

РЕГУЛАЦИЯ НА МЕДИЙНИТЕ УСЛУГИ В ИЗБОРЕН ПРОЦЕС

НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ в Изборен кодекс '2014

<http://gisdi.eu/bg/Medii-c156>

МЕДИЕН мониторинг на ГИСДИ: Евроизбори '2014

ГИСДИ осъществи мониторинг на дейността на медиите – **печатни** (национални всекидневници, големи регионални вестници), **електронни** (телевизии и радиа), **интернет базирани** печатни и електронни медии (интернет версии на вестници, телевизии и радиа), **онлайн медии** (онлайн радиа и телевизии, информационни портали, сайтове, влиятелни блогове). Медийният мониторинг има ясно разграничени количествени измерения и качествени съдържателни акценти.

ГИСДИ приема, че медиите поотделно и в своята съвкупност в хода на изборната кампания и в изборния процес като цяло **не са просто важен посредник** между избиратели и избиращи, между партии, коалиции и независими кандидати, от една страна и от друга – активните електорални групи, и пасивните избиратели, и плаващите периферии от избиратели. Медиите имат **огромно влияние и мощ да въздействат** върху масовите нагласи и изборни ориентации, да формират ценностни мотивационни бариери, които разколебават определени електорални групи, както и да мотивират за изборна активност, преместване на електорални плаващи групи, и да напompват кредит на доверие спрямо нови политически актьори. Медиите имат **огромно влияние и мощ да въздействат** и върху самите партии, техните лидери и кандидатите, както и върху държавните институции, които са отговорни изборите да бъдат организирани и провеждани така, че да се съхранява тяхната не само демократичност и законосъобразност, но и тяхната гражданска легитимност.

Медиите изрично **не са признати за субект** в изборния процес, въпреки тяхната всепризнатост като „четвърта власт“. Но реално те функционират като такава, политиките са респектирани от тях, големите пари и силната власт правят всичко възможно да привлекат медиите на своя страна, а когато това им бъде позволявано и да подчиняват някои медии в своя полза.

В полето на медиите е **необходим баланс между разнопосочните очаквания и интереси**. Предпоставка за такъв баланс е ясно законово позициониране на медиите в изборния процес като участник с достатъчно реална независимост и доминиране на професионализма, но наред с това и с ясни ограничения за „търговския“ интерес на медиите, за да не се преминава червената линия на финансов рекет над партиите.

Изборният кодекс '2014 прави **опит да регулира тази изключително важна роля и дейност** на медиите в изборния процес. Прави това, отчитайки едновременно спецификата на тяхната собственост и съответния вид регулация, нуждата от съчетаване между частен „търговски“ интерес и обществен интерес, съчетаването на принципа на „равнопоставеност“ с разграничаване според степента на „обществена значимост“ на участващите в изборите партии, коалиции и независими кандидати.

Обобщаващата оценка на ГИСДИ е, че Изборен Кодекс '2014 прави **видима и съществена стъпка напред към една обхватна и по-ефективна регулация** на медийните услуги и активност в изборния процес. Това е в унисон с гражданското очакване сред избирателите медиите не просто да са активни, но и да са работещи за каузата на демократичния изборен процес, да дават възможност за достоверно информиран политически избор на гражданите, да извеждат политиците в публичен диалог, който не винаги е удобен за тях. В унисон е с претенцията на политиците медиите да са мост между тях и избирателите, партньор в тяхната политическа кауза, да позволяват тиражиране на критичност спрямо опонентите им. В унисон е и с изричното изискване медиите да не дискриминират малките и периферните партии, както и нововъзникващите партийни формации.

В същото време стават очевидни някои **пропуски, отделни неясноти и липса на синхрон** в нормите в Изборен кодекс '2014, както и в административно процесуалния ред на прилагането им на практика. Част от тях предполагат доразвиване на концептуалната визия за видовете медии, за техните специфични роли и функция, за различията при тяхното регулиране и саморегулиране с оглед на държавния и обществен интерес. Това изисква време, системни разработки и съответни законодателни инициативи.

