

КОМУНИКАЦИОННИТЕ ПРАВА В МЕДИИТЕ И ПОЛИТИЧЕСКОТО СЛОВО

Христина Бахова

COMMUNICATION RIGHTS IN THE MEDIA AND POLITICAL SPEECH

Hristina Bahova

Abstract: The article is to present freedom of expression and the right to information in the context of media pluralism and mechanisms for the effective realization of these rights especially in the field of electronic media. Attention is drawn to free political debate and legal regulation in the media.

Key words: freedom of expression, right to information, media, political speech

Между масовите медии и политиката, в частност комуникационните права на гражданите, касаещи политическата сфера на обществения живот, съществуват комплексни взаимовръзки на влияние. Представянето, изобразяването на действителността е сферата, където двете системи се срещат. Медиизирането на политиката и политическите интереси, което е черта на информационното общество, означава, че има подчинение на политиката на условията на масовите медии. Паралелно явление е политизирането на масовите медии, което води до максимално отдалечаване от задължението за неутралност при ролята на медиите да информират и пресъздават социалната реалност, която е обект на наблюдението им. В съвременния свят политическата система трябва да бъде по-скоро разбрана като медийно опосредствана, отколкото като социално детерминирана, което води до промяна в същностните конструкции на медийната теория, като например какво обхващат политическите функции на медиите и какви са възможностите им за политическо и комуникационно въздействие.¹

Средствата за масово осведомяване служат за осъществяване на комуникация между уп-

равленските структури на обществото и гражданите. Електронните медии са важен социален фактор за размяна на идеи и средство за формиране на обществено мнение. Те са значимо средство за осъществяване на свободата на словото и правото на информация като основни конституционни права на гражданите, регламентирани в чл. 39, 40, 41 от Конституцията на РБ и в чл. 10 от Европейска Конвенция за защита правата на човека.² Трите конституционни разпоредби, които са предмет на тълкуване в Решение на КС № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г., в своята съвкупност се отнасят до комуникационните права и свободи на гражданите. Според Конституционния съд носители на тези права – съобразно конкретната хипотеза могат да се явят както индивидът, така и обществеността.

Съгласно чл. 39, ал. 1 от КРБ всеки има право да изразява мнение и да го разпространява. Средствата за това не са изброени изчерпателно. Посочено е, че изразяването може да се осъществява чрез слово, звук изобразение или по друг начин. С развитието на новите технологии съответно и начините на изразяване на мнение ще се усъвършенстват. Втората алинея очертава ограни-

¹ **Попова, М.** Политически функции и политически образи в медиите. В: Преход в медиите и медии в преход. Дневник на Четвъртия медиен панаир „Журналисти по теория, журналисти на практика“. С.: Авангард прима, 2010, с. 2–3.

² Чл. 10, ал. 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 въведат разрешителен режим за дейността на радио- и телевизионните компании и производителите на кинематографична продукция.

ченията при упражняване на правото на мнение – защитата на правата и доброто име на другите членове на обществото и запазването на общественения ред. Чл. 40, ал. 1 съдържа програмната за всяко демократично общество забрана за цензурата. Чл. 41 урежда правото на търсене, получаване и разпространение на информация, което е основа на информационните процеси в обществото, както и ограниченията за упражняване на това право – правата и доброто име на другите граждани, националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

В Решение № 15 от 1993 г. по к. д. № 17 от 1993 г. Конституционният съд определя, че свободата на словото „стои в основата на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1) и на недопустимостта да се монополизира политическата, идеологическата и духовна сфера въобще (чл. 11, ал. 2), както и на други права (напр. правото на информация по чл. 41, ал. 1)“.

Съгласно чл. 11 от Закона за радиото и телевизията (ЗРТ) всяко мнение може да бъде изразявано свободно в медийните услуги.³ От своя страна свободата на средствата за масова информация има две измерения: свободата от намеса от страна на държавата в лицето на нейни органи в отразяването на факти и събития и свободата на журналистите в дадено средство за информация да изразяват свободно мнение.⁴ За да се разгледа осъществяването на тази свобода и оттам на комуникационните права в електронните медии⁵, е необходимо да се посочи, че основното

