

ПРАВЕН РЕЖИМ НА СОБСТВЕНОСТТА ВЪРХУ МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ – ОСОБЕНОСТИ И РАЗВИТИЕ

Симона Велева*

Увод

Правният режим на собствеността в медиите и в медийната среда е един от основните въпроси, чието изясняване съпътства разглеждането на свободата на словото, а правната му уредба – нейното гарантиране като ценност. Целта на всяка една такава уредба е плурализмът на мнения и гледни точки да бъде в достатъчна степен, за сметка на корпоративни и други частни интереси. Същевременно, анализът на въпроса, свързан с медийната собственост на европейско и национално ниво попада непосредствено в материята на конкурентното право и наличието или липса на концентрация са преди всичко икономически, отколкото правни въпроси. Все пак в духа на принципа на чл. 19, ал. 2 от Конституцията и на наличието на уредба, която предотвратява прекомерната концентрация, която касае пазара на комуникации, целта на конкурентното право е да защити не само конкретните пазарни икономически отношения, но също така да гарантира демократичния комуникационен ред (Ariño, 2004, p. 97). Наличието на медиен плурализъм е основен белег и предпоставка за реална демокрация, при която обществото прави информиран и компетентен избор и може да чуе всички гледни точки (Hallin, Mancini, 2004, p. 26). Значението, което има този тип конкуренция, е разпознато и от Европейския съюз, който в Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 относно контрола върху концентрацията между предприятия [1] посочва, че държавите членки могат да предприемат необходимите мерки за защита на законни интереси, различни от тези, които са предвидени в самия регламент, и които са съвместими с общите принципи и другите разпоредби на правото на Общността. Изрично се посочва, че обществената сигурност, плурализмът на медиите и нормите на общественото поведение се считат за законен интерес по смисъла на регламента (чл. 21, параграф 4). От своя страна, Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) постановява в свое решение, че както често е отбелязвал, няма демокрация без плурализъм и че за да се гарантира истински плурализъм в аудиовизуал-

* Симона Велева, доктор по конституционно право, Американски университет в България, email: simona.veleva@yahoo.com

ния сектор в едно демократично общество, не е достатъчно да се предвиди съществуването на няколко канала или теоретичната възможност на потенциалните оператори да имат достъп до аудиовизуалния пазар. Необходимо е освен това да се осигури ефективен достъп до пазара, за да се гарантира разнообразието на цялостното съдържание на програмите, като се отразят, доколкото е възможно, разнообразието от мненията, възникнали в обществото, към което са насочени програмите. За Съда това означава, че в такъв чувствителен сектор като аудиовизуалните медии, освен негативното задължение за ненамеса, държавата има позитивното задължение да създаде подходяща законодателна и административна рамка, която да гарантира ефективен плурализъм [2]. В различните държави в Европа е разработен различен подход, но най-често за наличието на медийна концентрация следи не общия регулаторен орган, натоварен със защитата на конкуренцията, а медийният регулатор или законодателството предвижда определена форма на сътрудничество между двата органа.

От друга страна, следва да се представи и обсъди и аргументът против наличието на антиконкурентно законодателство в областта на медиите. Той е свързан със съображението, че регулирането на конкуренцията и мерки, насочени към предотвратяване на медийна концентрация могат да бъдат наложени единствено на местни играчи, които след това се сблъскват с „двойна санкция“. От една страна те трябва да се конкурират с (нерегулирани) глобални играчи, и огромни икономически сили, а от друга трябва да спазват вътрешните правила, които ограничават националния разрешителен режим и дори могат да застрашат съществуването им. Този аргумент със сигурност е валиден в някои сегменти от медийната индустрия, които са силно изложени на европеизация или дори глобализация (като VOD [3]) и в които заплахата за устойчивостта на предоставянето на местно съдържание е реална. В тези случаи обаче, се противопоставя насрещният аргумент, че средствата за защита следва да са в общоевропейското (и трансатлантическото) хармонизиране на правилата, вместо напълно да се не се въвеждат тези правила. От друга страна, не може да се подкрепи разбирането, че не следва да има законодателство насочено към нелоялна конкуренция в областта на медиите, особено по отношение на някои сегменти от медийната индустрия, като например радиото, което продължава да се характеризира по отношение на потреблението най-вече с преимуществената собственост на местните играчи. Освен това, по отношение на разпространението му, обосновано от оскъдните ресурси на наличните честоти, по никакъв начин не могат да бъде сравнявано с практически неограничената наличност на ресурси на пазари, основаващи се на разпространение чрез IP, като например музика или VOD.

