на свободата на изразяване. Сравнителните изследвания на медийните системи в съвременните демокрации очертават и различни модели на взаимодействие според способността на медиите да реализират основните си социални функции: елитарна демокрация, плуралистична демокрация, демокрация на участието, делиберативна демокрация и радикална демокрация⁵.

Концепцията за местната система за почтеност черпи своите теоретични основания от същите философски и нормативни идеали за демокрацията, изградена върху принципите за свобода, равенство, справедливост, откритост и отчетност⁶. Иначе казано, базовите ценности на демокрацията изискват по дефиниция ефективното приложение на кон-

² Altman D. A. and Perez-Liñan, A. (2002) Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries. – *Democratization*, 9(2): 85–100; Diamond, L., & Morlino, L. (Eds.). (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

³ Канев, Д. и Тодоров, А. (съст.) Качество на демокрацията в България, Изток-Запад, София 2014.

⁴ Minkova, M., Stefanova, M., Kolarova, R. & Dimitrov, D. (2006) Report on the State of Local Democracy in Bulgaria, in: Soós, G. The State of Local Democracy in Central Europe, OSI-Budapest, 25–162.

⁵ Nieminen, H. (2016). *Media and Democracy from a European Perspective*. Oxford Research Encyclopedia of Communication.

⁶ Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation* (Vol. 5). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

кретни принципи на публичното управление като прозрачност, ангажираност и почтеност. Основополагащ елемент на концепцията за местната система за почтеност е именно разбирането за системния характер на взаимодействието както между овластените управленски институции, така и между тях и останалите субекти на публичния живот в местната общност – структурите на правораздавателните и право охранителни органи, политическите формации, местния бизнес, медии и гражданско общество. В центъра на този аналитичен подход стои разбирането, че не е възможен ефективно функциониращ модел на местна демокрация без наличието на комплекс от следните фактори за всеки от субектите на публичния живот:

- 1) достатъчно капацитет за реализиране на своите специфични функции;
- 2) вътрешна управленска система, гарантираща ефективно ниво на прозрачност, отчетност и почтеност, и
- 3) ангажираност с фундаменталните демократични ценности и роля за изграждане и поддържане на общностния интегритет.

Именно въз основа на така цитираните параметри са изведени и основните индикатори, на базата на които е проведено изследването на регионалните медии в местната система за почтеност. Те най-общо могат да бъдат систематизирани в следната таблица.

ИЗМЕРЕНИЕ	ПОКАЗАТЕЛ	ИНДИКАТОР
КАПАЦИТЕТ	Капацитет на местните медии	1. Налице е разнообразие от местни медии
		2. Финансова обезпеченост на медиите за изпълнение на функциите им
	Независимост	3. Липсват случаи на тормоз над журналисти във връзка с тяхната работа
		4. Липсват случаи на уволнени журналисти поради противоречия със собственика
		5. Местните власти не оказват контрол върху местни медии
		6. Местните медии не определят своите приоритети според отделните партии
		7. Свободен достъп до официални информационни източници

ИЗМЕРЕНИЕ	ПОКАЗАТЕЛ	ИНДИКАТОР
РОЛЯ	Разследване и изобличаване на случаи на корупция	8. Разследвания и разкрити от местните медии значими случаи на корупция
		9. Специализирани рубрики за сигнали и информация относно разследвания
	Информиране на местната общественост за корупцията	10. Специализирани медийни програми за противодействие на корупцията, добро управление
		11. Тези програми/рубрики получават подкрепа от страна на местните власти/местния бизнес и общественост
УПРАВЛЕНИЕ	Прозрачност на местните медии	12. Местните медии публикуват информация за собствеността си
		13. Местните медии спазват практика да посочват автора на публикуваните материали
	Отчетност на медиите на местно ниво	14. Местните медии редовно предоставят право на отговор
		15. Местните медии използват ефективно електронни форуми като източник на обратна връзка и оценка от обществеността
	Почтеност на медиите на местно ниво	16. Медията се е ангажирала да спазва етичен кодекс
		17. Етичните разпоредби се прилагат ефективно
		18. Спазва се правилото за проверка на информацията от различни източници
		19. Журналистите получават защита от професионална асоциация

Източник: www.lisi.transparency.bg

Така очертаният аналитичен модел интегрира в едно както основни характеристики на медийната среда (плюрализъм и независимост на медийната система), така и съдържателните компоненти на медийната про-

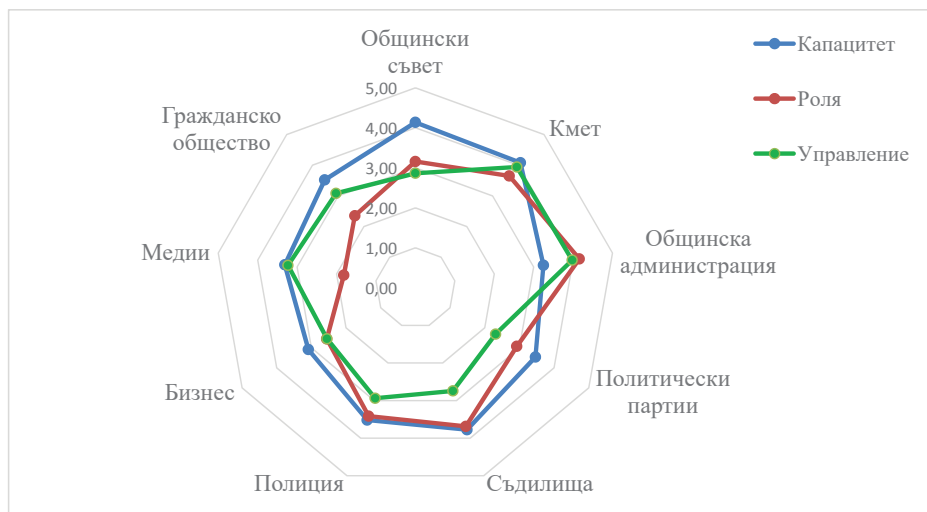
дукция на ниво местна общност⁷. Специфичен, допълнителен и рядко анализиран компонент от изследването е измерението, свързано с практиките на управление на медиите. Включването му не е произволно – в случаите на ограничен медиен плурализъм на ниво местна общност, именно наличието на ефективни практики на прозрачност, отговорност и почтеност в работата на медиите може да има решаващ принос за укрепване на местната демокрация.

Детайлното изследване на посочените индикатори е проведено в рамките на едногодишно проучване посредством комплекс от инструменти – анализ на документи, стандартизирани интервюта с журналисти от местните медии, медиен мониторинг. Резултатите от проучването обхващат предимно електронните медии в 28-те областни центъра на страната⁸. С оглед постигане на основната цел на изследването качествените параметри на проучването са трансформирани в количествени измерители по скала от едно до пет, където едно обозначава наличието на дефицит, а пет е оценка за наличието на пълен обем положителни практики.

Медиите заемат незавидното предпоследно място в общата картина на изследваните девет структурни елемента на местната система за почтеност в България за 2017 г. Средният им резултат от 2.79 пункта ги поставя в една група с местния бизнес, структурите на гражданското общество и политическите партии (виж *Фигура 1*). Подобна картина не е изненадваща, предвид сравнимо по-ниските стойности на индикаторите, свързани с капацитета на тези обществени структури спрямо институциите на държавната и общинската власт. Особено открояващ се дефицит на местните медии е недостатъчно ефективната им роля за изграждане на местна среда на почтеност и демокрация на участието.

⁷ Lisa Müller (2014), *Comparing Mass Media in Established Democracies: Patternse of Media Performance*, Palgrave.

⁸ Специфична характеристика на медиите, попаднали в обхвата на изследването е, че над 90% от тях имат регионално значение – ситуирани в 28-те областни центрове на страната, тяхната медийна продукция е фокусирана върху отразяването на основни аспекти от публичния живот както в общинския център на областния град, така и теми от обществена значимост за региона. Тази специфика следва да се има предвид при синонимното използване на категориите „регионални“ и „местни“ медии в контекста на настоящия анализ.



Фигура 1.

Местна система за почтеност в България 2017 – основни измерения

Източник: Съставено от автора по данни на www.lisi.transparency.bg

Разбира се, регистрираната картина носи отпечатъка на специфичния контекст, в който е проведено изследването – за разлика от останалите публични структури местните медии по особен начин са натоварени със специфични задачи в контекста на проведените в началото на 2017 г. общи избори в страната. Сравнителният анализ на данните по същите индикатори спрямо резултатите от изследването за 2015 г. показват леко увеличение на медийната продукция за журналистическо разследване на корупционни практики. Въпреки това ролята на местните медии за формиране на публична среда, функционираща върху принципите за почтеност и отговорност, остава на критично ниски нива със стойности под 2 пункта.

Макар темата за корупцията да присъства в местните медии, по-скоро се касае за отразяване на разкрития на националните медии, отколкото за самостоятелни разследвания на местни журналисти. При все това продължават да съществуват анклавни на аналитична, социално отговорна и критична журналистика, които макар да са по-скоро периферни, все пак имат съществено значение за запазването (поне частично) на критичния публичен дебат. Във връзка с това следва да се отбележи работата на медии в София, Стара Загора, Варна, Благоевград, където работата на медии с национален и регионален обхват намира израз в разкрития за нередно-

сти при изпълнение на договори за обществени поръчки, строителство в разрез с екологични норми и т.н. Съществуват и примери от работата на местни медии във Враца и Пловдив, които се стремят да изпълняват ефективно своята информационна и аналитична функция. В допълнение към това изследването през 2017 година показва, че медиите все още нямат широко разпространена практика да създават специализирани медийни програми и да осъществяват кампании, които са насочени към запознаване на аудиторията с корупцията и инструментите на доброто управление.

Структурни дефицити на местните медии за развитие на плуралистична медийна среда

Проучването на капацитета и степента на независимост на местните медии очертават няколко структурни дефицита във връзка с приноса им за развитие на плуралистична демокрация на местно ниво.

На първо място се регистрира неустойчива практика за осигуряване на финансова обезпеченост на местните медии за изпълнение на основните им функции (виж Фигура 2).



Фигура 2.
Капацитет и независимост на местните медии

Източник: Съставено от автора по данни на www.lisi.transparency.bg

Мнозинството от местните медии са в тежко финансово състояние, което според журналистите нерядко води до компромиси с високите про-

фесионални стандарти за качество и обективност. По оценки на анкетирани журналисти местните власти правят опити да окажат индиректно въздействие върху редакционната политика посредством разпределение на рекламни бюджети и информационни дейности, като такива наблюдения има предимно в общински центрове от периферията на страната.

Изследването препотвърждава оценката и на друг експертен анализ⁹, че съществуващото известно разнообразие от медийни източници (като тип, собственост, идеология), не отразява пълния спектър от значими гледни точки и политически и социални позиции в рамките на местната общност, а често пъти важни теми остават трайно извън полезрението на местните медии. Макар случаите на сплашване или тормоз на журналисти във връзка с тяхната работа да не са честа практика, интервюирани журналисти споделят възприятия за натиск и автоцензура. Често спестяването на критични публикации е резултат от практики за не равнопоставено третиране спрямо критични медии, изразяващо се в забавяне при предоставянето на информация или мълчалив отказ на такава.

Управленски практики и медийна почтеност – потенциал за развитие на плуралистична и ангажираща участието демокрация в рамките на местните общности

Основната функция на медиите е почтеното отразяване на социалните, политически и обществени процеси и предоставяне на безпристрастна и достоверна информация за тях. Местните медии би следвало да имат водеща роля за насърчаване на основните свободи, плурализма и демокрацията на местно ниво.

Практиките на прозрачност в работата на местните медии има две основни измерения – публичност на източниците на финансиране и публичност на авторските материали. И двете практики са все още неустойчиви в голяма част от изследваната съвкупност (*виж Фигура 3*).

⁹ Спасов, О., Огнянова, Н. и Даскалова, Н. (2017) Мониторинг на медийния плурализъм 2017. Национален доклад България, с. 11.



Фигура 3.

Управленски практики и медийна почтеност

Източник: Съставено от автора по данни на www.lisi.transparency.bg

Ниска степен на прозрачност на финансирането се наблюдава в общините с трайно изразен характер на финансова нестабилност на местните медии. Въпреки това в не малка част от тези общини местните медии запазват сравнително добро ниво на прозрачност на авторските материали.

В категориите на медийна отчетност са изследвани практиките местните медии да предоставят право на отговор, както и ефективното използване на възможностите на информационните технологии за стимулиране на диалог и гражданско участие. Първият индикатор има най-висока стойност (4,48 пункта) спрямо всички, включени в изследването, което е недвусмислен атестат както за качеството на местната журналистика, така и за устойчив ангажимент с ценностите на демократичния плурализъм. За съжаление, електронните форуми като източник на обратна връзка и оценка са устойчива медийна практика в по-малко от половината от изследваните областни центрове, а липсата ѝ се забелязва отново в общински центрове от периферията на страната.

Концепцията за медийна почтеност е свързана с установяването на ефективни практики за превенция на корупционния риск във функционирането на самите медии. Не случайно в изследването са формулирани

четири основни индикатора, чиято обща средна стойност от 2,66 пункта остава тревожно ниска. Много малко от местните медии изразяват пряк публичен ангажимент със спазването на конкретни етични норми. Въпреки че декларират ангажимент към етични стандарти в журналистическата професия, анкетиранияте журналисти рядко дават примери за целенасочени действия по тяхното прилагане – било то като санкции за неспазване на етичен кодекс или обучения по въпросите на етиката в журналистическата дейност. Съществен дефицит, който се откроява в рамките на изследването е липсата на ефективно работеща система за подкрепа на работещите в местните медии от професионална асоциация – най-често такава се предоставя само на активни членове или на медии със сходни редакционна политика и интереси. Нещо повече, в цялата изследвана съвкупност от близо 90 медии, опериращи на територията на всички общини в областните центрове, не се регистрира нито един случай на активна медийна кампания в защита на етични практики в професията. Основният професионален стандарт за проверка на информацията от различни източници е устойчива практика в малко повече от половината изследвани медии. Неговото утвърждаване рядко се възприема като основна ценност, около която местните медии реализират обща кампания за мобилизиране на общественото доверие. Тази парцелираност на практиките и затварянето им предимно в контекста на местната общност възпрепятства оформянето на жизнеспособен етос на професионални стандарти и авторефлексия.

Заклучение

Развитието на почтена публична среда се счита за едно от основните измерения на ефективно функциониращата демокрация в съвременния свят. Основната роля на медиите, особено на нивото на местните общности, е да опосредства връзката между процеса на колективно вземане на решения и способността на обществото да заявява своите легитимни интереси. Жизнеспособността на местните медии е съществен фактор в това отношение. В контекста на местната демокрация в България потенциалът на медиите да разгърнат и осъществят пълноценно същностната си функция остава ограничен както поради откритите дефицити на медийната среда, така и поради неустойчивия характер на изградената система за медийна почтеност.

За контакти: khristova@nbu.bg

ОТГОВОРНОСТТА НА МЕДИИТЕ, ЗА ВРЕДИ ОТ ОБИДА И КЛЕВЕТА

гл. ас. д-р Силвия Цонева
Департамент „Право“, Нов български университет

This paper deals with the vicarious liability of media for damages arising from insult and defamation caused by the authors in the course of their employment. The nature of insult and defamation as wrongdoings is revealed through exploring their specifics as crimes established in the Criminal code. Turning to the media's vicarious liability in tort based on article 49 of the Obligations and Contracts Act, the study gives particular emphasis on the negligence test, the breach of the duty of care, the best journalistic standards and practices and the burden of proving truth of the statement made.

Keywords: Insult, Defamation, Tort Liability, Media, Best Journalistic Practices

Честта, достойнство и добро име са закрепени като висши ценности в Конституцията на Република България (чл. 32, ал. 1). Правото на свободно мнение също е прокламирано в Конституцията, като изрично е записано, че то не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго лице (чл. 39, ал. 2). Свободата на словото и защитата на доброто име са равностойни и между тях няма йерархия по значимост¹. Противоборството между тях излиза на преден план и е решаващо по дела, свързани с отговорността на медиите за вреди, причинени от обида или клевета, нанесени при осъществяване на тяхната дейност на трети лица.

Деликтната отговорност на медиите за вреди от обида или клевета се реализира на основание чл. 49 ЗЗД в рамките на гаранционно-обезщетителната по характера си отговорност на възложителя за вреди, причинени при или по повод осъществяване на възложената от него дейност. Елемент от състава на тази отговорност е изискването физическото лице, на което е възложена работа, виновно да е причинило вреди другиму и това да е станало при или по повод осъществяване на съответната работа.

¹ Решение № 7/04.06.1996 г. на КС по конст. дело № 1/96 г., мотиви-раздел II, т. 7 и раздел III, т. 1.

Отговорността на възложителя е обективна и за чужди действия, но тя е обусловена от личната и виновна отговорност на изпълнителя – пряк причинител на вредите. Възложителят не може да възразява, че той няма вина за настъпване на вредите, но може да възразява, че изпълнителят на работата няма вина за причиняване на вредите. Ако прекият причинител на вредите не отговоря по чл. 45 ЗЗД, то и възложителят не носи отговорност по чл. 49 ЗЗД. По тази причина защитата на медията-възложител може да се организира основно по линия на оборване на презумпцията по чл. 45 ЗЗД, по установяване липсата на вреда или липсата на причинна връзка между публикацията и вредите или установяване истинността на направеното твърдение. Извън това, медията-ответник може да търси освобождаване от отговорност с аргумент, че няма качеството възложител или че вредите не са причинени при или по повод осъществяване на възложена от нея работа.

В хипотезата на разглежданата отговорност на медиите става въпрос за вреди, причинени от обида или клевета, нанесени от журналисти на трети лица. Същността на извършеното правонарушение в случая трудно може да се изведе от текстовете на ЗЗД, тъй като то попада в обхвата на генералната клауза на чл. 45 ЗЗД. Противоправното засягане на честта и достойнството на едно лице обаче може да съставлява както деликт, така и престъпление. С оглед на това спецификата на обидата и клеветата като правонарушения се извежда по-добре от уредбата им в НК като престъпления.

Обидата и клеветата като престъпления

1. Обидата и клеветата са уредени като престъпления против честта и достойнството в глава втора, Раздел VII, членове 146–148а НК. С оглед на систематичното им място те попадат в голямата група на престъпления против личността, наред с престъпленията против живота, здравето, половата неприкосновеност и свободата на волята. Съгласно НК обида е налице, когато деецът каже или извърши нещо унижително за честта или достойнството на друго в негово присъствие (чл. 146), а клевета – когато деецът разгласи позорно обстоятелство за друго или му припише престъпление (чл. 147 НК). При обидата изявлението или действията трябва да се възприемат лично от засегнатото лице, докато при клеветата – изявлението трябва да достигне до трето лице, различно от това, за което се отнася твърдението². Обидата засяга самооценката и самочувствието на засегнатото лице, докато клеветата накърнява автори-

² Гиргинов, А. Наказателно право на РБ, Особена част, с. 120.

тета му в обществото³. В основата на обидата стои презрителното, негативно, унижително и непристойно отношение и оценка за личността на едно лице. В основата на клеветата, от друга страна, стои твърдение за факт, за позорно обстоятелство⁴. Значението на тази разлика е в това, че твърдението за конкретни факти и обстоятелства от обективната действителност може да бъде вярно или невярно и съответно да подлежи на проверка за истинност. Когато обаче изявлението се свежда до изразено мнение, изказано становище, направена критика или коментар, въпросът за истинността или невярността на това изявление не се поставя, тъй като „начинът на мислене не може да се криминализира“⁵. Този тип изявления не могат да бъдат клеветнически, а могат да съставляват само обида⁶. По тази причина винаги е важно да се разграничи каква част от изявлението представлява твърдение за факт и каква – оценка. Съобразно това и проверката ще бъде различна. В едната част проверката ще бъде дали фактите са позорни и неверни, а в другата – дали оценките са в рамките на свободата на словото по чл. 39, ал. 1 от Конституцията⁷.

2. Думите и жестовите при обидата трябва да са неприлични, груби или цинични. Такива са случаите на псуване, заплюване на пострадалия⁸, удряне на плесник и т.н. В думите и действията трябва да има негативна оценка за пострадалия като личност, а не за неговото поведение или конкретна проява⁹.

При клеветата, от друга страна, деянието се извършва с разгласяване на позорни обстоятелства за друго лице или приписване другиму на престъпление. Позорни са обстоятелствата, които от гледна точка на общоприетите разбирания за морал са обществено неприемливи, укорими и които получават отрицателна оценка от обществото. Изнесените обстоятелства обективно трябва да са позорни. Ако те не са позорни спрямо общоприетите разбирания, е без значение дали лицето, за което се отнасят, ги е възприело като позорящи и се е почувствало засегнато. Според съдебната практика позорно е твърдението, че едно лице е „кредитен милионер“, тъй като от морална гледна точка тези лица не се полз-

³ Пак там, с. 117 и 120.

⁴ При клеветата се изисква твърдение на осъществен, реализиран факт. Информацията за бъдещо събитие е прогноза за възможността то да настъпи, а не е реален факт. Решение № 60 от 27.05.2016 г. по дело № 106/2016 г. на ВКС, НК, II н.о.

⁵ Решение № 80 от 9.03.1998 г. на ВКС по н. д. № 766/1997 г., II н. о.

⁶ Решение № 85 от 23.03.2012 г. на ВКС по гр. д. № 1486/2011 г., IV г. о., ГК.

⁷ Решение № 12 от 6.02.2013 г. на ВКС по гр. д. № 449/2012 г., III г. о., ГК.

⁸ Гиргинов, А. Цит. съч., с. 117.

⁹ Решение № 361 от 20.05.2015 г. на ВКС по гр. д. № 1692/2014 г., IV г. о., ГК.

ват с добро име в обществото и се свързват с непочтеност¹⁰. Позорящо е твърдение, че ищецът не е плащал данъци за получени наеми и е ползвал неузаконен електромер¹¹. От друга страна, твърдения, че пострадалият е изкарвал пари като стриптизър не са обидни или клеветнически, тъй като „една разрешена професия не може да бъде неморална, неприлична и да предизвиква еднозначна отрицателна оценка на обществото“¹². Твърдението, че едно лице е акционер в жълт вестник не е позорно, тъй като това не е нито неморално, нито недостойно, а и не предизвиква еднозначна отрицателна оценка на обществото¹³.

Твърдението за факт при клеветата изисква конкретика, която да сочи на определено поведение и на конкретна проява. За да е клеветническо твърдението, то трябва да сочи към факти, а не да прави внушения и да се извежда чрез предположения, асоциации и интерпретации¹⁴. Когато клеветата е осъществена чрез приписване на престъпление, то трябва да е индивидуализирано чрез излагане на обстоятелствата по извършването му като например време, място, предмет и т.н.¹⁵. Думата „далавери“ например не съдържа конкретни обстоятелства и не сочи на клевета¹⁶. Според съда изрази като: „Кой спъва модерно изследване на рак“, „Докъде ще стигне играта на К. и З., от която и двамата трупат дивиденди на гърба на болните хора“, „всячески пакости на инициативата“ и др. не разгласяват неистински позорни обстоятелства, тъй като не съдържат достатъчно информация, която да е поднесена като сигурно знание за сочените факти. Това се подкрепя и от въпросителната форма, в която са поднесени част от изразите¹⁷.

Не е клевета изявление, звучащо като генерализирано съждение и оценка. Понятието „педофил“ създава отрицателна нагласа към лицето, определено като такова, но в конкретния случай не са изложени никакви факти, които да сочат диагностицирането на ищеца с такова заболяване. С оглед на това съдът приема, че е налице не факт, а съждение, авторо-

¹⁰ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 10026/2001 г., СРС, НК, 16 с-в.

¹¹ Решение № 437 от 23.08.2010 г. на ВКС по гр. д. № 1405/2009 г., IV г. о., ГК.

¹² Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 3512/1999 г., СРС, НК, 14 с-в.

¹³ Решение № 12 от 6.02.2013 г. на ВКС по гр. д. № 449/2012 г., III г. о., ГК.

¹⁴ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 826/2002 г., СРС, НК, 16 с-в; Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 3512/1999 г., СРС, НК, 14 с-в, вж. Калпакчиев, К., Ангелова, Е., Папасян, Е. Обида и клевета в практиката на СРС, Сиби, 2005 г.

¹⁵ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 3729/1998 г., СРС, НК, 1 с-в, вж. Калпакчиев, К., Ангелова, Е., Папасян, Е., Цит. съч.

¹⁶ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 3729/1998 г., СРС, НК.

¹⁷ Решение от 6.11.2012 г. на СРС по гр. д. № 58361/2011 г.

во умозаключение, мнение, чиято истинност като вътрешен субективен процес не следва да бъде обсъждана¹⁸.

Не е клевета и изявлението, което има коментарно-критичен характер, колкото и остър да е езикът, неподбрани репликите и необосновани твърденията. Като оценъчни съждения и коментар в съдебната практика са определени изрази като „докарва огромни печалби“ „Х трупа пари на гърба на народа“ и др. Съдът отбелязва, че този коментар определено надхвърля добрия тон и е наситен с отрицателно съдържание, но не съставлява нито обида, нито клевета. Освен това ищецът, като публична личност, по необходимост следва да понася повече намеса в личния си живот¹⁹.

Въпрос на конкретна преценка е доколко изявлението има коментарно-оценъчен характер, макар и в приповдигнат тон, и доколко то съдържа твърдение за конкретно позорно поведение. По едно от делата съдът е приел, че позорни обстоятелства се съдържат в изразите: „успява да извива ръцете на здравното министерство и здравната каса всеки път, щом някоя фармацевтична компания му плати да натопи конкуренцията“ и „хвърля недоказани клевети срещу компании с изграден имидж“. По същото дело съдът е приел, че освен клевета е нанесена и обида с изявленията „Още се помнят свалките между синия народен избраник и най-хубавките репортерки“ и „Плейбой с вкус и претенции“. Според съда тези изявления представляват журналистическо мнение, което обаче е изказано при превратно упражняване на правото по чл. 39, ал. 1 от КРБ, доколкото са употребени в отрицателен и злопоставящ смисъл²⁰.

Изявлението трябва да е насочено и да дава характеристика на личността, а не на отделни действия и прояви на засегнатото лице. Липсва обида и клевета при изявление, в което се твърди, че конкурс е нечестен и несправедлив. Тук липсват неприлични думи и непристойно отношение към определено лице. Липсва и твърдение и информация за съществуването на определени факти. Съдържа се единствено субективна оценка на подсъдимия относно провеждането и резултата от проведения конкурс²¹. В журналистически материал, озаглавен „Право ли съди съдия Т“, била изразена позиция, че определено съдебно решение е неправилно. По делото е прието, че няма обида и клевета, доколкото в процесната публикация липсват твърдения, които да очертават негативно личността на ищцата. Общото внушение, което се създава от публикацията, че поста-

¹⁸ Решение от 17.01.2013 г. на СРС по гр. д. № 28494/2011 г.

¹⁹ Решение № 204 от 12.06.2015 г. на ВКС по гр. д. № 7046/2014 г., IV г. о., ГК.

²⁰ Решение № 2084 от 27.03.2014 г. на СГС по в. гр. д. № 3304/2013 г.

²¹ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 826/2002 г., СРС, НК, 16 с-в.

новеният съдебен акт е неправилен, съставлява преценка на действията на орган на власт, а не на качествата на личността на ищцата²².

3. Твърдението трябва да се отнася за конкретно физическо лице. Няма обида и клевета, ако твърденията се отнасят за определена категория или група хора като цяло, без пострадалият да е конкретно назован²³. Това е възможно само по изключение, когато даже и без поименно посочване, изявлението явно е насочено към конкретно лице. Изявлението, че предаването „Всяка неделя“ „източва финансово БНТ“ ясно насочва към ищеца, с който предаването безспорно се идентифицира²⁴.

4. Изявлението трябва да се гледа изцяло и в контекст. Смисълът може да се разкрива в резултат на съчетание от текст и колаж²⁵. Според съдебната практика карикатурата по дефиниция има негативен ефект за окарикатуреното лице, защото цели да представи негови качества или действия по осмиващ начин. Тя е от естество да причини вреди, но не е противоправно деяние, освен ако е насочена самоцелно към уязвяване достойнството на окарикатурения²⁶.

5. Позорящите твърдения се смятат за неверни до установяване на противното. Истинността и верността на твърдението са обстоятелства, които изключват само наказуемостта на съставомерното деяние²⁷. Неистинността не е признак на състава, при отсъствието на който деянието е несъставомерно. Това следва от разпоредбата на чл. 147, ал. 2 НК, съгласно която деецът не се наказва, ако се докаже истинността на разгласените обстоятелства или приписаните престъпления. Установяването, че обстоятелството, макар и позорно, е истинско или че престъплението в действителност е извършено, е в тежест на подсъдимия – автор на материала, журналиста, главния редактор²⁸. Така, отговорност за клевета се носи без частният тъжител да доказва неистинността на твърдението, ако подсъдимият не успее да докаже истинността на изнесените факти. По тази причина се прави и констатацията, че българският НК позволява да бъде носена отговорност за верни твърдения, ако същите не могат да бъдат доказани²⁹. В продължение на това се отбелязва, че този подход

²² Решение № 468 от 26.05.2009 г. на ВКС по гр. д. № 1868/2008 г., IV г. о., ГК.

²³ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 1100/2002 г., СРС, НК, 21 с-в.

²⁴ Решение № 18 от 5.03.2009 г. на ВКС по гр. д. № 6264/2007 г., III г. о., ГК.

²⁵ Решение № 264 от 21.10.2013 г. на ВКС по гр. д. № 2161/2013 г., III г. о., ГК.

²⁶ Решение № 204 от 12.06.2015 г. на ВКС по гр. д. № 7046/2014 г., IV г. о., ГК.

²⁷ Гиргинов, А. Цит съч., с. 122.

²⁸ Николова, Р. Публичноправни проблеми на печатните медии в България, „Европейско право“, София, 2016 г., с. 215.

²⁹ Боев, Б. Обида и клевета, В: Свобода на изразяване, Сиби, София, 2010, с. 63.

възпира журналистите от провеждането на разследвания по важни обществени въпроси. Във връзка с това трябва да се отчита различното значение на истинността по отношение на вината и наказуемостта. Убедеността на автора в истинността на твърдението изключва умисъла, а така и наличието на престъпление, дори фактически твърдението да е невярно. От друга страна, фактическата истинност на твърдението изключва наказуемостта на дееца, въпреки същият да е извършил престъпление като е разпространил позорни за трето лице твърдения, които смятал за неверни и чрез които искал да урони чуждото достойнство и добро име.

6. И обидата и клеветата са резултатни престъпления. Престъпният резултат е узнаването – в единия случай узнаване от пострадалия, в другия – узнаване от трето лице. Обидата е довършена с факта на възприемане от пострадалия на унижителните за него думи или действия, без да е нужно да се е почувствал засегнат³⁰. Клеветата, от своя страна, е довършена с факта на разгласяване на позорните обстоятелства и възприемането им от трети лица. Не е необходимо третите лица да са повярвали на дееца и да са настъпили каквито и да било други вредоносни резултати³¹.

7. И двете престъпления са възможни само и единствено при форма на вината умисъл в двете му форми – пряк и евентуален³². При обидата деецът трябва да съзнава, че думите, които казва или действията, които върши могат да засегнат честта на лицето, за което се отнасят. При клеветата деецът трябва да съзнава неистинския характер на направените от него твърдения или да е безразличен към тяхната истинност, да съзнава че са позорни и да цели или допуска узнаването им³³. Така например, когато журналист е посочил в свой материал пострадалия за кредитен милионер и е направил обширно проучване, но не е направил справка в единствения достоверен източник – публичния търговски регистър, съдът приема, че той е действал при евентуален умисъл – допускал е позорящата информация да е невярна, но се е съгласил с разпространяването ѝ с цел бързо съобщаване на новина³⁴. Съществува и друго виждане, което приема, че вината при обидата и клеветата е отношение не към узнаването, а към унизяването и опозоряването на съответното лице. От тази гледна точка съставът на клеветата се определя като осъществен, когато в представното съдържание на извършителя е отразено обстоятелството, че изнесената информация за проявата на пострадалия е невярна и

³⁰ Гиргинов, А. Цит. съч., с. 119.

³¹ Решение от 29.01.2004 г. по н.ч.х.д. № 2936/2003 г., СГС.

³² Гиргинов, А. Цит. съч., с. 119 и 122.

³³ Решение № 184 от 6.07.2012 г. на ВКС по н. д. № 543/2012 г., I н. о., НК.

³⁴ Решение от 19.05.2003 г. по н.ч.х.д. № 3105/2002 г., СГС.

е от естество да накърни неговата репутация, добро име и положителна обществена оценка, като извършителят иска или допуска настъпването именно на тези последици³⁵. Доколкото вината е отношение на дееца към резултата на престъплението, а резултатът в случая е достигането, съответно узнаването на изявлението, подкрепя следва да се даде на първото виждане. Умисълът при клевета предполага деецът да съзнава позорния характер на твърдението или че данните, които навежда, сочат на извършено престъпление, да съзнава неистинността на твърдението и да иска достигането ѝ до трети лица (пряк умисъл), съответно да се отнася с безразличие към истинността на твърдението или към достигането му до трети лица (евентуален умисъл).

8. Разпространяването на обиди с печатно произведение е противоправно и тогава, когато тези обиди вече са били разпространени в друго печатно произведение³⁶.

Спорни са обаче вижданията по въпроса дали има клевета, когато авторът на материала възпроизвежда нещо, казано от трети лица пред него. Според едното виждане в тези случаи няма клевета, тъй като липсва съзнание за оклеветяване³⁷. Несъставомерността се извежда от това, че деецът разгласява информация, която съдържа твърдения на други лица. Според това виждане, за да е налице клевета, позорните обстоятелства трябва да бъдат изнесени като установени от самия деец или деецът трябва само привидно да се позовава на други източници на информация, каквито в действителност не съществуват, за да придаде на собственото си твърдение вид, че представлява чуждо изказване, което той само представя пред трети лица³⁸. Според другото виждане за съставомерността на деянието от обективна страна е без значение дали позорящите обстоятелства са възприети от дееца непосредствено като очевидец или са му станали известни от трето лице, дали са стигнали до знанието му като слух или като изразено от някого съмнение. Няма законово основание в обективната страна на клеветата да се включи като изискване разпространените твърдения да са „собствени“ на дееца, а не пресъздадени „чужди такива“³⁹. Съставът на клеветата е осъществен и тогава, когато позорящите обстоятелства се изнасят като слух и съмнение⁴⁰.

³⁵ Решение № 60 от 27.05.2016 г. по дело № 106/2016 г. на ВКС, НК, II н.о.

³⁶ Решение № 62 от 6.03.2012 г. на ВКС по гр. д. № 1376/2011 г., IV г. о., ГК.

³⁷ Решение № 557 от 28.01.2011 г. на ВКС по гр. д. № 1599/2009 г., III г. о., ГК.

³⁸ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 268/2003 г., СРС, НК; Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 3341/2002 г., СРС, НК, 15 с-в.

³⁹ Решение № 2 от 11.02.2011 г. на ВКС по н. д. № 698/2010 г., III н. о., НК.

⁴⁰ Решение № 51 от 19.II.1980 г. по н. д. № 26/80 г., II н. о.

По-правилно е второто становище. Обществената опасност на клеветата произтича от разпространяването и достигането на позорящи друго обстоятелства до трети лица. Преповтарянето на клеветнически твърдения може да съставлява деликт, доколкото никой не следва да се освободи от отговорност, като се скрие зад друг. Тук решаващ се явява въпросът за вината – дали лицето, което препредава или препечатва информацията, съзнава неистинността ѝ или се отнася с безразличие към нея, дали е имало основание да се съмнява в истинността на твърденията и дали е следвало да извърши проверка за уточняване на верността им. Тези принципни положения трябва обаче да получат особена трактовка тогава, когато става въпрос за дейността на медиите. Те следва да отчитат спецификата на журналистическата професия, чието обществено призвание е предоставянето на информация, повдигането на дебат, отразяването на чужди изявления, възпроизвеждането и разпространението на твърдения, направени от други лица. Самата професия изисква журналистът да цитира и разгласява твърдения и информация, чиито автор той не е⁴¹. Във връзка с това уместно у нас се посочва делото *Тома срещу Люксембург*, по което ЕСПЧ изтъква, че изискването журналистите да се дистанцират от съдържанието на цитат, който може да обиди или увреди достойнството на други лица не съответства на ролята на пресата да предоставя информация за събития, мнения и идеи⁴².

9. Тук е важно да се изтъкне силното движение и постигнатия консенсус в редица държави и международни организации за декриминализиране на обидата и клевета, доколкото преследването им като престъпления сериозно ограничава свободата на словото и потиска пълноценната и реална критика и дебат, без които демократичното общество не може да съществува. Безспорен израз на това е Общ коментар № 34 на Комитета на ООН по правата на човека, Резолюция 1577(2007) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа и много други инструменти и актове⁴³.

Деликтна отговорност за обида и клевета

Освен престъпление, обидата и клевета могат да съставляват и деликт. Когато обидните изявления и клеветнически твърдения са изнесени чрез печатно произведение, издателят отговаря като възложител на

⁴¹ Николова, Р. Цит. съч., с. 215.

⁴² Боев, Б. Цит. съч., с. 60.

⁴³ Ефремов, Е. За декриминализация на „обидата“ и „клеветата“ в медийното съдържание, Медии и обществени комуникации, бр. 41/юли 2019 г.

работата на основание чл. 49 ЗЗД. Отговорност за вреди от изнесени в медиите клеветнически твърдения носи издателят, а не главният редактор. Редакторът не е възложител на работата и може да отговаря само по чл. 45 ЗЗД за собственото си виновно и противоправно поведение⁴⁴. Издателят на печатното издание е възложител на работата и отговаря за вреди от публикуваните в него обидни и клеветнически материали, независимо дали авторите на публикациите се намират в трудовоправни отношения с него или са свободно практикуващи журналисти⁴⁵. Издателят носи отговорност и когато не е посочен конкретен автор на статията⁴⁶.

Пострадалият може да предяви иск едновременно по чл. 45, ал. 1 срещу извършителя и по чл. 49 ЗЗД срещу възложителя в общ исков процес. При заведен иск по чл. 49 ЗЗД възложителят на работата има правен интерес да привлече прекия причинител, за да може да предяви срещу него обратен иск и да избегне опасността впоследствие да му бъде направено възражение, че зле е водил процеса.

Обидата и клеветата могат да съставляват деликт без да е налице престъпление по НК, например при небрежна форма на вина. Възможно е и обратното – да е осъществен състава на престъпление, но да не е налице деликт поради липса на причинени вреди, например. За да е осъществен състава на обида или клевета по НК не е нужно засегнатото лице да се е почувствало наистина обидено или третите лица, до които са достигнали клеветническите твърдения да са повярвали в тях. При деликтната отговорност обаче вредите са задължителен елемент.

2. Пострадалият от обидни или клеветнически изявления има право да избира как да организира защитата си – по наказателно или гражданскоправен ред⁴⁷. Наказателното преследване за обида и клевета се възбужда по тѣжба на пострадалия (чл. 161 НК). В това производство пострадалият трябва да докаже, че деецът е извършил престъплението от обективна и субективна страна, да установи унизителния характер на думите или действията, съответно позорния характер на твърдението, разгласяването му, както и наличието на пряк или евентуален умисъл. Ако пострадалият избере гражданскоправния път на защита, той няма да доказва вина, но ще трябва да докаже вредите, за които търси обезщетение. Ако искът по чл. 45 ЗЗД е предявен в рамките на наказателното производство, пострадалият, като граждански ищец, трябва да докаже вредите, които е претърпял.