им деление е на обществени доставчици на медийни услуги и търговски доставчици на медийни услуги. БНТ и БНР са обществени доставчици на медийни услуги – субекти на публичното право. Търговските доставчици на медийни услуги са субекти на частното право, които не са лицензирани/регистрирани като обществени. БНТ и БНР имат допълнителни задължения, гарантиращи правото на информация на българските граждани, в сравнение с останалите доставчици на медийни услуги, които трябва да спазват общите принципи по чл. 10 от ЗРТ⁶. БНТ и БНР съгласно чл. 6, ал. 3, т. 6 от ЗРТ „отразяват различните идеи и убеждения в обществото чрез плурализъм на гледните точки във всяко от новинарските и актуално-публицистичните предавания с политическа и икономическа тематика“. Конституционният съд е имал повод да се произнесе относно журналистическата свобода, регламентирана в чл. 11, ал. 2 от ЗРТ, упражнявана в периоди на предизборна кампания. Чл. 62, ал. 1 от Закона за местните избори /отм./ въвеждаше изрична забрана по време на предизборната кампания журналисти и говорители от БНТ, БНР, Българска телеграфна агенция (БТА) и регионалните телевизионни центрове, радиостанции и местни радиовъзли да изразяват отношение към партии, коалиции и отделни кандидати, които участват в местните избори. С Решение № 15 от 13 септември 1995 г. по к.д. № 21/95 г. Конституционният съд обявява нормата за противоконституционна. Тази разпоредба противоречи на чл. 39, чл. 40

³ В Решение на ЦИК № 722-НС от 15.08.2014 г. като „медийна услуга“ се определя създаването и разпространението на информация и съдържание, предназначени за значителна част от аудиторията и с ясно въздействие върху нея, независимо от средствата и технологията, използвани за предаването им. Медийни услуги са: а) печатните медии – вестници, списания и други периодични издания; б) медиите, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи, като: аа) обществените и търговските електронни медии – лицензираните или регистрираните обществени или търговски доставчици на аудио-визуални медийни услуги или радиоуслуги; бб) онлайн новинарските услуги – електронните издания на вестници, списания, информационни агенции и други електронни издания.

⁴ Виж РКС № 7 от 1996 г. по к. д. № 1 от 1996 г., обн. ДВ. бр. 55 от 28 юни 1996 г.

⁵ Медийното право съдържа в себе си издателското право /правна регулация на печатните медии/, аудио – и аудиовизуално право /правна регулация на доставчиците на медийни аудио- и аудиовизуални услуги/, мултимедийно право /правна регулация на Интернет и други нови медии/. Виж **Николова, Р.** Медийно аудио- и аудиовизуално право. С.: Феня, 2010, с. 11.

⁶ Чл. 10. (1) ЗРТ При осъществяването на своята дейност доставчиците на медийни услуги се ръководят от следните принципи: 1. гарантиране на правото на свободно изразяване на мнение; 2. гарантиране на правото на информация; 3. запазване на тайната на източника на информация; 4. защита на личната неприкосновеност на гражданите; 5. недопускане на предавания, внушаващи нетърпимост между гражданите; 6. недопускане на предавания, които противоречат на добрите нрави, особено ако съдържат порнография, възхваляват или оневиняват жестокост или насилие или подбуждат към ненавист въз основа на расов, полов, религиозен или национален признак; 7. гарантиране на правото на отговор в програмите; 8. гарантиране на авторските и сродните им права в предаванията и програмите; 9. съхраняване на чистотата на българския език.

ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и на чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, и чл. 10 от ЕК за защита на правата на човека и основните свободи. Конституционния съд в мотивите си приема, че ограниченията, въведени в чл. 62, ал. 1 ЗМИ, фактически представляват форма на цензура върху средствата за информация, което е недопустимо.

Законодателят е свободен да изключи от кръга на предаванията по БНТ и БНР, договаряни с независими продуценти, определени категории предавания, каквито са информационните, икономическите и политическите. В този случай законоустановеният предмет на дейност не позволява на БНТ и БНР да сключват договори в посочената област с независими продуценти.⁷ Като държавно-обществени медии обаче, тези две институции не могат да не се влияят в своята дейност от регулаторните внушения на съответното действащо правителство и на управляващото политическо мнозинство.⁸ Относно търговските доставчици на медийни услуги един от основните проблеми е липсата на ограничения в областта на собствеността на медиите. Така е възможно на практика управляваща партия или коалиция да придобие контрол върху собствеността, чрез подставени лица⁹, или чрез икономическо въздействие да формира политиката на частни медиите, което да доведе до ограничаване свободата на печата или електронните медии, а оттам и на комуникационните права на гражданите, засягащи политическата сфера. Зависимостта на частните медии от външното финансиране и от рекламите ги прави икономически подчинени. По този начин правото на мнение не може да се реализира и упражни пълноценно и медиите не могат да изпълняват ефективно политическите си функции¹⁰ – изграждането на публичност, т.е. информирането от страна на медиите за особеностите на политическата система; функция на изразяването, с което се гарантира разнообразието на мнения, послания и гледни точки на всички граждани на демократичните общества, както и се налага

изискването тези политически апели да бъдат съобразени с медиаторската роля на журналистите.