Цел и задачи на изследването, оригиналност

Целта на изследването е да представи общ анализ на правния режим на собствеността в медиите в България, като разгледа свързаните с него проблеми и възможните решения. За постигане на целта, изследването си поставя няколко основни задачи. На първо място ще бъде направен кратък сравнителноправен обзор на възможните подходи за уредба на режима на медийната собственост в отделни европейски държави. На следващо място, ще бъдат очертани основните проблеми, свързани с уредбата на режима на медийна собственост в България. Следваща задача на изследването е да се дадат критични бележки и да се представят изводи и да се направят предложения, насочени към подобряване на действащата правна уредба. Значението на материала е свързано с по-доброто разбиране и анализ на поставения проблем, като е насочено към академичната общност и на действащите юристи при прилагане и използване на новоприетата уредба в сферата на медийната собственост и нейния правен режим. Материалът има своята оригиналност и значимост, тъй като представлява единственото изследване, посветено на български език на поставения проблем и по-специално от приемането на новия Закон за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги.

Използвана методология

Ето защо използваните методи са на първо място сравнителноправния метод, а на следващо системния и структурно-функционалния метод. Избраният подход е продиктуван от нуждата от въвеждане в темата и представяне на възможните подходи за уредба на обществените отношения в сферата на медийната собственост, които макар и по същината си пазарни, да имат изключително значими обществени и политически последици, което налага нуждата от определена политика на държавата с конкретна правна уредба. Разгледаните примери за правен подход в разгледаните държави са подрани с оглед на тяхната значимост и влияние, както и поради заимстваното им от други държави.

Правен режим на медийната собственост – възможни подходи

В своя резолюция от 2015 г. Парламентарната асамблея на Съвета на Европа подчертава, че „прозрачността на собствеността в медиите е необходима, за да даде възможност на обществеността да формира мнение относно ценността на информацията, идеите и мненията, разпространявани от медиите” [4]. Освен това, в нея се „подчертава, че с оглед на свободата на печата е необходимо да е налице независимост от страна на политическата и икономи-

ческата власт, която включва равно третиране независимо от редакционната насоченост; отново изтъква, че е важно да се запази журналистиката, която се възползва от механизми, възпрепятстващи концентрацията в отделни, монополни или почти монополни групи, като по този начин се гарантират свободната конкуренция и редакционното многообразие; призовава държавите членки да приемат и приложат регламент за собствеността на медиите, така че да се избегне хоризонталната концентрация на собствеността в медийния сектор, непряката собственост на медиите и собствеността, обхващаща различни медии, както и да се гарантират прозрачността, оповестяването и лесният достъп за гражданите до информацията относно собствеността на медиите, източниците на финансиране и управлението; подчертава, че е важно да се прилагат подходящи ограничения относно собствеността на медиите от страна на лицата, заемащи публична длъжност, както и да се гарантират независимият контрол и ефективните механизми за осигуряване на спазването с цел предотвратяване на конфликтите на интереси и кадровите въртележки; счита, че е от съществено значение да има независими и безпристрастни национални органи, за да се обезпечи ефективният надзор на сектора на аудио-визуалните медии” [5]. Въпросът за притежанието на медии и наличието на концентрация обикновено се разглежда спрямо следните шест основни инструмента: уредба на хоризонталната концентрация чрез ограничаване на лицензиите за телевизионни и радиопредавания; регулиране на хоризонталната концентрация чрез ограничаване на процента акции, които могат да бъдат собственост на доставчик на услуги в друг доставчик на услуги; уредба на вертикалната концентрация чрез ограничаване на собствеността върху акции в свързани дейности в същия сегмент от медийната индустрия (нагоре или надолу по веригата); регулиране на диагоналната концентрация чрез ограничаване на собствеността върху акции в други сегменти на медийната индустрия; регулиране на географската концентрация чрез ограничаване на лицензиите за радио- и телевизионни права, притежавани от доставчици на услуги с различни зони на покритие (обикновено национални, регионални и местни); регулиране на дела на аудиторията чрез въвеждане на някои мерки, когато даден телевизионен оператор надхвърля определено ниво на аудиторията [7].