⁴⁴ Решение № 147 от 18.03.2011 г. на ВКС по гр. д. № 1640/2010 г., IV г. о., ГК.

⁴⁵ Решение № 340 от 15.07.1998 г. на ВКС по гр. д. № 178/97 г.

⁴⁶ Решение № 117 от 4.03.2009 г. III г. о. на ВКС по гр. д. № 101/2008 г.

⁴⁷ Решение № 12 от 6.02.2013 г. на ВКС по гр. д. № 449/2012 г., III г. о., ГК.

С решение № 242 от 06.04.2010 на ВКС по гр. д. № 4432/2008 г., IV г. о., е даден отговор на въпроса дали при иск за непозволено увреждане е необходимо клеветата да е установена с влязла в сила присъда. В отговор на този въпрос е прието, че съставомерно при деликта е виновното противоправно деяние на дееца по отношение на пострадалото лице, без да е необходимо противоправното поведение да е установено с влязла в сила присъда, за да се ангажира деликтната отговорност за обезвреда. В този смисъл нормата на чл. 45 ЗЗД няма субсидиарен характер спрямо реализиране на наказателната отговорност за обида или клевета. От друга страна, наличието на постановена оправдателна присъда, само по себе си, не е пречка за уважаване на иска по чл. 45 ЗЗД⁴⁸.

3. При деликтната отговорност за клевета значение имат и двете форми на вина – умисъл и небрежност. Умисъл е налице, когато деецът към момента на изявлението е съзнавал или се е отнасял с безразличие към истинността на твърдението. Небрежността е налице, когато деецът е смятал, че информацията, която изнася е вярна, но не е положил необходимата грижа да провери и да се убеди в това⁴⁹. Тъй като вината при деликтната отговорност се предполага, ответникът е този, който ще трябва да изнесе доказателствената тежест и да установи, че е имал основание да смята твърдяното за вярно, че е направил необходимото да провери и да се увери в истинността му.

Особено внимание в съдебната практика се отделя на небрежността при дела срещу журналисти, печатни издания и други медии. Поставя се въпроса дали разследването е направено според добрите журналистически практики и стандарти, дали информацията е събрана и проучена добросъвестно, дали е проверена и чрез какви източници, дали журналистът е потърсил лицето, за което пише, дали не е търсена просто журналистическа сензация. Утвърдено като добра журналистическа практика е схващането, че журналистът трябва да е получил потвърждение за фактите, които изнася, поне от два независими източника. Тогава, когато информацията е проверена от няколко независими източника, се приема, че за журналиста не е съществувало задължение да потърси мнението на засегнатото лице⁵⁰. Съществува и друга съдебна практика, според която не е проведено добросъвестно журналистическо разследване, кога-

⁴⁸ Решение № 339 от 27.12.2011 г. на ВКС по гр. д. № 325/2011 г., III г. о., ГК цитирано по Закон за задълженията и договорите – задължителна съдебна практика и други съдебни актове, Част III, Непозволено увреждане, Сиби 2017, съставител Кунчев, К.

⁴⁹ Решение № 62 от 06.03.2012 г. по гр. д. № 1376/2011 г., IV г. о. ВКС.

⁵⁰ Мотиви на присъда по н.ч.х.д. № 5349/2000 г., СРС, НК, 16 с-в.

то ищецът не е бил потърсен и запознат с подготвяния материал преди публикацията⁵¹. Смятам, че преценката би следвало да е конкретна и съобразена с фактите по делото, без изначално да се въвежда твърд стандарт на поведение. Във връзка със стандарта за добра журналистическа практика трябва да се има предвид и практиката на ЕСПК, според която пресата може да използва съдържанието на официални доклади, без да прави самостоятелно журналистическо разследване⁵².

Преценката за спазване стандарта на добра журналистическа практика отчита също така и това дали със съответната публикация е търсена журналистическа сензация и дали е налице тенденциозно поднасяне на информация по начин едни факти да бъдат премълчани и неглижирани за сметка на други.

Правното значение на това дали журналистическата проверка е била добра и добросъвестно проведена се проявява тогава, когато въпреки извършването ѝ, фактите се окажат неверни. Добросъвестната проверка изключва вината и журналистът не отговаря за вредите, причинени от противоправното му поведение⁵³. В тези случаи липсва не само умисъл за разпространяване на клеветнически твърдения, но и небрежност⁵⁴. Ако ответникът успее да установи, че няма вина, той ще бъде освободен от отговорност въпреки, че твърдението е невярно. От друга страна, ако твърдението все пак се окаже вярно, той няма да носи отговорност дори да е действал умишлено.

По-горе, по повод на наказателната отговорност за клевета, видяхме значението на истинността на твърдението за вината и наказуемостта. Позорящите твърдения се смятат за неистински, твърдяното престъпление за неизвършено и ответникът е този, който трябва да установи верността на направеното от него изявление, за да се освободи от отговорност. Изискването ответникът да докаже по пълен и категоричен начин всяка част на твърдението може да доведе до несправедливи резултати и да създаде прекомерни трудности в доказването, тъй като винаги са възможни, а понякога и неизбежни, малки неточности и разминавания. По тази причина някои инструменти и доклади, като този на ARTICLE 19⁵⁵ например, озаглавен „Определение за клевета: принципи на свобо-

⁵¹ Решение № 264 от 21.10.2013 г. на ВКС по гр. д. № 2161/2013 г., III г. о., ГК; Решение № 468 от 26.05.2009 г. на ВКС по гр. д. № 1868/2008 г., IV г. о., ГК.

⁵² Боев, Б. Цит. съч., с. 60.

⁵³ Решение № 12 от 6.02.2013 г. на ВКС по гр. д. № 449/2012 г., III г. о., ГК.

⁵⁴ Решение № 111 от 26.05.2000 г. на ВКС по н. д. № 23/2000 г., II н. о.

⁵⁵ ARTICLE 19 е организация за защита на свободата на словото и свободата на информацията. Нейното наименование е взето от чл. 19 на Всеобщата декларация за

дата на изразяване и защитата на доброто име“, предвижда в Принцип 10 ответникът да се освобождава от всякаква отговорност, когато установи, че твърдението по същността си е вярно. Такова е решението и на английското право, което изисква ответникът да докаже, че твърдението е вярно в главната, в същинската си част, че т. нар. „жило на твърдението“ е вярно, без да е нужно да доказва верността на всяка дума (*Alexander v North Eastern Railway Co* (1865) и s. 5 от английския Закон за клеветата от 1952 г.)

Нещо повече, изискването ответникът да докаже верността на твърдението може да парализира дейността на журналистите, които под страх, че няма да могат да установят по безспорен начин в процеса пълната истина, ще се възпрат изобщо от изнасяне на информация, разкриване на данни и поставяне на дебат на въпроси от важно значение за обществото. Това само по себе си може да застраши създаването и поддържането на плуралистична, независима и свободна медийна среда. По тази причина, посоченият по-горе доклад на ARTICLE 19 предвижда по дела, които касаят изявления от важен обществен интерес, ищецът да е този, който носи тежестта да докаже неверността на твърденията, които счита за клеветнически (Принцип 10, параграф 2)⁵⁶.

4. Когато изявлението касае публична личност, свободата на словото се толерира в по-широки граници⁵⁷. Границите на допустимата журна-

правата на човека, който гласи: Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници.

⁵⁶ Английското право познава специално възражение „изявление по въпрос от обществен интерес“, закрепено в член 4 на Закона за клеветата от 2013 г. То замества т.нар. възражение *Reynolds* по Общото право, установено по делото *Reynolds v Times Newspapers* (2001), което задава съвременните стандарти за добра и отговорна журналистика. По него лорд Никълс формулира неизчерпателно 10 въпроса, които трябва да се вземат предвид, когато се преценява трябвало ли е да се публикува определен материал или не. Те са свързани със сериозността на въпроса, за който се отнася публикацията; обществения интерес от узнаване на съответните твърдения; стъпките, които е предприел авторът, за да провери и установи истинността на твърденията; нуждата и наложителността да се бърза и да се пусне в печат материалът; потърсен ли е ищецът за коментар; тонът на статията; обстоятелствата и времето, по което е направена публикацията. Ответникът, който прави такова възражение, трябва да докаже, че изявлението касае въпрос от обществен интерес, че е имал основание да смята, че изнасянето на информацията е в обществен интерес, че пускането на публикацията е било навременно, че е положил грижа за проверка на информацията. Важна особеност на това възражение е, че то е валидно дори изявлението в крайна сметка да се окаже невярно.

⁵⁷ Решение № 62 от 06.03.2012 г. на ВКС по гр. д. № 1376/2011 г., IV г. о.

листическа критика спрямо политическите лидери са по-широки⁵⁸. Такова е положението и когато изявленията са направени по въпрос от важен обществен интерес и по тема с висока социална значимост. Обществени личности са изложени на по-голяма публичност, без това да означава, че те са длъжни да търпят всяка критика, всяка обида и клевета⁵⁹.

Заклучение

Отговорността на медиите за вреди от обида и клевета е призвана да изпълни обезщетителната си функция и да поправи причинените на увреденото лице вреди. По този начин тя зачита и дава защита на правото на всяко лице на чест, достойнство и добро име. Тази отговорност обаче е натоварена с признаването и охраната на още една особено важна и значима за демократичното общество ценност – свободата на словото. По тази причина при реализиране на деликтната отговорност на медиите за обида и клевета съдилищата трябва да подхождат внимателно към търсенето на баланс между свободата на изразяване и правото на добро име като зачитат установените професионални стандарти за добра журналистика и нуждата от постигане на плуралистична и свободна медийна среда.

За контакти: stsoneva@nbu.bg

⁵⁸ Решение № 85 от 23.03.2012 г. на ВКС по гр. д. № 1486/2011 г., IV г. о., ГК.

⁵⁹ Решение № 264 от 21.10.2013 г. на ВКС по гр. д. № 2161/2013 г., III г. о., ГК.

ДЕМОНТИРАНЕ НА „ОБЩЕСТВЕНИЯ СТРАЖ“

гл. ас. д-р Илия Вълков

Катедра „Медии и обществени комуникации“, УНСС

The media and journalists are often cited as guardians of the public interest – “watchdog” and “public watchmen”. They have always been the link between the government and the citizens, the politicians and their constituents. In idealistic ideas, the “gatekeepers” are considered to be those influential public actors who choose what to select, frame and prime to the audience. But these classic understandings of traditional media are increasingly changing in the new communication paradigm. Existing politicians and business circles are increasingly trying to denigrate the public role of the media and professional journalists. The publication addresses this problem as part of the processes in the public and media environment in Bulgaria after the changes in 1989. This is the beginning of the dismantling of journalism from its social role as a “public watchdog”.

Keywords: Media, Journalism, Gatekeepers, Pressure, Public Watchman, Dismantling

Въведение

Журналистите вече не са старите „обществени стражари“. Все повече журналистиката като професия и като призвание отстъпва от своята роля на Четвърта власт, както я определя Едмънд Бърк през 1787 г.¹. И все по-малко журналистите са възприемани в публичното пространство като „гейткийпъри“². Добрата стара журналистика отстъпва позиции, използвана е все по-безскрупулно в политически кампании, военни операции и дезинформационни стратегии.

Ударите на икономическата криза от 2008 г. и овладяването на публичното пространство от компании като Facebook, Google, Twitter като че ли постави традиционните медии в една напълно непозната и агре-

¹ Историята разказва, че по време на първото заседание на английския парламент, когато е разрешено да присъстват журналисти, Едмънд Бърк – тогава депутат, политик, издател на консервативното списание „Енюъл Реджистър“ („Annual Register“), произнася прочутата си реплика: „Ето, господа, присъстваме на раждането на четвъртата власт“).

² The gatekeeping е една от най-старите теории в социалните науки, адаптирана и развита в изследването на новините през 50-те години на XX в. Анализира процеса на избор на новините в медиите като форма на социален контрол.

сивна пазарна среда. Поскъпването на хартията на световните пазари, отдръпването на рекламоделите и новите потребителски навици на аудиторията в ерата на интернет принудиха редакциите да съкращават журналисти, да се адаптират към промените и да правят все повече компромиси със съдържанието, да затварят очи пред различните форми на натиск.

Разделителните граници между политиката, бизнеса и медиите стават все по-безсрамно тънки. Действащи политици използват все по-често публични средства, за да си купуват медийно влияние. Бизнескръгове изкупуват медии на килограм, за да ги употребяват като бухалки и щит срещу свои опоненти. Новите медии, техническата революция на ХХІ век, социалните мрежи създадоха изключителни възможности за комуникация – голяма част от „нежните революции“ по света се случиха именно там (от „Арабската пролет“, през протестите „#ДАНСwithme“, Украинския Майдан, протестите срещу Ердоган на площад „Гези“ и много други). Но и се превърнаха в смъртоносна отрова за добрата стара журналистика.

Заедно с това „общественият страж“ все повече отстъпва от своята медиаторска роля на посредник между гражданите и властите (управляващите) заради възможностите, които дават социалните мрежи. Политици, премиери, министри, президенти се включват „на живо“ от техните страници, публикуват „постове“ и „туитове“ – все по-директно комуникират със своите избиратели. Българският премиер Бойко Борисов има близо 230 хиляди последователи във Facebook. Американският президент Доналд Тръмп е с повече от 60 милиона последователи в Twitter. Доколко може да бъде ефективен опитът на Washington post, New York Post, Politico или The Boston Globe да се опитат да направят проверка на фактите, изречени от американския държавен глава пред толкова голяма аудитория. Защо са му на българския премиер журналисти, които да предадат неговите размисли, когато неговият пиар директно излъчва поредната му обиколка от автомобила на Националната служба за охрана. „Факт чекингът“ (fact-checking, проверка на фактите), опитите да се зададе критичен въпрос – са обезсилени.

По всичко изглежда, че новите комуникационни технологии създават още едно сериозно предизвикателство пред репортерите. Медиите все повече са деквалифицирани от контролиращата им ролята на властите до обикновени регистратори на събития. Питащата журналистика е отстранена галантно.

Днешните политици не само разполагат с инструменти за директна комуникация с избирателите – социалните мрежи. А журналистите имат все повече прегради пред себе си – пиари и „спин доктори“ (spin doctors), партийни централи създават собствени телевизии и вестници, медиите се изкупуват от икономически и властови центрове и се превръщат в инструменти – за защита срещу критики и удари срещу опозиция и усилия за промяна на тяхното статукво.

Медиите в България и финансовото менгеме на властта

В края на третото десетилетие от демократичните промени българските медии са все по-несвободни. Парадоксално, дори влизането на България в Европейския съюз не създаде достатъчно силен имунитет, чрез който медиите да бъдат по-независими и да работят в интерес на своите зрители, слушатели и читатели. Напротив, политическата и административна власт използва публични средства на европейските данъкоплатци, за да държи медиите под контрол.

Ако в първите две десетилетия на българския преход бе характерно с малки крачки да се разширява употребата на медиите като патерици за другия бизнес на техните собственици – като продават редакционната политика в услуга на управляващите, а в замяна да получават насрещни услуги, в последната декада медиите вече съзнателно се създават да бъдат машини за дезинформация, разпространение на слухове и лъжи, при които обществената им мисия е употребена за тесни интереси. Новите медии за „лична употреба“ са важен елемент на разрушителното за обществото и разбирането за държавност срастване на политическа, икономическа, съдебна и медийна власти. А зависимостите стават все по-видими, когато тези силни приятелски връзки между различните власти и медиите, са напълно легални.

През 2019 г. се оказва, че за 12 години български електронни медии – радиостанции и телевизии, са получили общо малко над 58 млн. лв. от европейските програми. Сумите са били раздавани от различните правителства чрез пряко договаряне (без обществена поръчка) за времето от влизането на България в Европейския съюз през 2007 г. до юни 2019 г.

За първия програмен период 2007–2013 г. са били разпределени 49 853 887 лв. с ДДС, а за втория от 2014 г. до юни 2019 г. –

8 424 327 лв. с ДДС. Тези пари са били отпускани от изпълнителната власт за закупуване на програмно време в електронните медии за разясняване на оперативните програми на европейските фондове³.

Големият въпрос е дали тези средства, които идват от данъците на всеки един европейски гражданин, дават повече възможности на българските медии да изпълняват обществените си функции, или напротив – стават все по-близки до тези, които им ги дават чрез преки договори.

Показателно е, че от влизането на България в Европейския съюз и началото на първите траншове към родните медии медийната свобода започва да запада. Данните на „Репортери без граници“ показват, че през 2007 г. страната е на 51-во място по свобода на медиите, а 12 години след това е на 111-о място. Изглежда, че властта може да си купи медийната любов не много скъпо, напълно легално и с парите на европейските данъкоплатци⁴.

Медиите в барутния погреб на издателските войни

Има няколко водещи фактори, които създават остро противоборство в българска медийна среда в последната декада. Освен ефектите от финансовата криза след 2008 г., които се отразяват и върху журналистическите редакции, това са и екстремните преобразования на медийния пазар в България, нестабилната политическа обстановка (три поредни правителства, които не успяват да завършат пълния си мандат (две на премиера Бойко Борисов и едно с министър-председател Пламен Орешарски), както и междуличностните отношения в различните кръгове на политическите и бизнес елитите. Всичко това дава път на компроматни техники. Медиите се преобръщат от поле за дебат и дискусии в клеветническа арена, където „играят бухалки“ за отстраняване на противниците. А както често се случва и във войните – тук невинни няма.

В рамките на няколко години изданията на Делян Пеевски – в „Телеграф“ и „Монитор“, поддържат огледална всекидневна рубрика „Фабрика за фалшиви новини“. И често се препубликуват в други медии като „Блиц“ и Канал 3. Там текстове без автор „оборват“ публикации, посветени на Делян Пеевски в конкурентни издания. А самият той е наричан

³ Вълков, И. Медии на килограм. Черна книга на правителственото разхищение в България. София: Фондация Фридрих Науман, 2019 г.

⁴ Пак там.

в тях „нашият издател“. Преди да се утвърди като постоянна рубрика входящо каре разказва следното:

„Тенденцията, наречена фалшиви новини (fake news), е пропагандното оръжие за манипулиране на обществото, изобретено от медийните типала на магната Джордж Сорос и употребявано в угода на интересите му по цял свят. Стартираме кампания, в която изобличаваме фалшивите новини, които служат на Сорос у нас и по света публикуват с цел обслужване на конкретни олигархични интереси⁵“.

През годините назад засегнати от публикации издатели водят дела за клевета срещу изданията „Монитор“ и „Телеграф“, „Пик“. Още през 2010 г. Сашо Дончев осъжда за клевета в. „Телеграф“ като съдът разпорежда издателят му да плати 50 хил. лв. за нанесени вреди⁶. Дончев завежда общо четири дела – срещу „Телеграф“ ЕООД; „Експрес БГ“ ЕАД; „Нова Българска Медийна Група Холдинг“; „Политика Днес“ ЕООД.

В исквата си молба, той посочва, че в продължителен период от време – от 24.12.2008 г. до 10.02.2009 г. в 8 броя на вестник „Телеграф“, е бил подложен на преднамерена, публична, кампанийна, тенденциозна, злонамерена, невярна, обидна и клеветническа кампания, разтърсила дълбоко личните му чест и достойнство като човек, публична личност, общественик, ръководител на голяма и авторитетна, с международно участие фирма.

През 2014 г. Иво Прокопиев печели дело за клевета срещу две публикации без автор във в. „Телеграф“. В тях му се приписват тежки престъпления – „заразява водата и убива цял град“, и обиди – че е „скандален олигарх“, „прилапва пари по изпитана схема“, че се е „покрил в Сингапур“. Съдът определя твърденията като неверни и осъжда „Телеграф“ ЕООД да заплати обезщетение от 30 000 лв. за неимуществени вреди на Прокопиев⁷.

⁵ Монитор. Ревизионен вентилатор. 17.01.2017 г. Достъпно на адрес: <https://www.monitor.bg/bg/a/view/44550-%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD-%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80> Последно прочитане: 9 май 2019 г.

⁶ Капитал. Сашо Дончев осъди вестник „Телеграф“ за 50 000 лв. 17.08.2010. Достъпно на адрес: https://www.capital.bg/blogove/pravo/2010/08/17/947734_sasho_donchev_osudi_vestnik_telegraf_za_50_000_lv/ Последно прочитане: 9 май 2019 г.

⁷ Дневник. Иво Прокопиев осъди и вестник „Телеграф“. 2.09.2014 г. Достъпно на адрес: https://www.dnevnik.bg/biznes/2014/09/02/2373035_ivo_prokopiev_osudi_i_vestnik_telegraf/ Последно прочитане: 9 май 2019 г.

Две години след това Иво Прокопиев печели и още едно дело – срещу издателя на сайта „Пик“ – дружеството „Пик Нюз“ ЕООД, както и срещу неговия едноличен собственик Недялко Недялков. Искът е за серия публикации в сайта, както и в личния блог на Недялков, в които се твърди, че Прокопиев е използвал в работата си „способи на изнудване и принуда“, че „бандата около „Капитал“ и „Протестна мрежа“ клати голяма банка“, както и че е обект на досъдебно производство. Последното твърдение е било поддържано за период от няколко месеца в серия от материали и след публикуването на официално опровержение от прокуратурата. Софийският районен съд присъжда обезщетение в общ размер от 12 хил. лв.⁸.

Единственото дело за клевета, за което е известно, че издателят Делян Пеевски е завел, е това срещу бившия си съдружник – банкерът Цветан Василев⁹.

Острите противоречия сред издателите превръщат медиите в инструмент за саморазправа. Това няма как да не повлияе върху доверието в журналистическата работа, обективността, независимостта и вътрешната свобода. Принуждава журналистите да търсят сигурност чрез развиване на различни форми на самоограничения, засилване на автоцензурата и дори превръщането им в авангард на интересите на издателя, за когото работят. Качеството на журналистическото съдържание все повече запада, булевардните теми доминират и това олекотява авторитета на медиите като „обществен страж“.

Обективността и независимостта на печатната медия се възприемат като силно повлияни от потенциални политически и икономически зависимости на изданието. Липсва добра запознатост относно собствеността на четената преса, като това „кой държи пари“ се приема по-скоро за маловажно.

Оказва се обаче, че извън професионалната медийната среда, издателските противоборства не създават сериозни впечатление у самите

⁸ Създателят на „Капитал“ и „Дневник“ Иво Прокопиев осъди сайта „Пик“ за клеветнически твърдения. 30.05.2016 г. Достъпно на адрес: https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/bulgaria/2016/05/30/2768662_suizdateliat_na_kapital_i_dnevnik_ivo_prokopiev_osudi/ Последно прочитане: 9 май 2019 г.

⁹ Стандарт. Делян Пеевски съди Василев за клевета. 23 юни 2014 г. https://www.standartnews.com/balgariya-obshtestvo/delyan_peekski_sadi_vasilev_zakleveta-243284.html?comments=1&unmobile=1 Последно прочитане: 30 май 2019 г.

публики. Фокусираното социологическо изследване на „Маркет линкс“¹⁰ показва, че читателите на печатните медии по-скоро трудно формират критично-рефлексивна нагласа извън съдържателния аспект на печатните издания. А ролята и влиянието на издателя/издателството и на собственика на медията върху общото качество на крайния продукт, а по-специално на обективността на информацията, плурализма и липсата на цензура и автоцензура, не е обект на проблематизиране. Участниците в проучването заявяват, че са по-склонни да отдават значение на ролята на главния редактор, а не толкова на собственика.

От тази гледна точка собствеността рядко е обект на интерес и по-скоро е с ограничено влияние върху избора на печатни издания. Освен това тази слаба ангажираност с проблема е нагласа, която се регистрира и сред запознати с публичното противопоставяне на две от големите издателски групи в страната – Съюза на издателите и Български медиен съюз. Създава се впечатлението, че част от читателите предпочитат да останат неутрални в този „спор между олигарси“.

Социологическото проучване успява да хване и друг важен извод. Въпреки липсата на интерес за кой е собственикът на едно или друго издание, у читателите е налице по-висока чувствителност към потенциални скрити политико-икономически зависимости. А най-често реферирани разделителни линии между изданията се прокарват по признака подкрепящи управлението или опозиционни. Това означава, че трудно успяват да се доловят бизнес интересите, които собствениците на медии успяват да проектират в своите издания.

Профанизация на журналистическата професия

С навлизането на социалните мрежи в публичното пространство се наложи и нов стил на фейсбук-писане в медиите. Това е някакъв хибрид между лична история – преживяна или преразказана, през която се генерализират изводи, без да се основават непременно на факти, данни, проучвания, оценки и мнения на експерти. Иначе казано – тази промяна може да се възприема като част от „новата констелация на социалните

¹⁰ АЕЖ. Маркет линкс. Социологическо проучване на читателските нагласи в България. 2018 г. <http://printmediareport.aej-bulgaria.org/readers/> Последно прочитане 30 май 2019 г.

роли“ (по Тотка Монова¹¹). Или както отбелязва и Жан Бодрияр – „когато държавата престава да бъде държава, готвачката престава да бъде готвачка“¹². Така по Ленин, на когото приписват лозунга – „всяка готвачка трябва да се научи да управлява държава“, депрофесионализацията в медиите се разгръща с пълна сила.

Наблюдава се все по-осезаемо олекотяване на дълбочината на журналистическите проверки на факти и твърдения, рефлексът „да бъдеш първи“ в морето от информация създава усещане за сърфиране на повърхността на обществените проблеми.

Емоционалните обобщения надделяват над фактите и анализите със социална значимост. Журналистиката на очевидното и журналистиката на мълката стават нова доминираща сила – дава се безкритично трибуна на всеки, който би предизвикал скандал, репортажите отразяват стихийно бедствия, катастрофи, убийства, битови престъпления, без да се стигне до самия край или да се разнишат причините, довели до поредната трагедия. Депрофесионализацията на журналистиката все повече я дехуманизира и обезсмисля съществуването на етични и морални стандарти.

Леките и забавни форми в медиите изместват социалната значимост на информирането, новините се превръща в „инфотеймънт“, а политиката без политики отстъпват място на шоуто. Три десетилетия след промените в българското общество журналистиката на сериозния, задълбочен анализ и репортаж става „шофьор на такси“, а политици се правят на телевизионни водещи или направо им дават да управляват обществените медии.

И въпреки всичко това примерите за журналистическа солидарност все още дават надежда, че професията не е загубила напълно своето обществено лице. Независимо от клановото разделение в медиите, през 2019 г. една част от журналистите показаха рядко срещана авторефлексия. Те възроптаха срещу безпрецедентното спиране на програма „Хоризонт“ и натиска върху БНР в кампанията по избор на нов главен прокурор, когато за първи път започна разследване за цензура в обществена

¹¹ Монова. Тотка. Предефиниране на социалните роли: медийни герои и сюжети на прехода. В: Медии и политиката. Георги Лозанов и Орлин Спасов, съст. София: Фондация Медийна демокрация, Фондация Конрад Аденауер, 2011, 29 с.

¹² Бодрияр, Жан. Илюзията за края или Стачката на събитията. София: Критика и хуманизъм, 1995, 68 с.

медия в България. А също така се солидаризираха срещу използването на компромати в местните избори – „Днес е денят“, постави граница.

Демонтажът на обществения страж

Но тези епизодични примери на журналистическа солидарност са едно рядко виждано изключение, което само затвърждава тенденцията на обезличаване на „обществения страж“.

През 2017 г. подразнени от журналистически въпроси депутатът Антон Тодоров (ГЕРБ) и вицепремиерът Валери Симеонов („Обединени патриоти“) отправиха заплахи към водещия на сутрешния блок на Нова телевизия Виктор Николаев. Тогава Тодоров обвини водещият, че употребявал „силни думи“, които „ще му изядат хляба“ – както се е случило с бившата му колежка Анна Цолова. „Тя и тя малко така... беше тръгнала в някаква посока, ама... нещо виждам, че липсва столчето ѝ“, каза Тодоров.

В рамките на същото предаване, минути по-късно, вицепремиерът Симеонов също се раздразни от въпроси, свързани с роднинските назначения на ГЕРБ, станали известни като „Кумгейт“. Симеонов призова журналиста да не клати държавата, след което заключи, че ако бил злонамерен, веднага можел да спретне „Викторгейт“.

В края на лятото на 2019 г. мнозина се възмутиха от отвинтването на микрофони в залата за пресконференции на Министерски съвет – да не би някой случайно да пита председателката на Европейската комисия и българския премиер. В Германия това би се изтъквало вероятно като ограничаване на правото на информация, но в България микрофоните от години не са нужни. Опитомяването на родната медийна среда превърна журналистите в „дръжки на микрофони“, които отразяват безкритично това, което политиките говорят. Те все повече приличат на фунии, които усилват политическата реч, отстъпвайки своята роля на „пазители на входа“. Въпросът на една журналистка от медийния антураж на българския премиер – „Г-н Борисов, да си ходим ли или ще ни говорите нещо отвън?“, красноречиво описва завършения процес на демонтиране на обществения страж.

Все по-трудно е да бъдеш журналист. Демонтирани микрофони по време на пресконференцията, отказ на политици и управляващи да отговарят на въпроси, демонстрации на сърдене, цупене. И това не

е само в България. Дали ще го наречем „ефектът Тръмп“ – „You are fakenews!“, или „синдромът Борисов“ – „За това ли сега ще ме питате“ – задаващите въпроси в медиите стават все по-малко. Но още по-тревожно е, че хората, за които един журналист би трябвало да работи – гражданите, приемат всичко, което става в медиите като част от новата нормалност.

За контакти: valkov@unwe.bg, valkovilia@gmail.com

ПРАВОТО НА ХУДОЖЕСТВЕНО ИЗРАЗЯВАНЕ В КОНТЕКСТА НА ЗАЩИТАТА НА ПРАВОТО НА ИЗРАЗЯВАНЕ НА МНЕНИЕ

д-р Симона Велева

Главен асистент по медийно право
в Американския университет в България

Right to artistic expression is guaranteed not only on Constitutional level in the provision of art. 54, para. 2 of the Constitution, but also by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, as well as by the European Convention on Human Rights and the Charter of fundamental rights of the European Union. Its development encourages a narrow examination, also due to the dynamic legal framework regarding artistic expression in the recent years. The report examines the development of the protection of this fundamental right and its limits, especially through the new technologies, which expand the effect and the impact of the artistic expression.

Keywords: Artistic Expression, Constitution, Fundamental Right, Protection

Въпросът за правото на артистите, художниците, хората на изкуството да се изразяват свободно, да предизвикват обществените нагласи и да провокират импулсите на заобикалящата ги среда, е все по-актуален с навлизането на формите на творчество във виртуалната среда и необятните възможности, които интернет предоставя на творците. Същевременно, опасностите и новите способности за накърняване на това тяхно основно право предопределят и развитието на правната уредба, в контекста на границите на правото на изразяване на мнение. Поставя се въпросът за развитието на ролята и на намесата на държавата и на Европейския съюз, които през последните години предприемат редица мерки за справянето с тези опасности, но същевременно следва да бъдат изведени и достатъчно гаранции, че конкуриращите се права ще бъдат в баланс.

В съдържанието на правото на изразяване на мнение попада и по-тясното понятие – правото на художествено изразяване. То трябва да бъде подкрепяно и в условията на демокрация хората на изкуството трябва да бъдат насърчавани да изразяват своите художествени възгледи, за да предизвикат приетите догми и да създават ново критично мислене, като това

не изключва „присъщия подривен характер на художествения импулс“¹. За разлика от конституционните уредби в други страни и от практиката по приложението на член 10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), правото на художествено изразяване не е включено в уредбата на членове 39–41 от Конституцията, а е изведено самостоятелно в чл. 54, ал. 2, според който „свободата на художественото, научното и техническото творчество се признава и гарантира от закона“. Конституционният съд отбелязва, че то включва разнообразни средства за изразяване на мисли, мнения, информационни данни и убеждения, а даже и емоции и интуиции и това е така, защото свободата на словото „представлява един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, и е едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек. Тя важи не само за споделяне на информация или идеи, които намират благоприятен прием или не се считат за обидни или са приемани с безразличие, но също така и за тези, които обиждат, шокират или смущават публичната власт или която и да е част от населението. Такива са изискванията на плурализма, толерантността и търпимостта, без които едно „демократично общество не би могло да се нарече такова“. Този извод кореспондира с практиката на ЕСПЧ², от чиито член 10 се извежда правото на художествено изразяване, което е подробно развито в практиката на Съда.

Правото на изразяване на мнение е сложно право³. То може да се реализира в сферата на изкуството и социално-културната сфера. Творчеството е дълбоко личностен процес, свързан с автономната лична сфера на индивида, в която никоя намеса не е допустима. То е проява на свободата на словото като основно средство за себеизява и развитие на личността. Тази свобода е свързана с формирането на т. нар. *forum internum*, в който се формират общите разбирания, идеи и мисли на индивида, които след това се изразяват в т.нар. *forum externum*. Тя предопределя и двете основни концепции за автономната сфера на индивида. Първата, т. нар. *негативна концепция* има за цел да защитава индивидите от външен контрол

¹ Вж. Lester, A. Freedom of Expression. – In: Macdonald, R., Matscher, F., Petzold, H., eds, *The European System for the Protection of Human Rights*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993, Ch. 18, p. 471.

² Вж. ECHR, *Handyside v. United Kingdom*, no. 5493/72, 7 декември 1976, § 49.

³ Вж. Танчев, Е. Основни права на човека. С.: Юриспрес, УИ „Св. Климент Охридски“, 2002, с. 96; Киров, Пл. Върху правото на мнение. – В: Конституционни изследвания 2012–2013 г. Конституционна защита на основните права и свободи. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2013, с. 45; Киселова, Н. Политически права на българските граждани, С: Сиела, 2017, с. 233.

на държавата и да поддържа личното пространство на отделните хора. Тази концепция очертава сакралното пространство на личността, в което никоя намеса не е допустима. Именно в нея се формира творческият процес на индивида, за да се обективизира в творчески продукт, който след това ще достигне до определена публика. Втората, т. нар. *позитивна концепция* на автономната сфера на индивида гарантира действителното упражняване на автономията. Тя не обуславя просто защита от външни или вътрешни смущения, която се счита за засилване на тази автономия, а действителното и активното упражняване на делиберативните правомощия на индивида⁴. Конституцията защитава както правото на творчески импулс и неговото формиране, тоест правото да се твори в изкуството, науката и културата (чл. 54, ал. 2 от Конституцията), така и обективизирането му и изразяването му чрез слово, звук, изображение или по друг начин (чл. 39, ал. 1 от Конституцията). Докато правото на изразяване на мнение е класическо отбранително право, то правото на художествено творчество е позитивно право, за чието упражняване държавата трябва да съдейства и да насърчава творците и хората на изкуството. То също така се определя и като „право-свобода“, като то защитава творците и всички останали, въввлечени в творческия процес, от намеса от страна на държавата и задаване на посока или контрол от нейна страна върху този процес⁵. Самите творчески продукти – изобретателските, авторските и сродните им права също са обект на закрила, както и правото да се получава материално възнаграждение за тях, но те са защитени от други основни права, които не са предмет на настоящето изследване.

Правото на художествено изразяване намира защита в конституциите на почти всички държави, макар и в голяма част от тях да се извлича от правото на изразяване на мнение и да не намира самостоятелно закрепване. През последните години много повече внимание и изследвания има върху защитата на правото на политическо изразяване, правата на журналистите и на лицата, които подават сигнали срещу злоупотреби (т. нар. *whistle-blowers*), а правото на художествено изразяване е засегнато по-скоро в светлината на частноправните отношения, свързани с авторското право и сродните му права. Неговото място обаче е от изключително значение и надлежната му защита и разбиране имат дългосрочен индиректен ефект върху обществото и неговия културен облик.

⁴ Вж. Harel, A. Freedom of speech. – In: Marmor. A. Companion to Philosophy of Law. NY: Routledge, 2012, p. 603.

⁵ Вж. Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2013, с. 745.

Все пак в други държави това право също е изведено в самостоятелни конституционни текстове, като например в чл. 69 от Конституцията на Хърватия, според който „свободата на научното, културно и художествено творчество е гарантирана. Държавата трябва да насърчава и подкрепя развитието на науката, културата и изкуството. Държавата защитава научните, културните и художествените достижения като национални духовни ценности. Гарантира се защитават на моралните и материални права, произтичащи от научни, културни, художествени, интелектуални и други творчески усилия“. Подобна е защитата и в чл. 38 от Конституцията на Естония, според която „науката и изкуството и тяхното учение са свободни. Университетите и изследователските институции са автономни в границите, определени от закона“. Член 16 от Конституцията на Финландия постановява, че „свободата на науката, изкуствата и висшето образование е гарантирана“. В Основния закон на Германия, чл. 5, ал. 3 постановява, че „изкуството и науката, научните изследвания и преподаването са свободни. Свободата на преподаване не освобождава от задължението за вярност към Конституцията“. Почти идентична е уредбата и в чл. 16 от Конституцията на Гърция, според който „изкуството и науката, научните изследвания и преподаването са свободни и тяхното развитие и насърчаване е задължение на държавата. Академичната свобода и свобода на преподаване не освобождават никого от задължението му за вярност към Конституцията“. Член 9 от Конституцията на Италианската република постановява, че „републиката насърчава развитието на културата, научните и технически изследвания. Тя закриля природата и историческото и художествено наследство на нацията“. Самостоятелна уредба има и в чл. 113 от Конституцията на Латвия, според който „държавата признава свободата на научноизследователската, художествената и друга творческа дейност и защитава авторското право и патентните права“. Сходни са разпоредбите и на чл. 42 от Конституцията на Литва, чл. 8 от Конституцията на Малта, чл. 70, ал. 5 от Конституцията на Полша, чл. 73 от Конституцията на Португалия, чл. 32, ал. 6 от Конституцията на Румъния, чл. 43 от Конституцията на Словакия, чл. 59 от тази на Словения, както и чл. 20, ал. 1, б. б) от Конституцията на Кралство Испания, според който се признават и защитават „литературното, художественото, научното и техническото производство и творчество“. Независимо дали се извежда от правото на изразяване на мнение или има самостоятелно значение на конституционно ниво, правото на художествено изразяване заема своето важно място в каталога на основните права⁶.

⁶ Вж. Barendt, E. Freedom of expression. – In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. ed. Rosenfeld, M., Sajó, A., UK: Oxford University Press, pp. 891–895.

Задължение на държавата е да намира подходящо финансиране на изкуството, което е вменено още с член 15 от Международния пакт за икономически, социални и културни права. Важно е в националното законодателство да бъдат предвидени достатъчно гаранции, че това финансиране няма да се използва за политически цели. Ето защо е от съществено значение то да се предоставя от органи, които имат самостоятелни функции и не е препоръчително това да бъде министерство на културата⁷.