Друга част от тях могат да бъдат **коригирани в спешен порядък** – сега, през Юли, от този парламент, с оглед предстоящите извънредни парламентарни избори през Октомври 2014. Именно това е предметът на нашето предложение за изменения и допълнения в Изборния кодекс, което тук предлагаме на Вашето внимание.

* * *

Медийният мониторинг на **ГИСДИ** показва **пет основни проблемни ядра** в регулацията на медийните услуги и активност в предизборната кампания за Евроизбори '2014, които понижават ефективността на медиите като посредници в изборния процес, на гражданския, обществен контрол върху дейността на медиите. Подобни проблеми са отчетени и в доклади за наблюдение на медиите, представени от други български наблюдателски организации: ИРПС, Институт за развитие на публичната среда; ИСИ, Институт за социална интеграция; и други.

1. Административно процесуален ред за оспорване при нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги:
 - Ограничаване на формите за оспорване при нарушение на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги – предвидена е само жалба, без сигнал. Същевременно в публичния регистър на сигналите до ЦИК в изборния ден откриваме повече от 10 регистрирани сигнала за нарушения от страна на медиите, които е възможно да бъдат оставени без разглеждане, поради така нар. „недопустимост“.

- Ограничаване правото на наблюдателите да подават жалби и сигнали за нарушения на изборния процес от страна на медиите – допустими жалбоподатели са само политически партии, коалиции и инициативни комитети. Така наблюдателите са ограничени в това поле за наблюдение и граждански контрол.
 - Изключва се възможността за оспорване при нарушение на реда от страна на печатни медии и онлайн новинарски услуги – допустима е жалба срещу доставчик с лицензия или регистрация, а печатните медии и онлайн новинарски услуги не подлежат на регистрация или лицензиране.
2. Неравнопоставеност в статута и функциите на печатните медии и онлайн новинарски услуги и търговските електронни медии – радио и телевизия:
- Изключва се възможността печатните медии и онлайн новинарски услуги да отразяват предизборната кампания безплатно, както е предвидено за търговските медии – радио и телевизия;
 - Няма забрана печатните медии и онлайн новинарските услуги да отправят политически внушения чрез търговска реклама, както в частта, отнасяща се до търговските медии.
 - Статутът на онлайн новинарските услуги като доставчици на медийни услуги не е еднозначно и ясно дефиниран.
3. Редакционна отговорност на доставчиците на медийни услуги по време на изборен процес:
- „Редакционната отговорност“ е въведена като понятие, но не е вменена като изрична отговорност на доставчиците на медийни услуги в изборния процес – печатни медии и онлайн новинарски услуги, обществени и търговски доставчици на медийни услуги – радио и телевизия. Не е акцентирано тяхното прагматично внимание върху тази тяхна „не търговска“ отговорност.
4. Форми на отразяване на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги – платено или безплатно:
- Не са посочени ясни критерии за начините за уведомяване за платени материали с предизборна тематика от страна на доставчиците на медийни услуги;
 - Не е предвидена форма на контрол и санкции за доставчиците на медийни услуги, които не публикуват условия, ред, време, тарифи, информация за сключените договори за платено отразяване, или не обозначават платените материали.
5. Мониторинг на дейността на доставчиците на медийни услуги по време на избори.
- Не е предвиден специализиран мониторинг на дейността на печатните медии и онлайн новинарските услуги, чрез който да се осъществява контрол върху дейността им по време на предизборна кампания, както това е направено по отношение на обществените и търговските електронни медии – радио и телевизия.

Решаването на констатираните проблеми изисква **бързи мерки** още през Юли 2014, преди началото на следващата предизборна кампания за парламентарни избори, както и

действия в по-дългосрочен план, свързани с планиране на рамката за регулиране на медийните услуги в контекста на бързоразвиваща се комуникационна и технологична среда.