В някои държави като Австрия например, уредбата на медийната концентрация е изключително подробна. Тя прилага почти всички от изброените подходи при проверката на наличие на медийна концентрация. Възприето е разбирането, че с изключение на случаи на техническо неизбежно вливане, лицата от една и съща медийна група не могат да предлагат на една и съща част от федералната територия определена комбинация от цифрови и аналогови радиоканали и телевизионни канали (по два). Телевизионните оператори се считат за принадлежащи към една и съща медийна група, когато

притежават повече от 25 на сто от акциите или от правото на глас или упражняват доминиращо влияние (§244 от Търговския закон на Австрия [6]). Наред с това, в Австрия има и подробни разпоредби за радиоразпръскването, телевизионните оператори и ежедневниците, като не може да се концентрира влияние над 30 % от покритието на населението чрез кабелната мрежа. Важат и общите разпоредби на антитръстовия закон (Kartellgesetz) (Vitz, 2008, S. 48-94).

В Швейцария правилото е, че по отношение на концентрацията на собственост, се прилага количествен критерий, според който се ограничава собствеността до така нареченото правило „2 + 2” – операторът на телевизионни програми може да придобие максимум две телевизионни лицензии и две лицензии за радиоразпръскване. По отношение на концентрацията на съдържание, се прилага качествен критерий, който ограничава предоставянето на лицензии на телевизионен оператор, който не застрашава разнообразието от мнения и предложения. В допълнение към тези ограничения, ако има няколко кандидати за един лиценз, предпочитание се дава на кандидата, който е най-способен да изпълни мандата. Ако няколко кандидати по същество са еквивалентни от тази гледна точка, предпочитанието се дава на кандидата, който най-добре отговаря на възможността да гарантира разнообразието на мнения и разнообразието от предложения (Trappel, Perrin, 2006, S. 109-138).

В Германия излъчването се регулира в отделните 16 провинции, като всяка провинция има свой медиен закон и свой собствен регулаторен орган. Регулаторните органи към момента са 14, поради сливането между органите на Берлин и Бранденбург и между тези на Хамбург и Шлезвиг-Холщайн. Радио излъчването е напълно регламентирано на нивото на провинциите (няма национални радиоразпръскватели), докато телевизионното излъчване е регулирано както на равнище провинции, така и по силата на Договора за излъчване между отделните провинции (Rundfunkstaatsvertrag –RStV). На национално ниво действа единен център за съвместно управление (Die Medienanstalten – DLM), създаден от медийните органи на провинциите, чиято функция е да сътрудничи в различни съвети за вземане на решения и чрез комисиите, координиращи и съгласуващи въпроси на национално равнище. Основната задача на DLM е регулирането на частното радиоразпръскване с национален обхват, което означава лицензиране, мониторинг и надзор на програмите, но и контрол на медийната концентрация. За тази цел е създадена специална Комисия за концентрация в медиите (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich – KEK), която има за задача да наблюдава и да налага спазването на разпоредбите относно медийната концентрация и медийния плурализъм на Договора за излъчване между провинциите. Освен съществуването на специален орган, отговорен изклю-

чително за въпроси, свързани със концентрацията на медиите, другата основна специфика на германската регулаторна рамка е нейното почти изключено разчитане на праговете на акциите на аудиторията. Няма ограничения за хоризонталната, вертикалната или диагоналната концентрация, докато доставчикът на услуги не придобие господстващо положение. Позовавайки се на Юрген Хабермас, „власт над мнението” означава, според КЕК, „планираното и успешно влияние на доставчиците на медийно съдържание върху процеса на формиране на индивидуалното и общественото мнение” (Habermas, 2008, S. 174). Над прага на среден годишен дял на аудиторията от 30%, се предполага, че се придобива такава доминираща сила, към която КЕК трябва да се справи чрез различни мерки. Същата презумпция се прилага, когато доставчикът на услуги има господстващо положение на друг свързан с медиите пазар и достига общ дял от 25%, или когато цялостната оценка на неговите дейности в телевизията и свързаните с медиите пазари показва, че влиянието върху формирането на мнение, получено в резултат на тези дейности, съответства на това на доставчик на услуги с дял от 30% от аудиторията. Също така, ако даден доставчик на услуги достигне средно годишно аудиторен дял от 10% с общ канал или информационно ориентиран тематичен канал, то той трябва да разпредели времето за излъчване на независими трети страни (Lassl, 2013, S. 21-51). Има задължение за публикуване на действителния собственик на дяловите участия в издателства (Николова, 2016, с. 131-132).