Защитата на правото на художествено изразяване на международно ниво се допълва от член 13 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС). Той гарантира свобода на изкуствата и науките, като прогласява, че „изкуствата и научните изследвания са свободни. Академичната свобода се зачита“. Наред със защитата на правото на изразяване на мнение в член 11 ХОПЕС, защитата в Хартата се допълва от разпоредбата на член 22, според която „съюзът зачита културното, религиозното и езиковото многообразие“. Тази гаранция е от първостепенно значение в посока насърчаване на толерантност и съвместен мир и разбирателство, както между държавите членки на Европейския съюз, така и вътре в самите тях. Познаването на чуждите културни и художествени достижения създава условия за търпимост, интеграция и взаимосвързаното между народите. Насърчаването им и последователната политика в тази посока са едно от най-ефективните средства срещу езика на омразата, хомофобията, популизма и възхода на националистически ориентираните политики през последните години.

Правото да се изразява мнение, включително и художествено, не е абсолютно. В случай на колизия с репутацията или честта на конкретни лица е необходима по-внимателна проверка, като се имат предвид тонът на обвинението, общественият статус и други характеристики на лицата, които могат да се разпознаят в художествената творба. Тя може да отпраща определено политическо послание, което да се сметне за подстрекане към насилие, бунт или безредици. Въпреки това в либералните демократични общества е неприемливо художественото изразяване да бъде ограничено само на това основание⁸. Независимо от внушенията, които има, и потенциалните опасности и подтикване, което една худо-

⁷ Вж. доклад на FRA – Exploring the Connections between Arts and Human Rights, достъпен на адрес: <https://fra.europa.eu/en/publication/2017/exploring-connections-between-arts-and-human-rights-meeting-report> към 3 март 2019 г.

⁸ Вж. Харис, Д., О'Бойл, М., Уорбрик, К., Бейтс, Е., Бъкли, К. Право на Европейската конвенция за правата на човека. С.: Сиела, 2015, с. 761.

жествена творба прави, не биха могли да имат такива общественоопасни последици, които да оправдаят репресивни мерки срещу артистите, особено наказание лишаване от свобода. Граница на правото са именно общоприетите морални норми като ограничителен критерий в областта на правото на изразяване, на създаване и разпространяване на художествени идеи. Те обаче трябва да се изследват изключително внимателно при налагане на санкции при засягане на конкурентни права⁹. Така на пример ЕСПЧ в решението *Murat Vural срещу Турция*¹⁰ постановява, че е недопустимо задържането в затвор за 13 години на Мурат Вурал за изливане на боя върху статуята на Мустафа Кемал Ататюрк. Мярката не само е непропорционална, но и сериозно застрашава демокрацията и има възпиращ ефект. Подобни посегателства върху личността имат трайни последици както за засегнатия човек, така и за цялото общество. В делото *Müller and Others v. Switzerland* Съдът посочва, че свободата на художествено изразяване се включва в приложното поле на член 10 ЕКПЧ. Тези, които създават, изпълняват, разпространяват или излагат произведения на изкуството, допринасят за обмена на идеи и мнения, който е съществен за едно демократично общество. Оттук следва задължението на държавата да не посяга неоправдано върху свободата им на изразяване. Същевременно художниците и тези, които представят техните произведения, определено нямат „имунитет“ срещу възможността за налагане на ограничения, както е предвидено в т. 2 на член 10¹¹. Всяко лице, което упражнява свободата си на изразяване, поема „задължения и отговорности“. Държавата трябва да следи за спазването на тези задължения и отговорности, но при налагане на санкция да има предвид не само засегнатото благо, но и последиците, които тази санкция ще има както върху твореца, така и върху културния облик и развитие на обществото.

От своя страна в делото *Otto-Preminger-Institut v. Austria* ЕСПЧ приема, че изземването на филм, съдържащ провокативни изображения на Бог, Дева Мария и Иисус Христос, което води до отмяна на планираните прожекции, е оправдана мярка с оглед защитата на правото на гражданите да не бъдат накърнявани техните религиозни чувства. Съдът при-

⁹ Вж. Огнянова, Н. Интелектуална свобода и интелектуална собственост: колизии и баланси според съдебната практика в ЕС и САЩ. – в: Юбилеен сборник 15 години Европеистика, София, Изд. СУ „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 97–113.

¹⁰ Вж. ECHR, *Murat Vural vs. Turkey*, no. 9540/07, 21 октомври 2014.

¹¹ Вж. ECHR, *Müller v. Switzerland*, no. 10737/84, 24 май 1988; *Arkadaş v. Turkey*, no. 41056/04, 15 февруари 2010, § 27.

ема мотивите на австрийските съдилища, според които художествените качества на филма като произведение на изкуството и приносът му към обществения дебат не надхвърлят онези негови характеристики, които го правят по същество обиден за широката общественост. Подобно е решението и по делото *Wingrove v. United Kingdom*, по което Съдът постановява, че пълната забрана на филм, който е окачествен от националния съд за съдържащ богохулни кадри, не накърнява член 10 ЕКПЧ и националните съдилища са го ограничили правомерно. Макар да става дума по-скоро за засягане на правото на изразяване в търговската сфера, интерес представляват изводите на ЕСПЧ по делото от 30 януари 2018 г. *Sekmadienis Ltd. v. Lithuania*.¹² В него е налице колизия между правото на изразяване засягането на религиозните разбирания и морал, като творческият елемент е включен в графическото изобразяване на рекламата, която има за цел както да продаде продукта, така и да провокира обществото и обществения дебат. Става дума за търговски съобщения, в които са използвани няколко провокативни изображения за популяризирането на дизайнера Р. К., като самият той е творец. Първото е на млад мъж с дълга коса и татуировки, облечен в джинси, а отдолу пише „Иисусе, какви панталони!“ (*Jėzau, kokios tavo kelnės!*). Вторият е на млада жена с бяла рокля, а под изображението ѝ пише „Скъпа Мария, каква рокля!“ (*Marija brangi, kokia suknelė!*). На третата реклама от кампанията са изобразени двамата, а под тях има надпис „Иисус, Мария, как сте облечени!“ (*Jėzau Marija, kuo čia apsirengę!*). Регулаторният орган в Литва, който съблюдава правилата на Закона за рекламата, санкционира кампанията, тъй като изображенията противоречат на обществения морал. В решението на ЕСПЧ се разглежда и част от решение на Конституционния съд на Литва от 29 септември 2005 г., според което „свободата на информацията обхваща свободата да се търси, получава и разпространява разнообразна информация. Информацията може също така да обхваща такива знания, които имат за цел да окажат влияние върху поведението и избора на лицата, като наред с другото, ги накара да избират, да придобиват и/или да използват определени стоки или да използват определени услуги, както и да не ги избират... Трябва да се подчертае, че разпространяваната информация не включва непременно само съдържание с рекламна природа или само съдържание от нерекламен характер: тя може да съдържа и двата елемента“, в този смисъл и творчески. Според Съда аргументите на държавните власти за забрана на кампанията са декларативни и неясни и не обясняват достатъчно защо позоваването на религиозни символи в

¹² Вж. ECHR, *Sekmadienis Ltd. v. Lithuania*, no. 69317/14, 31 януари 2018, §§ 79–84.

търговските съобщения е обидно, освен самия факт, че е било извършено за нерелигиозни цели¹³. Той също така отбелязва, че никой от властите не се е занимавал с аргумента на фирмата-жалбоподател, че имената на Исус и Мария в рекламите са били използвани не като религиозни препратки, а като имена, често срещани в литовския език, като по този начин създават комичен ефект (§ 29). Все пак се допълва, че правото на изразяване носи и отговорности и трябва да се избягва, доколкото е възможно, слово и изразяване, което да засяга правата по член 9 ЕСПЧ. Впоследствие, Съдът дава превес на правото на изразяване пред засягането на религиозните чувства на обществото и постановява нарушение на член 10 ЕСПЧ.

Следва да се разгледа засягането на художественото изразяване по отношение на книги. Делото *Alinak v. Turkey*¹⁴ разглежда публикуването на книга, която засяга измъчването на жителите на село в Турция, и която бива спряна от издаване и конфискувана. Съдът посочва, че оспорената книга е роман, класифициран като фантастика, макар и да се основава на действителни събития. Той отбелязва, че макар някои от пасажите от книгата да съдържат силно враждебен тон, Съдът счита, че тяхната художествена природа и въздействието им ги принуждават да изразяват дълбоко безпокойство пред трагичните събития, а не призив към насилие (§45). Съдът заключава, че конфискуването на книгата е пропорционално с преследваните цели и е в нарушение на член 10 от Конвенцията. Все пак трябва да се отбележи, че при художественото изразяване стоят същите граници, както при всяка друга форма на упражняване на правото на изразяване. ЕСПЧ постановява, че романистите, както другите създатели, включително и тези, които популяризират тяхната работа, със сигурност не са имунизирани от възможността за ограничаване, както е предвидено в т. 2 на член 10 ЕКПЧ¹⁵. Който упражнява своята свобода на изразяване, поема задълженията и отговорностите в съответствие с изричните условия на тази точка. Но балансът трябва да бъде още по-внимателен, защото потискането на художествения импулс и на творческото изразяване може да има пагубни последици за развитието на културното и духовно развитие на нацията. Има разлика между вида на самото изразяване, както и на неговата цел. Ако целите са подривни и са насочени към унищожаване на културно и историческо наследство и насаждане на

¹³ Вж. ECHR, *Terentyev v. Russia*, no. 25147/09, 26 януари 2017, § 22.

¹⁴ Вж. ECHR, *Alinak v. Turkey*, no. 40287/98, 29 март 2005, § 36.

¹⁵ Вж. ECHR, *Lindon & Others v France*, no. 21279/02 и no. 36448/02, 22 октомври 2007.

омраза и обществени конфликти, то неговото ограничаване трябва да има различна степен и последици в сравнение с провокирането на обществен градивен политически, граждански и ценностен дебат. Също така има значение дали става дума за посегателство върху паметник или друга ценност на обществото или създаването на ново културно произведение, инсталация или художествена творба. Контекстът трябва да бъде внимателно изследван и да се има предвид какво въздействие ще има санкцията към развитието на творчеството спрямо нагласите в обществото.

Ето защо, следва да се обсъди решението *Sinkova v. Ukraine*¹⁶, по което с четири на три гласа се взима решение, че националният съд не е ограничил неправомерно правата на Анна Синкова, която в знак на протест срещу неразумното разходване на природен газ е пържила яйца върху паметника на незнайния воин в Киев през 2010 г. Мнозинството от съдиите постановяват, че Синкова е могла да намери по-подходящ начин да изрази своите възгледи и идеи без да засяга паметта на загиналите войници. Трима от съдиите не се съгласяват и изразяват становището, че Синкова е участвала в законен акт на сатира. Нейните действия, макар и необичайни, представляват именно сатирично изпълнение, целящо да шокира и да предизвика обществена реакция върху проблем, който тя намира за изключително сериозен. Ето защо, следва да се сподели разбирането на малцинството и да не се споделят мотивите на Съда. Той е следвало в много по-голяма степен да съобрази ефекта, който потвърждаването на присъдата на националния съд би имал върху творческите импулси в Украйна и е следвало да осъди държавата в незаконна намеса в правото на изразяване на Анна Синкова. Все пак следва да се отбележи, че макар ЕСПЧ да намира, че присъдата от три години условно лишаване от свобода не е незаконосъобразна, той постановява, че действията на органите на властта представляват намеса в правото на изразяване на Синкова. Впоследствие постановява, че удължаването на ареста ѝ обаче не е било оправдано и задължава Украйна да заплати обезщетение в размер на 4000 евро. По същество обаче мотивите на Съда не могат да бъдат споделени. Следвало е да се постанови много по-голям размер на обезщетението и заради принципното осъждане на ищцата по делото пред ЕСПЧ. Освен това, следва да се съобрази развитието на изкуството, включително и сатирата и нейните нови форми на проявление. Независимо от необичайния си характер, и провокирайки шок и възмущение в обществото, в действителност това е способът за привличане на внимание към даден обществен проблем, като същевременно засегнатите

¹⁶ ECHR, *Sinkova v. Ukraine*, no. 39496/11, 2 юли 2018.

блага следва да отстъпят, включително и с оглед незначителния размер на вредата, която има по-скоро морално и нравствено изражение в конкретния случай.

Друг интересен пример от международната практика е делото между Надя Плеснер, нидерландска художничка и марката *Luis Vuitton*. В своя творба, озаглавена *Simple life*, Плеснер изобразява голо чернокожо дете с чанта на марката. *Luis Vuitton* искат от Съда в Хага да постанови свалянето на картината от сайта на художничката, както и да забрани експонирането на картината и включването ѝ в други нейни картини и материали и по-специално в следваща нейна творба *Darfur*, тъй като е нарушено авторското право върху дизайна на чантата. Съдът постановява, че художничката е упражнила правото си на изразяване и по-специално правото си на художествено изразяване, насочвайки чрез изкуството си обществения дебат върху проблем, според нея, свързан с огромното внимание, насочено към шоу бизнеса за сметка на други значими социални и икономически проблеми¹⁷. Подобни решения са важни, защото поставят и друга значима тема, свързана с ролята на бизнеса върху защитата на правото на художествено изразяване. От изключително значение е държавата да предоставя защита на творците, особено когато срещу тях се упражнява натиск от икономически много по-силни субекти, като се спазва принципът за върховенство на правото. В този смисъл в последните години все по-често се наблюдава ограничаването и преследването на улични артисти и по-специално на рисуващи графити, за сметка на насърчаване на реклами на билбордове и увеличаване на техния брой. Ето защо е въпрос на политика на отделните общини да насърчават уличните артисти, да организират и да участват в организирането на улични изпълнения, взаимодействайки си с гражданското общество, като предоставят достатъчно пространство за изрисуване с графити на различни послания, които да обогатяват градската среда и облик и да насърчават градивния дебат.

Това поставя и друг въпрос, свързан с демонстрации от страна на артисти и хора, които упражняват правото си на художествено изразяване, за да провокират, смущават, за да изпращат политически послания, да предизвикват историческите догми и да провокират дебат. Интерес представлява по-специално отношението към паметници,

¹⁷ Вж. решение от 4 май 2011 на Съда в Хага, *Nadia Plesner Joensen v. Louis Vuitton Mallerier*, дело 389526/ KG ZA 11-294.

изписвания на послания и улични провокации, както и преценката им в частност от страна на българския национален съд. Така например през 2013 г. в гр. София на ул. „Позитано“ № 20 паметник-скулптора е боядисан с цветни спрейове и са изписани думите „КОЙ? БКП-ПОЗОР! КОЙ!“. На първа инстанция двамата обвиняеми са оправдани. Според Софийския районен съд *„защитата на политическото изразяване е с най-висока степен поради това, че е една от най-важните основи на демократичното общество и едно от главните условия за неговия напредък“*. Освен това в мотивите се излага становището на Съда, че ограничаването на средствата води и до ограничаване на свободата да се разпространяват идеи. Посочва се, че Съдът не може да прави оценка на художествената и културна стойност на паметника и изобщо на комунистическите паметници, но от изложените доказателства в тази посока се извежда политическия характер на деянието. Изключително ценен аргумент в решението е, че границите на правото на изразяване на мнение са преминати, когато е застрашена защитата на обществената сигурност, а не чувството за благоприличие, какъвто е смисълът на текста за хулиганство в Наказателния кодекс – *„надхвърля се свободата на изразяване, когато се създават безредици, а не когато се възбужда възмущение и смут“*. Съдът се позовава на практиката на ЕСПЧ, постановявайки, че изключенията от свободата на словото *„трябва да се тълкуват стеснително, а нуждата от ограничения да бъде убедително доказана“*. В този смисъл, според съда, *инкриминирането на политическото мнение като хулиганство поначало не съответства на допустимите ограничения пред него по смисъла на чл. 10, ал. 2 ЕКПЧ*¹⁸. Той допълва своите мотиви, според които политическото мнение не представлява грубо неуважение, а опит за привличане на обществено внимание. Впоследствие втора инстанция отменя решението и налага глоба на извършителите¹⁹. Все пак при определяне на наказанието, неговата необходимост и характер трябва да се съобразяват обективно и безпристрастно с оглед на засегнатите обществени отношения, а не с оглед не чувството за благоприличие, независимо колко шокиращи и неприемливи могат да изглеждат изразените идеи. Целта

¹⁸ Вж. Решение № 5398 от 31.10.2014 г. по н.а.х.д. 11698/2011 г. на Софийски районен съд.

¹⁹ Вж. Решение № 882 от 31.07.2015 г. по в.а.н.д. № 5398/2014 г. на Софийски градски съд.

на наказанието трябва да бъде запазване на обществения ред, а не репресирането на инакомислещите, бунтарите и творците.

Същевременно, правото на художествено изразяване не бива да се бърка с реч на омразата и с деяния, които застрашават националната сигурност и символи или тяхното опетняване. В тази посока следва да се подкрепи решение на Административния съд в Пловдив²⁰, според което двамата подсъдими са признати за виновни за това, че чрез ушиване на червено знаме с бял кръст в средата с изрисувана фашистка свастика в кръга – пречупен кръст, и качването на комина на бивша фабрика са проповядвали към расова и етническа омраза и към расова дискриминация²¹. Това представлява типичен пример за реч на омразата. Наред с това Наказателният кодекс урежда като престъпление в чл. 108, ал. 2 и опетняването по какъвто и да е начин на герба, знамето или химна на Република България. Наказанието е лишаване от свобода до две години или глоба до три хиляди лева. Изпълнителното деяние опетняване включва всякакви действия като палеж, късане, цапане, сваляне, тъпчене и т.н. Този тип изпълнително деяние е уредено като престъпление и в редица други държави. Най-яркото изключение, разбира се, са Съединените щати, в които паленето на флага е защитено от Първата поправка, като това най-често се приема за политически акт. Върховният съд на Съединените щати²² постановява, че поради Първата поправка в Конституцията на Съединените щати е противоконституционно за правителство (било федерално, държавно или общинско), да забрани оскверняването на знаме, поради статута му на „символична реч“. Независимо от това обаче могат да бъдат наложени определени ограничения, свързани с времето, мястото и начина на изразяване. В повечето европейски държави е предвидено такова престъпление като в Австрия (§ 248 и § 327 от Strafgesetzbuch), Хърватия (чл. 151 от Хърватския закон № 110/97), Германия (§ 90 StGB), Италия (чл. 292 НК), Португалия (чл. 332 НК), но е разрешено в Белгия например, а в Дания е разрешено горенето на националния флаг, но не и на чужди флагове (чл. 110 (е) Датския наказателен кодекс). В Румъния е разрешено от 2008 г. насам с премахването на чл. 236 от предишния Наказателен кодекс на Румъния.

В България има немалко дела, свързани с посегателство върху флагове, но такива присъди са законосъобразни и подобни демонстрации

²⁰ Вж. Решение № 25 от 12 март 2012 г. по в.н.о.х.д. 14/2012 г.

²¹ Вж. Присъда № 9 от 8 февруари 2016 г. по н.о.х.д. 256/2015 г.

²² Вж. Texas v. Johnson, 491 U.S. 397 (1989); U.S. v. Eichman, 496 U.S. 310 (1990).

нямат общо с правото на художествено изразяване²³. Разграничаването между съдържанието на правото на художествено изразяване, от една страна, и неговите граници и прекращаването им, от друга, е от изключително значение при преценката за налагане на санкции, когато става дума каквито и да било действия, които имат художествена стойност в контекста на правото на изразяване на мнение.

Наред с това държавата следва да полага усилия за насърчаване на творците, включително и на нестандартните и провокативни форми на изкуство, като предоставя улично пространство, лесен административен достъп, финансиране и прозрачност. Това се отнася включително за насърчаване на кино, театър, художествена литература. Във връзка с това, следва да се критикува наличието на 20% данък добавена стойност върху книгите. България и Дания са единствените държави в Европейския съюз с толкова висок данък, като в повечето държави има предвидени чувствително по-ниски ставки, като в някои тя дори е 0% (Великобритания, Ирландия). Това е въпрос на държавна политика, който обаче има дългосрочно отражение върху културния облик и насърчаването на творците и по-специално на писателите, издателите и разпространителите на книги.

От друга страна, спорен остава въпросът за насърчаване на европейски произведения и излъчването им в радиото и телевизията. В момента Законът за радиото и телевизията задължава доставчиците на телевизионни медийни услуги да включват европейски произведения в най-малко 50 на сто от общото годишно програмно време на телевизионните програми. От тях се изключат новините, спортните предавания и телевизионните игри, рекламите, телетекстът и телевизионният пазар, но все пак остава отворен въпросът за това, дали механичното включване в програмите на такива произведения действително насърчава европейската култура и творчество. Такъв голям дял от програмното време е необосновано висок. По-удачно е уреден въпросът за производството и разпространението на европейски произведения в радиопрограмите, който според закона се насърчава, но не е въведен минимален праг и то толкова висок. Следва процентът да се понижи и да е близък до пазарния дял и нагласите на зрителите.

В заключение, правото на художествено изразяване е от изключително значение за културния и нравствен облик на обществото. Неговото добро разбиране и насърчаване, както ограничаването му в тесни,

²³ Вж. Решение № 1 от 24 март 2016 г. по а. н. д. № 660/2016 г. на Специализиран наказателен съд.

ясно определени в закона хипотези е от ключово значение в контекста на по-широкото право на изразяване на мнение. Това право способства за насърчаване на „живата истина“, за която Джон Стюард Мил в своето произведение „За свободата“ развива тезата, че винаги има превес над лъжата и „мъртвата догма“. Поддържането ѝ е възможно единствено чрез дебат и провокация на нагласите и общите разбирания именно чрез изкуство, като същевременно не се засягат националната сигурност, честта, достойнството и доброто име на лицата и другите конкуриращи се права.

За контакти: simona.veleva@yahoo.com

МЕДИИТЕ ДНЕС И МИНАЛИ ОБВЪРЗАНОСТИ С ДЪРЖАВНА СИГУРНОСТ

Екатерина Бончева

**Комисия за разкриване на документите и за обявяване
на принадлежност на български граждани към
Държавна сигурност и разузнавателните служби
на Българската народна армия**

124 journalists have participated and voted for disclosing the State Security files during the citizens' initiative Pure Votes.

An inspection carried out by the Committee for Disclosing the Documents and Announcing Affiliation of Bulgarian Citizens to the State Security and the Intelligence Services of the Bulgarian National Army shows that 558 full-time and non-full-time State Security operatives have worked in the media, Bulgarian Telegraph Agency and Electronic Media Council for the period 2007–2019. What does it speak not only about the freedom of speech, but about us, as a society?

What messages did the Constitutional Court send to the independent journalism by deciding to revoke those articles of the Radio and Television Act prohibiting former associates of State Security to participate in the management of the Bulgarian National Television, Bulgarian National Radio and Electronic Media Council?

What is the meaning of disclosing the affiliation to State Security in the absence of lustration?

Does this affiliation have any effect on the information content and public attitudes and behaviors?

Keywords: Affiliation to State Security, Constitutional Court, Information, State Security Files

Трите граждански права – свободата на изразяване, свободните медии и свещеното право на информация – записани в Конституцията от 91-а година очертаха стратегическата цел на българското демократично общество: от идеологически и пропаганден инструмент в ръцете на комунистическата партия да превърнат медиите – всъщност правото на свободно слово – в четвърта власт. Днес 30 години след падането на Стената разговорът и въпросите свободни и независими ли са медиите, защото – свобода и независимост са две различни понятия – продължава. Всъщност такъв разговор никога не трябва да бъде прекъсван, но въпросът е защо у нас в него неизменно присъства комунистическото минало. В неговите

най-разнообразни превъплъщения. Разговорът и разказите за него отдавна са приключили в страните от бившия соцлагер. Това, което ние все още описваме, те отдавна вече осмислят.

Разказът за традиционните и за т.нар. „нови“ медии след 10 ноември 89-а – за техните собственици, главни редактори и водещи журналисти, част от които дойдоха от агентурните журналистически среди, за включването на някои от тях в манипулативни сценарии за дискредитиране и демонизиране на отделни партии и политици, не само тече през целия Преход, но и стана неизменна част от него. Крайтъгълен камък.

Разказът за всяко минало е съвкупност от много разкази – от лични свидетелства и документи, всеки от които претендира за обективност. Но тъй като всичко в човешката история е – образно казано – лично, тоест субективно, ще се опитам в този текст да събера в едно тези две понятия. И през документа, в случая през документите на Държавна сигурност (ДС) и поведението на собственици и водещи журналисти в медиите, не само обществени, да поставя трудния въпрос (дори за мен, която съм изчала хиляди страници документи): как и доколко минали обвързаности – политически и икономически – с Държавна сигурност влияят върху съдържанието и поведението на медиите, обществения климат и политическото доверие.

Защото нищо не започна от нас и от днес. Шест месеца преди да бъде обнародван през 2006 година *Законът за досиетата* съществуващата тогава **Българска медийна коалиция** с председател доцент Георги Лозанов стартира инициативата „**Чисти гласове**“, чиято цел беше отварянето архивите на Държавна сигурност. Тема, която от 90-а година се търкаляше из публичното пространство, с която се спекулираше, изнудваше и се употребяваше като политическо оръжие. Тогава Българската медийна **коалиция** изпрати писма до **297** журналисти, собственици на медии, членове на Съвета за електронни медии, политолози и социолози – все хора с позиции и обществено влияние. Хора, чиято дума се чуваше.

Идеята беше те сами да поискат да видят досиетата си и сами да определят тяхната съдба, защото – както каза тогава председателят на тази медийна коалиция – в журналистиката е важно не само какво се казва, но и кой го казва. Или според една китайска мъдрост: „Гледай и преценявай не само стоката, но и продавача ѝ“.

124-ма журналисти се включихме в инициативата. Тя беше важна, защото събра хора, които тогава имаха кауза. Но в случая и друго е важно. Числеността на групата, която подкрепи акцията, показва поне две неща. **Първо**, как кауза на една професионална гилдия може да се превърне в гражданска акция и от нея да има здравословни последствия. Скоро след това, разбира се с допълнителен вътрешен и европейски натиск, беше приет *Закон за досиетата*, който действа и до днес. И **второ**, видимо беше желанието на журналисти и медийни фигури да започнат да говорят, така

да се каже, на чисто с аудиторията си. Днес, 14 години по-късно, **„Чисти гласове“** може да изглежда и наивна – защото обвързаностите и взаимозависимостите се оказаха много по-сложни и по-дълбоки от видимите на пръв поглед, а мрежовата структура на комунистическите тайни служби много жилава и устойчива. Но в дълбоката си същност тази акция имаше оздравителен ефект и беше един от стимулите за отваряне на досиетата.

За съжаление независимостта и необвързаността с близкото минало, намерението за **„чист глас“** пред микрофона и **„чисто перо“** пред белия лист не се превърнаха в етичен стандарт. Моралната устойчивост на колегията и нетърпимостта ѝ към минали връзки с Държавна сигурност на ключови фигури от медийния пейзаж – журналисти и собственици – се оказа твърде крехка, лесно пробиваема и добре продаваема стока. Проверките на Комисията по досиетата сочат, че от **6567** проверени лица от гилдията **558** са били щатни и нещатни сътрудници на Държавна сигурност. Собствениците на медии с политически и икономически зависимости от бившите служби са **59**, от които **34** владеят електронни медии. Сред тях са ключови фигури като Константин Тилев или Красимир Гергов и Петър Манджуков, чието влияние е в парите, които носят на медиите чрез своите рекламни къщи и фирми, или Тодор Батков, агент не само на ДС, но и на Майкъл Чорни, или Кеворк Кеворкян, Иван Гарелов и Георги Коритаров, които в недалечното минало бяха символ на смелата и зряла журналистика. Със съответната медийна тежест.

Вадя тези имена пред скоба само защото тяхната популярност, професионализъм и умение за манипулация, допълнително влошиха средата. Всъщност не зная кой е по-опозоряващ или, меко казано, компрометиращ факт – дали онази част от биографията, скрита от тях през годините, която ги свързва с комунистическите тайни служби, или днешното публично поведение, което по никакъв начин не показва смирение или покаяние за мерзостите, които са вършили или облагите, които са получавали за сметка на друг ошетен.

И тъй като не обичам много обобщенията, ще кажа, че както в документите на Държавна сигурност понякога „лошите“ се оказват и „добри“ и обратното, така и днес колеги с минали зависимости показват достойно поведение. Примерите не са кой знае колко много, но се сещам за Веселин Дремджиев, в чийто новини се чуват факти и анализи, които не могат да бъдат чути в никоя друга телевизия. Ще спомена и собственика на *Дарик радио* Радосвет Радев, в чийто ефир звучи свободният журналистически глас.

Медийният портал *Площад Славейков* пък декларира, че не публикува текстове на автори, огласени като съпричастни към структурите на Държавна сигурност. А през 2018 година журналистът от сайта *БИВОЛ* Димитър Стоянов върна награда, дадена му от Съюза на българските жур-

налисти, заради друг от призьорите със задкулисно минало. Така че не всичко е пробито.

Но българската твърде противоречива практика на свободата и плурализма на словото и информацията и независимостта на доставчиците на медийни услуги не съществува сама по себе си. Тя не е и не може да бъде изолиран процес. Тя е част е несъстоялото се съгласие в обществото да бъде прекъсната пъпната връзка на днешна с комунистическа България. Отсъствието на силен и постоянен граждански натиск, на политическо желание, вече дори не употребявам думата „воля“, доведе до половинчато решение на проблема с миналото.

Желанието на социалистическата партия – явно очаквайки, че нищо няма да се случи, подкрепи през 2006 година *Закона за досиетата* – винаги е било категорично да бъде прекъсната дейността по огласяване документите на ДС и разузнавателните управления на армията. Докато десните, макар и с някои политически акробатики, бяха зад това, което наричаме информирана оценка на това минало. През документите. Но и тук тежкият дефицит на политическа воля и задкулисни комбинации си казаха думата. Всички опити за оздравяване на обществото чрез процеса на лустрация, като се тръгне от първия през 1992 година *Закон за лустрацията в науката и висшето образование*, удариха на камък. Депутати, президенти и политически отговорни лица донесоха от девет кладенеца вода, за да доказват, колко пагубно ще се отрази това на България. Частният интерес, обвързан с комунистически манталитет и не винаги ясни геополитически интереси, категорично надделяха над обществените, както и над демократичните практики в свободните държави от бившия социалистически блок.

Още доказателства за това. Политическата и законодателната активност на политически отговорните лица беше съобразна много често с конюнктурата, а Конституционният съд (КС), независим по дефиниция орган, осигуряващ върховенството на Конституцията, създаде необяснимо противоречива практика по един и същ казус – присъствието на служители на ДС на ръководни позиции в медиите.

По Конституционно дело **№ 36 от 25 април 1998 г.** с докладчик съдия Иван Григоров, образувано по искане на 58 народни представители, се иска установяване на противоконституционността на редица разпоредби от *Закона за радио и телевизия (ЗРТ)*, включително и на чл. 26, ал. 3, според който членове на **Националния съвет за радио и телевизия (НСРТ)** не могат да бъдат лица, установени като щатни или нещатни сътрудници на ДС. В чл. 59, ал. 2, т. 3 от ЗРТ това ограничение е въведено и за членовете на УС на БНР и БНТ.

Тогава Конституционният съд намира, че искането е неоснователно и го отхвърля по следните съображения:

Първо: позовава се на **Решение № 10/1997 г.**, с което КС е възприел, че тази разпоредба не нарушава Конституцията. Аргументи в тази посока съдиите изваждат и от практиката на съда, както и от **Решение на № 14 на КС от 1992 г.**, с което той е приел, че признаците, въз основа на които не се допуска ограничение правата на гражданите, са изчерпателно изброени в Конституцията.

Второ: служителите на бившата ДС са били в определено трудово положение с конкретен държавен орган – ДС (впрочем в годините на съществуването си Държавна сигурност никога не е работила според специален закон). Това положение не е идентично с лично и обществено положение и не може да се определи като дискриминационен критерий, заключават съдиите. Неоснователно е и позоваването на презумцията за невиновност. В ЗРТ никъде не се визира вина в наказателноправен смисъл. КС с основание отказва да определи група хора със зависимости да бъдат членове на НСРТ и на УС на БНР и БНТ, защото това се прави не като репресивна мярка, а в защита на обществения интерес.

15 години по-късно. Сезиран от 57 депутати от БСП и ДПС, съдът по Конституционно дело **№ 6 от 2013 г.**, обявява за противоконституционни и несъответстващи на международните договори, по които България е страна, същите текстове от ЗРТ и излиза с коренно различно решение. Ще припомня, че тези текстове в *Закона за радио и телевизия* бяха приети още през 1998 г. и до този момент, макар и атакувани с аргумента, че в България лустрацията не е законодателна норма, те не бяха отменени. Справката показва, че до сега за УС на БНР, БНТ, членове на Съвета за електронни медии и Българската телеграфна агенция не са се явявали кандидати, свързани с ДС и военното разузнаване.

Това решение на Конституционния съд беше взето от 7 върховни съдии – минималният брой, необходим за легитимността му. Според тях „Въведената забрана има лустрационен характер и противоречи на принципа на правовата държава и принципа на равенство на гражданите, което по същество представлява дискриминация, въведена със закон“. Мнозинството в този състав на Конституционния съд смята, че негативната оценка към ДС не трябва да влияе при упражняване на конституционните права на гражданите. Трима съдии – да припомня техните имена – докладчикът Благовест Пунев, Анастас Анастасов и Кети Маркова се обявиха против решението. В тяхното особено мнение се казва, че *Законът за досиетата* гарантира правото на защита на хора, осветени като сътрудници на репресивния апарат на БКП, дава възможност за информирана преценка, а логиката на взетото решение води до извода, че тогава и в следвоенна Германия подчинените на Гьобелс могат да ръководят държавни медии. Впрочем решението беше очаквано предвид дългогодишната практика на

Конституционния съд да отменя всички лустрационни норми от законодателството.

Деформацията на медийната среда се подхранваше през годините и от такива за съжаление бързо заглъхващи намерения, като например идеята през 2015 година на водещи електронни медии, сред които и сайтове, които днес с право определяме като жълто-кафяви, да започнат инициатива за прочистване на медиите от агентите на ДС. След като политиките не направиха това през последния четвърт век, да го направим ние, беше техният призив. Това добро намерение, подкрепено и от Комисията по досиетата, когато те се обърнаха към нас, се сведе в крайна сметка... до няколко вестникарски интервюта. Да не говорим за спекулативното намерение на бившия журналист и бивш евродепутат Николай Барев да внесе Законопроект за лустрация с акцент медии.

България е единствената държава от всички останали от бившия социален лагер, в която няма проведен оздравителен процес, наречен лустрация, разбира се с различни особености в различните държави.

За лустрация ли обаче – или за нещо повече – става дума, когато говорим за медии? Характерът на медиите е коренно противоположен на този на специалните служби, независимо дали са тоталитарни, или не. Службите са изградени на основата на тайната, на секретността, на задкулисието. А има ли по-явно и прозрачно място – място, в което по презумпция ти даваш и търсиш информация – от медиите. Тази несъвместимост между характера на службите и този на медиите, независимо дали става дума само за обществените, или не, напълно изключва, би трябвало да изключва, присъствието на Държавна сигурност на медийния пазар.

Разбира се, причината за радикалното влошаване на медийната среда у нас не е единствено и на първо място в обвързаността с бившите служби на комунистическия режим. Но тъй като демокрациите са медийно зависими, то съвсем основателен е страхът, че присъствието на ДС в тях, под каквато и да било форма, дори и като често желани събеседници, води до съзнателно манипулиране на публичното мнение и волята на хората в интерес, различен от общественения. Но колкото и песимистична да изглежда на моменти картината, все пак има нещо добро – поне знаем кой говори.

Или както казва Цветан Тодоров – да знаем миналото, за да знаем как ни лъжат днес.

За контакти: ekboncheva@comdos.bg

МЕДИЙНАТА ГРАМОТНОСТ В БЪЛГАРИЯ – МИСИЯТА ЗАДЪЛЖИТЕЛНА

Диляна Кирковска

The article puts an emphasis on the defining media literacy as a notion connected with the development of critical thinking since early childhood. Under discussion is this educational approach. Under consideration are the acts of the EU regarding child protection from harmful media content.

Keywords: Child Protection, Media Literacy, Education, Media Content

Дефинирането на медийната грамотност в България е предизвикателство, тъй като българското общество все още трудно приема понятието като свързано и с образователната система, а предимно с медиите и манипулирането на общественото мнение. Възпитаването на критическо мислене от ранна детска възраст е гаранция за много функционални грамотности, в т.ч. и медийната грамотност.

Медийната грамотност (или медийна образованост) е образователен подход, чиято цел е да даде на потребителите на медии по-голяма свобода и избор, като ги учи как да получат достъп до медиите, да анализират, оценяват и създават свои образи за действителността въз основа на медийните образи. Медийна грамотност означава способност за самостоятелно използване на различните медии, за разбиране и критична оценка на различните аспекти на медиите и медийното съдържание, както и за самостоятелно създаване и разпространяване на медийно съдържание в различен контекст.

Медийната грамотност цели да се възпитава критично отношение в децата към медийните продукти – те да не се възприемат само потребители, а като се запознават с възможностите и спецификите на медиите, да се създаде критично отношение към това, което се създава като съдържание и разпространява от тях. В някои страни медийната грамотност се дефинира и като медийна педагогика – наука и практика на границата между педагогиката и комуникацията. Медийната педагогика трябва да помага на различните възрастови групи да възприемат, оценяват и извличат от медиите това, което е полезно и важно за тях. Основното е критически да се осмислят продуктите на медиите. Целите ѝ са да се

преподават и усвояват знания и умения за цялостното развитие на медийната система, за разчитане на медийните текстове и послания, да бъдат формирани способности и възприятия за аргументирано оценяване на информацията, която се получава чрез медиите, да бъдат интегрирани тези нови знания в другите, които получават обучаващите се по други канали.

Световните тенденции в грамотността в дигиталния свят показват тревожно ниско ниво на новинарската грамотност и разбирането за фалшивост и истинност.

„Докато държавни и наддържавни субекти се опитват да реагират с административно-правно противодействие на необуздаемата информационна безотговорност, Институтът за изследване на журналистиката на Reuters към университета в Оксфорд публикува ежегодния си доклад за дигиталните новини, в който фокусът е строго върху потребителя и върху неговата информационна неграмотност. Документът „Digital News Report 2018“ е изграден върху данните от изследване, проведено в периода февруари–март с онлайн въпросник сред 74 000 респонденти от 37 държави (в Европа, Северна и Южна Америка и Азиатско-Тихоокеанския регион). Целта на изследването е да анализира особеностите на потреблението на новини в епохата на дигиталните мрежи и технологии. Предмет на непосредствено внимание са невярната информация, дезинформацията и доверието в източниците, формиращо разнообразието от „ диети за новини“ на потребителите.

Наред с водещото заключение от този доклад – пониженото използване на социалните мрежи като източник на новини, вниманието ни е привлечено от други три аспекта – от постигнатата терминологична чистота относно клишето „фалшиви новини“ (англ. fake news), от дефинираното и проверено на терен понятие „новинарска грамотност“ (англ. news literacy) и от първото включване на България в емпиричната група на този авторитетен доклад на Reuters Institute“¹.

Европейските институции, в частност европейските министри на образованието, отдавна обсъждат темата за ролята на медиите в информационното общество, като фокусът е включването на тази тема в комплекса теми за културния опит на децата, медийното образование да започва колкото се може от по-ранна детска възраст и да продължава в училище, да се обсъжда медийна етика – свързана с проблемите с насилието, да се обсъжда адаптацията от две страни – учащите се да се адаптират към новите технологии и медиите да се адаптират към обучаващите се. Апелът е за създаване на диалог между медиите и подрастващите, при който деца-

¹ <http://media-journal.info/index.php?p=item&aid=366>

та да излязат от ролята на пасивни потребители и да станат компетентни потребители на медийни послания.