Предлагаме **16 конкретни изменения и допълнения на Изборен кодекс '2014**, които следва и е възможно да бъдат разгледани в спешен порядък, до края на дейността на 42 НС, и преди началото на следващата предизборна кампания, с оглед повишаване на ефективността на доставчиците на медийни услуги като посредник в изборния процес, като независим субект с функции по осигуряване на законност, демократичност, прозрачност на изборния процес.

* * *

В по-далечна перспектива бихме желали да привлечем общественото внимание към следните няколко проблема. Те са решими след съответна професионална и обществена дискусия, както и при постигане на желателен консенсус по някои от тях.

1. Административно процесуален ред – сега времето за разглеждане на жалбите е скъсено само до един ден преди и след изборния ден, не е ясно какво става ако ЦИК, РИК, МВР и т.н. не реагират в съответния законов срок и нямат взето решение по съответната жалба. Жалбата, когато има фактически основания да бъде допускана за разглеждане от съдебна инстанция, да остава процесуално валидна след като е основателна по същество.
2. Разработване на ефективна рамка за саморегулация на медийните услуги в условия на предизборна кампания, с оглед извеждане на редакционната отговорност като основно задължение на медиите в изборния процес;
3. Преосмисляне на статута и функциите на блоговете и социалните медии в изборния процес. Медийният мониторинг на ГИСДИ в предизборната кампания за Европейски избори '2014 показва ролята на блоговете и социалните медии във формирането на обществено мнение. Нерядко в списъка на 100-те най-влиятелни медии по дадена тема се явяват блогове – лични или колективни, работещи като доставчици на медийни услуги по смисъла на Изборния кодекс.
4. Преосмисляне на предимствата и вредите от възможността за съвместяване между платено и безплатно отразяване на предизборната кампания от медиите. Какво налага платеното отразяване на предизборната кампания и какви резултати постига по отношение на политиката и политическия дебат, върху бизнеса и икономиката, върху общественото мнение и обществото?

ПРЕДЛОЖЕНИЕ от ГИСДИ
за ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПЪЛНЕНИЯ на Изборен кодекс '2014
в частта, отнасяща се до ДОСТАВЧИЦИ НА МЕДИЙНИ УСЛУГИ

	 Изборен кодекс '2014	 Предложение за изменение и допълнение
1 и 3 м	ОСПОРВАНЕ ПРИ НАРУШАВАНЕ НА РЕДА за провеждане на предизборната кампания Компетентен орган Чл. 200. (1) При нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги партиите, коалициите и инициативните комитети – чрез лицата, които ги представляват, или чрез упълномощени от тях лица може да подадат жалба в срок до 24 часа след излъчване на съответното предаване.	ОСПОРВАНЕ ПРИ НАРУШАВАНЕ НА РЕДА за провеждане на предизборната кампания Компетентен орган Чл. 200. (1) При нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги партиите, коалициите и инициативните комитети, организациите, регистрирали наблюдатели, гражданските организации, гражданите-избиратели – чрез лицата, които ги представляват, или чрез упълномощени от тях лица, може да подадат сигнал или жалба в срок до 24 часа след констатиране на съответно нарушение на реда за провеждане на предизборна кампания.
2 и 3 м	Чл. 200. (2) Жалбата се подава до: 1. Централната изборителна комисия за доставчик с лицензия или регистрация с национален обхват, както и когато нарушението е извършено в повече от един изборен район;	Чл. 200. (2) Жалбата, сигнала се подава до: 1. Централната изборителна комисия за доставчик на медийна услуга с национален обхват и онлайн новинарски услуги както и когато нарушението е извършено в повече от един изборен район;
3 и 3 м	2. Районната изборителна комисия или Общинската изборителна комисия по седалището на доставчика, когато доставчикът има лицензия или регистрация с регионален или местен обхват.	2. Районната изборителна комисия или Общинската изборителна комисия по седалището на доставчика, когато доставчикът е с регионален или местен обхват на разпространение.
4 и 3 м	Чл. 200. (4) Компетентната изборителна комисия разглежда жалбата в срок до 24 часа от получаването ѝ, а в изборния ден незабавно, и постановява решение.	Чл. 200. (4) Компетентната изборителна комисия разглежда жалбата, сигнала в срок до 24 часа от получаването ѝ, а в изборния ден незабавно, и постановява решение.