В Норвегия в Закон за собствеността върху медиите (Medieeierskapsloven) е предвидено, че медийният регулатор отговаря за непрекъснат надзор и наблюдава пазарните условия и собственост в печата, телевизията, радиото и електронните медии, допринася за създаването на по-голяма отвореност, осведоменост и познаване на собствеността в норвежките медии и взема решения, като може да се намеси срещу придобиване на дялово участие в предприятия, които оперират с печата, телевизията или радиото при определени условия.

В Италия действа Закон № 177 от 31 юли 2005 г., с който се урежда задължението за информиране на регулаторния орган и публикуване на информация за действителния собственик на медиите [8]. Поддържа се публичен регистър, в който с подробности и в детайли са посочени собствениците на отделните медии. В Португалия в Закона за телевизията от 2007 г. (Lei da Televisão) са предвидени разпоредби за гарантиране на прозрачността на медийната собственост и управление. Всякакви промени на собствеността и на управляващите и административните органи задължително се обявяват на интернет страниците на телевизиите, като сходни са разпоредбите и за собствеността на радиата (Lei da Rádio). Във Франция например, всяка пуб-

ликация трябва да бъде подписана и да е ясно кой е нейният автор и издател, както и да се уведомява аудиторията за прехвърляне на дялови участия и т.н.

Представените примери показват, че в различните държави в Европа е предвидена уредба, която независимо от своите особености, въвежда регулация както в законодателството, уреждащо обществените отношения в сферата на конкуренцията, така и самостоятелно в сферата на медиите (Градинаров, 2016, с. 31 и сл.). Регулаторните медийни органи имат редица правомощия, а самите медии са длъжни да декларират информация, свързана с придобиването, продажбата, заетостта, отговорните лица, управлението и дяловите участия на отделните медии. В общ план, правото на обществото да е наясно с действителни (Вълков, 2018, с. 100-108) те собственици и лица, които могат да окажат влияние над дадена медия е от изключително значение и е част от правото на информация. Подкрепя се тезата, че пазарът и публичната сфера си противодействат при съграждане и разпадане на идентичности (Филева, 2018, с. 36 и сл.). Динамиката на пазара е ориентирана най-вече към извличане на печалба. Ето защо, действителната собственост не трябва да се крие зад търговската тайна или защитата на личните данни. В цифровата ера обществото трябва да може да провери и осветли собствеността на тези медии и държавата трябва да се погрижи и да гарантира, че обществен ресурс под каквато и да е форма няма да бъде насочван към ръцете на едни и същи лица. Плурализмът на мнения може да се гарантира само с плурализъм на финансирането и плурализъм на собствеността.

Проблеми, свързани със собствеността върху медиите в България

Това важи с особена сила и за България, където ситуацията със собствеността върху медиите има свои специфики и сериозни проблеми. Едва през 2018 година законодателят опита да преодолее липсата до този момент на единна и синхронизирана уредба на обществените отношения, свързани с медийната собственост. В националното законодателство има частична уредба в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), като в чл. 18 е уреден достъпът до обществена информация по отношение на средствата за масова информация. Според закона обществената информация за средство за масова информация е по отношение на лицата, които участват в управлението или осъществяват контрол върху управлението или дейността му, икономически свързани лица, както и тези, които са непосредствено заети в него и участват във формиране на редакционната му политика. Обществена информация е и тази, която се касае до направени изявления за обществените цели на средството за масова информация, както и принципите или вътрешните механизми, които прилага то за гарантиране на достоверността и обективността на изнасяната информация, както и финансовите резултати

на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция. В закона е предвидена и целта на достъпа до обществена информация за средствата за масова информация, а именно този достъп да се осъществява при спазване и балансиране на принципите за прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личните данни, търговската тайна и тайната на източниците на средствата за масова информация, пожелали анонимност (чл. 19 ЗДОИ). Не са предвидени административно-наказателни санкции при непредоставянето им, като нито Съветът за електронни медии (СЕМ), нито друг административен орган следи за спазването, прозрачното и надлежно предоставяне на тази информация (Николова, 2016, с. 134). В бъдеще е препоръчително такива санкции да се предвидят, както и да се вмени задължение за публикуване на информацията на сайтовете на отделните медии, веднъж поискана по реда на ЗДОИ.