Според действащото в момента законодателство именно Комисията за защита на конкуренцията е органът, който се произнася за състоянието на пазара. В Закона за защита на конкуренцията, в който отсъства самото понятие „медии“, няма никакви специални правила срещу прекомерна медийна концентрация, не са въведени никакви специални текстове за медиен плурализъм при определяне злоупотребата с господстващо пазарно положение на медийния пазар и не са въведени никакви ограничения върху собствеността на един вид медии от страна на една компания.

Контролните механизми срещу концентрацията на медии се различават много в различните страни от ЕС. В някои страни правилата за конкуренцията включват специфични разпоредби за медиите. Има редица мерки за оценката на влиянието на определена компания на пазара и ограничаване влиянието на фирмите, разпространението и дела на аудиторията, броя на лицензите, капиталовия дял и т.н. Например в Германия съгласно Десетото изменение и допълнение на Държавния договор за електронни медии (ДДЕМ) надзорните функции над дейността на частните електронни медии се прехвърлят върху четири органа: Комисията за лицензиране и надзор, Конференцията на председателите, Комисията за защита на конкуренцията в медиите и Комисията за закрила на подрастващите.¹¹ Федералният Конституционен съд счита икономическата конкуренция за недостатъчен гарант на плурализма в електронните медии. Поради особеното значение на свободата на електронните медии за свободното съставяне на мнение и на принципа за ненамеса на държавата законодателят е задължен да предотврати създаването на доминиращо мнение. Зад това изискване се крие опасението от частно вмешателство в сферата на държавната власт, прокарано чрез масмедиите. Преди и след издаването на лицензия на даден медиен оператор съответният Медиен съвет на провинцията следва да

⁷ РКС № 21 от 1996 г. по к. д. № 19 от 1996 г.

⁸ Матеева, С., Д. Топчийска. Медии и право. – В: Годишник на Нов български университет. Т. I, 2013, С., 2014, с. 100.

⁹ Политическите партии нямат право да учредяват и да участват в търговски дружества и кооперации. (чл. 22, ал. 2 от ЗПП).

¹⁰ Буркарт, Р. Наука за комуникацията. Велико Търново: ПИК, 2000, с. 279.

¹¹ Митева, С. Въведение към „Медийно право“ на Дъор и Швартман. В: Медии и демокрация: свобода, плурализъм, право. С.: Фондация „Медийна демокрация“, 2013, с. 134.

установи дали са спазени важните за частните електронни медии разпоредби относно гарантирането на многообразието на мненията. За целта медийният съвет се обръща към Комисията за защита на конкуренцията в медиите, която като орган на Медийния съвет в съответната провинция участва в процедурата по лицензиране и надзор. Правна основа за дейността на Комисията за защита на конкуренцията в медиите дават §§25 до 32 от ДДЕМ относно гарантирането на многообразието на мненията. Отправна точка за това според ДДЕМ е зрителската квота. В случай че Комисията установи доминиращо мнение, издаването на лицензия, респективно участието в дадена медия, не се допуска. Потенциална опасност от наличие на доминиращо мнение е налице в случаите, когато средногодишната зрителска квота на програмите на даден оператор достигне 30%, като при определени условия се допуска предположение за наличие на доминиращо мнение и при зрителска квота от 25%.

Друг аспект на разглежданата тема представява политическото слово от гледна точка на функционалното му значение в рамките на търсенето, получаването и разпространението на информация от гражданите, особено в контекста на все по-нарастващото значение на интернет като среда, използвана за разпространяване и достъп до информация. Липсва общоприета дефиниция на политическото слово. При широка интерпретация на политическото слово, възприета в някои държави, като политическо слово се третира всяка защита на социални и икономически права или кауза във всяка форма.¹² Според решение на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) по делото *VGT v. Switzerland*¹³ политическо слово е всяко участие във важни обществени дебати в най-широк смисъл, включително за опазване на околната среда, за защита на животните и т.н. Правото регламентира по-подробно политическото слово по време на предизборни кампании. В България продължителността на медийното присъствие в електронните медии за различните

участници в национални избори традиционно се урежда в Изборния кодекс (чл. 187–201), където липсва регламентация предизборната кампания в интернет и изобщо на комуникационните права като политически такива при реализацията им в онлайн пространството.