1. Основни Общностни документи по темата

В Резолюция на Европейския парламент от 16 декември 2008 г. – относно медийната грамотност в дигиталния свят² се отделя специално място на медийната грамотност в дигитална среда – „Европейски подход към медийната грамотност в цифрова среда“, а именно: на прехода от аналогово към цифрово радиоразпръскване; на възможностите за европейската аудиовизуална политика и културното многообразие; на създаването на многогодишна програма за насърчаване на по-безопасно използване на Интернет и нови онлайн технологии, на защитата на децата и на човешкото достойнство и на правото на отговор по отношение на конкурентоспособността на европейската индустрия за аудиовизуални и онлайн информационни услуги, на програмата „i2010 – европейско информационно общество за растеж и заетост“, на Декларацията на ЮНЕСКО от Грюнвалд относно медийното образование, на Парижката програма на ЮНЕСКО от 2007 г.: „12 препоръки за медийното образование“, на Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа – Rec(2006)12 до държавите членки относно осигуряване на възможности за обучение на децата в новата информационна и комуникационна среда, на прилагането на програма за подпомагане на европейския аудио-визуален сектор (МЕДИА 2007).

Резолюцията на Европейския парламент дефинира основни полета, като има предвид, че всички видове медии – аудио-визуални и печатни, традиционни и цифрови, се сливат и процеса на конвергенция между различни медийни форми по отношение на техните технически характеристики и съдържание, че чрез новите технологии новите масмедии проникват във всички области на живота, че тези нови медии предполагат активна роля на ползвателите и че интернет общностите, уеб блоговете и видеоигрите също са медийни форми, че за младите медийни ползватели интернет е първият и основен източник на информация, че техните интернет умения се определят от конкретните им потребности, без да са систематизирани, че за разлика от тях възрастните се информират предимно чрез радиото, телевизията, вестниците и списанията. Поради това в съвременното медийно пространство медийната грамотност трябва не само да отговаря на предизвикателствата на новите медии –

² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2008/2129\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2008/2129(INI))

и по-специално на свързаните с тях възможности за взаимодействие и творческо участие – но и да включва знанията, необходими за класическите медии, които ще продължават да бъдат основен информационен източник за обществото. Широкият достъп до информационни технологии дава възможност на всички да предават и разпространяват информация в световен мащаб, което превръща всеки потребител на интернет в потенциален журналист, и че медийната грамотност е необходима не само за разбиране на информацията, но и за придобиване на умения за генериране и разпространяване медийно съдържание. Поради това компютърните умения сами по себе си не водят автоматично до по-голяма медийна грамотност.

Резолюцията на ЕП от 2008 г. въвежда съществена роля на училищата за развитието на умения за комуникация и вземане на решения и големите различия в областта на медийното образование, в степента на използване на технологиите в процеса на обучение в отделните държави членки и региони, и че медийното образование в училищата може да бъде провеждано само от учители, които са медийно грамотни и са получили необходимото обучение в тази област. Медийното образование играе решаваща роля при постигането на високо ниво на медийна грамотност, която е важна част от политическото образование, което помага на хората да засилят поведението си като активни граждани и информираността си относно техните права и задължения. Добре информирани и политически зрели граждани представляват основата на едно плуралистично общество и създавайки собствено съдържание и медийни продукти, ползвателите придобиват умения, които допринасят за по-задълбочено разбиране на принципите и стойността на професионално създаденото медийно съдържание.

Медийната грамотност предоставя едно изключително важно ключово умение в информационното общество. Тя е ключов елемент от политиката за информиране на потребителите, от осведомеността за и доброто познаване на въпросите, свързани с интелектуална собственост, и от демократичното участие на гражданите и насърчаването на интеркултурния диалог.

В документа съществува изискване органите, отговорни за регулирането на аудиовизуалните и електронните комуникации, да си сътрудничат на различни нива за повишаването на медийната грамотност, подчертава се специалната необходимост от разработване на национално равнище както кодекси на поведение, така и на общи регулаторни инициативи, подчертава се необходимостта всички заинтересовани страни да вземат участие в насърчаването на систематичното проучване и редовния анализ на различните аспекти и измерения на медийната грамотност.

ЕК следва да разработи показатели за медийна грамотност с цел насърчаване на повишаването на медийната грамотност в Европейския съюз на дългосрочна основа, в съответствие с член 26 на Директива 89/552/ЕИО. Медийното образование трябва да включва всички граждани – деца, младежи, възрастни, хора в напреднала възраст и хора с увреждания. Медийното образование следва да е част от редовното образование, до което имат достъп всички деца и следва да е неразделна част от учебната програма във всички училищни степени. Призовава се за включването на медийната грамотност като девето ключово умение в референтната рамка за обучение през целия живот, представена в Препоръка 2006/962/ЕО. Препоръчва се медийното образование да е практически ориентирано във възможно най-голяма степен и да бъде свързано с икономически, политически, литературни, социални, творчески и свързани с информационните технологии предмети, и че в бъдеще следва да бъде въведен специален предмет „Медийно обучение“ и интердисциплинарен подход, свързан с извънучилищни проекти. Учебните заведения следва да насърчават разработването на медийни продукти (в областта на печатните медии, аудиовизуалните медии и новите медии) по начин, който да включва както учениците, така и учителите, като част от практическото усъвършенстване на медийната грамотност. Призовава се Комисията, при обявеното разработване на показатели за медийна грамотност, да включи както качеството на преподаване в училище, така и подготовката на учители в тази област.

Още през 2008 г. се обсъжда да се въведат задължителни модули по медийно обучение в подготовката на учителите от всички училищни степени, за да се постигне интензивно обучение, поради това компетентните национални органи следва да предоставят аудио-визуални учебни средства на учителите от всички специалности и във всички видове училища и да ги запознаят с проблемите на медийното образование.

В Заключенията на Съвета на Европейския съюз от 22 май 2008 г. относно европейски подход към медийната грамотност в цифрова среда³ държавите членки се приканват да насърчават органите, които отговарят за регулирането на аудиовизията и електронните комуникации, да си сътрудничат и да стимулират повишаването на медийната грамотност, да насърчават и да подпомагат разработването и прилагането на Кодекси за поведение и други инициативи за съвместно регулиране и за саморегулиране, заедно с всички заинтересовани страни на национално равнище, да насърчават всички заинтересовани страни, особено в

³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XG0606\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008XG0606(01)&from=PT)

сектора на медиите и ИКТ, да извършват свои собствени систематични изследвания и наблюдения на различните аспекти и измерения на медийната грамотност, да насърчават инициативите за повишаване на осведомеността, включително тези, които наблягат конкретно върху използването на ИКТ, насочени към младежите и техните родители, да поощряват участието на младежки организации и на медиите, да насърчават медийната грамотност в рамките на стратегиите си за учене през целия живот и да поощряват взаимното обучение между равнопоставени партньори, както и обмена на най-добри практики между професионалистите в областта на преподаването по отношение на този аспект от обучението.

В изменената Директива за аудиовизуалните медийни услуги от 2018 г. се доразвива концепцията за медийната грамотност, като се залагат не само препоръки, но и нови задължения.

Съображение 47 от Директива 2010/13/ЕС задава философията – „Под „медийна грамотност“ се разбира уменията, знанията и разбирането, които позволяват на потребителите да използват медиите ефективно и безопасно. Лица с медийна грамотност са способни да извършват информиран избор, разбират естеството на съдържанието и услугите и се възползват от пълния диапазон от възможности, които предлагат новите комуникационни технологии. Те са способни да защитават по-добре себе си и своите семейства от вредни или обидни материали. Следователно развиването на медийна грамотност във всички сектори на обществото следва да бъде стимулирано, а неговият напредък да бъде следен отблизо“⁴.

Съображение 59 в Директива 2018/1808/ЕС доразвива определението – „Медийната грамотност се отнася до уменията, знанията и разбирането, които позволяват на гражданите/потребителите да използват медиите ефективно и безопасно. С цел да се даде възможност на гражданите да получат достъп до информация и да използват, оценяват критично и създават медийно съдържание по отговорен и безопасен начин, гражданите се нуждаят от задълбочени умения, свързани с медийната грамотност. Медийната грамотност следва да не се ограничава до изучаване на инструменти и технологии, а следва да има за цел гражданите да придобият уменията за критично мислене, необходими, за да се направи преценка, да се анализират сложни реалности и да се разпознава разликата между мнение и факт. Поради това е необходимо както доставчиците на медийни услуги, така и доставчиците на платформи за споделяне на видеоклипове, като си сътрудничат с всички заинтересовани страни, да насърчават развитието на медийната грамотност във всички части на

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32010L0013>

обществото, на гражданите от всички възрасти и по отношение на всички видове медии, както и напредъкът в това отношение да се следи внимателно“.

Държавите членки следва да гарантират, че всички доставчици на платформи за споделяне на видеоклипове, попадащи под тяхна юрисдикция, прилагат такива мерки. Мерките трябва да са приложими на практика и пропорционални, като се взема предвид размерът на услугата на платформи за споделяне на видеоклипове и естеството на предоставяната услуга. Тези мерки не могат да водят до мерки за предварителен контрол или филтриране на качването на съдържание.

За целите на защитата на непълнолетните лица най-вредното съдържание е предмет на най-строги мерки за контрол на достъпа. Тези мерки включват и осигуряване на ефективни мерки и инструменти за медийна грамотност и повишаване на осведомеността на потребителите за тези мерки и инструменти.

С чл. 306 в ДАВМУ се регламентира създаването на Група на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги (ERGA/EPGA). Този орган се състои от представители на националните регулаторни органи или служби в областта на аудиовизуалните медийни услуги с основната отговорност за упражняване на контрол върху аудиовизуалните медийни услуги или – когато няма национален регулаторен орган или служба – от други представители, избрани чрез техните процедури. ERGA има за задачи да предоставя технически експертен опит на Европейската комисията относно последователното прилагане на настоящата директива във всички държави-членки, да обменя опит и добри практики относно прилагането на регулаторната рамка за аудиовизуалните медийни услуги, включително относно достъпността и медийната грамотност.

Член 33а 1 предвижда, че държавите членки насърчават и предприемат мерки за развитието на умения за медийна грамотност. И по-далеч – до 19 декември 2022 г., и на всеки 3 години след това, държавите членки докладват на Комисията относно прилагането на параграф 1.3. Комисията, след като се консултира с контактния комитет, приема насоки относно обхвата на тези доклади“⁵.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32018L1808>;
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/audiovisual-media-services-directive-avmsd>

2. Медийната грамотност във фокуса на европейските медийни регулатори

Проблематиката на медийната грамотност е била неведнъж в центъра на вниманието на европейските медийни регулатори, което показва ангажираността с тази тематика. В официалната документация на Европейската платформа на регулаторните органи – ЕПРА, медийната грамотност се определя като „възможността за достъп и умението да се анализират, създават и оценяват послания през многообразието от контекст“. Насърчава се всеки регулатор да има собствено дефиниране на термина, той да има място дори като законова дефиниция, регулаторът да се ангажира с промотирането на тази дейност, особено ако това е на доброволна база и без законова обвързаност, да се посочат други релевантни организации и институции, които биха били свързани с работа по темата, също на законова основа, да се развива и поддържа медийната грамотност, да се прокарват политики, включително свързани и със събиране на финансови средства за промотиране на по-високо ниво на медийна грамотност.

От 2008 г. темата за медийната грамотност присъства регулярно в дневния ред на срещите на Европейската платформа на медийните регулатори. Публикувани са няколко успешни сравнителни доклада, които показват нарастващ интерес медийните регулатори да промотират медийната грамотност. След успешната работа по темата през 2017 г., през 2018 г. е създадена специална работна група със сътрудничеството на експерта по медийна грамотност Мартина Чапман⁶. Нейната цел е да се окуражи споделянето на информация между регулаторите за медийната грамотност и да се осигури неформална подкрепа и насоки за членовете на ЕПРА.

В края на 2018 г. групата на ЕПРА, която работеше по темата, завърши с приемането на три комплекта от Препоръки за членовете си – полезни съвети за ангажиментите на ангажираните страни, насоки за оценяване на проекти, посветени на медийната грамотност, и как да се организират мрежи за повишаване на грамотността. Въпреки това, поради продължаващия интерес на държавите-членки на ЕПРА, работната програма на организацията за 2019 г. също включва годишна работна група, посветена на темата за медийната грамотност.

⁶ <https://media-and-learning.eu/2014/node/1624/lightbox2.html>.

ЕПРА използва определението на британския регулатор Офком⁷, който е извел тази дефиниция в Доклад и Препоръка, от август 2019 г. Документът има за цел да се осигурят съвети за медийните регулатори в посока как да инициират проучване, за да се преодолеят пропуски в данните по въпроса, използвайки количествен и качествен подходи.

Офком дефинира медийната грамотност като способността да се използват, разбират и създават медии и комуникации в разнообразен контекст/през многообразие от контекст. Дефиницията нарочно е така всеобхватна и разширена, за да даде възможност на регулаторите да изследват темата през широк спектър и през различни медии. Важно е да се отбележи, че Офком има законово задължение да промотира медийната грамотност, и адресира това свое задължение през регулярни проучвания. Подходите за изучаване на тази материя са от различни аспекти и се цели да се осигури разбиране в обществото на микро и на макро равнище. Насоките на Офком не вземат предвид правните, културни или етнически различия, които съществуват между различните държави в ЕС, а се базират на опита на Великобритания, поради което съветът е да се ангажират професионалисти с репутация, за да се постигнат по най-добрия начин изследователските цели⁸.

В съответствие с този подход, новият документ с насоки на британския регулатор Офком е с намерение да осигури съвети за медийните регулатори как да инициират изследвания с цел да се запълнят възможните пропуски за наличието на релевантни данни. Също така изследването е количествено и качествено и предоставя полезни съвети как да се подготви и представи изследване за медийната грамотност, като си имат предвид цената, източниците и процеса на изпълнение на един такъв проект.

Изследване на Европейската аудиовизуална обсерватория сред 28-те страни-членки на ЕС, от 2016 г., по темата за медийната грамотност – практики и действия, което е финансирано от Европейската комисия, извежда следните изводи: гражданското общество играе много активна роля в проектите за медийна грамотност; повечето от организациите, свързани с медийната грамотност, нямат законово задължение за това; 189 основни мрежи за медийна грамотност са идентифи-

⁷ <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom>;
<https://www.ofcom.org.uk/research-and-data>

⁸ https://www.epra.org/news_items/media-literacy-release-of-the-top-tips-on-researching-media-literacy

Researching media literacy: A guidance document for EPRA members by Ofcom (UK) (August 2019), Introduction.

цирани сред 28 страни-членки на Европейския съюз; нивото на действия за медийна грамотност варира сред различните държави; на гражданите се осигурява подкрепа от първа линия и това е основен приоритет в проектите. Уменията, свързани с „критично мислене“, са доминиращите умения във всички проекти в изследването – от 547 проекта 385 се занимават предимно с това.

В 46 от 145 case studies медийната грамотност е изследвана като „интеркултурен диалог“, като тук се включват умения за разпознаване на радикализация и реч на омразата онлайн. Работата в партньорство е ключов аспект за проектите по медийната грамотност – 228 от общо 547 проекта са категоризирани като междусекторна колаборация. Тийнейджърите и по-големите ученици са обичайната аудитория за проекти, посветени на медийната грамотност.

Програма Безопасен Интернет е финансирала, вдъхновила или подпомагала проекти в 22 от 28 страни членки⁹.

3. Медийната грамотност и защитата на децата

Европейската група на медийните регулатори – ЕРГА изследва медийната грамотност в контекста на взаимовръзката със защита на детската аудитория, особено в онлайн среда. Изследването от 2018 г. на тема „Защита на децата в аудиовизуалните медийни услуги – ефективността на системите за възрастов контрол и медийната грамотност“¹⁰ акцентира върху факта, че когато се говори за децата в общ план, те изглеждат абстрактни. Но те се раждат с нагласата да вярват на възрастните и да разчитат на тях и на училището. Те вярват в справедливостта, те искат начини да се изразяват и да изучават. Ако възрастните ги блокират и ограничават, децата ще загубят вяра в тях. Всичко това следва да се вземе предвид, когато се изграждат системи за тяхната защита. Известната изследователка проф. Соня Ливингстън от Департамента за медии и комуникация на London School of Economics and Political Science изследва системите за възрастов контрол и медийната грамотност като двете актуални теми, които лежат в основата на дебата как да се създаде ефективна рамка за защита на децата в дигитална среда. А защитата на децата винаги е била сърцевината на мисията на медийните регулатори.

⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/reporting-media-literacy-europe>
Mapping of media literacy practices and actions in EU-28, European Audiovisual Observatory, Strasbourg, 2016, available online at <https://rm.coe.int/media-literacy-mapping-report-en-final-pdf/1680783500>

¹⁰ http://erga-online.eu/?page_id=14

Новоревизираната Директива за аудиовизуалните медийни услуги е още едно доказателство за това – двете концепции играят важна роля в текстовете ѝ. Директивата обвързва идеята, че влиянието върху защитата на децата ще бъде по-силно, ако се прилагат в комбинация с медийната грамотност. От една страна – техническата защита създава бариери за достъпа до съдържание, което е потенциално вредно за децата, а от друга страна – образователният подход помага на децата да развият умения за медийна грамотност, които са необходими, за да навигират безопасно през новата медийна среда. С други думи – това са два отделни подхода, които работят за една цел. За изпълнението на тази цел ЕРГА е избрала да се фокусира върху ефективността и на двете – възрастов контрол и медийна грамотност.

Проф. Соня Ливингстън повдига също и въпроса как да се докаже вреда за децата от определено съдържание в дигитална среда и може ли медийната грамотност да е решение за това. Тя поставя акцент върху факта, че изследването на тази тема е мултидисциплинарно и мулти методологично. Въпросът за вредата, съотнесена към децата, е един от най-трудните за изследване. Основната причина за това е, че изследователите не могат да задават на децата детайлни въпроси за това или да ги изложат на вредно съдържание, поради етични съображения. Тя подчертава, че децата имат достъп до съдържание от многообразни платформи и също така обменят помежду си такова съдържание. Понякога те искат да изследват, да преминат отвъд разрешеното, да търсят достъп до предизвикателно съдържание. Дори трябва да бъдат научени какво се случва зад видимото/сцената като примерни алгоритми. А медийната грамотност трябва да се дефинира по начин, по който учителите да я преподават като променяща се система¹¹.

Изключително предизвикателство е оценяването на степента на медийна грамотност. Оценяването повдига въпроси за уточняване на критериите за грамотност като етически, политически, идеологически и/или икономически. Обхватът и целта на оценяването също е спорен – дали медийната грамотност е предназначена да доведе до демократичен, антиелитарен подход към онлайн презентациите или ще се концентрира към по-традиционния, йерархичен подход. Предизвикателство е да се „измери“ медийната грамотност, особено когато дефиницията и акцентът се променят динамично. Няма ясно определение какво се приема за „грамотно“ срещу „неграмотно“ поведение. Важно е да се отчитат потенциалните промени в поведението и нагласите, докато те се случват. Те

¹¹ http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/05/ERGA-Academy-2018-Workshop-PoM-Effectiveness-of-age-verification-and-media-literacy_03-10-2018.pdf, с. 20.

могат да окажат значително влияние върху разработването на политики, реформите в образованието и насоките в медийната регулация.

Има множество начини за изследване на широкото понятие за медийна грамотност и съществуват интересни алтернативни подходи. Те включват приложението на науката за данни, поведенческата икономика, анализа на социалните медии, събирането и анализа на т.нар. „големи данни“, набирането на ресурси и т.н. Количественото изследване позволява да се наблюдават и измерват широки модели на поведение и нагласи. Големите количествени проекти за проучване позволяват сравнение между различни демографски групи, където могат да се наблюдават различия между социално-икономически групи, етноси, пол и др. Това е особено полезно при изследване на медийната грамотност, тъй като позволява да се отбележат възникнали проблеми. Най-често срещаните методологии за количествено изследване са лице в лице, телефон, он-лайн и по пощата.

Във Великобритания медийната грамотност се изследва както качествено, така и количествено, чрез текущи проучвания, както и ad hoc проекти. В Офком често се използват анкети лице в лице за измерване на медийната грамотност, тъй като това позволява не само да говори с широк кръг хора, но и намалява риска да бъдат изключени хората, които нямат достъп или не им е удобно да използват интернет или компютри. При това проучване се използват местни изследователски агенции, които прецизират въпросниците. Освен количествен анализ на отговорите се прави и качествен такъв. Качествените изследвания позволяват на участниците да изследват притесненията, въпросите и мненията относно използването на медиите и собствената им грамотност. Чрез структурирани, полуструктурирани или напълно неструктурирани интервюта изследователите могат да получат представа за проблеми или притеснения, пред които са изправени отделните хора. Това позволява поведението, идентифицирано в количествените изследвания, да бъде разбрано и проучено по-задълбочено. Изключително важно е определянето на фокусните групи за изследването, също така и точно определените цели¹².

Медийната грамотност не е умение, което усвояваш и поддържаш/имаш непрекъснато, а е непрекъснато променящ се процес, който изисква постоянен анализ на процесите и адаптиране на дейностите, правилата и отчитане на резултатите. Регулярните представителни изследвания са от особена важност, а още по-важен е техния анализ в контекста на променящата се реалност.

¹² <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/media-literacy-research/publications>

Според данни от национално представително изследване: „Онлайн поведение на децата в България“ от 2016 г., на неправителствената организация „Национален център за безопасен интернет“ и „Маркетлинкс“, 80% от запитаните деца на възраст между 9 и 17 години са уверени в умението си да търсят информация, но само 50% могат да оценят истинността ѝ. Около 38 процента от тормоза между деца се извършва онлайн. През последната година около 20% от българските деца са се срещнали лице в лице с непознат след комуникация онлайн. Половината не могат да преценят дали това, което четат онлайн, е истина, или не. През учебната 2018/2019 за първи път са предвидени часове по медийна грамотност. В същото време голяма част от учителите нямат необходимата подготовка и яснота как да преподават медийна грамотност¹³.

В България основен двигател за повишаване на медийната грамотност е Коалицията за медийна грамотност, която обединява организации и личности, работещи в областта на образованието, журналистиката, медиите и гражданското общество, академични представители и експерти по медийна грамотност. Това са: Център за култура и дебат „Червената къща“, Център за творческо обучение, Център за приобщаващо образование, Асоциация на европейските журналисти в България, Заедно в час, Национална мрежа за децата, Национален център за безопасен интернет, в лицето на Фондация „Приложни изследвания и комуникации“ и Асоциация „Родители“, Образование България 2030, Фондация „Гласът на децата“, Фондация „БлуЛинк“, DigitalKidz, Училища.бг, сдружение „Образование без раници“, Обществен съвет към Пето основно училище „Митьо Станев“ – Стара Загора.

Дефиницията на Коалицията за медийна грамотност в България е: „Способност да се намира, преценява, използва и произвежда правдива информация в изобилието от медийни и дигитални източници и умения за ефективно и конструктивно взаимодействие с други хора в онлайн среда“. За своя мисия те заявяват да работят за развиване на медийната грамотност в българските училища още от начален курс. Обединява ги загриженост за липсата подготовка на децата да се ориентират в съвременната дигитално-медийна и социална среда и да се справят с рисковете в нея. Коалицията изпълнява важни и амбициозни цели: развиване на базисна медийна грамотност сред участниците в училищната общност от начална образователна степен; изграждане на партньорства с всички организации и институции, които имат отношение към образованието и медийната грамотност в България; популяризиране на значението на

¹³ <https://www.safenet.bg/bg/materiali/#%D0%B8%D0%B7%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F>

медийната грамотност сред различни целеви групи (родители, учители, медии и по-широката общественост), развитието на критичното мислене и творческите заложби на децата и младежите в дигитално-медийния свят, но и на всички останали възрастови групи в България¹⁴.

Медийната грамотност помага на децата да развиват умения за критично мислене, които са им от полза както във виртуалния, така и в реалния свят, да разбират как се формират и какви са целите на различните медийни послания, да разпознават фалшива и манипулирана информация и лъжливи внушения, да се възползват от богатството от информация, за да се учат, образоват и развиват. В същото време тя ги предпазва от злоупотреби с тях и посегателства онлайн, те стават пълноправни участници, а не само консуматори в съвременната информационно-медийна среда.

Предизвикателствата пред медийната регулация и грамотност в България предстоят – как ще се развива тя в рамките на учебните планове, как ще се измерва нивото на медийна грамотност, по какви показатели ще се отчита, за да бъде представяно в доклади до Европейската комисия. Повишаване на нивото на медийна грамотност у нас вече не е само пожелателна, а задължителна мисия.

За контакти: dkirkovska@yahoo.com

¹⁴ <https://gramoten.li/%d0%b7%d0%b0-%d0%bd%d0%b0%d1%81/>.

СОЦИАЛНИТЕ МЕДИИ – ПЪЛНА ГРАЖДАНСКА СВОБОДА ИЛИ ИНСТРУМЕНТИ НА МОДЕРНА ДИКТАТУРА

Зарина Василева

Факултет по журналистика и масова комуникация,
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

With journalism's transition from public to civil, the media world underwent its epochal transformation. The unlimited freedom granted by the social media created an opportunity for the increasingly progressing "we journalism". Is this freedom real and does it lead to any effectiveness during implementation of public causes? The present report studies some of the factors which have lead to one of the media debates of most current interest – the necessity for a more stringent regulation of the social media.

Keywords: Social Media, Civil Journalism, Regulation

Въведение

Преди 30 години медиите в България получиха своята амнистия, след издадената им смъртна присъда (1944–1947). Но така лелеяната свобода на словото, вместо основно оръдие в ръцете на раждащата се демокрация, се оказва нейна патерица. Макар и в друг политически режим, диктуването на факти, удобни за властта, продължи да белязва българските медийни издания, независимо от стихийно нарастващия им брой.

Първите демократични години в България съвпадат с процеса на световна дигитализация, изграждане на глобални информационни магистрала и доминантното налагане на една от тях – Интернет¹. С появата на уеб пространството и виртуалните общности медийният свят преживява своята епохална трансформация. Ако на радиото е бил нужен близо половин век, за да достигне аудитория от 50 млн. души, на телевизията – 13 години, то на интернет бяха необходими само 4 години².

¹ Дерменджиева, Г. Медиите за общуване в Интернет. Годишник на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, Факултет по Журналистика и масова комуникация, том 14, 2007.

² Якимова, Ж. (2011). Общественото мнение и социалните мрежи. В: Годишник на Софийския университет „Св. Кл. Охридски“, Факултет по журналистика и масова комуникация. София: Университетско издателство.

През 1995 г. в България се появява онлайн вестник „Пари“, и то само две години след излизането на първия онлайн вестник в света³. Следвайки световните тенденции от зората на дигиталната трансформация, България не изоставя от тях в нито един аспект. Затова стремежът за намиране на все повече средства за свободно слово не подминава и българските потребители. Те бързо се адаптират към онлайн средата и скоро възможностите за търсене, избор и обмен на съдържание се оказват недостатъчни. Заражда се потребност не само да коментират и споделят, но и да създават съдържание, да бъдат редактори, да се превърнат в медия. Социалните медии и социалните мрежи, които размиха границата между двете, превръщат гражданското общество от „пенсиониран ленивец“⁴ в активен инструмент за реализиране на обществени каузи, както и за разпалване на обществени дискусии.

Един от най-актуалните дебати е този за регулация на социалните медии. Сред факторите, които го пораждат, разгледани в настоящото изследване, са: масово и бързо разпространение на информацията; двойна роля на социалните медии – като диктатори и обекти на диктатура; безкритично доверие в социалните медии и манипулиране на обществено мнение; юридическа отговорност за съдържание онлайн.

Огромната аудитория на Фейсбук: За разлика от Туитър, който не успя да добие достатъчна популярност, от 4.7 млн. интернет потребители в България, колкото са регистрирани през януари 2019 г., 3.7 млн. имат акаунт във Фейсбук. Платформата привлича с добър интерфейс, удобна навигация и богат инструментариум за администриране на лични профили, страници, групи, дарителски инициативи.

³ Дерменджиева, Г. Онлайн журналистика. Медиите в дигиталния свят. С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2012.

⁴ Петров, Е. в. Труд, 11.03.2015 г. <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=4646952> (07.08.2015 г.).



Фиг. 1



Фиг. 2

Лесният достъп и бързината на разпространение на информация са причина именно във Фейсбук да се зараждат едни от най-мощните граждански инициативи през последните години: екологичните протести за Натура 2000, „Иракли“ „Витоша“ и „Дюнците“, протестите срещу бедността; протести за случая „Катуница“; протест срещу безконтролно следене в интернет; протести на майки на деца с увреждания; протести за оставката на Валери Симеонов; протести срещу избор на главен про-

курор и пр. Във Фейсбук с изключителен успех се реализират и стотици благотворителни акции за болни или социално слаби хора.

Социалните медии като диктатори и обекти на диктатура: Раждането на ние-журналистиката, съпътстваща гражданските акции, е също толкова опияняваща, колкото успеха на гражданските активности, според Владимир Михайлов. Осъзнаването, че всички са журналисти, че не медиите, а хората са „четвъртата власт“, е зашеметяващ момент в развитието на журналистиката. Според него обаче „махленското“ фейсбук поколение разрушава сериозно авторитета на журналиста, а за анонимните „журналистически“ послания в мрежата никой не носи отговорност⁵.

Гражданската журналистика от една страна срива симбиозата „власт-традиционни медии“, въздигайки обикновения човек с телефон в ръка в медия, но се оказва недостатъчно въоръжена за дебнещите я опасности – дезинформацията и пропагандата. Виртуалният човек, опиянен от неограничеността и инструментите на дигиталния си живот, удобно забравя за съществуването на отговорността във всичките ѝ форми. Свободното говорене, лишено от цензура и лимити на тематики, пълният плурализъм в социалните медии водят до изключително високо доверие в тях. Лишени от „пазач на входа“ те си присвояват ролята на такъв, превръщайки се в мощен катализатор на обществените нагласи.

За двойната роля на социалните медии като диктатори и обекти на диктатура свидетелстват следните два примера: Разкритията, че властите в Саудитска Арабия, с помощта на хиляди фалшиви акаунти в Туитър и Фейсбук, заглушават критичните мнения срещу режима и манипулират дебата в социалните мрежи в своя полза. Двете платформи се опитват да отстранят всички ботове и страници, бълващи държавна пропаганда, но според експертите е малко вероятно това да спре целия поток от дезинформация⁶.

По време на протестите в Хонконг, Туитър и Фейсбук са блокирали акаунти и страници, използвани от китайските власти за дезинформация

⁵ Kalina Lukova. „Аз журналистиката“ vs. „Ние журналистиката“. Съвременна Хуманитаристика 2014 [cited 09.11.2019]. Available from: http://research.bfu.bg:8080/jspui/bitstream/123456789/595/1/BFU_2014_01_Lukova.pdf

⁶ Дългата ръка на Рияд: Саудитска Арабия не се церемони с недоволните, DW[online]. 10. 11.2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.dw.com/>

и за поддржане легитимността и политическите позиции на протестиращите⁷.

Успоредно с това, американският президент Доналд Тръмп непрекъснато атакува Туитър, Фейсбук и Гугъл, обвинявайки ги, че те се опитват да „заглушат“ хората.

Безкритично доверие и манипулация в социалните медии: Междувременно в българския Фейсбук се зараждат граждански движения, които водят до оттегляне на двата от най-спорните документи в българския правен и социален мир: Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие, позната като Истанбулската конвенция и Националната стратегия за детето.

„Защо не искаме Истанбулската Конвенция“ – в тази фейсбук група с публичен режим се регистрирани 2393 потребители. Сред администраторите е представител на българска партия, излъчен за кандидат-кмет на София на последните местни избори. Описанието на групата е недвусмислено: „Молим членовете на групата да я разпространяват по профили и групи, да добавят свои познати и приятели. Нека нашата борба достигне до възможно повече хора, защото враговете не спят и нямат почивен ден!“⁸.

„Против Истанбулската конвенция“ е друга група във Фейсбук, отново с публичен режим, с 844 потребители и администратор – лице, членуващо в същата партия като при предходната група, но въпреки това описанието е следното: „Групата е създадена за комуникация между участващите в протестите против ИК, провеждани на пл. „Народно събрание“, както и за симпатизанти. Активно участие на членовете на групата в контекста на целите е желателно. Основната цел на протестите е изразяване на гражданска съпротива срещу ратифицирането на ИК от националния ни парламент. Групата е надпартийна, на доброволни начала и не е обвързана с правителствени или неправителствени организации“⁹.

В подкрепа на Истанбулската конвенция са създадени страниците: Преподаватели за ратификация на Истанбулската конвенция, която има

⁷ Twitter и Facebook обвиниха Китай в кампания срещу протестиращите в Хонконг, Нова телевизия [online]. 20. 08.2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://nova.bg/>

⁸ Защо не искаме Истанбулската Конвенция. Facebook. 29 януари 2018 г. [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.facebook.com/groups/587933241549645/about/>

⁹ Против Истанбулската конвенция. Facebook. 4 февруари 2018 г. [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.facebook.com/groups/2028621960482104/about/>

424 харесвания¹⁰ и За Истанбулската конвенция, която има 233 харесвания¹¹.

Не само в социалната платформа, но и в традиционните медии, прес-вес взимат противниците на Истанбулската конвенция, увличащи след себе си авторитетни институции, които не успяват да реагират адекватно на случващото се. Според анализа на Асоциация на европейските журналисти – България, се наблюдава доминиране на скандалното над експертното говорене за Истанбулската конвенция. Негативните мнения са толкова всеобхватно разпространени, че последвалата ги реакция в защита на Конвенцията надали постига очаквания резултат¹². Решението на Конституционния съд за отхвърляне на Истанбулската конвенция е наречено услуга „за политиките“ в особеното мнение на двама от съдиите по делото.

Същевременно по данни на МВР, през изминалата година 33 жени са били убити, а 28 жени са пострадали тежко или са били инвалидизирани вследствие на домашно насилие¹³.

Едва затихнали, полемиките около традиционните семейни ценности в България се разпалват с пълна сила около нов спорен документ – Националната стратегия за детето. Реакциите около нея обобщава в анализа си проф. Ивайло Дичев: Първият аспект към скандала е чисто политически. Организаторите му постъпиха така, както беше при Истанбулската конвенция, когато „социален пол“ беше преведено от и за невежи хора като „трети пол“ и му беше дадено художественото прозвище „джендър“. Не знам дали го направиха същите хора, но от семиотична гледна точка операцията „от-мухата-слон“ беше сходна: координирането на грижите за деца в риск от държавните институции беше представено като коварен

¹⁰ Преподаватели за ратификация на Истанбулската конвенция. Facebook. 27 януари 2018 г. [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.facebook.com/pg/Преподаватели-за-ратификация-на-Истанбулската-конвенция-564490050554387/about/>

¹¹ За Истанбулската конвенция. Facebook. 30 януари 2018 г. [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.facebook.com/istanbulconvention/>

¹² Скандалното говорене доминира отразяването на Истанбулската конвенция в българските медии. 14 март 2018 г. [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.ajej-bulgaria.org/bul/p.php?post=9481&c=328>

¹³ Драстичен ръст на убийствата на жени при домашно насилие. Mediapool.bg. 4 февруари 2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.mediapool.bg/drastichen-rast-na-ubiystvata-na-zheni-pri-domashno-nasilie-news289376.html>

план за отнемане на децата от родителите им... Норвежците се канят да отвлечат нашите деца и да ги правят гей-еничари¹⁴.

Зародишът на тези абсурдни твърдения отново се намира във Фейсбук. Групата „Не на Стратегията за детето 2019–2030“ е създадена от профил, регистриран два дни по-рано. Сред исканията са „отхвърляне на принципите на ювеналната юстиция“, „излизане на България от Норвежки финансов механизъм“, „разследване на Социалните служби за неправомерно отнети деца“. Активистите не дават дефиниция на термина „ювенална юстиция“, който не фигурира в официални документи, които те атакуват. Според тях, изписан на кирилица, вероятно от английското „Juvenile Justice“, терминът представлява идеята, че съществува основен инструмент, с който предполагаемо държавата ще отнема деца от родителите им, което няма нищо общо с реалната дефиниция на термина, която буквално гласи „правосъдие за непълнолетни“¹⁵.

По аналог на дезинформацията относно Истанбулската конвенция и тук силно негативното обществено мнение води до дезориентация на авторитетни институции, липса на адекватна реакция и в резултат Националната стратегия за детето е оттеглена от социалното министерство по нареждане на министър-председателя Бойко Борисов.

През месец май се провежда протест в София, на който родителите изразяват несъгласие с информация, прочетена в интернет, интерпретации на стратегии и законови решения, стигнали до тях във виртуалното пространство, без да могат да посочат конкретен източник на твърдението си или да обяснят защо протестират, след като Стратегията вече е оттеглена.

Изненадващо или не, сред организаторите на протеста е същият политик, който е сред администраторите на групите срещу Истанбулската конвенция. На зададен въпрос: „И премиерът и министърът на социалните грижи казаха, че тази стратегия не е приета и няма да бъде приета. Какви са основанията за вашите опасения. Не се ли използват страховете на хората за пропаганда и извличане на политически дивиденди?“ Отго-

¹⁴ Дичев, И. Стратегията за детето: Защо сме срещу нея?, DW[online]. 08. 09.2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.dw.com/>

¹⁵ Елми, Й. Стратегия и зрелища. Тоест[online]. 17. 05.2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://toest.bg>

ворът му съдържа следната констатация: И премиерът, и министърът са лъжци и манипулатори!¹⁶.

Същевременно по последни данни, седем от десет деца в България са жертва на насилие в семействата си, 88% от родителите осъзнават, че шамарите са неефективно възпитателно средство, но голяма част от тях продължават да ги прилагат¹⁷.

И при двата примера се наблюдава стихийна обществена реакция в социалните мрежи, довела до реални граждански активности, на фона на закъснялата и бавна рефлексия на институции и традиционни медии. Именно поради невъзможността за „догонване“ на социалните медии в контекста на бързина и масовост на тяхното влияние, възниква дебата за необходимост от регулация. Огромната и разнообразна аудитория от една страна и непрекъснато актуализиращия се инструментариум на платформите, от друга, често лишава потърпевшите от възможност за обратна реакция. Опциите на Фейсбук за затворен режим на групи, страници и профили, способстват за разпространение на неверни твърдения дълго време и сред множество хора, без засегнатата страна да има каквато и да била информация за подобна атака срещу нея и да може да се защити.

Друга възможност, която бе въведена от платформата срещу т.нар. тролове, днес се използва повече между противници и защитници на конкретна идея. Пример за това е разразилата се нова „социална война“ относно имунизационния календар в България, в която всички средства са позволени, включително блокиране на профили, които изразяват опозиционно мнение. Така потребителят е заглушен от Фейсбук за няколко дни или завинаги, а през това време опонентът му може необезпокоявано да разпространява своите твърдения, верни или не.