Все пак, най-обхватна и подробна е уредбата на собствеността на електронните медии. Непредоставянето ѝ представлява пречка за издаване на лицензия по реда на Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). Не могат да кандидатстват за лицензия физически лица – еднолични търговци и юридически лица, които не могат да докажат собствеността на имуществото си или на капитала, както и юридически лица, в които физически лица – едноличните търговци и юридическите лица, които не могат да докажат собствеността на имуществото си или на капитала, или съдружниците или акционерите в тях, притежават дялово участие (чл. 105, ал. 4, т. 3 и 4 ЗРТ). Кандидатите за лицензия трябва да предоставят на Съвета за електронни медии още документи, като удостоверение за актуално състояние, а чуждестранните лица – съответния документ, издаден не по-рано от един месец преди датата на подаване на заявлението, документи, доказващи произхода на капитала за последните три години назад, включително заверен счетоводен отчет, считано от датата на подаване на документите и списък на медийните предприятия, в които са акционери или съдружници. Освен това СЕМ поддържа и публичен регистър, който има пет самостоятелни раздела за програмите, от кого са създадени и къде се разпространяват. В него се съдържа подробна информация за лицата, които упражняват контрол върху управлението на операторите. На страницата на СЕМ има информация за поименното разпределение на собствеността в електронните медии.

Правен режим на уредбата на медийната собственост на печатните медии

Основният проблем остава уредбата на медийната собственост на печатните медии и най-вече информация и публични данни, както и ефективни гаранции за защита срещу концентрация на комбинация от разпространи-

телска мрежа и издателски дружества. Опит за въвеждане на по-подробна и целесъобразна уредба от страна на законодателя се направи със Закона за изменение и допълнение на Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения от 2018 г. Един от проблемите обаче е, че като всеки закон, самият Закон за задължителното депозиране на печатни и други произведения (ЗДПДП) има определен кръг обществени отношения, които регулира. В самия ЗДПДП се посочваше, че неговият предмет е да определя основанията и реда на депозиране на печатни и други произведения, създадени и тиражирани в страната, или отнасящи се до нея с цел да бъдат съхранени като част от националното културно наследство. Неговите основни цели и задачи, преди изменението му бяха свързани с депозирането на печатни и други материали с цел да се осигурят пълни колекции от тях и да бъдат запазени като част от националното културно наследство, осигуряване на обществен достъп до депозирани печатни и други произведения, изготвяне, обнародване и разпространение на библиографска информация, предоставяне на законоустановената статистическа информация на компетентните органи (чл. 2). Въпреки това, именно в него законодателят реши да въведе липсващата уредба по отношение на собствеността на печатните медии. С изменението се промени и името на закона, като понастоящем вече е Закон за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги (ЗЗДПДПОРДМУ). По този начин, и с промяната на чл. 1 от закона, който урежда неговия предмет, като се добави, че “законът урежда и реда за обявяване на информация за разпространителите на периодични печатни произведения и доставчиците на медийни услуги”, се компенсира донякъде внасяне на изменения в закон, който по същината си е предназначен да регулира друг кръг обществени отношения, различни от режима на собствеността върху медиите. Все пак, общият подход на промяната на името и предмета на закона в хода на законодателния процес, без надлежна оценка на въздействие по отношение на подобна промяна, следва да бъде критикувано от гледна точка на законодателната техника.

В ЗЗДПДПОРДМУ се измени досегашният чл. 7а, който беше въведен през 2010 г., според който издателят на произведения в Република България периодични печатни произведения публикува в първия брой за всяка календарна година информация, идентифицираща действителния му собственик. С измененията от 2018 г. параграф 1, т. 10 от ДР препраща към понятието за действителен собственик по смисъла на § 2 от допълнителните разпоредби на Закона за мерките срещу изпирането на пари. Според нея 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 наред с това отговарят на едно от няколко условия, които предвижда законът. Те са свързани най-вече с притежание на процент на акциите пряко или косвено в някое от тези дружества. 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.