С развитието на комуникационното общество политическото говорене все повече се разпростира в онлайн средата на комуникация. Решение на ЦИК №722-НС от 15.08.2014г. изключва от обхвата на медийните услуги социалните мрежи – фейсбук, твитър и други подобни, и личните блогове. Онлайн социалните мрежи се определят като веб-базирана услуга, която позволява на потребителите да създават изцяло или отчасти публичен профил в ограничена система, да се свързват с определен брой други потребители, и да обменят съдържание в рамките на системата”.¹⁴

В Годишен доклад на фондацията „Медийна демокрация”¹⁵ се налага изводът, че през 2013 г. значимостта на онлайн медиите като един от основните генератори на информация и интерпретация на политическия живот в страната нараства. Политиците стават все по-активни в общуването в социалните медии. В сравнение с предходните избори за Народно събрание през 2009 г., количеството на поддържани блогове на политици намалява, но през 2013 г. политиците вече отделят повече внимание на съдържанието в блоговете си и се отнасят с повече професионално отношение към социалните комуникации като цяло. Налице са и адекватни политически изяви в микроблогинг платформата Туитър, въпреки че за сега активните политици там са по-малко. През 2013 г. все по-видими стават опитите за овладяване на онлайн медиите – както в плана на икономическата консолидация, така и в контекста на политическото влияние в посока на окрупняване на пазара.¹⁶ Наличието на законови рестрикции срещу свободата на словото в мрежата безспорно биха облагодетелствали политиците. Опити за държавно или институционално регулиране на съдържанието на блоговете има дори и в разви-

¹² **Огнянова, Н.** Политическата реклама в медиите. В: Медиите и политиката. С.: Фонд. „Медийна демокрация“, фонд. „Конрад Аденауер“, 2011, с. 59.

¹³ ECHR, *VGT v. Switzerland*, Application no. 24699/94, Judgment 21 June 2001.

¹⁴ Boyd, D. and Nicole Ellison, *Social Network Sites: Definition, History and Scholarship*. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 2007, p. 210–230.

¹⁵ Хаштагът срещу медиите: политическият възход на социалните мрежи. Български медиен мониторинг 2013, <http://www.fmd.bg/?p=8490>, достъпно на 30.11.2014 г.

¹⁶ През годината две от най-успешните медийни групи в интернет „Инвестор.БГ” и „Нетинфо.БГ” смениха собствеността си и станаха част от портфолиото на компании с позиции в телевизионния бизнес – съответно „България он ер” и „Нова бродкастинг груп”.

тите демокрации, например по време президентската кампания през 2008 г. в САЩ.¹⁷

В условията на демокрация регулирането на дейността на медиите е деликатен и сложен проблем. Обособяването на медиите не само като комуникационни, но и като икономически субекти в съвременното общество налага необходимост от прецениране на Закона за защита на конкуренцията от гледна точка на въвеждане на ясни прагове за хоризонтална и вертикална медийна концентрация по аналогия на повечето страни в ЕС, както и регулиране на вертикалната свързаност между собственици на медии и различни други продуцентски къщи, пиар агенции и т.н. Чрез политическото слово, най-вече по време на предизборни кампании, се цели да се даде възможност на избирателя да направи информиран избор между предлаганите му политически алтернативи. В този смисъл ролята на средствата за ма-

сова информация като опосредяващо звено между управленските структури на обществото и гражданите в процеса на търсене, получаване и разпространение на информация е от изключително значение. Това налага и необходимостта да се обърне внимание и на дискусиите дали и до каква степен да бъде регулирано интернет пространството. Българската блогосфера вече има потенциал в политическата комуникация, но въпросът с анонимността в интернет и трудността да се установи кой стои зад конкретни политически позиции в онлайн пространството остава открит. Дори в бъдеще да се регламентират законови ограничения за политическото слово в социалните мрежи, контролът по спазването им би представлявало изключително предизвикателство пред правоприлагането.

¹⁷ **Кирова, М.** Българската блогосфера: политическа (не)употреба.– В: Медиите и политиката. С.: Фонд. „Медийна демокрация“, фонд. „Конрад Аденауер“, 2011, с. 120.