Юридическа отговорност онлайн: Нескончаеми са и обидите и клеветите, разпространени в социалните мрежи. Срещу тях в България вече има няколко дела, които подкрепят становището на проф. Нели Огнянова, че ако регулация означава правна уредба – вън от всяко съмнение законодателството се прилага и за съдържание онлайн¹⁸.

¹⁶ Дачков, Я. Гласове [online]. 14.10.2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <http://glasove.com/>

¹⁷ Борисов нареди Националната стратегия за детето да бъде оттеглена. Дневник [online]. 25. 04.2019 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.dnevnik.bg/>

¹⁸ Огнянова, Н. Медийно право [online]. 08.08.2017 [cited 12.11.2019]. Available from: <https://nellyo.wordpress.com/>

През 2014 г. Районен съд гр. Пещера признава за виновна бивша служителка затова, че публично, чрез публикация в социалната мрежа „Фейсбук“, е разгласила позорни обстоятелства и приписала престъпления на бившите си работодатели. Наложено административно наказание глоба в размер на 3500 лева.

През 2016 г. Окръжният съд в Пазарджик осъжда български политик заради остра критика, изказана в лична публикация във „Фейсбук“. Наложено му наказание е глоба в размер на 1500 лв., той дължи обезщетение за неимуществени вреди от 3 хил. лв.

През 2011 г. Районен съд Варна налага 10 месеца условно наказание и обществено порицание на 23-годишен мъж за насаждане на етническа омраза и призив към насилие чрез „Фейсбук“, а именно създаване на събитие в социалната мрежа, назовано „Клане на цигани“. Поканата била за събиране „на оръжие“ на 28 септември и само за няколко часа 76 потребители, потвърдили участие.

Междувременно синдикални организации алармират, че заради изявления и реплики във Фейсбук има случаи на уволнени работници от техните работодатели. Има дори и случаи на уволнени служители през Фейсбук, а не по установения ред¹⁹.

Изводи: Възможностите за бързо разпространение на информация сред огромна аудитория в социалните медии, безкритично доверие в посланията, които те излъчват и възможностите за манипулиране на обществено мнение правят дебатът за регулацията в интернет е все актуален.

Директивата на Европейския парламент за авторското право, приета през март тази година, регламентира, че платформите са отговорни за качването съдържание от потребители, но според експерти това може да застраши свободата на словото. Веднъж активирани, филтрите за съдържанието могат да се използват не само за защита на авторски права, но и за цензура, смята проф. Огнянова. Адвокат Емил Георгиев подкрепя опасенията и смята, че алгоритъмът може да се стигне до свръхблокиране в социалните мрежи²⁰.

¹⁹ Според КНСБ заради липсата на регулация на социалните медии зачестяват случаите на крайни решения на работодатели. БТА [online]. 12.11.2019 [cited 12.11.2019]. Available from: <http://www.bta.bg/>

²⁰ Везенков, Ивайло. Интернет вече не е същият. Има обаче едно „но“. Свободна Европа [online]. 28.03.2019 [cited 12.11.2019]. Available from: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/29845623.html>.

Регулация на социалните мрежи, свобода на словото, защита на личните данни и едновременно с това недопускане на цензура – въпросите за отговорността и свободата в социалните медии остават отворени, а отговорите все по-трудни и песимистични. Мрачна е и прогнозата на проф. Георги Лозанов, бивш член и председател на Съвета за електронни медии. Според него и през идните години медийната свобода ще бъде ограничавана. За първи път от промените насам се вижда как журналистиката бива измествана от пропагандата²¹.

За контакти: zbvasileva@uni-sofia.bg

²¹ Беер, Андреа. Пороците на българските медии. DW[online]. 09.01.2017 [cited 10.11.2019]. Available from: <https://www.dw.com>.

ПОДМЯНАТА НА ЖУРНАЛИСТИКАТА И РЕЖИСУРАТА НА ИНФОРМАЦИЯТА

хон. проф. в УНИБИТ Валерий Тодоров
председател на Фондация „Комуникации и култура“

Is journalism changing under the pressure of new entertainment formats? The transformation and convergence of content and the risks of „waste news“. The battle between regulation and self-regulation. Can technology change content and directed information formats – journalism? Is the identity of the author endangered? Which is more dangerous – political dependency or economic pressure?

Keywords: Replacing Journalism, Convergence and Transformation, Social Media, Citizen Journalism

Българската журналистика все по-силно страда от Стокхолмския синдром – привързаност към отхвърляната зависимост от властта. През изминалите 30 години тя сама се лиши от онова, което получи от демокрацията. Освен външните, медиите създадоха и собствени, вътрешни зависимости. Журналистиката се освободи от ограниченията на миналото, но и от задръжките, отстъпи от правилата, етиката и стандартите на професията. Новата икономически и политическа среда създаде придворната, платената, поръчковата журналистика. Медиите не се справиха успешно с новите предизвикателства и направиха недопустими компромиси с независимостта си в името на парите и професионалния комфорт. Свободата на словото бе разделена на наша и ваша, журналистите – на свои и чужди, а истината – на обществена и частна. Сега само четем табелите и надгробните плочи на липсващите ценности и вяло разсъждаваме – ние ли се объркахме в прехода или превода, или нас ни объркаха. Нашите собствени етични ценности и стандарти и професионални правила бяха подменени и променени с правилата на пазара и търга. Катастрофата е повече от очевидна. 30 години по-късно остава само да разчетем какво съдържа черната кутия на медиите. Днес, за съжаление, ние – журналистичите, не сме гилдия. Ние сме само формално професионална общност, а в действителност сме бойно поле на воюващи помежду си групи под различно знаме с различни цели и идеи. Изживяваме се като победители, а всъщност сме победените, трофеят на победители-

те. Когато нямаш собствени ценности, приемаш ценностите на другите. Така се случи с нас и у нас. Ние имаме дори два Етични кодекса. Всъщност ние сме първите жертви на хибридните войни, най-новото оръжие в политиката. Защото информацията и дезинформацията се превърнаха в инструмент, в копието на глобалната война за надмощие в света на технологиите и глобалната комуникация. Техниката и технологиите се усъвършенстват, но главната битка е за съдържанието, за превъзходство в информацията и комуникацията, битка за истината, разбираана обаче като собствената истина, зависима от собственика на медията. Трансформацията и конвергенцията на съдържанието унищожават автентичността, подменят оригинала, заличават индивидуалността, ограбват интелектуалната собственост, а монополът върху средствата за информация превърна мечтата за истината в ад на лъжата и дезинформацията. В началото на прехода журналистите и медиите бяха разделени на „свои“ и „чужди“. В „чуждите“, разбирани като опозиционни, медии управляващите не ходят. Журналистите не са „техни“, публиката е чужда. Няма защо да им обясняват истината. А в „своите“ медии се радват на максимален комфорт. Ако не дойдат във вашата медия героите на деня, вие не можете да произведете новините на деня. Искате или не – ще цитирате другите. Истина или не – това е. Властта се сменя, практиката остана. Появиха се отново „черните“, забранителните списъци. След това започна купуване на медиите. Голямата разпродажба на безценица. Купуваха се медии, за да им се запуши устата. Или за да се изкарат оттам знакови- те журналисти. Или просто да се закрийт, за да се утвърди монополът на другите медии или другата истина. И ако, според стандартите на Би Би Си, за да сте сигурни в една новина, трябва да я получите от поне два или няколко източника, сега няма да ви стигнат и пет източника. Премълчаването на фактите, произволното им представяне, подбор и тълкуване, манипулирането на акцентите, съзнателното им пренареждане – не според обществената им значимост, а според нечий интерес, превърнаха достоверността и обективността в стока и лесна плячка. Жълтите и криминалните новини станаха водещи. Ние превърнахме негативната новина в стандарт на новините, а негативизма – в модел на поведение. Публицистичните формати бяха заменени от шоу програми. Вместо журналисти на сцената излязоха артисти, плеймейтки. Обърканата публика ги разпозна и назначи за журналисти. Отпаднали политици станаха удобни разследващи журналисти. Неудобни разследващи журналисти бяха уволнени. В суматохата и колебанията, в борбата за информация про- блясна и шансът на обществените медии, снизходително отминавани първоначално като рудимент на миналото. Те бяха смятани за държавни, но официоз станаха някои от частните медии, които днес наричаме тър-

говски. В началото на новия век се оказа, че истината в обществените медии е повече и е по-защитена. Както и критиката, достоверността, плурализмът, професионализмът. Но и това също не продължи дълго. Регулацията изигра ролята на лисицата. Вместо силни, изявени обществени фигури, в регулаторните органи влязоха политически зависими и обществено неразпознаваеми лица. Общественият медиум бяха подложени на свърхрегулация със съзнателно проектирана отслабваща компетентност на регулатора. И така стигнахме до днешните парадокси. Директор изключил сигнала на собствената си програма. И се прави, че не е станало нищо. Лъже. Интервюираща журналистка от собствената му медия го пита. Как ще работим сега? Както досега, отговаря той. Но вече няма досега, има отсега – със срината репутация на медията заради несполучлив или подсказан избор на директор от регулатора. Подмяна на ценности. Суетене. Голяма работа, спрял сигнала на програма „Хоризонт“ на БНР. Че кой ги слуша, казват някои. Обърнете внимание – програмата беше информационен лидер. Голяма работа, нали са работили другите програми, казва генералният директор на месец служба и на години наглост. Ами ако трябва от джоба си да заплати подготвените, но неизлъчени предавания по важни теми от обществен интерес? Ами ако се беше случило бедствие точно в районите, които покрива тази програма и не се приемат други? А кой си ти и на какво основание спираш програма? Въпроси много. Води се разследване едва ли не срещу неизвестен извършител. А извършителят е ясен. Търсят се подбудителите и подбудите им. Или друг случай. Съветът за електронни медии не приема три последователни отчета на генерален директор на обществена медия. Назначен пак с конкурс. И нямат пълномощия и нямат воля да му поискат оставката. Той героично завършва мандата си, слава богу кратък, без да го отчете накрая целия. И никой не знае какво е оставил след себе си. Всъщност, вече се знае – тежък бюджетен дефицит – за първи път в БНР. Произволно се удължават мандатите в регулатора. Законът обаче го позволява. Забравят за ротацията в обществения регулатор, която законът предвижда за обновяване и намаляване на зависимостите в политическите квоти – парламентарна и президентска. Обърнете внимание – политически квоти в уж обществен регулатор. Така се оказва, че един председател на регулатора заема поста несменяемо 6 пълни години, а законът трябва да възпира именно тази практика на сраствания в или с регулацията. След като мандатът на регулатора бе удължен на 6 години, мандатите на управителните органи в силно регулираните обществени медии бяха запазени на 3 години. Такива мандати няма никъде извън България. Така регулацията надделя над саморегулацията, политическата намеса бе прикрита, но засилена, а нестабилността все повече подкопава независи-

мостта на обществените медии. Отлагат се в нарушение на закона конкурсните са генерални директори. Стигна се до случай, когато за по-малко от 24 часа СЕМ единодушно следобед обяви старта на конкурс за генерален директор на БНТ, а на следваща сутрин единодушно го отмени. Какво се случи? Или друг случай – когато в Закона за радиото и телевизията бяха внесени поправки, за да бъде удължен мандатът на удобен генерален директор. Това е подмяна на смисъла на закона, на мандатността, подмяна на обществения интерес. След това същият генерален директор на обществената медия става генерален директор на търговска медия и започва да изкупува продукцията на обществената медия...Наложително е в сегашния или в бъдещ нов Закон за радиото и телевизията да се предвидят няколко важни неща – увеличаване на броя на членовете на СЕМ, вкарване на гражданска квота в медийния регулатор, конкурсен избор на членовете на СЕМ, засилване на пълномощията на регулатора срещу ясна процедура за отзоваване на отделни негови членове или на целия орган от основния законодателен орган в страната, който го избира – Народното събрание. Отговорност срещу отговорност. В началото на прехода медиите се бояха от политическите зависимости. Икономическата зависимост обаче се оказа по-страшна. Тя роди поръчковата журналистика, анонимността, тролжурналистиката. Частните интереси овладяха и обществените медии. Ние сме единствената страна в ЕС, в която предавателната мрежа на обществените медии е изцяло в ръцете на частен монополист. От тотален държавен монопол преминахме към тотален частен монопол в радиоразпръскването. На някого му тежат обществените медии. Които така и не преминаха на финансиране чрез обществени такси. Но вижте какво стана в Швейцария. Въпреки високите такси за обществените медии, на проведения референдум с впечатляващо мнозинство швейцарците решиха да продължат да плащат за тях. В редица европейски страни заради затруднения в събираемостта на обществените такси също вече се премина изцяло към бюджетно субсидиране. То обаче се извършва от името и в името на обществения интерес. Журналистите, впрочем, са също данъкоплатци. Така че не политиците хранят журналистите, а ние, гражданското общество, част от което са и журналистите. И рекламата, която е във всеки произведен продукт, също е част от обществената такса за медиите. Медиите и свободата на словото, според мен, са най-големият провал на прехода и най-тежкия провал на управляващите през последните 30 години. А в публичните комуникации вече се задават и нови рискове, неочаквани предизвикателства. Експлозията на технологии вкара в обществения живот разбирането за глобализма и либерализма, мултикултурата. От електронното село на Маршал Маклуън ние се превърнахме в електронния град с моловете на

технологии и малките паркинги на съдържание. Тази каскадна експлозия на комуникационни технологии бързо и жадно, разрушително се нахвърли върху най-голямата ценност – индивидуалността, личността, авторския труд, оригинала. Оказа се възможно всеки да бъде ограбен, унизен, да бъде изваден от собствената си уникалност, самобитност. Нелинейните технологии вече произвеждат технологии за всички, съдържание за всеки. Но ние се оказваме изправени пред опасно предизвикателство – възможността технологията да бъде използвана срещу автентичността на съдържанието. Например в роботизираната журналистика журналистът може да бъде изцяло подменен. Може да се използват гласът, визията му, стилистиката. И да се подменя индивидуалността, личното творчество, да се моделират чужди внушения. А какво се случва с етичните правила? Разрушаването или подмяната на творческата идентичност в медиите или медийните услуги има различни разновидности. Тя може да стане чрез конвергенция или трансформация на съдържание, когато мултимедията може да размести произволно акцентите, предмета на новината или събитието, твърде често незабелязано дори да подмени източника. Всъщност и без новите технологии личат собствените зависимости на медиите – сервилността, пренебрегването на правилата, заобикалянето или премълчаването на истината. Няма нужда да манипулирате. Достатъчно е да премълчите или съкратите неудобното събитие, новина, личност. Няма картина, няма събитие. Това е. Няма човек, няма проблем. Преживяваме бум, експлозия на т. нар. гражданска журналистика. Еуфорията около тях обаче съдържа много неизвестни. Най-тъмните страни на социалните медии и социалните мрежи са главно две – анонимността и загубата на идентичност, размиването на първоизточника, „претопяването“ на достоверността. С други думи – изчезването на оригинала. Възниква големият въпрос – как да защитим индивидуалността, самобитността, личното творчество. Ясно е, че **не можем да слагаме баркод на всеки оригинален текст**. Но дезинформацията, манипулацията, фалшивите, са следствие именно от страничните ефекти, „тъмните петна“ на дигиталната среда. Повечето от социалните медии работят с т.нар. остатъчни новини. Рискът именно те да заменят значимите новини е не по-малък от рисковете на фалшивите новини. Защото лъжата може и да я усетиш, но подмяната може да мине незабелязано. Главният въпрос, свързан с „новите медии“ всъщност е какво е медия и какво не е? Разпространява се съдържание от всички за всеки и от всеки за всички. Но дори социалните мрежи вече въвеждат ограничения. Какъв е комуникационният статут на потребителя, който в нелинейните технологии е и участник в създаването на съдържание? Какво се променя в разбирането за „добавено съдържание“? Докъде може да стигнат трансформацията и конвергенцията,

без да бъдат накърнени достоверността, обективността, плурализмът, да се запази отговорността при създаването на съдържание? Каква ще е обществената функция на новите медии? А как да изглежда променената обществена мисия на медиите, най-вече на обществените? Позитивен факт е, че технологиите стават универсални, общодостъпни. Но те могат да се изправят срещу своя създател – личността. Те могат да му отнемат правото на идентичност, на индивидуалност, правото на избор, в крайна сметка способността за защита. Те позволяват инкогнито, без предупреждение и разрешение да бъде заличавано личното творчество, самобитността, талантът, индивидуалността, личната свобода. Разширява се представата за интелектуалната собственост. Масовата технология е чудовището, което ражда нова беда на съвременната комуникация – обезличаването. Загубата на личностна разпознаваемост подменя журналистиката, където авторската преценка, персонификацията са водещата и определящата сила. Вместо взаимодействие между съдържанието и технологията, тъмната страна на технологията може да породи и конфликт между тях – използването на технологията срещу съдържанието. В обръщение в медийната практика вече влязоха понятия като бранд журналистиката (Storytelling) – смесването на информацията, пиара и рекламата. Или (Infotainment) – информационно-развлекателната журналистика, която в традиционните медии завзема все повече територии. Трябва обаче да си отговорим на въпроса какво е това – разширяване на разбирането за традиционната журналистика, обогатяване, допълване или подмяна на обществено значимата журналистика. Обществената мисия изисква медията да информира, образова и развлича. Необходимо е да се преформулират понятия като обществен интерес, обществена мисия, обществена функция на медиите. Що е медия? И какво не е. Пред регулацията възникват поредица от въпроси: Какъв режим да дадем на новите медии. Ако е уведомителен, ще можем ли да им имаме доверие. Ако е съгласувателен, с кого да се съгласува. Ако е разрешителен, кой да разрешава. Ако е лицензионен – какво дава и какво изисква лицензът? Ще може ли регулаторът да създаде стандарти, мерки, рамка. А ще може ли да ги контролира? С какви пълномощия? С какво доверие? Съветът за електронни медии е най-компрометираната част от медийната среда. Нашествениците, конквистадорите на новите технологии са **търсачките**, представяни често като информационни клептомани. Те събират, подбират, разпределят. Но и трансформират, конвергират. Социалните медии, новите технологии са социален и обществен феномен, който ние трябва да разпознаем като приятел. Затова смятам, че еднакво опасна е както прекалената регулация, така и липсата на регулация. С последните европейски директиви понятието медии беше заменено с медийни услуги.

Но какво е сега медия? Мога ли аз да бъда медия? Медия ли са блоговете, фейсбук профилите, интернет сайтовете? С колеги работехме по един проект съвместно с няколко университета в чужбина, специализирани организации и структури по темата социалните медии. Колегите предпочетоха вместо медийните практики да изследваме съдебните практики в тази област в съответните страни. Какъв е моят анализ от това, което извлякохме от съдебните зали? Заради липсата на законова регламентация, съдиите се позовават на случаи и казуси от други закони. Но какво се получава? Обиден подава иска срещу пост или публикация в интернет сайт – един случай. Условно да го наречем агрегиране на съдържание. На стената в собствената си фейсбук страница някой натрупва негативна, само негативна информация за друг или за събитие, институция, взети от социалните мрежи. Няма намеса в съдържанието. Съдията се опитва да изясни защо обаче въпросният събира само негативна информация за засегнатите. На това попаднах, отговаря той. В случаите на намеса в съдържанието, отговорът е друг. Опитвах се да предизвикам обществена реакция, за да изясня истината, защитава се обвиняемият. Уж провел нещо като разследване, но очевидно преднамерено дискредитиращо. Разбира се, има различни други варианти и случаи. Съдът започва да издирва първоизточника или първоизточниците. Ако обидчикът е сайт, се оказва че той е собственост на фирма, но тя не отговаря за съдържанието. Управителят – също. Главният редактор не знае кой е добавил в публикацията компрометиращия текст или е поставил подвеждащото заглавие. Или пък е качил подвеждащ аудио или видеофайл, преднамерено несвързан с контекста. Авторът твърди, че не е той, редакторът – също. Често липсва статистика колко души са прочели публикацията или поста, колко са я споделили и т.н. Кое не позволява да се прецени тежестта на деянието. Получава се размиване на отговорност и подмяна на смисъла и функцията от публичната информация. Т. нар. гражданска журналистика също задава въпроси, на които трябва да отговорим. Преобладаващо често социалните медии използват „отпадъчни новини“. Що е то? Често това са новини, които са преценени като недостатъчно значими или премълчани по различни причини. Дефектна или неудобна конфекция. Използвани обаче манипулативно, с добавено мултимедийно съдържание, тези отпадъчни новини лесно могат да бъдат привърнати във фейк – фалшиви новини. Това е подмяна на съдържанието. Трансформацията и конвергенцията на съдържание все повече ще подсилват тези рискове дори когато става дума за интернет сайтовете на авторитетни медии. Имах случай, когато уж несъзнателно в жълт сайт бяха размени и променени моята позиция и позицията на другия събеседник, изказани в студиото на телевизия. В първия момент реших, че това е

несръчност или некомпетентност на редактора. В следващия момент виждам подвеждащо заглавие, подвеждащи анонси, размяна и подмяна на позиции и добавени внушения. Опитите да се свържа с екипа на интернет сайта не дадоха резултат. Написах във форума. Със забавяне последва реакция. Разменени бяха позициите, съкратени, за да не личи така явно манипулацията. Но, подвеждащото заглавие и аносите останаха. Отново писах във форума. Текстът бе съкратен още, аудио или видеофайл за сравнение няма, а подвеждащото заглавие остава, защото то вече генерира публика. Това на жаргон не е просто „зарибяване“, а манипулация чрез трансформация на съдържание. В заключение. 30 години след прехода българските медии живеят със Стокхолмския синдром. Медиите обичат властта, от чиято зависимост се бояха. Властта обаче не ги обича. Че у нас има проблем със свободата и словото се вижда от самолет. Дори когато лети между София и Брюксел. Някои медии даже са част от властта. Това е подмяната на мисията им на посредник между обществото и властта. Това е деформация и подмяна на обществената функция на журналистиката. Не казвам, че медиите трябва по презумпция да са опозиция или опозиционни. По-скоро опониращи, но в никакъв случай безкритични. Пред нас стои предизвикателството да опазим медиите от собствената им свобода, от самоцензурирането, от изкушението вместо барометър да се превръщат в чук. Да завърша с добрите новини. През последните години виждаме как и телевизиите все по-активно и професионално развиват актуалната публицистика, оперативната журналистика, коментарните формати. След силното настъпленшие на развлекателните форми и жанрове и подмяната на публицистиката и журналистиката с реалити формати и ток шоу от „отпадъчните“ новини. Публиката, разбира се, има право на развлечение, а и затова са търговски медии. Но медиите са функция на гражданското общество и работят с обществена концесия. Затова и техният морал и професионална етика не могат да бъдат произволно тълкувани.

За контакти: valeriytodorov@gmail.com

II.

ФИНАНСИРАНЕ
НА МЕДИИТЕ
И
МЕДИЙНА
СОБСТВЕНОСТ

ПРАВНА УРЕДБА НА СОБСТВЕНОСТТА НА ПЕЧАТНИТЕ МЕДИИ В БЪЛГАРИЯ – ЕДНА (НЕ)ЗАГУБЕНА БИТКА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ

проф. д. н. Райна Николова
Департамент „Право“, Нов български университет

The study discusses the absence of a specialized administrative and legal regulation of the press and the untimely introduction of norms on the transparency of the ownership of the print media. The author defines these two factors as detrimental to the press in Bulgaria.

Keywords: Administrative Regulation, Ownership, Print Media, Transparency

В края на XIX век Княжество България въвежда специализирано законодателство в областта на печата¹ с ограничения от административно-правен и наказателно-правен² характер по отношение на редакционното съдържание и редакционната отговорност, които не съответстват на изискванията на нормативния акт. В този смисъл страната ни се придържа към континенталния европейски модел на регулация на печатните издания. В периода 1879 г.–1947 г. двадесет и три пъти Народното събрание се занимава с пресата в България³. През 1948 г. е отменен и последният законодателен акт, който урежда тази материя⁴. Сравнително-правният

¹ Къндева, Е. Традиции в законодателната уредба на периодичния печат в България. *Правна мисъл*, 4, 1994, 116–118.

² Относно съвременната гражданскоправна регулация на медийната дейност и деликтната отговорност за вреди от обида и клевета виж в Цонева, С. *Английско и българско деликтно право. Сравнителноправно изследване*. София: Авангард прима, 2019, 325–338. ISBN 978-619-239-165-2.

³ Николова, Р. Българското медийно законодателство в периода 1878–1947 г. В: *Юридически свят*, 2, 2004, 118–128.

⁴ Законодателната традиция е изоставена от парламента, но не и от журналистическата гилдия, която е в очакване на появата на закон за печата в началото на 1990 г. В брой № 1, година I от 12.2.1990 г. на вестник „Демокрация“, с. № 2 четем следното редакционно каре: „До приемането на закон за печата редакцията на вестник „Демокрация“ поема моралната отговорност за поместваните материали, а всеки автор носи отговорност за своя текст“. Още на следващия ден (13.2.1990 г.) съдържанието

анализ на собствеността на печатните медии в три държави от континенталния (романски) модел на функциониране на правната система (Федерална република Германия, Република Италия и Кралство Испания) показва⁵, че България не принадлежи към нито един от тях във връзка с административно-правната регулация на този въпрос. И това е така, тъй като отсъства специален закон за печата, който да урежда тези обществени отношения по повод дейността точно на този вид средство за масово осведомяване, и на надзорен⁶ орган (комисия⁷, съвет⁸ или друг вид държавни органи, част от изпълнителната власт, но стоящи извън системата ѝ и извън подчинението на Министерски съвет), който да прилага закона.

Защо прозрачността в собствеността на медиите е толкова важна? Защото тя е ключов фактор за редакционната им независимост. Чрез нея всеки читател може да си направи извод какви политически или бизнес интереси се прокрадват в редакционното съдържание и поради каква причина редакционната политика на вестника следва определени тенденции, подкрепя дадени обществени каузи, предпочита конкретни анализатори да се изказват на нейните страници и интервюираните от журналистите ѝ специалисти застъпват един или друг въпрос. А изброените нюанси в поведението на една медия са съществени за формирането на общественото мнение – функция, която принадлежи изцяло на свободните медии и е водеща в демократичните общества. Като тук правим уговорката, че коментираме единствено частната собственост, не и данъчни облекчения; придобивания на стоки или услуги, предоставени от държавата или общините, при преференциални условия; преобразуване

на карето е модифицирано: „Тъй като още няма гласуван закон за печата, а действителните права и предели на отговорността при сегашното законодателство са неясни, редакцията поема моралната отговорност за публикациите, но всеки автор носи своята отговорност за текста“.

⁵ Николова, Р. *Публичноправни проблеми на печатните медии в България*. София: Дружество „Европейско право“, 2016, 131–133.

⁶ За развитието на надзорната дейност спрямо медиите в частен и обществен интерес виж в Михайлова, Е. *Парламентарният надзор на медиите след 1989 г.* В: *Медиите в България: 25 години по-късно*. София: Нов български университет, 2015, 54–56.

⁷ За административно-правния статус на надзорните органи с това наименование виж в Милчева, К. *Комисиите в правната система на Република България*. В: *De Jure*, 2, 2013, 98–100.

⁸ Съветът за електронни медии като надзорен орган в областта на радио- и телевизионната дейност е държавен орган в системата на държавното управление, без да е държавен орган на изпълнителната власт. Стайков, И. *Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии*. София: Авангард Прима, 2016, 335.

на дълг срещу капитал; намаляване или освобождаване от данъци, такси, социални осигуровки и други форми на държавна помощ⁹.

Медиите имат особена роля в упражняването на политическите права на гражданите, сред които са свободата на изразяване на мнение и правото на информация. Прозрачността в собствеността на пресата е свързана с ефективната защита на основни права на гражданите¹⁰, каквито са честта и доброто им име при отсъствието на специален административен закон.

Прозрачността в собствеността на медиите е необходима и по още една причина. Целта е чрез откриване на собствениците на медията да се предотврати монополизмът в този сектор. През 1996 г. Конституционният съд (КС) на Република България се произнася с Тълкувателно решение № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г.¹¹, с което определя обхвата на законодателната рамка и правното положение на медиите в България. В своята интерпретация на вложения в чл. 40 от Конституцията смисъл относно статуса на пресата съдът заявява следното: „На плоскостта на разглежданото конституционно положение на отделните средства за масова информация субективният юридически аспект на свободата на печата защитава индивиди и предприятия (в смисъл на издатели), ангажирани в създаване и разпространяване на печатни издания, от държавата. Доколкото има обективен юридически аспект, той защитава институцията „свободен печат“. Издателите на печата са в истинския смисъл пазарни субекти, по-скоро пазарни са механизмите, които определят вида и броя на изданията, и оттам – разнообразието от гледни точки“. Той разглежда печатните медии едностранчиво като стопански субекти. Като участници на пазара на „свободното предприемачество“, в дейността на които държавата няма нужда да се намесва. Включително и относно разпространението на съдържание. Именно монополизирването на разпространението на вестници и списания от последното десетилетие в България провокира масови фалити в сектора и предизвиква днешната ситуация на привиден плурализъм на печатните медии. Като разсъждава за пресата напълно в търговско-правен контекст, съдът само споменава опасността от монопол, но за българската медийна действителност през 1996 г. това

⁹ По този въпрос виж по-подробно в Симеонова, Г. Фискална държавна помощ. В: *Годишник 2016 на департамент „Право“*, София: Нов български университет, 2017, 251–252.

¹⁰ За наказателно-правната защита на тези политически права виж повече в Кузманова, Н. *Наказателноправна защита на политическите права на гражданите*. София: Сиела, 2015, 230–244.

¹¹ Обн., ДВ, бр. 55 от 1996 г.

понятие все още е далечно. Отсъства сериозен и мощен бизнес играч, който да се наложи, и затова заплахата е пренебрегната – изразени са единствено общи и принципни опасения в тази насока: „В разгледаната сфера създаването на монополно положение, известно с названието „прекомерна медийна концентрация“, пряко противоречи на комуникационните права и свободи, схващани и като цел, и като средство. Техните функции, определени по-горе като същностни за индивидуалното и общественото развитие, не биха могли да бъдат изпълнявани, ако публичното пространство, изпълвано от медиите, се монополизира. Това би било в противоречие с принципите за пълнота, плуралистичност и балансираност и би създавало напрежение между индивидуалните и общностните (обществените) измерения на правата. Като резултат възможността да се формира и изразява собствено мнение се замества от консумация на готови мнения и се оказва заплашена не от официалната или индиректната цензура, а от мненията, наложени чрез монополизираното публично пространство“. Но въпреки това си мнение Съдът не препоръчва създаването на правила, свързани с прозрачността в печатните медии.

Тази идея ще се появи години по-късно като законодателна инициатива през 2010 г. (ДВ, бр. 87 от 5.11.2010 г.) в Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги (ЗЗДПДПОРДМУ)¹²: Издателят на произведения в Република България периодични печатни произведения публикува в първия брой за всяка календарна година информация, идентифицираща действителния му собственик. В случаите, когато издателят е публично дружество по смисъла на Закона за публичното предлагане на ценни книжа или по националното си законодателство, за информация, идентифицираща действителния му собственик, се смята посочването на компетентната институция, под чийто надзор се намира дружеството (чл. 7а, ал. 1). При промяна в информацията актуалната информация се публикува в първия брой на печатното произведение след настъпването ѝ (ал. 2). Отговорност за наличието и достоверността на информацията носи издателят, гласи ал. 6 от същата норма. А отговорност за наличието на информацията в ал. 1 за периодичните печатни произведения носят и производителят и разпространителят (чл. 7а, ал. 7). Последната разпоредба копира несръчния превод от белгийската Конституция от 1830 г. в Търновската конституция на т. нар. каскадна отговорност¹³.

¹² Обн., ДВ, бр. 108 от 29.12.2000 г., в сила от 1.1.2001 г.

¹³ Виж подробно по този въпрос в Баламезов, С. *Конституционно право. Част трета*. София: СОФИ–Р, 1993, 184–186.

Препращаща норма дава определение за това кой се възприема за действителен собственик: „(1) *Действителен собственик* е физическо лице или физически лица, което/които в крайна сметка притежават или контролират юридическо лице или друго правно образувание, и/или физическо лице или физически лица, от чието име и/или за чиято сметка се осъществява дадена операция, сделка или дейност, и които отговарят най-малко на някое от следните условия:

1. По отношение на корпоративните юридически лица и други правни образувания действителен собственик е лицето, което пряко или косвено притежава достатъчен процент от акциите, дяловете или правата на глас в това юридическо лице или друго правно образувание, включително посредством държане на акции на приносител, или посредством контрол чрез други средства, с изключение на случаите на дружество, чиито акции се търгуват на регулиран пазар, което се подчинява на изискванията за оповестяване в съответствие с правото на Европейския съюз или на еквивалентни международни стандарти, осигуряващи адекватна степен на прозрачност по отношение на собствеността.

Индикация за пряко притежаване е налице, когато физическо лице/лица притежава акционерно или дялово участие най-малко 25 на сто от юридическо лице или друго правно образувание.

Индикация за косвено притежаване е налице, когато най-малко 25 на сто от акционерното или дяловото участие в юридическо лице или друго правно образувание принадлежи на юридическо лице или друго правно образувание, което е под контрола на едно и също физическо лице или физически лица, или на множество юридически лица и/или правни образувания, които в крайна сметка са под контрола на едно и също физическо лице/лица.

2. По отношение на доверителната собственост, включително тръстове, попечителски фондове и други подобни чуждестранни правни образувания, учредени и съществуващи съобразно правото на юрисдикциите, допускащи такива форми на доверителна собственост, действителният собственик е:

- а) учредителят;
- б) доверителният собственик;
- в) пазителят, ако има такъв;
- г) бенефициерът или класът бенефициери, или
- д) лицето, в чийто главен интерес е създадена или се управлява доверителната собственост, когато физическото лице, което се облагодетелства от нея, предстои да бъде определено;

- е) всяко друго физическо лице, което в крайна сметка упражнява контрол над доверителната собственост посредством пряко или косвено притежаване или чрез други средства.

3. По отношение на фондации и правни форми, подобни на доверителна собственост – физическото лице или лица, които заемат длъжности, еквивалентни или сходни с посочените в т. 2.

(2) Не е действителен собственик физическото лице или физическите лица, които са номинални директори, секретари, акционери или собственици на капитала на юридическо лице или друго правно образувание, ако е установен друг действителен собственик“ (§1, т. 10 от Допълнителната разпоредба на ЗЗДПДПОРДМУ във връзка с §2, ал. 1–2 от Допълнителните разпоредби на Закона за мерките срещу изпирането на пари¹⁴).

Регистърът на Министерството на културата, пред който трябва да се декларира собствеността, не е бил попълнен 5 години след въвеждане на задължението за посочване на собствениците, като от него са липсвали ключови национални издания, а и не са налагани глоби или имуществени санкции за неизпълнението на това административно задължение¹⁵.

Разпоредбата на чл. 17, ал. 6 във варианта от 2010 г. предвиждаше следната административно-наказателна отговорност: „Лице, което не изпълни задължение по чл. 7а, ал. 1, 2, 3, 4 или 6, се наказва с глоба, съответно с имуществена санкция, в размер от 1000 до 2000 лв. При повторно нарушение глобата или имуществената санкция е в размер от 3000 до 5000 лв.“.

През 2018 г. (ДВ, бр. 94 от 13.11.2018 г.) нормата претърпя изменение в следния смисъл: „Лице, което не изпълни задължение по чл. 7а, ал. 1 или 2, се наказва с глоба, съответно с имуществена санкция, в размер от 1000 до 2000 лв. При повторно нарушение глобата или имуществената санкция е в размер от 3000 до 5000 лв.“.

Процесуалният ред за реализирането на административно-наказателната отговорност е уреден в чл. 18, ал. 3–5 от ЗЗДПДПОРДМУ. Актовете за установяване на нарушенията на чл. 7а, ал. 1 – за периодичните печатни произведения, извършени от лицата по чл. 7, ал. 7, се съставят от длъжностни лица от съответните общински администрации, опреде-

¹⁴ Обн., ДВ, бр. 27 от 27.3.2018 г. Дотогава за действителен собственик по силата на допълнителната разпоредба се смятат физическите лица, които са крайни бенефициенти на собствеността в юридическо лице, което самостоятелно или чрез свързани лица притежава участие в издател.

¹⁵ Антонова, В. Нежелана прозрачност. В: *Медиите в България: 25 години по-късно*. София: Нов български университет, 2015, 166–167.

лени от кмета на общината, а наказателните постановления се издават от кмета на община или от оправомощено от него длъжностно лице. Приходите от глобите и имуществените санкции постъпват по бюджета на съответната община. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Тази децентрализирана система е неефективна с оглед дейността на административно-наказващите органи, които не встъпват реално в правомощието си. Според административно-правната доктрина децентрализацията е форма на самоограничаване на държавата при упражняване на властнически правомощия¹⁶, а точно по отношение на собствеността в областта на печатните медии не би следвало да се допуска подобна тенденция. Странното е, че се предвижда децентрализация за отговорността, която следва да понесат издателите на национални ежедневници. Резултатът за неуспешния модел на административен надзор е красноречив. За 10-годишен период кметът на община Чирпан е дръзнал да издаде наказателно постановление на вестник „Здравей, Чирпан“, което е отменено като незаконосъобразно от съда на процесуално основание¹⁷.

През 2019 г. и 2020 г. регистърът към Министерството на културата не съдържа данни за издатели по смисъла на чл. 7а.

Нормата на чл. 18 от Закона за достъп до обществена информация¹⁸ посочва в т. 2 и т. 5, че обществената информация за средствата за масова информация е само информацията относно:

- а) икономически свързани лица, които участват в управлението и на други средства за масова информация, което им позволява да осъществяват ефективен контрол върху тяхното управление или върху дейността им;
- б) финансовите резултати на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция.

Тези текстове обаче имат декларативен характер и не могат да се използват за целите на прозрачността в собствеността на печатните медии.

Анализът на нормативната уредба и осъществяваната практика показват, че битката за прозрачността в собствеността на печатните медии е напълно изгубена. Отсъствието на специализирана административно-

¹⁶ Сивков, Ц. *Централизация и децентрализация в държавното управление – опит за теория на държавното управление*. София: Дружество „Европейско право“, 2015, 56.

¹⁷ Решение № 28 от 11.11.2011 г. по а. н. д. № 268 от 2011 г. на Районен съд – Чирпан.

¹⁸ Обн., ДВ, бр. 55 от 7.7.2000 г.

правна регулация на пресата и ненавременното неефективно въвеждане на норми относно прозрачността на собствеността на печатните медии са двата пагубни фактора за негативното развитие на този толкова съществен сектор от българската икономика и важен обществен двигател на демокрацията. Днес вече няма значение кой е собственикът (действителен или фиктивен) на вестник или списание, защото те с единични изключения водят еднакво зависима политически и икономически редакционна политика.

*За контакти: **rnikolova@nbu.bg***

ОБЩЕСТВЕНИТЕ МЕДИИ – А СЕГА НАКЪДЕ?

проф. д-р Маргарита Пешева

The study analyses the model of financing of the public media, drawn by the Radio and TV Act, which is needed to be under proportional change. Object of analysis are also the main models for financing the public media in Europe – taxes, state subsidies, advertising, selling of rights of own production.