С новите промени в ЗЗДПДПОРДМУ се въвежда нов чл. 7б, според който разпространителите и продавачите на печатни издания са длъжни да декларират в Министерството на културата действителния си собственик, както и броя на обекти на продажба на дребно, които използват в търговската си дейност. Ако лицето използва повече от 1/3 от всички деклариранни обекти за продажба на дребно в страната, Министерството на културата уведомява Комисията за защита на конкуренцията. С това за разпространителите се въвежда сходно правило на въведеното с чл. 7а през 2010 за издателите. Наред с това се предвижда, че доставчиците на медийни услуги ежегодно до 30 юни подават в Министерството на културата декларация по образец, утвърден от министъра на културата, която идентифицира действителния им собственик и съдържа информация дали действителният собственик заема публична длъжност, както и за всяко получено финансиране през предходната календарна година, неговия размер и основание, включително данни за лицето, извършило финансирането. Законът предвижда и, че когато лицето, което фактически контролира съдържанието на медийната услуга и/или редакционната политика, е различно от действителния собственик на доставчика на медийна услуга, това обстоятелство се обявява в декларацията. Не става явно обаче, с какви способности разполага Министерството на културата или друг орган за идентифициране на разминаване между действителния собственик и лицето, което фактически контролира съдържанието на медийната услуга или редакционна политика. Липсата на ясна дефиниция би могла да доведе до възможност за произвол и широко тълкуване на закона.

Предимство на новата уредба е, че се предвижда, че в декларацията се посочват всички договори и тяхната стойност, сключени от доставчика на медийна услуга през предходната календарна година с държавни или местни органи или дружества с държавно или общинско участие в капитала, включително в резултат на обществени поръчки, с политически партии, рекламните договори с лица, осъществяващи дейност, подлежаща на регу-

лация, както и договорите, по които е получено финансиране със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове или от други международни финансови институции и донори. Органът, който създава и поддържа публичен регистър, е Министерство на културата. Това разбиране на законодателя следва да бъде критикувано, тъй като част от изпълнителната власт, на Министерството на културата се вменяват редица правомощия, с които правителството би могло да упражнява натиск и да репресира медиите и медийните собственици. Съветът за електронни медии, а не Министерство на културата следва да бъде компетентният орган, който да води регистър по отношение на доставчиците на медийни услуги, тъй като СЕМ е независим експертен орган, който би бил много по-подходящ, включително по отношение на административния си капацитет и човешкия си ресурс. Наред с това, остава неразрешен въпросът за хипотези, в които една медия се издържа от множество дарения на символична стойност от множество дарители, включително и анонимни. Препоръчително е да се предвиди изключение при декларирането на финансиране под определена минимална сума, когато е дарена от едно лице еднократно за календарната година. В противен случай, малките медии, разследващи журналисти или блогъри, които се издържат единствено от дарения, биха били значително затруднени, като това би могло дори да обезсърчи дарителите.

Все пак, заслужава да се отбележи, че доставчиците на медийни услуги са длъжни да посочват данните за действителния си собственик и в интернет-страницата на съответната медия или издание. Това изискване не е скрепено със санкция, но е промяна в положителна посока. Със санкция е скрепено обаче, задължението за подаване на декларация. Лице, което не подаде някоя от декларациите или подаде декларация с невярно съдържание, се наказва с глоба или имуществена санкция от 10 000 до 15 000 лв., а при повторно нарушение санкцията е от 20 000 до 30 000 лв. Макар да са необходими санкции, тяхната долна граница е необосновано висока. Поставяне на долна граница от 10 000 лв. за първо нарушение и 20 000 лв. за второ не просто е непропорционална, а е застрашава сериозно свободата на словото и може да доведе до непоправими последици и цензура. Административният орган следва да има възможност да прави преценка за степента на нарушението и да отправя насоки и указания преди да наложи такива огромни глоби, особено предвид минималната работна заплата в България, която към момента е 20 пъти по-ниска от минималната граница за първо нарушение и на трите задължения. Компетентният орган е Министерството на културата. Една от основните критики към промените от 2010 г., с които се въведе изискване актовете за установяване на нарушенията да се съставят от длъжностни лица в Министерството на културата е, че няма изработен механизъм и ред, по който на първо място да се установяват и на второ

санкционират нарушителите. С новите изменения този проблем не е разрешен. Издаването на наказателни постановления без надлежна процедура за установяване на нарушението и то в ръцете на орган на изпълнителната власт, който не е независим, както е Съветът за електронни медии, създава опасност от наличие на репресия от страна на държавата върху медиите.