	 Изборен кодекс '2014	 Предложение за изменение и допълнение
5 Д О П		Допълнение – нова алинея (5) Компетентната избирателна комисия регистрира жалбата, сигнала в публичен електронен регистър на жалби и сигнали незабавно след получаването и своевременно публикува своето решение и отразява движението по делото.
6 Д О П	Уведомяване за ПЛАТЕНО СЪДЪРЖАНИЕ Чл. 179. При излъчване, публикуване и разпространение на платени форми на отразяване на предизборната кампания доставчиците на медийни услуги ги отделят чрез визуални, звукови или пространствени средства и указват по подходящ начин, че материалът е платен.	Уведомяване за ПЛАТЕНО СЪДЪРЖАНИЕ Допълнение към чл. 179 (2) Доставчиците на медийни услуги публикуват на своята интернет страница, заедно с условия, ред, време и тарифи за платено отразяване на предизборната кампания, избраният от тях визуален, звуков или аудио-визуален знак за обозначаване на платеното съдържание. (3) Знакът задължително включва надпис или звуково съобщение „Платен материал“.
7 Д О П	ПЕЧАТНИ МЕДИИ И ОНЛАЙН НОВИНАРСКИ УСЛУГИ	ПЕЧАТНИ МЕДИИ И ОНЛАЙН НОВИНАРСКИ УСЛУГИ Допълнение – нов член (1) Във връзка с предизборната кампания печатните медии и онлайн новинарски услуги може да използват платени и безплатни форми на отразяване на предизборната кампания на партиите, коалициите и инициативните комитети, регистрирали кандидати.
8 Д О П		Допълнение – нов член (2) В търговска реклама се забранява да се отправят политически внушения в полза или във вреда на една или друга партия, коалиция или инициативен комитет или кандидат.
9 И З М	Чл. 187. Печатните медии и онлайн новинарските услуги предоставят едни и същи условия и цени на всички партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати, които се обявяват на интернет страницата им не по-късно от 40 дни преди изборния ден и се изпращат незабавно на Сметната палата и на Централната избирателна комисия. Заплащането се извършва предварително.	Чл. 187. (1) Печатните медии и онлайн новинарските услуги предоставят едни и същи условия, ред и цени на всички партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати за платено отразяване на предизборната кампания, които се обявяват на интернет страницата им не по-късно от 40 дни преди изборния ден и се изпращат незабавно на Сметната палата и на Централната избирателна комисия. Заплащането се извършва предварително.

	 Изборен кодекс '2014	 Предложение за изменение и допълнение
1 0 Д О П		Допълнение – нова алинея (2) Печатна медия или онлайн новинарска услуга, която не обяви в указания срок условия, ред и цени за платено отразяване на предизборната кампания няма право да сключва договори за платено отразяване с политически партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати.
1 1 Д О П		Допълнение – нов член (1) Печатните медии и онлайн новинарски услуги носят редакционна отговорност за съдържанието на разпространяваните от тях материали, свързани с предизборната кампания.
		(2) Длъжни са да не допускат създаване, предоставяне за разпространение или разпространение на материали, нарушаващи правото на свободно изразяване на мнение, на информация, запазване на тайната на източника на информация, защита на личната неприкосновеност на гражданите, както и на материали, внушаващи национална, политическа, етническа, религиозна и расова нетърпимост, възхваляващи или оневиняващи жестокост или насилие, противоречащи на добрите нрави или такива с участие на деца, неблагоприятни за деца или създаващи опасност от увреждане на физическото, психическото, нравственото и/или социалното развитие на децата. (3) Печатните медии и онлайн новинарските услуги не носят отговорност за разгласени сведения и за тяхното съдържание, когато те са: 1. получени по официален ред; 2. цитати от официални документи; 3. точно възпроизвеждане на публични изявления. (4) При цитиране на документи не се допускат изменения. (5) Новините като информационни факти трябва да бъдат разграничавани от коментарите към тях.
1 2 Д О П	ТЪРГОВСКИ ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ	ТЪРГОВСКИ ЕЛЕКТРОННИ МЕДИИ Допълнение – към чл. 198 (6) Търговски доставчик, който не обяви в срок на условията за платено отразяване на предизборната кампания няма право да сключва договори за платено отразяване с политически партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати.