Keywords: Public Media, Financing, Taxes, State Subsidising, Advertising

Финансирането, моделите

„Икономиката, глупако!“ е популярният предизборен слоган в кампанията на Бил Клинтън през 1992 г., създаден от Джеймс Карвил. „Финансирането, глупако!“ е подходяща парафраза за днешното състояние на обществените медии у нас. Създаването на балансиран и подходящ модел за финансиране на БНР и БНТ ще създаде независимост, устойчивост и предвидимост в програмната им политика, ще им позволи много по-добре да изпълняват обществената си мисия. Така БНР и БНТ ще отговорят на големите предизвикателства в медийните технологии, и развитието на радио и телевизионната среда в условия на засилваща се конкуренция. Какъв модел на финансиране на БНР и БНТ е нужен, за да бъдат те в крак с времето и новите технологии, и успешно да изпълняват обществената си мисия?

Първият основен модел е финансиране чрез **такси**, събирани от гражданите, но без право да излъчват реклама. ВВС се придържа към този модел. Негов вариант е т.нар. **смесен модел**, който включва **такси** + ограничен обем **реклама, продажба на авторски права** върху собствени произведения, платени услуги.

Вторият основен модел е финансиране чрез **държавна субсидия**, но без право да излъчват реклама. Негов вариант е т. нар. **смесен модел**, който включва **държавна субсидия** + ограничен обем **реклама, продажба на авторски права** върху собствени произведения, платени услуги. Всеки модел на финансиране има своите предимства и недостатъци, в ЕС медийните практики са многообразни.

Препоръките на *Съвета на Европа* показват, че финансирането на обществените медии трябва да съответства на изпълнението на тяхната обществена мисия. То не бива да нарушава правилата на конкуренцията, ето защо ЗРТ предвижда някои ограничения на излъчването на реклама в програмите на БНР и БНТ, които отговарят на изискванията за държавната помощ в страните – членки на ЕС. Въобще излъчването на реклама в обществените медии в Европа става с някои ограничения, които са в полза на търговския медиен сектор.

Според Нели Огнянова: „Адекватният модел на финансиране трябва да удовлетворява следните основни критерии: 1. финансирането да е достатъчно, за да съществуват обществените електронни медии като реални конкуренти на търговските електронни медии; 2. финансирането да е независимо от държавата, доколкото е възможно; 3. финансирането да е предвидимо в средносрочен план; 4. финансирането да е нарастващо в съответствие или по-бързо от темповете на нарастване на разходите на доставчика за реализиране на обществената мисия; 5. финансирането на е достатъчно просто и аргументирано, за да не зависи от политическите фактори“¹.

По данни на EBU за **40 държави**: в **21 държави** таксите са основен източник на финансиране; в **18 държави** това е държавната субсидия, а в **1 държава** е рекламата. Според EBU от 2017 г. насам приходите на обществените медии в ЕС се финансират от: **такси** от гражданите – **63%**; бюджетна **субсидия** – **15%**; **реклама** – **10%**; продажба на **права**, **спонсорство** – **9%** и други – **3%**². Което означава, че финансирането чрез такси все още преобладава в обществените медии в Европа, макар че тенденцията е обществените медии да се преориентират към финансиране чрез държавна субсидия.

В редица обществени медии в Европа се увеличават случаите на отпадане на таксите като източник на финансиране и тяхното заменяне с държавна субсидия. В последните 5 години намаляват приходите от такси радио и телевизия в някои обществени медии.

¹ Огнянова, Н. Медийна политика и право на Европейския съюз, С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 183.

² Вж. по този въпрос Огнянова, Н. Обществени медии: към въпроса за финансирането чрез такси. В: в. Капитал, 29 август 2019 г. Огнянова, Н. Отново за финансирането на обществените медии, блог по Медийно право (<https://nellyo.wordpress.com>), 12 октомври 2019 г.

Редица обществени медии в Европа се финансират основно от **държавни средства и преки данъци**: *Естония* (96%); *Армения и България* (по 94%); *Нидерландия* (67%). *Румъния* наскоро смени своя модел на финансиране – от *такси на държавна субсидия*. Във Великобритания ВВС засега се финансира от публични средства, но те също намаляват, което я принуди преди няколко години да съкрати 1000 свои служители. Смяната на модела на финансиране се отразява благоприятно на бюджета на обществените медии в страни като *Литва, Армения и Малта*³.

Таксите

Финансирането чрез такси създава представа за независимост на обществените медии от държавата, политическите партии или големите корпорации. EBU смята, че финансирането чрез такси е характерно най-вече за обществените медии от Западна Европа, докато финансирането чрез държавна субсидия – най-вече за обществените медии от Източна Европа.

Моделът на финансиране чрез такси, заложен в ЗРТ, през изминалите 20 години срещна многобройни трудности:

- **трудности, свързани с неговото практическо въвеждане.** Непоспешни се оказаха опитите на НСРТ, а след това и на СЕМ, да предложат на Народното събрание работещ модел за въвеждане на радио- и телевизионните такси. Най-вече поради факта, че в лицензията на *Националната електрическа компания* нямаше предвидена такава услуга. А НС не показва политическа воля да я промени и да възложи на НЕК услугата събиране на радио-и телевизионна такса за всеки електромер;
- **трудности, свързани със събираемостта на таксите.**

Тя много често е ниска или поне недостатъчна. Най-висока е събираемостта на таксите в икономически развитите държави, и по-ниска – в по-слабо развитите икономически държави. В един период в Македония събираемостта на таксите беше най-ниска.

Събираемостта на таксите е много трудно да се предвиди, защото зависи от много фактори – икономическото състояние на страната, особеностите на медийната среда, националните специфики и др. И най-ве-

³ Вж. Антонова, В. Сложното уравнение – пари за обществени медии, в. Капитал, 15 февруари 2019 г.

че – при колосалните промени в медийните технологии и създаване на глобална цифрова комуникация, която в по-голямата си част е безплатна. Ето защо таксите, едва ли ще бъдат устойчив модел на финансиране на обществените медии. Защото тяхната събираемост все повече ще зависи от желанието (и капризите) на гражданите да ги плащат/или не.

- **трудности, свързани с определянето на таксите за юридическите лица и за домакинствата.**
- **трудности, свързани със създаването на добре работеща администрация** за тяхното събиране, която на практика „изяжда“ значителна част от тях. Но тази администрация е нужна, поради необходимостта от постоянно актуализиране на списъците на домакинствата, които плащат такси, заради настъпили жителски обстоятелства – смърт, пенсиониране, инвалидизиране и др.;
- **трудности, свързани с прилагането на конкретна методика** – *такса за крайно устройство (телевизор – при социализма) или такса за домакинство*. В Европа таксата най-често е на база домакинство;
- **трудности, свързани с упражняването на контрол кое домакинство гледа/ слуша или не програмите на общественото радио и телевизия**. Това изисква прилагането на определени технологични решения. Те не са лесни, още по-малко евтини, като се има предвид практиката на пийпълметричните агенции и какви са техните разходи за всекидневно наблюдение и регистрация на ТВ гледаемост. Например, за 2018 г. брутният панел на агенция *Нилсен Адмосфер* се състои от **1260 домакинства**, като дневната доставка на данни е най-малко за **1100 домакинства**. А брутният панел на агенция *ГАРБ Аудиенс межърмент* се състои от **1045 домакинства**, от които нетният панел гарантира минимум от **950 домакинства**⁴.
- **трудности, свързани с постоянното актуализиране на списъците с изключенията** (*хора в пенсионна възраст, хора със специфични потребности, деца, ученици и др.*).
- **трудности, свързани с необходимостта от актуализиране размера на таксата**. Обикновено гражданите се отнасят отрицателно към предложенията за увеличаване на нейния размер. Преди

⁴ Това са официални данни на пийпълметричните агенции Нилсен Адмосфер и ГАРБ Аудиенс межърмент за размера на техния домакински универсум през 2018 г.

години потребителите във Франция и Германия реагираха остро срещу подобно увеличение на таксите;

- **трудности, свързани с разпространението на програмите на обществените медии на новите платформи в цифровата епоха.**

Обществените радио и телевизия в цифровото време произвеждат и разпространяват съдържание онлайн, те качват на сайтовете си определени предавания или фрагменти от тях, за които логично трябва да се дължи такса.

Държавната субсидия

Според EBU, **прякото държавно финансиране** съдържа по-малък риск от резки спадове, то има големи възможности за по-бързо нарастване на приходите, в сравнение с **финансирането чрез такси**. Освен това, държавното финансиране спестява разходите от поддържане на голяма администрация, която да събира и обслужва таксите.

Вариантите са няколко – у нас се прилага *годишна субсидия, заложена в държавния бюджет*, предназначена за финансиране на БНР и БНТ, която всяка година е различна по размер. За 2018 г. за БНР тя е **44,3 млн. лв.**, а за БНТ е **67,7 млн. лв.** Значителна част от тази субсидия отива за плащане на преноса на радио и ТВ сигнал от частния мултиплекс НУРТС.

Друг вариант е **фиксиран процент от brutния вътрешен продукт**, който да се въведе в *Закона за радиото и телевизията*, а също и в *държавния бюджет*. Този вариант предлага на обществените медии относителна независимост от политическата власт, развитие на програмното разнообразие, въвеждане на новите цифрови услуги.

Ако обществените медии имат ясно и предвидимо финансиране, което предварително е заложено в ЗРТ, това ще им позволи да имат и относително независима програмна политика. За да няма в бъдеще *евентуален рекет* към някои генерални директори и водещи журналисти, че ако те „не изпълнят“ волята на управляващите, това може *фатално* да се отрази върху размера на годишната им държавна субсидия. Удивителен факт, който получи гласност при кризата с безпрецедентното изключване на програма „Хоризонт“ на БНР.

Финансирането на БНР и БНТ може да става и чрез **определен процент от годишните приходи на големите телекомуникационни опе-**

ратори, които да са задължени да отделят част от своята печалба за финансиране на обществените медии. В Европа има такива практики, но това е въпрос на политическа воля и съгласие в медийната общност.

Може да се помисли за създаване на работещ **Фонд „Радио и телевизия“**, който да финансира телевизионни проекти за бъдещи предавания, които поставят на фокус проблемите на гражданското общество. Този Фонд може да класира проекти за радио и телевизионни предавания на обществени и търговски медии, които предлагат разширяване на *обществената/гражданската територия* в своите програми.

Възможно е да се обсъди въпросът за отказ на финансиране чрез ограничен обем реклама в програмите на обществените оператори. Такава е практиката на обществените телевизии във Франция и Испания, в тяхното законодателство е предвиден отказ от излъчване на търговско слово в техните програми, и изцяло държавно финансиране. Отказът от приходи от реклама и спонсорство се компенсира чрез *„данък върху приходите на търговските радио- и телевизионни оператори с безплатни програми (3%) и платениз програми (1,5%); 0,9% данък върху доходите на телекомуникационните оператори; дял от 80% от вече съществуващата такса за използване на радио-честотния спектър до максималната сума от 330 млн. евро“*⁵.

Възможно е у нас да се избере сега съществуващият смесен модел на финансиране, който включва държавна субсидия; ограничен обем реклама; платено съдържание на собствени услуги, и пълна забрана за продуктово позициониране, независимо че *Аудиовизуалната директива* не го предвижда. Възможно е да се помисли за свалянето на забраната за продуктово позициониране в програмите на БНТ, което ще създаде някои нови финансови възможности пред нея.

Практиките на обществените телевизии в Европа предлагат много и различни модели, от които трябва да се избере този, който е най-подходящ за обществените медии у нас, който отговаря на тяхното развитие и национални особености. Но този модел действително трябва да е работещ и да бъде приет от цялото общество и медийната общност. В Европейския съюз финансовият модел на обществените медии е тясно свързан и зависим от изпълнението на тяхната обществена мисия.

⁵ Огнянова, Н. Медийна политика и право на Европейския съюз, с. 191.

Обществената мисия

Обществената мисия на БНР и БНТ ги задължава да предоставят предавания, които утвърждават **ценностите на демокрацията** и съдържат достатъчно *разнообразна социално-значима информация за слушателите и зрителите в качеството им на граждани – икономическа; политическа; културна; научна, образователна*. При това на всички платформи, чрез които един обществен доставчик днес предлага аудиовизуално съдържание. Това означава: **повече актуално-публицистични предавания; повече разследваща журналистика; повече документални предавания по важни социални въпроси; мерки** за защитата на децата и непълнолетните от търговски съобщения за храни с високо съдържание на мазнини/сол/натрий и захар и алкохолни напитки, според ревизираната Директива за аудиовизуалните медийни услуги; **мерки** за защита на непълнолетните от вредно съдържание в традиционните и в услугите по заявка; **мерки** за защита на потребителите от подбуждане към насилие и омрази в традиционните и в услугите по заявка.

Мисията задължава обществените медии да осигуряват *достъп до националните и световните културни ценности*, предназначени за зрители от всички възрастови групи. При това на всички платформи, които предлагат аудиовизуално съдържание на един обществен доставчик. Кое то означава : **повече образователни предавания, посветени на европейската и световната култура; защита на европейските произведения в различните платформи за аудиовизуално съдържание – 20% за европейски произведения и в каталозите по заявка, според Аудиовизуалната директива.**

Мисията задължава обществените медии чрез програмната си политика да осигуряват *защита на националните интереси, общочовешките културни ценности, националната наука, образование и култура за всички български граждани, без оглед на етническата им принадлежност*. Кое то означава: **повече предавания, които представят най-добрите български постижения в областите на науката, изкуството и културата; представяне на произведения от български автори; поощряване на българското изпълнителско изкуство; повече предавания, които разглеждат проблемите на отделните етнически групи у нас; повече предавания, които разглеждат проблемите на хората със специфични потребности и различна сексуална ориентация.**

Мисията изисква обществените медии да ориентират програмната си политика към проблемите на гражданското общество. Което означава: **повече предавания, посветени на различни граждански проблеми, свързани с икономиката, пазара на труда, начина на живот; повече предавания, в които се чува гласът на неправителствените организации по граждански проблеми от социален, културен или битов характер; повече предавания, които осигуряват достъп на зрителите до големи и значими спортни събития – национални, европейски и световни.**

Мисията задължава обществените медии да ориентират програмната си политика към новите медийни платформи и услуги. Което означава: **развитие на програмите чрез нелинейните медийни услуги по заявка, които са предназначени за зрителя по негова заявка, въз основа на каталог на предавания, подобрани от доставчика на медийните услуги; по-широко представяне в програмите на произведенията на гражданската онлайн журналистика и произведенията на младежкото онлайн изкуство; тематичен фокус в програмите върху инфлуенсърите – новите лидери на мнението, които мрежата създава .**

ЕК подкрепя обществената мисия на операторите в цифровото време, но за точно определени онлайн услуги. Обществената мисия може да бъде гарантирана чрез многобройните социални мрежи, блогове и онлайн продукти, които се грижат за културното многообразие, и представят интересите и потребностите на различните социални групи в обществото. Цифровото време вече задължително изисква от обществените медии да представят своите програми на различни цифрови платформи, за да постигнат максимално широка и разнообразна аудитория. Обществените медии се насочват към програмно разнообразие на мобилни цифрови платформи, които са най-предпочитани от младите хора.

В редица държави (например **Австрия**) от този онлайн обхват се изключват онези сайтове и платформи, които имат подчертано комерсиален и търговски характер. Например: *сайтове за запознанства, сайтове за търсене на работа, сайтове за еротични услуги, сайтове за хазарт и залагания, онлайн търгове, с изключение на такива с благотворителни цели, сайтове за електронна търговия и електронно банкиране и др.*

Финансирането на обществените медии в ЕС е тясно обвързано главно с изпълнението на обществената им мисия. То не се осъществява на час програма (както е у нас), а изхожда от съвсем други критерии: **програмна политика**, която изцяло е насочена в изпълнение на обществената мисия; **размер на държавната субсидия**, който се определя от

целите и задачите, свързани с нейното изпълнение, **системи за надзор и контрол** в каква степен обществените медии изпълняват обществената си мисия, и дали тяхното финансиране наистина отговаря на тази мисия? За осъществяването на тези цели в ЕС се създават **Експертни съвети**, които наблюдават, периодично ревизират и актуализират размера на финансирането на обществените медии, в зависимост от изпълнението (или не) на тяхната обществена мисия. Поне такава е практиката в **Германия и Обединеното кралство**.

Така изглежда обществената мисия в програмите на обществените радио и телевизионни програми в ЕС. Ако обърнем поглед към програмите на БНТ в последно време те показват недостиг от: *разследваща журналистика, детски и младежки предавания, предавания за компютърните технологии и изкуствения интелект, предавания за зрителите със специални потребности*. БНТ има своята *територия* за отлична публицистика, но тя се изчерпва с няколко действително безспорни по качество, предавания. Бих отбелязала „Референдум“, „История БГ“ и „Панорама“. Новините на БНТ имат своята професионална тежест, но данните на пийпълметричния панел на Нилсен Адмосфер за август 2019 г. показват, че в **Топ 20 предавания за месеца (4+, индекси: рейтинг и аудиторен дял) новините на БНТ** отсъстват. За сметка на това в класацията се включват *новините на bTV и на Нова телевизия*. Данните показват още, че БНТ е на четвърто място по аудиторен дял от 3,59% – след bTV, Нова телевизия и Diema Family (23,78%; 19,69%; 4,14%)⁶.

Разбира се, за една обществена телевизия *рейтингът и аудиторният дял* далеч не са най-важните показатели, които определят качеството и общественият характер на нейните програми. Но за да изпълнят обществената си мисия, програмите на БНТ (все пак) трябва да имат своята публика и гледаемост.

За жалост, от екрана на БНТ отдавна „емигрираха“ хората на словото и на духа, те (почти) не намират място в нейните публицистични предавания. Като обществена телевизия БНТ дължи на своите зрители много по-богат и различен медиен разказ и коментар на случващото се у нас и по света. Този разказ трябва да се създава и чрез *културния поглед и слово* на големите български писатели, поети, учени, *въобще хората на словото и духа*. Защото много важна част от обществената мисия на

⁶ Вж. Nielsen Admosphere, Информационен бюлетин на ТВ аудиторията в България за месец август 2019 г.

БНР и БНТ е да възпитават вкуса на своите слушатели и зрители. Което става с професионално управление, качествена журналистика, умни събеседници и действително сериозни финансови средства.

Следователно, обществените медии у нас се нуждаят от нов модел на финансиране, който да гарантира развитието на техните програми и предавания, в съответствие с обществената им мисия. Но за неговото въвеждане е нужна политическа воля и съгласие в медийната общност.

За контакти: margo.pesheva@gmail.com

ПРЕДЛОЖЕНИЯ *DE LEGE FERENDA* ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПРИХОДИТЕ В БЮДЖЕТА НА БНТ И БНР

доц. д-р Атанас Симеонов
Софийски университет „Св. Климент Охридски“

*This scientific study has made a number of proposals **de lege ferenda** on how the annual budget of Bulgarian National Television and Bulgarian National Radio can be optimized in order to more efficiently and rationally spend the money received as a budget subsidy. The aim is to protect as much as possible both the state and the public interest in spending public money from the state budget allocated to public service providers of media while guaranteeing the constitutional right of everyone to seek, receive and disseminate information.*

Keywords: Public Funds, State Budget, Budget Subsidy, Budgetary Relations, Media Service Providers, Right of Information, Budget of Bulgarian National Television and Bulgarian National Radio

Средствата за разпространение на радио- и телевизионните програми на БНР и БНТ чрез електронни съобщителни мрежи и/или съоръжения за наземно аналогово радиоразпръскване, собственост на БНР и БНТ, или въз основа на договор с предприятие, предоставящо електронни съобщителни услуги, се осигуряват от държавния бюджет. В Закона за публичните финанси (ЗПФ) няма легално определение на понятието държавен бюджет. Същото може да бъде изведено по тълкувателен път от разпоредбите на ЗПФ, който е нормативният акт, уреждащ въпросите относно съставянето, приемането, изпълнението и отчитането на този вид финансов план. Държавният бюджет на Република България, който Законът за радиото и телевизията (ЗРТ) сочи като източник на необходимия публичен паричен ресурс за осъществяване на дейността на БНТ и БНР, е годишен финансов план, който включва всички постъпления и плащания свързани с дейността на бюджетните организации. Съгласно разпоредбата на параграф 1, т. 5 ДР ЗПФ „Бюджетни организации“ са всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигурителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма по силата на нормативен

акт, какъвто несъмнено е ЗРТ или по реда на чл. 171 ЗПФ, съгласно който министърът на финансите може да определи в консолидираната фискална програма да се включват средствата, постъпленията и плащанията на други лица или техни структурни единици, когато те подлежат на включване в сектор „Държавно управление“. Член 42 ЗРТ определя БНР и БНТ като юридически лица със седалище София, чиито генерални директори са първостепенни разпоредители с бюджет. Управителният съвет на БНР, съответно управителният съвет на БНТ са органите в този вид бюджетни организации, които са компетентни да приема проектобюджета и включената в него субсидия от държавния бюджет и след съгласуване със Съвета за електронни медии да го изпратят в Министерството на финансите, за да бъде включен в проекта на Закон за държавния бюджет за съответната година. Посочените управителни органи са компетентни да приемат бюджета и неговото разпределение, както и отчета за изпълнението му и да определят разпоредителите с бюджет от по-ниска степен по съответните бюджети. Изводът, който се налага, е, че определянето на размера на субсидията, очаквана от държавния бюджет е в обема от правомощия на управителните съвети на БНТ и БНР. След като бъде индивидуализирана тя трябва да се съгласува със Съвета за електронни медии и впоследствие изпратена в министерство на финансите за включване в проекта на годишния Закон за държавния бюджет на Република България. На практика това правомощие на управителните органи на БНТ и БНР е „отнето“ от изпълнителната власт, доколкото определянето на проекта за размера на субсидията се извършва от орган на изпълнителната власт. Член 13, ал. 3 ЗПФ предвижда, че бюджетите на Българската академия на науките, държавните висши училища, Българската телеграфна агенция, Българската национална телевизия и Българското национално радио се приемат от управителните им органи съгласно законите, уреждащи техния статут, при осигуряване съответствие на бюджетните им взаимоотношения с държавния бюджет. Въпросът, който веднага може да бъде поставен е по какъв начин се осигурява съответствие на бюджетните взаимоотношения на посочените организации, в т.ч. БНТ и БНР с държавния бюджет?

Безспорно е, че съответствие е необходимо да се установи във връзка с получаваната от държавния бюджет субсидия за БНТ и БНР, за текущата бюджетна година. Осъществяването на тези взаимоотношения не може да бъде едностранен процес, който да дава възможност на всяка от старните по преразпределителното финансово правоотношение да наложи едностранно волята си. Несъмнено в процедурата по изготвяне на проекта за държавен бюджет министърът на финансите е водеща фигура и неговите указания имат решаващо значение за първостепенните разпоредители с бюджет. В този смисъл разпоредбата на чл. 78 ЗПФ изисква министърът на финансите да разработи проекта на държавния бюджет при взаимо-

действие с първостепенните разпоредители с бюджет на базата на най-вероятния или на по-консервативния макроикономически сценарий, основан на есенната прогноза на Министерството на финансите за развитието на националната икономика; проектите на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за съответната година и разчетите за следващите две години, разработени при задължително спазване на одобрените разходни тавани и/или бюджетни взаимоотношения; проектите на бюджетите на Народното събрание и на съдебната власт и разчетите за следващите две години, като взема предвид и одобрените им препоръчителни разходни тавани; други оценки и прогнози. Изброяването е неизчерпателно и разкрива възможност пред министъра на финансите да укаже границите и параметрите, в рамките на които трябва да са организирани бюджетните взаимоотношения с държавния бюджет, така че заложените показатели да са осъществими и изпълними.

Изграждането на бюджетната рамка за съответната бюджетна година при спазването на посочената последователност несъмнено задава параметрите на бюджетните взаимоотношения. Член 70, ал. 4, т. 1 ЗРТ предвижда, че субсидията от държавния бюджет е за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми и се определя на базата на норматив за час програма, утвърден от Министерския съвет. Отделно е заложено и предоставянето на целева субсидия за придобиване и основен ремонт на дълготрайни активи по списък, ежегодно утвърждаван от министъра на финансите. Оказва се обаче, че предложението за норматив за час програма не се изготвя от управителните органи на БНТ и БНР, а от министъра на финансите. Българското национално радио и Българската национална телевизия разполагат единствено с право на становище по предоставения им проект. В ЗРТ не е посочен органът компетентен да изготви предложението до Министерски съвет. Като отбелязахме по-горе министърът на финансите разработва проекта за годишен държавен бюджет при взаимодействие с първостепенните разпоредители с бюджетни кредити и използвайки проектите на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет за съответната година и разчетите за следващите две години, разработени при задължително спазване на одобрените разходни тавани и/или бюджетни взаимоотношения. Това означава, че предоставяне единствено на становище от страна на управителните съвети на БНТ и БНР не е достатъчно. Видно от проекта за доклад на Министъра на финансите до Министерски съвет относно проект на решение на Министерския съвет за утвърждаване на нормативи за час програма на Българската национална телевизия и Българското национално радио за 2020 г. откриваме следното: „С проекта на решение се предлага на основание чл. 70, ал. 4, т. 1 от Закона за радиото и телевизията да бъдат утвърдени нормативи

ви за час програма на Българската национална телевизия (БНТ) и Българското национално радио (БНР) за 2020 г., както следва:

- норматив за час програма на Българската национална телевизия за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми в размер 1 844 лв.;
- норматив за час програма на Българското национално радио за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми в размер 443 лв.

Предложените нормативи за час програма на БНР и БНТ са изготвени на база предоставена от Съвета за електронни медии информация за издадените лицензи за радио- и телевизионна дейност на обществените медии“.

Изводът, който се налага, е, че министърът на финансите самостоятелно предлага приемане на решение от страна на Министерски съвет по въпросите, касаещи субсидията от държавния бюджет само на база на предоставената от Съвета за електронни медии информация за издадените лицензи за радио и телевизионна дейност дейност на обществените медии и получено становище от управителните органи на БНТ и БНР. Считам, че не такава е волята на законодателя. На практика изпълнителната власт е „иззела“ от обема на правомощията на управителните органи на БНТ и БНР участието в процедурата по изготвяне на собствените им бюджети. Бюджетните взаимоотношения са двустранен процес, в който безспорно министърът на финансите има ръководно положение, което обаче не му дава правото да изнемва правомощия, които законът е предоставил на управителните органи на БНТ и БНР. Видно от чл. 62, ал. 1, т. 5 ЗРТ управителният съвет на БНР, съответно на БНТ приемат проектобюджета, приемат включената в него субсидия от държавния бюджет, която съгласуват със Съвета за електронни медии. Последното действие е свързано с изпращане в министерство на финансите на проекта за субсидия, за включването ѝ в проекта за годишния Закон за държавния бюджет. Това означава, че проектът за субсидия, която да бъде предоставена от държавния бюджет се изготвя от управителните съвети на двете медии и се съгласува със Съвета за електронни медии, а не се предлага едностранно от министъра на финансите. Противното означава да се навлезе в пълна конфронтация с разпоредбата на чл. 5, ал. 1 ЗРТ, която утвърждава принципа на независимост на доставчиците на медийни услуги и на тяхната дейност от политическа и икономическа намеса. По смисъла на чл. 6 ЗРТ БНТ и БНР са обществени доставчици на медийни услуги и като такива трябва да организират предоставяните от тях услуги по начин, че да изпълнят целите заложили във втората алинея на същата разпоредба. По какъв начин се гарантира независимостта на обществените доставчиците на медийни услуги, когато те нямат призната от закона възможност, че изготвянето

на проекта на субсидия от държавния бюджет, за съответната бюджетна година, ще бъде извършено от управителните им съвети, както предписва ЗРТ? Няма спор, че този проект трябва да бъде съобразен с всички специфики на бюджетния процес и че трябва да бъде в съответствие със зададената от министъра на финансите бюджетна рамка, но по никакъв начин представител на изпълнителната власт, който несъмнено има заявена политическа принадлежност не може да изземва от управителните органи на БНТ и БНР правомощието по изготвяне на проект на субсидия от държавния бюджет. Противното е нарушение на разпоредбата на чл. 62, ал. 1, т. 5 ЗРТ във връзка с чл. 5 ЗРТ. Това, че в чл. 70, ал. 4, т. 1, предл. второ ЗРТ е посочено, че *„субсидията се определя на базата на норматив за час програма, утвърден от Министерския съвет“* не означава, че министърът на финансите е този, който трябва да изготви проекта за норматив. Напротив, предложението за подготовка на такъв норматив трябва да изхожда от управителните съвети на БНТ и БНР, защото в чл. 62, ал. 1, т. 5 ЗРТ е посочено, че те подготвят проекта за субсидия от държавния бюджет, а не министърът на финансите. За да подготвят проекта за такава субсидия несъмнено е необходимо изготвяне на прогнозата за норматив за час програма да бъде извършен от съставителя на проекта. Няма спор, че министерският съвет е органът компетентен да утвърди този норматив и ако е необходимо да нанесе нужните корекции, по предложение на министъра на финансите или на друг орган, но никъде в закона не е посочено, че изготвянето на този проект трябва да бъде извършено едностранно от министъра на финансите. Ето защо, неправилно министърът на финансите, в своето предложение до министерски съвет, е посочил като основание за изготвяне на норматива за час програма разпоредбата на чл. 70, ал. 4, т. 1 ЗРТ, защото там никъде не е указано, че подготовката на този проект се извършва именно от него. Напротив, по мое мнение, подготовката на този проект трябва да бъде осъществена от управителните съвети на БНТ и БНР в съответствие с разпоредбата на чл. 62, ал. 1, т. 5 ЗРТ, както е предвидено в закона по отношение на използването, за финансиране, на средствата във Фонд „Радио и телевизия“.

Член 103, ал. 2, т. 1 ЗРТ предвижда, че финансирането на БНТ и БНР се извършва със средства от фонд „Радио и телевизия“ за подготвяне, създаване и разпространение на национални и регионални програми по норматив за час програма, определен от Съвета за електронни медии по предложение на БНР и БНТ. Очевиден е въпросът защо по отношение на средствата, които се получават по реда на Закона за годишния държавен бюджет този норматив се утвърждава по предложение на министъра на финансите, а за разходването на средствата от фонда това става по предложение на БНР и БНТ? Означава ли, че БНТ и БНР ще са обвързани от утвърдения от министерски съвет, по предложение на министъра на фи-

нансите норматив, когато трябва да изготвят същото разпределение, но за разходване на средствата от фонда, или са свободни да приемат свой такъв? Отговорът и на двата въпроса е логичен. Министърът на финансите не разполага с правомощие да прави предложение за норматив час програма, защото това е право на управителните съвети на БНТ и БНР и е една от гаранциите за икономическа независимост на обществените доставчици на медийни услуги.

Нещо повече, от предложението на министъра на финансите става ясно, че всеки час от програмната схема на обществените доставчици на услуги е оценен с еднаква стойност, което по мое мнение буди недоумение, доколкото е невъзможно всяка една от програмните схеми да има една и съща разходна часова норма. Неслучайно в разпоредбата на чл. 70, ал. 4, т. 1 ЗРТ е употребено единствено число, когато е посочено, че субсидията от държавния бюджет трябва да е съобразена с норматив за час програма. Това означава, че всяка една програма трябва да притежава собствен норматив, който да обосновава разходите необходими за осъществяването ѝ. Изготвянето на общ норматив, който да предвижда разход на час за всяка една програма е незаконосъобразен, защото различните програми имат различен паричен разход на час. Това е и причината проектът на субсидия от държавния бюджет, в рамките на бюджетните взаимоотношения на БНТ и БНР, да се изготвя от управителните съвети на БНТ и БНР и да се съгласува със Съвета за електронни медии, защото това са органите, които опретежават необходимата компетентност, за да обосноват нужния разход. Осредняването, извършено в проекта на министъра на финансите, се дължи на това, че дори и при огромно желание, същият не разполага с необходимата експертиза, за да обоснове разходите на час за всяка една програма. Подходът трябва да е диференциран, в противен случай се предоставя на министерски съвет да утвърди предложение, което невярно отразява необходимия паричен ресурс.

Не на последно място, в проекта за предложение на министъра на финансите като основание за извършването му е посочена, както вече отбелязахме, разпоредбата на чл. 70, ал. 4, т. 1 ЗРТ. При извършване на систематично тълкуване на тази правна норма откриваме, че същата е разположена в Глава трета „Българско национално радио и Българска национална телевизия“, раздел IV „Финансиране на БНР и БНТ“ ЗРТ. Мястото на една разпоредба в нормативен акт и в цялата правна система не е случайно, а е в пряка връзка с предмета на правната норма¹. То е от значение и за изясняване на нейния смисъл. Кое дава основание на министъра на финансите да има правомощия по прилагане на правна норма, съдържа-

¹ Вж. Таджер, В. Гражданско право, Обща част. Дял I. С 1972, изд. „Наука и изкуство“, с. 129–130.

ща се в нормативен акт, съгласно който управителните съвети на БНТ и БНР могат да приемат проект за субсидия от държавния бюджет, който да съгласуват със Съвета за електронни медии и да го изпратят на министерство на финансите за включването му в проекта на годишния закон за държавен бюджет. Очевидно министърът на финансите няма правомощие, което да упражни при осъществяването на този динамичен фактически състав. Това дава основание да приемем, че действията по изготвяне на предложение за норматив час програма по реда на чл. 70, ал. 4, т. 1 ЗРТ, което е от значение за определяне на субсидията от държавния бюджет, е незаконосъобразно, защото министърът на финансите не разполага с такова правомощие по реда на ЗРТ. Той може да даде своето становище при утвърждаването на норматива от Министерски съвет, но не и да лиши управителните органи на БНТ и БНР от предоставено им от закона. Ето защо, считам че този въпрос трябва да бъде поставен за обсъждане и да се намери вярното решение.

На следващо място, считам че трябва да се подложи на внимателен анализ редът, по който се формират приходите в годишните бюджети на БНР и БНТ. Съгласно чл. 70, ал. 3 ЗРТ в приход на бюджета на БНР и БНТ постъпват:

1. финансиране от фонд „Радио и телевизия“;
2. субсидия от държавния бюджет;
3. собствени приходи от реклама и спонсорство;
4. постъпления от допълнителни дейности, свързани с радио- и телевизионната дейност;
5. дарения и завещания;
6. лихви и други приходи, свързани с радио- и телевизионната дейност;
7. приходи от дейността на музикалните състави по чл. 46, ал. 3 ЗРТ – за БНР.

Вниманието ми ще бъде насочено само по отношение на някои от приходите, за които считам, че е възможно да бъдат оптимизирани и това да подобри финансовото състояние на двата обществени доставчици на медийни услуги.

В приход на бюджета на БНТ и БНР постъпва финансиране от фонд „Радио и телевизия“. Фондът се ръководи от управителен съвет, който се назначава от Съвета за електронни медии. Съветът за електронни медии назначава и изпълнителен директор, който не е член на управителния съвет, а управителният съвет избира измежду членовете си председател. Набраните във фонда средства от източниците, посочени в закона, се използват за финансиране на бюджета на БНТ и БНР за подготвяне, създаване и разпространение на национални и регионални програми по норматив за час програма, определен от Съвета за електронни медии по предложение

на БНР и БНТ. Средствата във фонда се набират от събраните месечни такси за приемане на радио- и телевизионни програми, каквито към настоящия момент не съществуват, първоначалните и годишните лицензионни, съответно регистрационни такси, събирани от Съвета за електронни медии, лихви върху средствата, набирани във фонда, дарения и завещания, други източници, определени в закон.

Основният приход във фонда е замислено да постъпва от таксите, които по реда на чл. 93 ЗРТ трябва да се заплащат на месечна база от всеки потребител на услугата, като основанието е наличие на регистриран електромер, който не отчита ползване на трифазен ток за производствени нужди. Тази разпоредба е мъртво родена, защото до настоящия момент тя не е намирала приложение. Набирането на средства от заплащане на подобна такса, неминуемо ще доведе до отпадане на субсидията от държавния бюджет, доколкото е възможно съществуването само на единия от двата източника на финасиране.

Приходът от субсидията отпускана от държавния бюджет се набира от средства, които държавата получава под формата на публични държавни вземания. Те постъпват в държавния бюджет въз основа на разпределителните финансови правоотношения, които водят до заплащане на дължимите преки и косвени данъци. Това означава, че средствата за издръжка на БНТ и БНР са суми отчислени от заплатените от данъкоплатеца публични държавни вземания, в т.ч. и от платените от БНТ и БНР като данъкоплатци данъци. По правило данъкът като публично държавно вземане има невъзвръщаем и безвъзмезден характер, което означава, че сумите събрани от тях се разходват от държавата по начин пердвиден в действащото законодателство, без обаче държавата да дължи извършване на насрещна престация срещу заплащането му.

За да изпълни задължението си по чл. 41 от Конситуцията, за осигураване на възможност да бъде упражнено правото на информация на гражданите, държавата трябва да предприеме необходимите действия и да създаде условия за законосъобразното му упражняване. Дейността по предоставяне на медийни услуги е нормативно уредена в ЗРТ и всеки доставчик на такава услуга, под юрисдикцията на Република България, е длъжен да спазва предписаното от закона. Съгласно чл. 6, ал. 1 ЗРТ доставчиците на медийна услуга са обществени и търговски. Именно обществените доставчици са натоварени от държавата да осигурят на гражданите възможността да упражнят конституционно признатото им право да получават информация. Тази дейност предполага и осигураване на необходимия паричен ресурс за провеждането ѝ. Настоящият ред урежда осигуряването на паричния ресурс да се извършва посредством отчисления от получените в държавния бюджет приходи от държавни вземания. Никъде в националното законодателство не е предвидено какъв трябва да бъде раз-

мерът на тези отчисления, т.е. няма ясен критерии, който да предостави възможност да се прогнозира размерът на субсидията, както би могло да се разбере, ако тя представлява утвърден процент от брутния национален продукт. В замяна на това се използват други критерии, които не водят до яснота за обема на финансиране и поставят обществените доставчици на медийни услуги в състояние да не могат да предвидят разполагаемия паричен ресурс за по-продължителен времеви период.

Другият възможен ред за финансиране на обществените доставчици на медийни услуги е заплащането на такса, така както е заложено в разпоредбата на чл. 93 ЗРТ. Начинът, по който е изградена уредбата, е противоречив, неясен и най-вероятно това е причината непрекъснато да се отлага приложението му. Очевидният въпрос е защо това е така? Отговорът налага да се навлезе по-дълбоко в проблема, като се даде яснота по отношение на това какво представлява таксата като форма на публично държавно вземане. Тя притежава всички характеристики на данъците с една основна разлика, че срещу заплащането на такса държавата или органът, който предоставя съответната услуга дължи извършване на насрещна престация, която трябва да е приблизително еквивалентна като стойност на предоставената услуга. Липсата на еквивалентност би означавало, в размера на определената за плащане такса да има скрито публично държавно вземане под формата на данък, което е недопустимо и би било неконституционно съобразно.

Заплащането на такса срещу предоставена услуга налага и редица допълнителни ограничения. За разлика от данъка, при чието определяне се прилага принципа на всеобщност, при таксата заплащането ѝ е дължимо само от лицата, които се явяват потребители на предоставената услуга. Ползването на услугите, осигурявани от обществените доставчици на медийни услуги, няма задължителен характер. Видно от разпоредбата на чл. 41 от Конституцията гражданите имат право да търсят и получават информация, а не са длъжни да вършат това. Това означава, че лица, които могат да бъдат обвързани със задължението да заплащат такса, от размера на която да се финансират БНР и БНТ са само тези, които се явяват потребители на услугата. Липсата на всеобщност на задължението неимуемо ще редуцира обема на потребителите и по мое мнение ще доведе до свиване на приходите за използване на този вид услуга.