С промените в закона се въвежда и понятие за „финансиране“, според което това е всяко безвъзмездно получаване на парични средства или имущество и/или всяко друго получаване на парични средства, независимо от използваната правна форма, извън приходите от обичайната дейност на доставчика на медийни услуги, както и всички получени заеми и банкови кредити. В първоначално внесенния законопроект банковите кредити биват изключени от обхвата на понятието, но след остри критики от журналистическото и академично съсловие, те биват включени.

Откъслечна уредба има и в закона за икономическите и финансовите отношения с дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, контролираните от тях лица и техните действителни собственици от 2016 г., като някои негови недостатъци бяха преодоляни с изменения от 2018 г. във връзка с новия ЗЗДПДПОРДМУ. В него се посочва изричната забрана за дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, и на контролираните от тях лица се забранява пряко и/или косвено да учредяват или придобиват участие в лице, издател на периодични печатни произведения, когато процентът на участие предоставя 10 или над 10 на сто от правото на глас в общото събрание на юридическото лице. Въпреки това, има изключение и всъщност законът постановява, че те могат да учредяват или придобиват участие, тогава когато дружеството, в което пряко или косвено участва дружество, регистрирано в юрисдикция с преференциален данъчен режим, е издател на периодични печатни произведения и е представило информация за действителните собственици – физически лица, по реда на Закона за задължителното депозирание на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги.

Изборът на законодателна техника и на законодателен подход следва да бъде подложен на критика. Предвидената обща забрана със санкция в размер от 100 000 до 500 000 лв., явно може да бъде преодоляна, ако се предостави декларация за действителния собственик към министерството на културата (Велева, 2020, с. 257 и сл.).

Постигнати основни резултати

Всички тези особености дават ясна индикация, че обществените отношения, свързани със прозрачността и информирането на обществото по отношение на собствеността върху медиите в България имат нужда от по-добре

систематизирана и единна уредба и координация между компетентните органи, пропорционални санкции, основани на принципите на Конституцията и гарантиращи свободата на словото като ценност. Все пак са похвални опитите на законодателя да уреди тези обществени отношения, по отношение на които години липсваше уредба. Държава, в която медийната собственост не е ясна и тя не може да осъществи контрол върху нейното притежаване, а обществеността не може да получи бърза, конкретна и безплатна информация в XXI в., се отклонява от принципа на върховенство на правото, като такъв проблем в наглед специфична област, има дълготрайно отражение върху демократичния и правов ред изобщо. Липсата ѝ доведе до влошаване на развитието на свободата на словото изобщо, включително и след присъединяването на България в Европейския съюз, а от своя страна и до влошаване на доверието в самия съюз.

Заклучение

Гарантирането на духа и принципите на конституционализма е възможно, само ако държавата предоставя достатъчно материални и процесуални гаранции за демократичното, плуралистично и ориентирано в интерес на обществеността устройство на този правов ред. Такива гаранции са необходими именно в сферата на уредбата на собствеността върху медиите. Свободата на словото не означава слободия. Означава държавата да гарантира възможността на всеки да се изрази свободно, да търси, получава и разпространява информация, включително и най-вече чрез свободата на печата и другите средства за масова информация, като не се засягат правата и легитимните интереси на другите, в ясен баланс с останалите правно защитими блага, но най-вече като не се позволява на икономическите и политически интереси да ограничават тази възможност, да я управляват, потискат и да извличат икономическа изгода за сметка на плурализма. Именно тук държавата трябва да се намеси, за да изпълни своята роля, като въвежда и да гарантира правила и санкции, които да поддържат баланса между правата, в интерес на общото благо – в едно информирано, грамотно, образовано общество, в което правилата за медийна собственост са ясно уредени, прозрачни и ефективни.