	 Изборен кодекс '2014	 Предложение за изменение и допълнение
1 3 Д О П		Допълнение – нов член (1) Търговските доставчици на медийни услуги носят редакционна отговорност за съдържанието на разпространяваните от тях медийни услуги, свързани с предизборната кампания. (2) Длъжни са да не допускат създаване, предоставяне за разпространение или разпространение на предавания в нарушение на принципите не чл. 10 от ЗРТ, внушаващи национална, политическа, етническа, религиозна и расова нетърпимост, възхваляващи или оневиняващи жестокост или насилие, или такива, в които участват деца и са неблагоприятни или създават опасност от увреждане на физическото, психическото, нравственото и/или социалното развитие на децата. (3) Доставчиците не носят отговорност за разгласени сведения и за тяхното съдържание, когато те са: 1. получени по официален ред; 2. цитати от официални документи; 3. точно възпроизвеждане на публични изявления. (4) При цитиране на документи не се допускат изменения. (5) Новините като информационни факти трябва да бъдат разграничавани от коментарите към тях.
1 4 и 3 М	МОНИТОРИНГ на печатни медии и онлайн новинарски услуги чл. 57. (1) Централната изборителна комисия: 23. контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват ;	МОНИТОРИНГ на печатни медии и онлайн новинарски услуги чл. 57. (1) Централната изборителна комисия: 23. контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги;
1 5 и 3 М	24. за осъществяване на контрола по т. 23 и установяване на нарушения от доставчиците на медийни услуги изисква информация от Съвета за електронни медии за извършения специализиран мониторинг, чийто обем и параметри се определят по споразумение между комисията и Съвета за електронни медии, сключено преди откриване на предизборната кампания,	24. за осъществяване на контрола по т. 23 и установяване на нарушения от доставчиците на медийни услуги – радио и телевизия , изисква информация от Съвета за електронни медии за извършения специализиран мониторинг, чийто обем и параметри се определят по споразумение между комисията и Съвета за електронни медии, сключено преди откриване на предизборната кампания, независимо от териториалния обхват на програмите; в случай че мониторингът се отнася до дос-

	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 до компетентната избирателна комисия;	тавчик на медийни услуги, който не е с национален обхват, комисията изпраща информацията от мониторинга до компетентната избирателна комисия;
16 Д О П		Допълнение 24.1. за осъществяване на контрола по т. 23 и установяване на нарушения от печатни медии и онлайн новинарски услуги, възлага специализиран мониторинг в определен обем и параметри на българска неправителствена организация, регистрирана за участие с наблюдатели и изисква своевременна информация за дейността на печатните медии и онлайн новинарски услуги в предизборната кампания.

ГИСДИ отправя това свое конкретно и изпълнимо предложение до ЦИК (Централна избирателна комисия), до Президента на Република България, до основните политически партии, до СЕМ (Съвет за електронни медии), до депутати, които активно работят по проблематиката на регулацията на медийните услуги.

Надяваме се, че ще намерим партньор в това наше усилие, за да се направи съответна законодателна инициатива, съгласно законовите процедури за такава.

Сегашния Изборен кодекс може да бъде съществено подобрен и оптимизиран неговото практическо действие, чрез посочените и предложените по-горе „дребни“ корекции и допълнения.

София, 30 юни 2014

Проф. Михаил Мирчев
Председател на ГИСДИ

Д-р Катя Михайлова
Медиен експерт
Ръководител на „Медиен мониторинг“ на ГИСДИ