Получаването на субсидия, която представлява отчисление от размера на държавните вземания, постъпващи в държавния бюджет, е по-подходящ начин за финансиране на обществените доставчици на медийни услуги. До подобряване на този ред може да се стигне, ако размерът на субсидията бъде нормативно установен като процент от брутния национален продукт. По този начин субсидията ще бъде поставена единствено в зави-

симост от годишния му размер, което ще е гаранция за икономическата и политическата независимост, прокламирана в чл. 5, ал. 1 ЗРТ.

Считам, че разпоредбата на чл. 93 ЗРТ относно режима за заплащане на такса за получаване на обществена медийна услуга трябва да бъде отменена, като се развие уредбата за определяне на субсидията от държавния бюджет и се обвърже размерът ѝ с процент от brutния национален продукт на базата на утвърден от Министерски съвет, по предложение на управителните съвети на БНТ и БНР, норматив за час програма.

Премахването на таксата за финансиране на обществената радио и телевизионна дейност ще породви необходимостта от реформа на фонда за „Радио и телевизия“, доколкото приход от такси няма да постъпва и като източник на средства за този фонд ще останат единствено постъпленията по чл. 102 ЗРТ. За да се запази ролята на фонда и да се превърне финансирането от него в източник на парични средства, на които обществената радио- и телевизионна дейност могат да разчитат е възможна още една реформа, която считам за уместна.

Видно от разпоредбата на чл. 70, ал. 6 ЗРТ превишението на приходите над разходите от извършване на обществена радио- и телевизионна дейност, в края на годината, е преходен остатък и се включва към бюджета за следващата година. Моето предложение е да се изостави тази формула за прехвърляне на средства от един бюджет в друг, като се предвиди това превишение да постъпва във фонд „Радио и телевизия“ и да се използва за финансиране на дейността им през следващите бюджетни години. Не съществува пречка общият фонд „Радио и телевизия“ да се раздели на два самостоятелни фонда, във всеки от които ще постъпва превишението на приходите над разходите от конкретната обществена радио- или телевизионна дейност, а другите суми, които към настоящия момент постъпват във фонд „Радио и телевизия“ да се разпределят пропорционално на бюджетите на двете обществени информационни структури.

По този начин ще се стимулира икономичното разходване на средствата, които се получават от държавния бюджет, защото формирането на превишение на приходите над разходите, което при търговските дружества се нарича печалба, ще доведе до нарастване на средствата във фонда, така че да се подсигури бюджета за следващата година. Подобен подход няма да е новост в националната законодателна уредба. Така например, съгласно чл. 8, ал. 2 от Закона за Българската народна банка (ЗБНБ) е образуван фонд „Резервен“, където постъпват отчисления в размер 25 на сто от годишното превишение на приходите над разходите на банката, като средствата от фонда се използват за покриване на загуби на банката. Член 8, ал. 3 и 4 ЗБНБ пък предвиждат, че след отчисляване на сумата за фонд „Резервен“ от годишното превишение на приходите над разходите на банката се заделят необходимите суми за фондовете със специално пред-

назначение, учредени по решение на управителния съвет, а остатъкът от годишното превишение на приходите над разходите на банката се внася всяка година в приход на държавния бюджет в срок 4 месеца след края на финансовата година. Не съществува пречка подобен подход да бъде приет и по отношение на годишното превишение на приходите над разходите по бюджета на БНТ и БНР. По този начин ще се гарантира финансовата стабилност на обществените медии разпоредители с бюджет, като едновременно с това ще се стимулира и икономичното разходване на средства по норматива час програма, определен от Съвета за електронни медии по предложение на БНР и БНТ (чл. 103, ал. 2, т. 1 ЗРТ).

Съгласно чл. 70, ал. 3, т. 3 ЗРТ третата група приходи, които постъпват в бюджета на БНР и БНТ са тези от реклама и спонсорство. Оптимизацията им е възможна в посока увеличаване на законно допустимото време за извършване на този тип услуга. Приходите от реклама се облагат с алтернативен на корпоративния данък, съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 4, т. 2 от Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО), където е отбелязано, че за приходите от сделки по чл. 1 от Търговския закон (ТЗ), както и от отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество, бюджетните предприятия заплащат данък върху приходите. Съгласно чл. 248 ЗКПО *„Приходите на бюджетните предприятия от сделки по чл. 1 от Търговския закон, както и от отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество, се облагат с данък върху приходите по реда на тази глава“*. Българска национална телевизия и Българско национално радио са бюджетни предприятия по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за счетоводството (ЗСч.). Извършването на рекламна услуга безспорно е търговска сделка по смисъла на чл. 1, ал. 1, т. 13 ТЗ. Заплащането на данък за предоставяне на този тип услуги дава основание да се поиска изравняване на времетраенето на рекламата в обществените доставчици на медийни услуги с това предвидено в закона за търговските предприятия. В крайна сметка ограничаването на приходите от реклама на БНТ и БНР посредством намаления обем на времетраенето на рекламата ощетява и държавния бюджет, защото поставя ограничение върху общия размер на данъка дължим за този вид приход, който би постъпил в него. Подобен подход, по-скоро, обслужва интересите на търговските доставчици на медийни услуги, които разполагат с повече време за реклама. Не на последно място, облагането на този приход обосновава и последващото му пълно или частично отнасяне във фонда или фондовете създадени във връзка с финансиране на БНР и БНТ като собствен приход, защото това по никакъв начин не би нарушило конкурентната среда, както и не

би поставило въпроса за предполагаема неправомерна държавна помощ². Аргумент за това е, че веднъж приходите от този вид дейност са били обложени с данък.

Не съществува пречка, по мое мнение, да се помисли върху въпроса за преобразуване на БНТ и БНР в дружества публично предприятие. Съгласно чл. 61 ТЗ държавно предприятие може по ред определен със закон да бъде образувано или преобразувано в еднолично дружество с ограничена отговорност или еднолично акционерно дружество. Това би дало възможност за по-висока степен на икономическа независимост. Не случайно чл. 5 ЗРТ изисква да бъде гарантирана независимостта на доставчиците на медийни услуги от политическа и икономическа намеса. И ако по отношение на политическата намеса има създадена нормативна уредба³, която да ограничава директната възможност за оказване на политическо влияние, то задаването на икономическите показатели на обществените доставчици на медийни услуги, посредством годишния им бюджет не дава основание да бъдем единодушни по въпроса, че политическата власт не оказва икономическо влияние върху тези правни субекти. Преобразуването на БНТ и БНР като търговец – публично предприятие би поставило обществените доставчици на медийни услуги в равнопоставено положение с търговските доставчици на този тип услуги и би ограничило икономическото влияние на публичната власт върху тях.

Останалите приходи в полза на бюджета на по реда на чл. 70, ал. 3 ЗРТ на БНТ и БНР от постъпления от допълнителни дейности, свързани с радио- и телевизионната дейност, дарения и завещания, както и лихви и други приходи, свързани с радио- и телевизионната дейност също могат да бъдат оптимизирани, но решението за това в по-голяма степен зависи от действията на органите, управляващи обществените доставчици на медийни услуги, поради което не са предмет на изследване в настоящото изложение.

За контакти: atsimeonov@abv.bg

² За режима на държавните помощи виж Валериева, Г. Неправомерна държавна помощ. *De Jure*. 2013, № 1, Валериева, Г. Държавните помощи като юридически механизъм за преодоляване на социално-икономическата криза. *Съвременна право*. 2012, № 5, 61–79, Валериева, Г. Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес. *De Jure*. 2013, № 2, 75–86; Симеонова, Г. Нови процедурни правила за държавната помощ като публично държавно вземане. *Норма*. 2016, бр. 2, 49–68.

³ Съветът за електронни медии избира и освобождава генералните директори на БНР и БНТ. Той е независим орган, който регулира медийните услуги. Членовете му се назначават от Народното събрание и Президента.

МУЗИКАЛНИЯТ АРХИВ НА БНР И ПРЕВЪПЛЪЩЕНИЯТА МУ В ДИГИТАЛНОТО ПРОСТРАНСТВО

доц. д-р Момчил Георгиев
Национална музикална академия
„Проф. Панчо Владигеров“

The paper contains a brief history of the electronic sales of music contents since 1999 till nowadays. In 2012 Bulgarian National Radio started to sell its records in the internet. Bulgarian National Radio offers unique records of famous Bulgarian and foreign artists in all the genres; under promotion are six music compositions of the Bulgarian National Radio (large symphony orchestra, mixed choir; large orchestra, folklore orchestra, children choir and vocal group „Radiochildren“), Bulgarian music is revived for new life as well as musical records are successfully sold around the globe through more than 250 platforms, including iTunes, eMusic, Amazon, Spotify etc. That places Bulgarian National Radio next to the biggest world producers and music publishers. The paper is dedicated to the processes and the organisation of these events, to the advantages and the perspectives of the digital distribution. The consumer requirements are under change and that brings change also to the market models, and the movement is towards increase of the distribution of download of the streaming more than download and physical media.

Keywords: Internet, Sale, Music, Download, Streaming, Bulgarian National Radio, Distribution

Успоредно с процеса на масов достъп до Интернет като средство за комуникация, потребителите му осъзнават огромните възможности, които Интернет предлага не само за обмен на всички видове информация, но и за размяна на музикални файлове. SoundJam е създаден през 1999 г. – програмата е написана от Джеф Робин и Бил Кинкейд и издадена от Casady&Green и се превръща в базовия модел, който впоследствие е разработен от музикалния магазин на Apple iTunes. Той беше публикуван в световната мрежа през януари 2001 г., оригиналната му версия беше предназначена само за Macintosh, а по-късно, през 2003 г., беше разработена и за системата Windows.

Много бързо iTunes се превръща във водещ онлайн магазин сред другите платформи и сега 3/4 от световната търговия се осъществява от него, като вече през 2011 г. дигиталните продажби надхвърлиха търсе-

нето на физически такива (източник Nielsen SoundScan). Понастоящем над 40% от приходите от световния музикален бизнес се генерират от цифрови изтегляния и този процент се увеличава всяка година. През последните години делът на продажбите на дигитална музика в сравнение с продажбите на физически дискове се е увеличил с 40%, а над 500 големи и малки международни сайтове законно продават музика – това ясно показва, че все повече потребители на музика предпочитат да купуват музика през интернет вместо в музикални магазини като физически носители. Това се дължи на факта, че практически законните MP3 файлове не губят от качеството на звука (така нареченият AAC + формат), както и на факта, че потребителят може да има желаната песен на своя компютър, iPod или мобилен телефон само минута след като тя е платена. Към предимствата за потребителя могат да бъдат добавени и ниски цени, спестяване на място у дома, възможност за избор – закупуване на една избрана песен или цял виртуален албум, сайтове само за прослушване и т.н.

Цените на албумите и техните отделни записи (песни) се определят от виртуалните магазини, в които се предлагат записите – напълно в съответствие с политиките на вътрешния пазар на съответните платформи в съответствие с географското местоположение на онлайн магазините и техните маркетингови стратегии. Те варират от \$4,99 до \$19,99 за даунлоуд на албум и от \$0,39 до \$0,99 – на песен.

През 2012 г. Българското национално радио (БНР) навлезе на световния пазар за дигитално разпространение на музикално съдържание и бе на него до 2017 година. В БНР се съхраняват 1 милион записи (включително 148 000 от собствената му продукция), музикалната фонотека е основана през 1935 г., а най-старият запис е от 1897 г.! Златният фонд има 45 000 архивни единици – речи, интервюта, предавания, музика, театър... Предметът на онлайн продажбите бяха само музикални записи, на които БНР е продуцент, с доказани художествени и технически качества, които привличат интереса на широка аудитория от българи и чужденци с широка гама от жанрови и репертоарни функции, които да предлагат уникални и продаваеми продукти. Така се осигурява нов живот и друга употреба на архивната и нова продукция на Българското национално радио. Друг факт е присъствието на БНР в световната мрежа заедно с големи издатели на музика като Electric&Musical Industries Ltd (EMI), Sony Music Entertainment, Universal Music Group, Warner Music Group, Deutsche Gramophon и други. Да не пренебрегваме просто социализацията на тези записи, част от които са погребани в архивните депа от десетилетия.

След решението за дигитална дистрибуция работните процеси за тези дейности бяха, както следва:

- Избор на вече цифровизирани продукти на БНР въз основа на система от различни критерии и преформатиране към конкретни формати.
- Избор, оценка на техническите характеристики и зареждане на записи в определен формат (WAVE 44100 Hz, 16-битов музикален формат) и свързаните с тях метаданни.
- Създаване на албуми и описания на записи във файлове на Excell с подробни метаданни за дадените показатели.
- Превод на името, правилна транслитерация на латинските букви на участниците в записа (за записите с български участници) или правописа им в оригинал на имената им с латинската азбука. Това се отнася и за всички други метаданни, придружаващи всеки запис.
- Присвояване на всеки отделен запис ISRC (Международен стандартен код за запис) – уникален 12-цифрен международен идентификационен код за музикални записи. Той е предоставен от IFPI (Международната федерация на звукозаписната индустрия) и служи за разпознаване и защита на записи на БНР от пирати.
- Сканиране на съществуваща или създаване на корица за виртуален албум, където песните се комбинират в колекции.
- Качване на аудио файла и метаданните за него в уебсайта на дистрибутора, проверка на файлове и данни за качеството на звука и точността на прехвърлянето.

Критерии за подбор бяха: жанрово многообразие, уникалност, историческа и социална значимост, високи художествени качества и добри технически характеристики, максимална яснота по въпросите на авторското право и сродните му права и др. Музикалните записи могат да бъдат както студийни, така и на живо, от различни зали, фестивали, конкурси и т.н.

Целите на подбора бяха:

- да обхване максималния обем от жанрове през първата година на продажбите, за да „опита“ пазара и да определи „бестселърите“ за бъдещето;
- да популяризира ансамблите на Българското национално радио (голям симфоничен оркестър, смесен хор, биг-банд, фолклорен оркестър, детски хор, вокална група „Радиодеца“) с техните диригенти от много години и сега, с изключителни солисти и топ изпълнители на сцената и в студиото;

- да бъде представителна извадка от най-доброто от българското класическо музикално наследство и произведенията на съвременни български композитори;
- търсене на записи на световни музиканти, чийто запис е направен от БНР. Така бяха открити записи на Давид и Игор Ойстрах, Кирил Кондрашин, Херман Абендрот, Мстислав Ростропович, Святослав Рихтер, Дмитрий Шостакович и други;
- използване записите на много български артисти като Николай Гяуров, Недялка Симеонова, Емил Камиларов, Дина Шнайдерман, Васко Абаджиев, Георги Бадев, Николай Евров, Антон Диков, Минчо Минчев, Стефан Попов и други.

Особено внимание беше обърнато на съотношението на записи на живо в студио. Високо цененото изпълнение на живо заема една трета от предложените записи:



В резултат на тези действия:

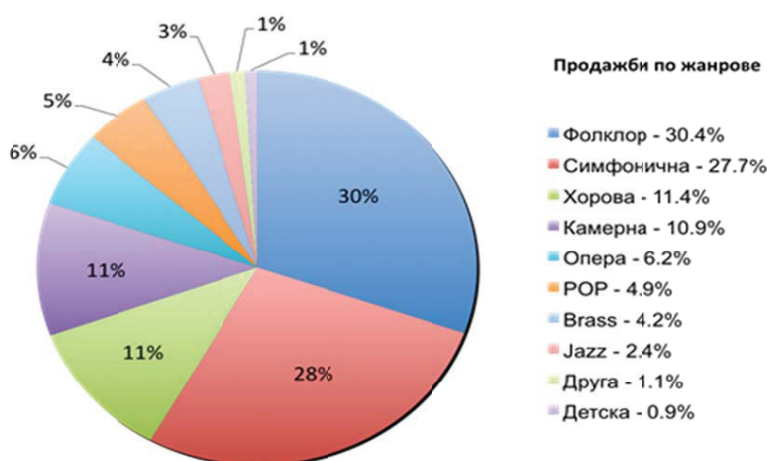
- Записи на БНР бяха налични в повече от 250 виртуални магазина, включително iTunes, Amazon.com, 7digital, eMusic, Spotify, Napster и други. От март 2013 г. повече от 1200 записа бяха качени в най-популярната търсачка за музика – YouTube.
- Над 4500 трака бяха пуснати за продажба.
- Въз основа на записи в музикалната фонотека бяха създадени нови колекции/албуми – има повече от 450 от тях;
- Създадени са бази данни на Excell с информация за: албум, заглавие, оригинална версия, автори на текстове и аранжimenti, диригенти, изпълнители и солисти и др.;
- Така бяха цифровизирани стотици безценни записи от магнитна лента, което подпомага процесите на дигитализация на архивите на БНР.

Онлайн записите се закупуваха в три основни насоки:

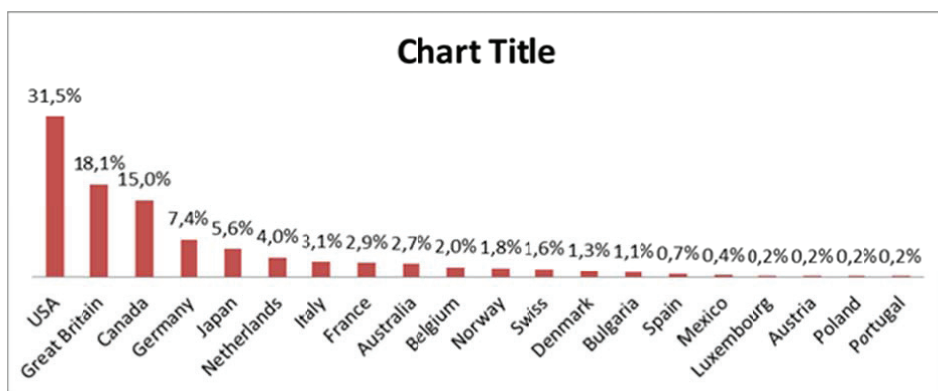
- изтеглете (download) целия албум,

- изтегляне на отделен запис (track),
- прослушване (streaming).

Съотношението на продажбите за всеки жанр подчертава интересът към класическата и народната музика и бе следното:



Продажбите по държави бяха, както следва:



Прави впечатление ниският процент продажби от България в онези години, но нагласите на българските потребители към разширяване на купуване на музика по интернет се променят всекидневно. Не е изключено всъщност и много българи, живеещи в САЩ, Великобритания и Канада с изградени навици за онлайн покупки, да са в тези високи проценти в съответните държави.

Бяха предприети редица други административни стъпки във връзка с продажбите. По-интересно е обаче какви тенденции могат да се вземат предвид въз основа на този опит:

- дигитализацията води до промени на всеки етап от бизнес модела на музикалната индустрия – производство, публикуване, промоция, разпространение и потребление;
- има промени в отношението и нуждите на потребителите;
- стриймингът се откроява като основна музикална платформа на бъдещето, без сериозна алтернатива в момента;
- дигитализацията помага за съхранението на музикални записи;
- има нови играчи, влизащи в индустрията – платформи за онлайн разпространение, предлагащи различни видове потребителски изживявания и много по-широка палитра от услуги.

По отношение на дистрибуцията трябва да се подчертае, че тези платформи са създадени да задоволят нуждите на потребителите, които също са се променили. Новите възможности на дигиталната дистрибуция са резултат от трансформации в нуждите на крайните потребители.

Иновативните платформи предлагат на потребителите удобство, големи каталози с музикално съдържание, лесен достъп, но водят до намаляване на физическите продажби. Възможността за персонализиране на съдържанието, предлагано на крайните потребители, вече е широко се използва. Това става с помощта на алгоритми и задълбочено създаване на база данни, включително обширна информация за вкусовете и навиците на онлайн слушателите. Съхранението на записи се заменя с качване в Интернет и това предопределя бъдещето на звукозаписната индустрия.

Тази дейност на Българското национално радио бе отличена на международния медиен фестивал „Медиамикс – 2014“ в Албена със специална награда за използването на съвременни мултимедийни технологии. Дигиталната продажба на записи на БНР в момента е спряна в този формат, но съм твърдо убеден, че дигиталното разпространение е бъдещето на музикалния бизнес, включително и за каталога на БНР. Създаването и развитието на сайта на Дирекция „Архивен фонд“ в последните години е нова крачка в тази посока.

За контакти: sofiamusicweeks@abv.bg

ПРИЛАГАНЕ ПРАВИЛАТА ЗА ДЪРЖАВНИТЕ ПОМОЩИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНАТА УСЛУГА РАДИО- И ТЕЛЕВИЗИОННО РАЗПРОСТРАНЕНИЕ

гл. ас. д-р Гинка Симеонова
Департамент „Право“, Нов български университет

Prior to providing general market access, before being subject to the rules of free and fair competition, the business of television and radio was entrusted mainly to public undertakings under a monopoly regime. At present, when the internal market within the European Union (EU) is organized on the basis of the common, equal and unrestricted access to the market of all participants in it, despite changes in the competitive environment, public service broadcasting still remains organized in a similar way. With the growing activity of private operators in the same field of activity, the question of equal treatment and the possibility of applying the State aid regime to broadcasters, including the broadcasters, is becoming increasingly apparent. and those performing functions of general interest.

Keywords: Radio And Television Broadcasting, State Aid, Services of General Economic Interest

Преди осигуряване на общ достъп до пазара, преди той да бъде подчинен на правилата на свободната и лоялната конкуренция, извършването на дейност като телевизионно и радио излъчване беше възложена предимно на обществени предприятия в условията на монополен режим. Към настоящия момент, когато вътрешният пазар в рамките на Европейския съюз (ЕС) е организиран въз основа на общия, равен и неограничен достъп до пазара на всички участници в него, въпреки настъпилите промени в конкурентната среда обществената услуга радио и телевизионно разпространение все пак остана организирана по приблизително сходен начин. Основната причина за това е общото разбиране, че единствено досегашният режим е в състояние да осигури пълно, общостъпно и в максимална степен ефективно отразяване на всички сфери на общественно-икономическия живот, което да допринесе за гарантиране изпълнението на държавната и обществената политика в тази област¹.

¹ Тълкувателния протокол за системата на публично радио- и телевизионно разпространение, приложен към Договора за ЕО (наричан по-нататък „Протокола от Амстердам“).

Но при нарастващата активност на частните оператори със същата сфера на дейност, все по-осезаемо се поставя въпросът за равнопоставеното им третиране и възможността за приложение на режима за държавните помощи по отношение на предприятия, предоставящи радио и ТВ разпространение, в т.ч. и тези, изпълняващи функции от общ интерес².

Съгласно легалната дефиниция за държавна помощ (чл. 107 Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и параграф 1, т. 7 Допълнителните разпоредби на Закона за държавните помощи (ЗДП) такова подпомагане е факт, когато са налице пет критерия, които в кумулативната си даденост оформят понятието за държавна помощ. От гледна точка на икономическите теории теорията за държавната намеса в икономиката съществува още от времето на Джон Мил и тази теория се разглежда от него в съчинението му „Основи на политическата икономия“. Функциите на държавата за защита на обществото водят до икономически и правни последици от намесата ѝ в стопанския живот³.

Принципите, лежащи в основата на съществуването на института на държавните помощи, се основават именно на разбирането за целесъобразно вмесителство в полето на свободната и лоялна конкуренция, насочено към подобряване и защита правата и свободите на индивидуалния субстрат, явяващ се основополагащ и градивен фактор за съществуване на обществото като цяло. **Публичното подпомагане не е единственият начин за справяне с проблемите, пред които се изправя обществото, но е възможен вариант, адекватен отговор, който да покаже, че пазар и държавна помощ не са алтернативни понятия, а трябва да действат в колаборация с единствена цел защита и подобряване качеството на живот на отделния член на обществото.**

Развитието на института на държавните помощи като идейна и правна концепция се стреми да намали публичната намеса на държавата в стопанския живот, като опрости и усъвършенства процедурите, по които тя се осъществява в съответствие с принципа за върховенство на правото⁴.

В новия ЗДП, понятието за държавна помощ е легално дефинирано в допълнителните разпоредби на ЗДП (§ 1 т. 7), като държавната помощ се определя като „всяка помощ, попадаща в обхвата на чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, предоставена

² Съобщение на Комисията относно прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение (текст от значение за ЕИП) (2009/С 257/01).

³ Беярава, К., Велев, Б., Пипев, И. Икономически теории. С. Изд. Хермес, 2009.

⁴ Топчийска, Д. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. София, Авангард Прима, 2016, с. 71 и сл.

от държавата или от общината, или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава да наруши свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки или предоставянето на определени услуги, доколкото се засяга търговията между държавите – членки на Европейския съюз“. Следователно, публично подпомагане, което се определя като държавна помощ, следва да отговаря на изброените по-долу кумулативно изискуеми предпоставки.

Съществено място при определянето на приложимите правила за държавните помощи заема субектът, който е получател на помощта (бенефициерът). Видно от определението за държавна помощ, правилата за института могат да бъдат приложими само и единствено, ако бенефициер на помощта е „предприятие“.

Съгласно Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (2016/С 262/01), базирано на съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС), предприятията се определят като субекти, които осъществяват стопанска дейност, без значение от техния правен статут и начина им на финансиране⁵, което води до извода, че определянето на даден субект като предприятие зависи изцяло от естеството на дейността, която упражнява, при това значение има конкретна дейност, спрямо която за всеки отделен случай се определя статутът на даден субект като предприятие. Освен това, националната правна уредба, имаща отношение към определено образувание, няма водещо значение, а единственият относим критерий е дали осъществява стопанска дейност или не⁶. На второ място, без значение е дали субектът е създаден със стопанска цел – субектите с нестопанска цел също могат да предлагат стоки и услуги на пазара⁷. Изясняването на разликата между стопански и нестопански дейности не е лесна задача, тъй като е трудно да се

⁵ Решение на Съда от 12 септември 2000 г. по съединени дела *Pavlov и др.*, С-180/98 – С-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, точка 74. Решение на Съда от 10 януари 2006 г. по дело *Cassa di Risparmio di Firenze SpA и др.*, С-222/04, ECLI:EU:C:2006:8, точка 107.

⁶ Например субект, определен като асоциация или спортен клуб съгласно националното право, може въпреки това да се смята за предприятие по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора. Същото важи и за субект, който официално е част от публичната администрация.

⁷ Решение на Съда от 29 октомври 1980 г. по съединени дела *Van Landewyck*, 209/78 – 215/78 и 218/78, ECLI:EU:C:1980:248, точка 88. Решение на Съда от 16 ноември 1995 г. по дело *FFSA и др.*, С-244/94, ECLI:EU:C:1995:392, точка 21. Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело *МОТОЕ*, С-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, точки 27 и 28.

определят предварителни критерии за тези понятия, но в постоянната си съдебна практика СЕС винаги е поддържал, че всяка дейност, която се състои от предлагане на стоки или услуги на пазара, може да бъде определена като стопанска дейност⁸.

Следващият критерий е свързан с факта, че **помощта трябва да се отпуска от държавни или общински ресурси или за сметка на такива, като се предоставя от държавата или общината**. Не е необходимо да се осъществява пряк трансфер на средства от органи на централна или местна власт или съответно от частни лица, определени или контролирани от тях. Такова косвено влияние оказва напр. освобождаването от данък, опрощаването и разсрочването на задължения, данъчните облекчения.

На следващо място се поставя **избирателността**, въз основа на която се подпомагат предприятията или отделните сектори обект на помощта. Ефектът на подпомагането обхваща едно или повече предприятия, отделни сектори или производства. Това поставя в привилегировано положение получателя на помощта (бенефициер), като му дава предимство пред останалите субекти в съответния ресор. Критерият избирателност е и предпоставката, която отличава държавната помощ от общонационалните помощи, които се отпускат за всички субекти в икономическото единство на пазарните показатели в държавата.

В този контекст се разглежда и **икономическата изгода**, която предприятията получават вследствие на помощта и която не биха могли да имат при нормални пазарни условия⁹. Крайният резултат е определено облагодетелстване на бенефициера, без то да е следствие от едно правно

⁸ Вж. решение на Съда от 16 юни 1987 г. по дело *Комисия/Италия*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, точка 7; решение на Съда от 18 юни 1998 г. по дело *Комисия/Италия*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, точка 36; решение на Съда от 12 септември 2000 г. по съединени дела *Pavlov и др.*, C-180/98 – C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, точка 75. Определянето на това дали съществува пазар за определени услуги в дадена държава членка зависи от начина, по който тези услуги са организирани в тази държава, и поради тази причина може да се различава в различните държави членки. Освен това поради политически или икономически промени класифицирането на дадена дейност може да се промени с времето. Това, което днес не може да се определи като стопанска дейност, може да се превърне в такава в бъдеще и обратно. Тъй като в основата на разграничението между стопански и нестопански дейности стоят политически и икономически процеси вътре в съответната държава членка, не е възможно да се състави изчерпателен списък на дейностите, които *a priori* никога няма да бъдат стопански или ще бъдат такива завинаги, които да бъдат общоприложими и валидни за всички държави в ЕС.

⁹ Като пример могат да се посочат закупуването на държавна или общинска земя на цена по-ниска от пазарната; намаляването, разсрочването или освобождаването

регламентирано задължение на държавата да го създаде.¹⁰ Ако съществува такова общо установено задължение, няма да бъде изпълнен критерият селективност и подпомагането няма да може да бъде квалифицирано като държавна помощ. Облаготетелстване ще е налице, когато подпомогнатото предприятие или сектор получава икономическо или финансово предимство, което не би могло да притежава при нормални условия и което намалява задълженията, които то би имало при други обстоятелства.

На последно място е нарушаването или застрашаването на правилата на лоялната конкуренция на пазара на съответните стоки или услуги, получили държавно подпомагане. Очевидно става дума за определено непълнение на предвидения правен режим, противоречие с предписание на определена правна норма или система от правила. Всяко правонарушение носи в себе си определена степен на обществена опасност, която може да бъде проявена чрез две форми – пряко нарушаване или застрашаване от нарушаване. Застрашаването е по-лека форма на проявление на тази обществена опасност от прякото нарушаване на административноправните норми, уреждащи материята. Такова е налице, когато за дадените обществени отношения е създадена опасност за тяхното нормално възникване, развитие и осъществяване без реално в обективната действителност да се е осъществило все още тяхното нарушаване. Тук е достатъчно да е създадена опасност от нарушаване, дори и без конкретно нарушение, за да бъде квалифицирана дадена форма на подпомагане като държавна помощ.

Ако дадена мярка отговаря на така изяснените критерия, тя съдържа елемент на държавна помощ и се подчинява на правилата за държавна помощ с оглед рестрикциите, изискванията, на които трябва да отговаря, за да бъде допустима и съвместима с вътрешния пазар и особения ред за отпускането ѝ, както и контрола върху изпълнението ѝ.

Ако се приложат отделните критерии към подпомагането за радио и телевизионно разпространение и се разгледат последователно, могат да бъдат направени следните изводи:

Първият елемент, предоставяне на подпомагане на бенефициер, който е предприятие, стъпва върху плоскостта на изясняване дали дейността по радио и телевизионно разпространение представлява икономическа по своя характер дейност. В подкрепа на това твърдение, бихме могли да посочим като пример начисляването на данък върху добавената стойност

от плащане на задължение, което е дължимо; преференциалните условия по кредит или прилагането на преференциални режими и т.н.

¹⁰ Марков, М. Ограничаване на конкуренцията от държавата. С., 2001, изд. Сиби, с. 81–83.

върху доставките, които се осъществяват при реализиране на дейността по радио и телевизионно разпространение. Член 42 Закон за данъка върху добавената стойност (ЗДДС) регламентира доставките, свързани с култура, като ги третира като освободени такива. Освободена доставка, свързана с култура по смисъла на чл. 42, ал.2 ЗДДС е и дейността на БНТ, БНР и БТА, за която те получават финансиране от държавния бюджет. За да бъде приета дадена дейност за доставка по смисъла на чл. 6 ЗДДС, пък било то и освободена такава, означава, че тази дейност се осъществява от данъчно задължено лице по ЗДДС. По силата на чл. 3 ЗДДС, данъчно задължени лица по смисъла на закона са лицата, които осъществяват независима икономическа дейност, без значение целите и резултатите от нея. Този пример дава категорична насока, подкрепяща разбирането, че дейността по радио и телевизионно разпространение, осъществявана от БНТ, притежава икономически характер.

Що се отнася до втория елемент от понятието за държавна помощ, *наличие на публични ресурси*, това условие е изпълнено по отношение на обществените медии в България, поради факта, че те се финансират чрез бюджетна субсидия, която безспорно представлява публичен ресурс, тъй като постъпленията в държавния бюджет в най-голямата си степен се формират от публични държавни вземания под формата на данъци, такси, мита и др.

Следващият елемент селективност е също налице, тъй като единствено обществените медии притежават изключително правомощие да осъществяват съответната услуга, което от своя страна ги поставя в по-благоприятно положение спрямо останалите участници в пазара, които имат същия предмет на дейност. Именно тук е моментът да бъде доказано, че услугата радио и тв разпространение представлява услуга от общ икономически интерес (УОИИ), насочена към осъществяване на цели от общ интерес. Извършването на тази дейност следва да се възприема като икономически привлекателна, т.е. такава дейност, която не би могла да генерира печалби, а напротив. Компенсацията за извършването на дейността от общ интерес, която се предоставя на обществените медии, не ги поставя в привилегировано положение спрямо другите икономически субекти, а ги компенсира за реализирането на една неизгодна от икономическа гледна точка дейност. Установяването на подобно фактическо положение преминава през изследване, съответно доказване на т. нар. Критерии Altmark, така както те ще бъдат разгледани по-нататък в изложението.

Следователно, финансиране на медии с публичен ресурс не е нито забранено, нито недопустимо, стига да се държи сметка за ясна съпоставка и балансирано съотношението между средствата и обществената

функция на медиите, разбираана като съвкупност от ясно определени и специфични задължения, възложени на обществените медии по силата на нормативен акт, като по този начин тази функция ще прояви белезите си на по-общата категория услуги в ЕС – именно УОИИ.

Последният елемент, очертаващ понятието за държавна помощ, нарушаването или застрашаването на правилата на лоялната конкуренция на пазара, е налице винаги, когато дейността, която осъществява предприятието бенефициер, се извършва и от други участници на пазара. Както отбелязва Съдът на ЕО: „когато помощ, предоставена от държавата или чрез държавни ресурси, засилва позицията на дадено предприятие в сравнение с други конкурентни предприятия при търговията вътре в Общността, тези конкурентни предприятия трябва да се считат за засегнати от тази помощ“¹¹.

Изхождайки от така направения анализ, най-„чистата“ възможност подпомагането от страна на държавата да не попада в обхвата на регулациите, свързани с държавните помощи, е да не представлява държавна помощ въобще, т.е. някой от критериите, очертаващи понятието за държавна помощ, да не е изпълнен.

Що се отнася до сектора на радио и телевизионно разпространение, специфичните секторни правила са обусловени от факта, че обществените радио и телевизионни медии са натоварени с изпълнение на обществена услуга, с други думи, дейността по радио и телевизионно разпространение, осъществявана от тях попада в обхвата на услугите от общ интерес и това предполага особеното ѝ място и значение (в този контекст и специален режим) в сравнение с останалите икономически сектори, тъй като „не съществува друга услуга, която едновременно да има достъп до толкова голяма част от населението и да ѝ предоставя толкова много информация и съдържание и по този начин да отразява и влияе както на личното, така и на общественото мнение“, като същевременно се възприема като много надежден източник информация и представлява основния източник на информация за немалка част от населението... обогатява обществения дебат и в крайна сметка е в състояние да направи така, че всички граждани да участват справедливо в обществения живот“¹².

¹¹ Дела C-730/79, Philip Morris Holland срещу Комисията (1980), Сб. 2671, 11; C-303/88, Италия срещу Комисията (1991), Сб. I-1433, 27; C-156/98, Германия срещу Комисията (2000), Сб. I-6857, 33.

¹² Съобщение на Комисията относно прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение (текст от значение за ЕИП) (2009/С 257/01)

Съгласно член 106, ал. 2 ДФЕС „предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречи юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени“, като разпоредбата дава право на държава членка да избере предприятие, което е натоварено с функцията да оказва услуги от общ икономически интерес и да му предостави специални или изключителни права, които да дерогират разпоредбите на Договора, доколкото само чрез това предоставяне може да се постигне изпълнението на специфичната задача, която му е възложена¹³. Чрез Закона за радио и телевизия (ЗРТ) като нормативен акт българската държава обективира избора си в лицето на БНТ и БНР, като определя, че именно и само тези субекти са в състояние да осъществяват обществената услуга радио и телевизионно разпространение, посочвайки по този начин един единствен възможен изпълнител на услугата, т.е. чрез властнически акт от най-висока степен се установява, че никой друг субект не би могъл да осъществява същата услуга дори и използвайки същия по размер финансов ресурс. Законът регламентира това в чл. 6 ЗРТ посредством диференциране на доставчиците на медийни услуги на обществени (такива, които са на бюджетна издръжка) и частни, индивидуализирайки именно БНТ и БНР (чл. 6, ал. 3 ЗРТ) като обществени.

На свой ред, разпоредбата на член 106, ал. 2 ДФЕС предвижда дерогация от общите правила и СЕС акцентира върху условията, които трябва да бъдат осъществени, за да може дерогацията да се приложи към дадена мярка:

- 1) въпросната услуга трябва да е услуга от общ икономически интерес и да е ясно дефинирана като такава от държавата членка (дефиниция). С други думи мисията за обществена услуга радио и тв разпространение следва да бъде ясно дефинирана и да се идентифициране на дейностите, попадащи в нейния обхват
- 2) държавата членка трябва изрично да е възложила на въпросното предприятие предоставянето на тази услуга посредством официален акт. У нас това се постига посредством ЗРТ, по начина, изяснен по-горе в изложението.

¹³ Решение *Sydhavnens Sten & Grus*, C-209/98, EU:C:2000:279. Подобно е твърдението и по отношение на пощенските услуги http://legalworld.bg/48590.dyrjavna-pomosht-li-e-izplashtaneto-na-pensii-v-broj-samo-ot-poshtenskite-stancii.html#_ftn18. Достъпен на 01.12.2019 г.

- 3) прилагането на правилата за конкуренция от Договора (в този случай, забраната за държавна помощ) трябва да възпрепятства изпълнението на конкретните задачи, възложени на предприятието, и освобождаването от такива правила не трябва да засяга развитието на търговията до степен, която би противоречала на интересите на Общността (тест за пропорционалност)¹⁴.

Услугите от общ интерес (УОИ) са услуги, които държавни органи класифицират като такива от общ интерес и са обект на специфични задължения за извършването им. Наред с това, те са идентифицирани като съществено важни за европейския модел на общество, върху които е изграден Съюзът. Европейските общества се ангажират с услугите от общ интерес, защото те задоволяват основни потребности. От своя страна, УОИИ са вид услуги от общ интерес (УОИ), наред със социалните услуги от общ интерес (СУОИ)¹⁵. Терминът „услуги от общ икономически интерес“ се използва в ЕС, за да се описват най-различни по вид услуги, традиционно осигурени от държавите и/или публичните и частните организации, които се доставят в рамките на територията на всяка държава членка за използването им от частни лица, държавни органи и търговски дружества¹⁶. В рамките на европейското законодателство и съдебната практика се твърди, че терминът често обхваща, и е взаимозаменяем с други такива, като „услуги от общ интерес“, „универсална услуга“ и „обществена услуга“. Терминът се отнася до услуги, притежаващи икономически характер, които са определени от държавата членка и/или на ниво ЕС по силата на специфични задължения за обществени услуги, по силата на критерий за общ интерес. Понятието може да бъде

¹⁴ Съобщение на Комисията относно прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение (текст от значение за ЕИП) (2009/С 257/01)

¹⁵ Социални услуги от общ интерес могат да бъдат групирани в два основни вида услуги, функции и организацията на които може силно да варират в рамките на ЕС: От една страна, схемите за задължително и допълнително социално осигуряване, и от друга страна, други услуги, предоставяни директно на лицето, които играят превантивна и социално сплотяваща роля, като услуги за социално подпомагане, услуги за заетост и обучение, социално настаняване, грижи за децата или дългосрочни грижи. Тези услуги играят жизненоважна роля в нашите общества, като допринасят в голяма степен за изпълнението на основните цели на ЕС, като например социално, икономическо и териториално сближаване, високо ниво на заетост, социално включване и икономически растеж. Социалните услуги от общ интерес са специфична част от услугите от общ интерес,

¹⁶ Szyszczak, E. The regulation of the state in the competitive markets in the EU.

определено и като предоставянето на „икономически услуги, които са от общ интерес“¹⁷.

Самото понятие „УОИИ“ се използва в член 14 и член 106, § 2 ДФЕС, както и в Протокол № 26 към ДФЕС, но за него не е дадено определение в ДФЕС или във вторичното законодателство. В своята Рамка за качеството¹⁸ Европейската комисия (ЕК) уточнява, че УОИИ са икономически дейности, даващи резултати от полза за цялото общество, които без публична намеса не биха били предоставени от пазара (или биха били предоставени при различни условия по отношение на обективното качество, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп. Това определение включва в себе си обективни критерии, които трябва да са налице, за да говорим за УОИИ.

На първо място, анализирайки понятието, става ясно, че дейността трябва да притежава определено качество, а именно да бъде икономическа. Всяка дейност, която се изразява в предлагането на стоки и/или услуги на даден пазар, е икономическа дейност по смисъла на правилата за конкуренцията¹⁹.

На второ място, в определяне на понятието стои насочеността на икономическата дейност с оглед на нейния резултат, а именно необходимостта дейността да бъде осъществявана в обществена полза, при това

¹⁷ Szyszczak, E. Пак там

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/bg/IP_11_1579. Достъпен на 01.12.2019 г. „Рамката ще помогне на държавите членки да гарантират, че регулаторната среда на равнище ЕС продължава да укрепва социалното измерение на единния пазар и че при разработването на нови инициативи се отчита по-добре специфичното естество на тези услуги. Тя ще помогне също на държавите-членки да предоставят тези услуги по начин, който е съобразен с ценности като качество, безопасност и достъпност, равно третиране, всеобщ достъп и права на потребителите, които са признати в Протокол 26 от Договора за функционирането на Европейския съюз“.

¹⁹ Примери за дейности, счети за икономически в решения на Комисията и решения на Съда: дейността по осигуряване на заетост, упражнявана от публичните служби по заетостта; незадължителните застрахователни режими, които функционират на принципа на капитализацията, дори когато се управляват от организации с нестопанска цел. Под принцип на капитализация се разбира, че застрахователните обезщетения зависят единствено от равнището на плащаните от получателите вноски и от финансовите резултати от направените инвестиции; услугите за спешен медицински транспорт и превоз на пациенти; услуги като извършването на митнически формалности, свързани най-вече с внос, износ и транзит на стоки, както и други допълнителни услуги като услугите с паричен, търговски и данъчен характер, които митническите спедитори предлагат, поемайки съответните финансови рискове; оказването на съдействие на служители и работодатели от юридически лица, създадени от работодатели или синдикати и разрешени от държавата.

в полза на цялото общество. С други думи, тук изискването е съществуването на конкретен резултат, насочен да задоволява общи за цялото общество интереси, да отговаря на общностните нужди, разбирани в най-широк аспект на това понятие.

На трето място е фактът, че без публична подкрепа, дейността изобщо не би била осъществена или би била осъществена при различни условия. Публичното подпомагане се явява основен фактор, от наличието на който зависи самото съществуване на дейността.

Разгледаните три условия трябва да са налице кумулативно, а липсата на някое от тях не би могло да квалифицира дадена дейност като УОИИ и съответно да се подчинява на особените правила, свързани с тези специфичен вид икономически дейности. Освен това, СЕС установява, че УОИИ са услуги със специални характеристики в сравнение с други икономически дейности²⁰ и в този смисъл самото понятие може да бъде твърде широко и да включва различни дейности и услуги с оглед различията в държавите членки. При положение, че последните имат свобода при вземане на решение точно кои услуги да определят за УОИИ в съответната държава, изхождайки от национални особености и/или потребности, правото на ЕС не поражда задължение дадена задача или услуга да бъде официално наречена „услуга от общ икономически интерес“, освен когато такова задължение е посочено в законодателството на Съюза (напр. универсалната услуга в пощенския и далекосъобщителния сектор)

Що се отнася до особения характер на сектора на радио и телевизионно разпространение, в Протокола от Амстердам, разпоредбите, свързани с УОИИ, са пречупени през призмата на изключителната позиция, която публичното радио и телевизионно разпространение в рамките на ЕС притежава, отчитайки пряката му връзка с „демократичните, социалните и културните потребности на всяко общество, както и с необходимостта от запазването на плурализма в медиите“ с оглед влиянието, което тези услуги имат върху целия социален, икономически, политически и културен живот в ЕС.

На свой ред Европейският парламент препоръчва „разпоредбите за държавна помощ да бъдат изработвани и прилагани по начин, позволяващ на обществените медии и на медиите на различните общности да осъществяват функциите си в динамична среда, като същевременно се осигурява възможността на обществените медии да изпълняват възло-

²⁰ Дело C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Recueil 1991 г., с. I-5889, точка 27; дело C242/95, *GT-Link A/S*, Recueil 1997 г., с. I-4449, точка 53 и дело C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Recueil 1998 г., с. I-3949, точка 45.

жената им от държавите членки мисия по прозрачен и отговорен начин, като се предотвратява злоупотреба с обществено финансиране по причини на политическа или икономическа целесъобразност²¹. В подкрепа на последното, на национално ниво чл. 5 ЗРТ създава законодателна гаранция за независимост от „политическа и икономическа намеса“.

Законодателната рамка, свързана с УОИИ, включва четири инструмента, които са задължителни за всички органи, които извършват компенсация за предоставяне на услуги от общ икономически интерес:

На първо място, Съобщение на Комисията за прилагането на правилата на Европейския съюз към компенсацията, предоставена за предоставянето на услуги от общ икономически интерес (2012/С 8/02). В него се поясняват основни понятия от областта на държавната помощ, които са приложими за УОИИ. Като пример могат да се посочат понятията помощ, УОИИ, икономическа дейност, връзката между обществените поръчки и правилата за държавните помощи и др.

На второ място, Решение на Комисията от 20 декември 2011 година относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (по-нататък наричано за краткост „Решението за УОИИ“ или „Решението“). По силата на Решението отпада задължението на държавите членки да нотифицират Комисията за компенсацията за обществена услуга, т.е. априори компенсацията се приема за съвместима държавна помощ.

На трето място, Рамка на ЕС за държавна помощ под формата на компенсация за УОИИ (ОВ С от 11.01.2012 г. (наричана по-нататък „Рамката“), като там се определят правилата за оценка на компенсацията за УОИИ, която представлява държавна помощ и която не е освободена с Решението от задължението за уведомяване. Комисията трябва да бъде уведомена за тези случаи и те могат да бъдат обявени за съвместими, ако отговарят на критериите, посочени в Рамката²².

Що се отнася до специфичния сектор на радио и телевизионно разпространение, приложение намира и Съобщение на Комисията относно

²¹ Резолюция на Европейския парламент от 25 септември 2008 г. относно медийна концентрация и медиен плурализъм в Европейския съюз, 2007/2253(INI).

²² https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_bg.pdf. Достъпен на 01.12.2019 г. Виж повече и Валериева, Г. Елемент на държавна помощ при предоставянето на услуги от общ икономически интерес. De Jure. 2013, № 2, 75–86.

прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио и телевизионно разпространение (2009/C 257/01).

Пакетът за УОИИ не въвежда изрично, ясно дефинирано право на определени предприятия бенефициери да се възползват от подпомагане под формата на компенсация за обществени услуги. Основната функция на тези законодателни актове е в тях да се регламентират изискванията, които следва да бъдат спазени, условията за съвместимост на тези помощи, когато публичните органи на съответните държави членки решат да организират и финансират УОИИ чрез прилагане на института на държавните помощи.

В решението по дело Altmark Trans GmbH и Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark) Съдът на Европейския съюз постановява, че компенсациите за обществени услуги не представляват държавна помощ по смисъла на член 107 от ДФЕС, ако са изпълнени четири кумулативни критерия, т.е. правилата за държавните помощи съгласно членове 107 и 108 ДФЕС са неприложими²³. Но ако държавите членки не спазват тези критерии и ако са изпълнени общите условия за приложимостта на член 107, параграф 1 от ДФЕС, компенсациите за обществени услуги представляват държавна помощ с всички, произтичащи от това изисквания и процедури, които следва да бъдат изпълнени.

На свой ред т. нар. критерии Алтмарк включват следното:

На първо място, предприятието бенефициер трябва да е действително натоварено с изпълнението на задължения за обществени услуги и тези задължения трябва да са ясно определени.

Второ, параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат установени предварително по обективен и прозрачен начин.

Трето, компенсацията не може да надвишава това, което е необходимо за покриване изцяло или частично на разходите, възникнали при изпълнение на задълженията, свързани с предоставяне на обществената услуга, като се отчитат съответните приходи и разумна печалба.

На последно място, когато предприятието, което трябва да изпълнява задължения за обществена услуга, в конкретен случай не е избрано чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, която би позволила да бъде избран оферент, който е в състояние да предостави тези услуги при най-ниски разходи за общността, равнището на нужната компенса-

²³ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_bg.pdf. Достъпен на 01.12.2019 г.

ция трябва да се определи въз основа на анализа на разходите, които би направило типично предприятие, ако е добре управлявано и достатъчно оборудвано²⁴.

Ако анализираме четирите условия във връзка с обществените медии в България, може да се направят следните изводи относно изпълнението на всяко от посочените условия:

Във връзка с първия критерий, видно е от разсъжденията по-горе, че обществените медии в България са действително натоварени да извършват конкретната услуга по силата на ЗРТ, който им вменява по достатъчно ясно определен начин това задължение. При възникнал правен спор обаче българската държава следва да е в състояние да докаже, че услугите, които осъществяват обществените медии, наистина представляват такива от общ интерес, т.е. че са по принцип нерентабилни от икономическа гледна точка, че предприятие не би поело изпълнението им (при всички случаи не в същата степен и при същите условия), ако взимаше решенията си единствено на база своя собствен търговски интерес, на база възможността си за генериране на печалби от осъществяването на тези услуги.

На второ място, по отношение на втория критерий, параметрите, върху които се изчислява компенсацията, следва да са обективирани и ясно дефинирани предварително по начин, по който да бъде изчислен размерът на средствата, които ще бъдат необходими за изпълнение на мисията на обществените медии, особено в хипотезата, която тази компенсация се изплаща преди реалното осъществяване на дейността под формата на бюджетната субсидия, заложена в държавния бюджет за годината. Обикновено, самата компенсация за УОИИ се изплаща след реализиране на дейността, за която е отпусната и изчисляването на реалната стойност на услугата е по-лесно, но у нас механизмът на финансиране на обществените медии не предполага (а и не би било възможно) последващо компенсиране на вече осъществена дейност, тъй като противното би довело до невъзможност за изпълнението ѝ²⁵. Третият критерий, свързан с покриване на нетните разходи плюс разумна печалба, изисква анализ

²⁴ Пак там, с. 53.

²⁵ Авансовото изплащане не е практика у нас, но не е и прецедент. Например, с промените в Закона за пощенските услуги от началото на тази година Български пощи ЕАД ще получават авансово компенсацията за изпълнение на т.нар. Универсална пощенска услуга, а не както досега – две години след като дружеството е направило разходите <https://www.economic.bg/bg/news/11/balgarski-poshti-shte-poluchavat-predvaritelno-parite-si-za-finansovo-neizgodni-uslugi.html>

на разходите, които имат обществените медии при изпълнение на обществената си мисия, както и евентуалната печалбата след получаване на компенсацията. Преценката дали печалбата е разумна се извършва, когато се направи съпоставка с печалбата на сходни субекти, която те генерират при осъществяване на подобна дейност. Два са възможните метода за изчисляване размера на компенсацията – първият включва изчисляване на разлика между разходи (само тези, които са пряко свързани с УОИИ) и приходи (всички приходи реализирани от УОИИ), а вторият – изчисляване на разлика между разходите (или печалбата) при дейност на предприятието без и със задължение за УОИИ²⁶. Който и метод да се използва обаче, изводите следва да се базират на изследвани конкретни статистически и счетоводни данни, които да удостоверяват конкретна и реална себестойност на услугата и нейната съпоставка с получаваната субсидия.

Четвъртият критерий, отнесен към обществените медии в България, обхваща втората хипотеза, установена в критерия, тъй като обществените медии у нас не са избрани за изпълнители на услугата чрез процедура за възлагане на обществена поръчка. В този случай следва да се докаже, че същите разходи биха били нужни за осъществяване на дейността от едно типично, добре управлявано предприятие, вероятно съпоставката би следвало да се прави на база други, конкурентни медии, ефективно действащи на пазара, ако те биха осъществили същата дейност.

Ако критериите са изпълнени, няма да се счита, че обществените медии получават предимство пред останалите субекти, както и че финансирането им по този начин няма да застрашава конкуренцията, т.е. подпомагането няма да представлява държавна помощ. Но ако някой от критериите Алтмарк не е изпълнен, това ще означава, че е налице държавна помощ, и следва да се разгледа въпросът за нейната съвместимост.

Но ако някой от критериите Алтмарк не е изпълнен, това ще означава, че е налице държавна помощ, и следва да се разгледа въпросът за нейната съвместимост, т.е. да бъдат приложени разпоредбите (изпълнение условията) на Решението или Рамката.

Ако условията в Решението са налице, задължението за нотификация на държавната помощ отпада, а помощта се смята априори за съвместима. По отношение на обществените медии обаче, условията в Решението са неизпълними, тъй като едно от тях изисква обществената услуга да се

²⁶ [http://old.law.unisofia.bg/LS/npr/fks/nk/DocLib/25.%20SGEI%20State%20Aids%20\(D.%20Georgiev_WYG\)_Final.pdf](http://old.law.unisofia.bg/LS/npr/fks/nk/DocLib/25.%20SGEI%20State%20Aids%20(D.%20Georgiev_WYG)_Final.pdf)

възлага за срок от 10 години, а друго – компенсацията за обществената услуга да не надвишава 15 млн. евро на година.

Следователно подпомагането на обществените медии трябва да се преценява с оглед изискванията на Рамката, по силата на разпоредбите ѝ обаче условията са повече и по-трудно изпълними.

Държавната помощ, попадаща извън приложното поле на Решение 2012/21/ЕС, може да бъде обявена за съвместима с член 106, параграф 2 ДФЕС, ако е необходима за предоставянето на съответната услуга от общ икономически интерес и не засяга развитието на търговията до такава степен, че да противоречи на интересите на Съюза. Нотификация в този случай е задължителна и ЕК е органът, който следва да прецени дали планираното подпомагане отговаря на условията, посочени в раздели 2.2–2.10 от Рамката. Съотносими критерии към радио и телевизионното разпространение биха могли да бъдат изискването за помощта, която трябва да бъде предоставена за действителна и правилно дефинирана услуга от общ икономически интерес, посочена в член 106, параграф 2 ДФЕС, необходимостта от доказване нуждите от реализирането на обществената услуга чрез обществена консултация или други подходящи мерки с оглед вземане под внимание за да интересите на потребителите и на доставчиците на услугата, продължителността на периода на възлагане, размера на компенсацията, съответствие с правилата за обществените поръчки и т.н.

С цел пълнота на изследването, трябва да се спомене, че съществува и друга възможност компенсацията да не представлява държавна помощ изобщо. Тази възможност попада в приложното поле на хипотезата на държавна помощ съгласно регламентите, регулиращи т. нар. минимална държавна помощ (*de minimis*).

Общият Регламент за минималната помощ (*de minimis*) (Регламент 1998/2006) гласи, че мерките за помощ, не надвишаващи 200 000 EUR на предприятие за период от три данъчни години, не попадат в понятието „помощ“ (член 107, параграф 1 от ДФЕС), тъй като се приема, че ниският размер на помощта не е в състояние да засегне търговията между държавите членки и/или не нарушават или не заплашват да нарушат конкуренцията. В Регламента *de minimis* за УОИИ се предвижда по-висок праг (500 000 EUR на предприятие за период от три данъчни години) по отношение на помощта, отпусната за предоставянето на УОИИ. Видно от регламентирания в акта горен праг на помощта, той ще бъде неприложим по отношение на подпомагането на обществените медии в България за дейността им.

Тук следва да бъде споменато, че свободата на държавите членки да определят УОИИ подлежи на контрол от страна на Комисията и съдилищата на Съюза с цел да се провери наличието на явни грешки в преценката²⁷, като съдебната практика на СЕС и ЕК дава някои примери за явна грешка в преценката и един от тези примери е именно дейностите, изразяващи се в реклама, електронна търговия, използване на телефонни номера със специална тарифа в игри с награди, спонсориране или мърчандайзинг. Включването им в обсега на публичните аудиовизуални услуги е явна грешка в преценката²⁸. Следователно, по отношение на рекламите, следва да се има предвид, че те следва да бъдат изключени от обхвата на УОИИ и генерираните печалби от тях биха могли да бъдат счетени за неправомерна държавна помощ или сами по себе си или под формата на получена свръхкомпенсация за осъществяването на УОИИ. Проблемът може да бъде преодолян на база данъка, който по силата на членове 248–253 от ЗКПО бюджетните предприятия, определени с § 1, т. 1 от ДР на Закона за счетоводството, които реализират приходи от сделки по чл. 1 от Търговския закон, както и от отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество организации са длъжни да заплащат – приходите от търговска дейност (каквато е рекламата, но в т.ч. и приходи от търговия, производство, услуги, наеми и т.н.) на бюджетните организации/предприятия и общините се облагат с алтернативен данък върху приходите²⁹. Съгласно § 1 Закон за счетоводството „бюджетни предприятия“ са всички лица, прилагащи бюджети, сметки за средства от Европейския съюз и сметки за чужди средства съгласно Закона за публичните финанси, включително Националният осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, държавните висши училища, Българската академия на науките, Селскостопанската академия, Българската национална телевизия, Българското национално радио, Българската телеграфна агенция, както и всички други лица, които са бюджетни организации по смисъла на § 1, т. 5 от допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси. Данъчната основа в този случай е равна на приходите от търговска дейност, а данъкът върху приходите за бюджетните организации/предприятия е 3% върху приходите.

²⁷ Точка 46 от Съобщението.

²⁸ Съобщение на Комисията относно прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение, ОВ С 257, 27.10.2009 г.

²⁹ <http://balans.bg/7917-spravochnik-za-zakona-za-korporativnoto-podohodno-oblagane/>

По този начин би могло да бъде доказано липсата на предимство по отношение на останалите участници на пазара на услугата радио и тв разпространение, т.е. при дерогирне на един от елементите на понятието за държавна помощ, кумулативното им наличие няма да е факт и подпомагането не би могло да се счита за държавна помощ изобщо.

На последно място следва да се обърне внимание на хипотезата, при която би могло да се счете, че публичното подпомагане за обществените медии представлява или не неправомерна държавна помощ в контекста на понятието „съществуваща помощ”.

Неправомерната държавна помощ е легално дефинирана в член 1, б. е) Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „Процедурен регламент“) и представлява „нова помощ, която е въведена в действие в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС“. Аналогична е дефиницията, дадена в § 1, т. 18 ЗДП. На практика, неправомерната държавна помощ е такава, по отношение на която не е реализирана процедура по нотификация, не е подадено уведомление преди фактическото ѝ отпускане и/или за която не е спазена т. нар. „отлагателна клауза“, т.е. приведена е в действие без положително решение за нейната съвместимост от страна на ЕК³⁰.

Освен това съществува изискване помощта да е нова по смисъла на §1 т. 20 ДР на ЗДП. Нова помощ означава всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, която не е съществуваща, включително измененията на съществуваща помощ. От своя страна в член 1, б. е) от Процедурния регламент са изяснени изчерпателно няколко хипотези, при наличието на които държавната помощ се определя за съществуваща.

На първо място, това е помощ, която съществува в съответната държава членка преди влизането в сила на ДФЕС, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са били въведени в действие преди и продължават да се прилагат след влизането в сила на ДФЕС. На второ място, това са помощи, които са били разрешени от Комисията или от Съвета. На трето място – помощ, за която се счита, че е била разрешена съгласно член 4, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 659/1999 или член 4, параграф 6 от Регламент 2015/1589 или преди Регламент (ЕО) № 659/1999, но в съответствие с процедурата, уредена от новия процедурен регламент. На четвърто място, това е помощ, която се счита за съществуваща съгласно

³⁰ Валериева, Г. Неправомерна държавна помощ. De Jure. 2013, № 1.

член 17 от новия Процедурен регламент, т.е. помощ, за която десетгодишния давностен срок е изтекъл и на пето място – помощ, за която може да се установи, че в момента на въвеждането в действие не е представлявала помощ и в последствие е станала помощ поради еволюцията на вътрешния пазар и без да е била изменяна от държавата членка. Когато определени мерки са станали помощ след либерализирането на дадена дейност от правото на Съюза, такива мерки не се считат за съществуваща помощ след датата, определена за либерализиране. Съгласно легалните определения на понятията в новия процедурен регламент „схема за помощ“ означава всеки акт, на базата на който и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, може да се предостави индивидуална помощ на предприятията, определени в акта по общ и абстрактен начин и всеки акт, на базата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер, а „индивидуална помощ“ означава помощ, която не се предоставя на базата на схема за помощи и предоставяне на помощ на базата на схема за помощ, което подлежи на уведомяване.

В този контекст в Съобщение на Комисията относно прилагане на правилата за държавните помощи по отношение на обществената услуга радио- и телевизионно разпространение изрично се споменава, че по отношение на България и Румъния, които се присъединяват към ЕС през 2007 г., мерките, приведени в действие преди 10 декември 1994 г., мерките, изброени в списъка, приложен към Договора за присъединяване, и тези, одобрени по така наречената „временна процедура“, се считат за съществуваща помощ“, т.е. такива, за които не се изисква уведомление до ЕК.

Въпросът с начините за финансирането на обществените медии у нас очевидно ще продължи да бъде дискуссионен докато не се „припознае“ или създаде нов работещ модел за адекватен отговор на общественоекономическите или социално културните реалности у нас. Прякото финансиране от страна на държавата създава стабилност, предвидимост и икономичност от гледна точка на разходите за изпълнението му. Необходимостта от съблюдаване на правилата за държавните помощи при използването на този метод е повече от очевидна. При всички случаи обаче съпоставка с правилното и законосъобразно изпълнение на обществената мисия, вменена на обществените медии, в контекста на института на държавните помощи, ще се явява отправна точка за реализирането на подпомагане с публичен ресурс, съобразен с правилата на защитата на свободната и лоялна конкуренция в рамките на вътрешния пазар.

Контролът върху държавните помощи, необходими за реализиране на обществената услуга радио и телевизионно разпространение, може да спомогне в процеса за насърчаване развитието на понятието обществена услуга, свързана с медиите, като в същото време създава устойчива и общовалидна европейска политика за обществените медии, основана на независимост, изрична свързаност на предоставяните услуги с основните ценности и критериите за обществена услуга, финансова и организационна прозрачност, балансирана система за контрол и управление.

За контакти: guinkasimeonova@abv.bg

SYSTEM ERROR В БНТ! RELOAD OR RESTART?

д-р Мартин Захариев

Член на Обществения съвет към БНТ

In the paper under detailed consideration is the current model of financing of the public television in Bulgaria. Under discussion are the various possible models for financing. Great part of the analysis is reserved to the comparative analysis of the legal-organisational form under which functions the public television in many European states and the author reveals its preference to the public limited liability company. Recommendations are made for legislative amendments, which are to bring about the creation of an autonomous legal act regarding public media in Bulgaria, containing more detailed definition of the public mission of the Bulgarian national television and binding the subsidies with a percent of the gross national product and enlarging the possibilities for product placement, etc.

Keywords: State Budget, Public Media, Product Placement, Public Enterprise, Commercials, Subsidies, Television, Financing

Тази конференция е поредният опит темата за финансирането на обществените медии да бъде повдигната отново, този път след поредните избори и в навечерието на 60-ия юбилей на институцията и най-вече в началото на процедурата по приемането на бюджет 2020 в Народното събрание (НС), където в предложения проект отново няма промяна в подхода на Министерството на финансите (МФ) от предходните години. Общественият съвет на Българската национална телевизия (ОС на БНТ) заедно с генералния директор търсят път за огласяване и решаване на проблема.

Убеден съм, че БНТ не би могла да изпълнява функциите си, нито да осъществи необходимите важни реформи, без намирането на решение на два кардинални въпроса:

- разписване на мисията и ценностите на медията и
- създаване на адекватна система на финансиране, гарантираща политическа независимост и високо качество на продукцията.

По принцип програмите с обществена насоченост, каквато са тези на БНТ, не са особено привлекателни за рекламодателите, тъй като рейтингите им не са много високи и не достигат до голяма и активна аудитория, така че от терена на търговското слово и рекламата достатъчно допълнително финансиране не може да се очаква. В началото на 2002 г. БНТ

също въведе система за продажба на телевизионна реклама по рейтинг-точки и към настоящия момент и трите водещи телевизии прилагат сходни схеми за продажба на рекламно време, като всяка една от тях провежда самостоятелна и независима политика за набиране на рекламодатели, като, разбира се, следва да се отчита, че БНТ провежда рекламната си политика при различни ограничителни условия за обем на рекламното време.

Начинът на формиране на бюджета на БНТ я поставя в много неудобно положение спрямо изискванията от нея. Как се формира бюджетът на БНТ?

Министерският съвет приема т.нар. норматив за час програма, който се умножава по четирите 24-часови канала БНТ1, БНТ2, БНТ Свят и БНТ HD. Като се добавят разходите за ремонти и купуване на нова техника, се получава размера на държавната субсидия на цялата телевизия. Един час програма на БНТ1 се оценява от държавата на 1635 лв. Това е осреднената сума, която министърът на финансите е преценил за достатъчна, за да покрие разходите, благодарение на които обществената телевизия изпълнява мисията си.

Как се променя нормативът за 1 час програма: за 2011 г. – 1978 лв., за 2012 г. – 1679 лв., за 2013 г. – 1770 лв., за 2014 г. – 1628 лв., за 2015 г. – 1628 лв., за 2016 г. – 1628 лв., за 2017 г. – 1631 лв., за 2018 г. – 1635 лв.

За седем години парите за финансиране на „1 час БНТ“ са намалели със 17%, въпреки че предаванията не са станали по-евтини или по-лесни за производство, а общият брой часове за излъчване на съдържание са се увеличили при ползването на един и същ ресурс (един основен комплекс в София на ул. „Сан Стефано“ 29, Националният радио- и телевизионен център (НРТЦ) на бул. „Цариградско шосе“, 4 регионални телевизионни центъра в Пловдив, Варна, Русе и Благоевград и една сателитна програма за българите в чужбина).

Освен това следва да се обърне внимание, че съгласно чл. 70, ал. 4 от ЗРТ, субсидията от държавния бюджет е предназначена за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми на базата на „норматив за час програма“, утвърден от Министерския съвет. Именно поради това на БНТ се отпуска ежегодна субсидия от държавния бюджет, която компенсира липсата на чисто търговски лостове за управление на нейната дейност и за самофинансиране.

От друга страна, Законът за защита на конкуренцията (ЗЗК) се прилага и спрямо предприятия, на които държавата е възложила извършването на услуги от обществен интерес, доколкото прилагането на закона не препятства фактически или юридически изпълнението на задачите, които са им възложени, и конкуренцията в страната не се засяга в значи-

телна степен (чл. 2, ал. 1, т. 3 от ЗЗК). В този смисъл намесата на държавата, под формата на бюджетно финансиране на обществения оператор, би могла да бъде оправдана когато се отнася до изпълнение на специфичните му задължения, възложени със Закона за радиото и телевизията (ЗРТ), но не и когато това засяга чисто търговските функции на БНТ. Тъй като собствените приходи на БНТ покриват около 5–10% от разходите, огромният дял от финансирането се осигурява от държавата, чрез субсидия от бюджета.

Всеки българин плаща по най-груба сметка около 10 лева на годишна база (заетите според Националния статистически институт (НСИ) за 2018 г. са 3 152 000 души, които отделят оказва се по 22–23 лв. на година за съществуването на телевизията), като от тази сметка изключвам Българското национално радио (БНР) и Българската телеграфна агенция (БТА), с които сумата би се удвоила – около 40 лв., независимо колко често всеки данъкоплатец използва услугите им и дали е доволен от качеството им.

В този смисъл е необходимо да се въведат ясни механизми за оценка на капиталовите разходи и разходите за програмно съдържание, съобразено с изискванията на ЗРТ и специфичните задължения, възложени на БНТ, които да включват и разходи за въвеждане на цифровите технологии и услуги, както и прозрачност за начина, по който се харчат парите от държавния бюджет.

Съществуват обаче и други варианти, по които да се разреши конфликтът с държавните субсидии, като изборът на който и да е от тях предполага ясна концепция за това как ще се развива в бъдеще националният обществен оператор. Един възможен вариант е БНТ да бъде развивана като типична обществена медия, на която са възложени единствено и само специфични задължения, сходни на тези посочени в чл. 6, ал. 2 и ал. 3. При това положение БНТ трябва да се финансира само и единствено със средства от държавния бюджет като не се допуска смесването им с други търговски лостове подобно на съществуващите в момента.

По-справедлива (макар и не безспорна) схема е финансирането на обществени медии чрез събиране на годишни такси от данъкоплатците, което в България за разлика от други европейски страни не проработи, въпреки да е разписана в закона в частта фонд „Радио и телевизия“.

Всъщност основните цели на обществените медии не са се променили от времето на традиционните обществени радио и телевизия, но технологичната революция, както и умножаването на техническите медийни платформи и на новите видове медии, от функционална гледна точка, означават, че ролята на обществените медии трябва да бъде изпълнявана в много различна конкурентна среда от преди.

Може би двете най-значими промени в медийното предлагане през следващите 5 години ще бъдат:

- нарастването на цифровото излъчване
- увеличаването на бродбанд разпространението

Относно мисията на обществените медии тя трябва да обхваща и тези важни нови платформи, за да позволи на обществените медии да достигнат до своята аудитория и да изпълнят предназначението си, както и за да се избегне ситуация, при която обществените медии остават закотвени към традиционното радио-телевизионно излъчване, докато тяхната аудитория се отдръпва. Традиционният начин на определяне на обществената мисия, който се състои в определянето на няколко телевизионни канала, които да я изпълняват вече е остарял и има необходимост от много по-широко дефиниране на самото понятие „обществена мисия“, тъй като както при онлайн, така и при цифровото радио-телевизионно излъчване има малки или липсват въобще ограничения за капацитета – поне за нелинейните онлайн услугите е трудно да се постигне количествено ограничение.

ПРЕПОРЪКИ:

1. Общественият съвет в миналия мандат на генералния директор не успя да направи обществено достойние своите идеи и да реализира пълноценно капацитета си в полза на Обществената телевизия в рамките на миналия мандат. Във връзка с това препоръчвам капацитета на новия обществен съвет да се използва по-ефективно от Генералния директор и от Управителния съвет на БНТ. Настоящата дискусия е опит за такава колаборация.
2. Препоръчвам бюджетът на Обществената телевизия да бъде устойчиво (законодателно) обвързан с БВП на страната, което ще предпазва нейното използване за политически цели и ще осигури възможност за автономно развитие.
3. Препоръчвам по-детайлно дефиниране на обществената мисия на БНТ (обвързано с адекватно финансиране) и нейното разписване в настоящия Закона за радио и телевизия. Настояваме мисията да включи разширяване на аудиторията на БНТ чрез интегриране на авангардните развития в информационните технологии (напр. мобилна платформа за четири екрана), а работна група в рамките на БНТ да представи обоснован финансов анализ в изпълнение на вече разписаната мисия.
4. Препоръчвам и разширяване на обхвата на продуктовото позициониране. Лишаването на БНТ от законова възможност от позициониране на продукти като вид търговско съобщение при съз-

даването на програми и при придобиване на права за излъчване на произведения на независими продуценти, води до допълнителни финансови и законови ограничения, както при процеса на реализацията им, така и до неравностойно и неконкурентоспособно положение на обществените медии спрямо търговските в привличането на по-широка зрителска аудитория. Абсолютната забрана за БНТ да няма право на продуктово позициониране в предаванията си я поставя в неравностойно положение в сравнение с останалите национални телевизионни медии. Продуктовото позициониране в предаванията на БНТ ще спомогне за създаване на по-качествена продукция, по-добри правила за стимулиране на служителите и на външните предавания

5. Изцяло нов устройствен закон за обществените доставчици на медийни услуги.

Към настоящия момент БНТ е юридическо лице по силата на чл. 42 от ЗРТ. То управлява имущество – държавна собственост, което му е предоставено до влизането в сила на този закон, като същата форма на собственост възниква и за новопридобито от тях имущество с оглед на факта, че основно за тази цел се разходват средства от предоставената от държавния бюджет целева субсидия за дълготрайни активи. Това е основна правна предпоставка за преобразуване на обществените медии в търговски дружества с държавно участие в капитала им. Целта е промяна на правната форма на едно юридическо лице и превръщането му в от друг вид правен субект – търговско дружество. Новоучреденото дружество става правопреемник на преобразувания се правен субект, който се прекратява без ликвидация. Реализирането на подобна правна възможност е от компетентността на Министерския съвет (МС). МС може да образува еднолични дружества с ограничена отговорност и еднолични акционерни дружества с държавно участие в капитала по реда на Търговския закон и да взема решения за участие на държавата в капитала на акционерни дружества и на дружества с ограничена отговорност. Оценката на непаричната вноска на държавата в капитала на търговските дружества с повече от 50 на сто държавно участие се извършва по реда на Правилника за прилагане на Закона за държавната собственост. Така обществените медии ще придобият една типична за нашата правна система правно организационна форма, предвидена в Търговския закон (ТЗ) а именно търговец – публично предприятие, което съгласно чл. 61 от ТЗ може да бъде ЕООД или ЕАД. Това дава възможност дейността им да се реализира и управлява съгласно общо установените правила и отношения в социалния и икономическия живот на страната, без да има нужда да се прибегва до създаването на изкуствена конструкция, както

е настоящата по ЗРТ – обществен доставчик на аудио визуални медийни услуги, който обаче не притежава правосубектността на нито една от утвърдените правно-организационни форми.

По този начин ще се приближим до модела, утвърден в много от държавите от Европейския съюз, напр.:

- Австрия: Фондация „Австрийско радио и телевизия” се задължава да обезпечи 3 радио и 2 телевизионни канала, обхващащи цяла Австрия и 9 радио канала за отделните провинции. Наред с това фондацията трябва да бъде вписана в регистъра при Търговския съд на Виена, след което придобива и качеството „търговец“ съгласно Австрийския търговски кодекс.
- Белгия: Двете обществени радио- и телевизионни компании са държавни акционерни дружества с културна насоченост.
- Испания: Обществените медии са държавни акционерни дружества.
- Ирландия: Обществената телевизия в Ирландия е корпоративна организация.
- Италия: Задачите на обществените радио- и телевизионни услуги се възлага чрез концесия на държавно акционерно дружество.
- Полша – акционерно дружество с единствен собственик – държавата.
- Франция – държавни акционерни дружества.
- Чехия – телевизия и радио функционират като независими акционерни дружества в обществена полза.
- Великобритания – публичноправна организация, притежаваща всички правомощия на корпоративна организация.
- Гърция – През 2013 г. EDT замести закритата преди месец от правителството ERT. Мотивът за спирането на сигнала на държавното радио и телевизия беше съкращаване на разходите. На улицата обаче останаха 2 600 души, които работеха в медията. Тези действия предизвикаха сериозни протести в Гърция. Гръцкото правителство затвори ERT внезапно на 11 юни м.г. в рамките на изискванията за съкращаване на работни места в общественения сектор, наложени от кредиторите ЕС и МВФ в замяна на милиарди евро помощи за Гърция след 2010 г. Атина оправда това решение, което стъпира света, като обясни, че ERT с нейните 2600 служители и 300 млн. евро разходи годишно е раздуто и неефикасно предприятие.

И накрая искам да отбележа – БНТ не е държавна телевизия, защото държавата я субсидира, както противниците ѝ обичат да я определят!

БНТ е обществена телевизия, защото се финансира от данъците на данъкоплатците, от парите, които обществото плаща, за да я има и затова по дефиниция и статут тя е обществена. Правителството само определя методиката и размера на субсидията.

Методиката обаче е грешна, от там и размера е грешен и в същото време трябва да признаем – БНТ има нужда от радикални структурни и програмни реформи, които не се случиха през последните две десетилетия. Никои не пое отговорността да ги направи – нито управленията на БНТ през годините, нито управляващите през годините им дадоха одобрение за това.

И Рупърт Мърдок или Тед Търнър да станат Генерални директори на БНТ няма да се оправят в една система, в която има системна грешка. При системна грешка решението е само едно – рестарт и преинсталиране на операционната система.

Считам, че Министерство на финансите и ресорната комисия по култура и медии в НС ще поемат отговорността да нова методика и адекватни законодателни промени ОБАЧЕ, само ако настоящото ръководство поеме неотменим ангажимент за болезнена структурна реформа. За такава реформа мандат от 3 години е недостатъчен. Необходимо е мандатите на генералния директор и този на УС да бъдат удължени с поне още една година на четири години!

За контакти: martin@eyevision.bg

Организираната от департамент „Право“ на Нов български университет Национална научно-практическа конференция **„Медиите в България: 30 години по-късно“** (21.11.2019 г.) отбеляза 30 години от настъпната радикална промяна в България, засегнала всички сфери на общественения живот. Тя провокира оживени дискусии. Изпълни ролята на важен форум за размяна на идеи за миналото, настоящето и бъдещето на медийния сектор в България и Европа. Конференцията привлече вниманието на преподаватели от няколко университета, представители на Българското национално радио, Българската национална телевизия, Съвета за електронни медии, неправителствени организации в областта на медиите, телекомуникациите, рекламата, защитата на авторското право. Част от участниците в нея анализират на страниците на настоящия сборник две основни тематични направления:

I. Свободата на словото и политическата власт в България.

II. Финансиране на медиите и медийна собственост.

ISBN 978-619-233-143-6