Бележки:

- [1] Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (регламент за сливанията на ЕО).
- [2] ECHR, *Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano v. Italy*, no. 38433/09, 7 юни 2012, §§ 129-135.<sup>[L]
[SEP]</sup>
- [3] video on demand – избиране на видео съдържание в удобно за потребителя време.
- [4] Резолюция 2065/2015 на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа за повишаване на прозрачността на медийната собственост (2017/2209(INI).
- [5] Пак там, § 43.
- [6] §244 от Търговския закон на Австрия.
- [7] Вж. подробен доклад, възложен от Агенцията за телекомуникационни мрежи и услуги на Словакия, достъпен на: https://arhiv.akos-rs.si/files/Elektronski_mediji/Medijiska_ucilnica/Raziskave_in_analize/WH-20150126-owner-ship-concentration-report-final.pdf (последно използван на 15.06.2020 г.)
- [8] Доклад за медийната собственост в Италия, концентрация и политически плурализъм: Вж. *Brogi, E. Media Pluralism Monitor 2016 Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond. Contry report: Italy. Centre for Media Pluralism and Media Freedom, 2017, online ed.*, достъпен на: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46801/Italy_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y (последно използван на 15.06.2020 г.)

Референции:

- Вълков, И., (2018). Медии и власт (форми на «културата на натиска» в изследванията на АЕЖ–България). В: Медийна среда, публична и стратегическа комуникация, УНСС, София, с. 100-108.
- (Valkov, I., 2018, *Medii I vlast (formi na "kulturata na natiska" v izlsedvaniya na AEJ-Bulgaria)*. V: *Mediyna sreda, publiczna I strategicheska komunikatsia*, UNSS, Sofia, pp. 100-108).
- Велева, С., (2020). Свобода на словото. УИ “Св. Климент Охридски“, София, с. 257 и сл.
- (Veleva, S. (2020) *Svoboda na slovoto*. University Press “Sofia St. Kliment Ohridski”, Sofia, p. 257 I sl.).
- Градинаров, Б. (2016). Медийно право, Фабер, В. Търново, с. 31 и сл.
- (Gradinarov, B., 2016, *Mediyno pravo*, Faber, V. Tarnovo, p. 31 i sl.)
- Николова, Р., (2016). Публичноправни проблеми на печатните медии, Дружество Европейско право, София, с. 131-134.

(Nikolova, R., 2016, Publichnopravni problmi na pechatnite medii, Druzhestvo Evropeysko pravo, Sofia, pp. 131-134).

Филева, П., (2018). Медийна икономика, СУ „Св. Климент Охридски“, София, с. 36 и сл.

(Fileva, P., 2018, Mediyna iekonomika, University Press “St. Kliment Ohridski”, Sofia, p. 31 I sl.)

Ariño, M., (2004). Competition Law and Pluralism in European Digital Broadcasting: Addressing the Gaps. Communications and Strategies, № 54, 2004.

Habermas, J., (2004). Hat die Demokratie noch eine epistemische Dimension? Empirische Forschung und normative Theorie. In: Habermas, Jürgen: Ach, Europa. 2008, Frankfurt a. M., S. 174.

Hallin, D., (2004). Mancini, P. Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 26.

Lassl, R., (2013). Die österreichische Printmedienlandschaft und das Kartellrecht. Norderstedt, Germany: GRIN Verlag, 2005, S. 32-46; Trappel, J., Meier, W., Schrape, K., Wölk, M. Die gesellschaftlichen Folgen der Medienkonzentration: Veränderungen in den demokratischen und kulturellen Grundlagen der Gesellschaft. Wiesbaden: Springer-Verlag, S. 21-51.

Trappel, J., Perrin, I. (2006). Medienkonzentration in der Schweiz. Bern: Haupt, S. 109-138.

Veleva, S., (2017). Evolution of freedom of speech in Bulgaria after its accession in the European Union. – В: България и Европейският съюз десет години по-късно. Какво (не) постигнахме? УИ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“, 2017, с. 63-64.

Vitz, P., (2008). Medienkonzentration in Europa: Am Beispiel Österreich und Deutschland. DE: VDM Publishing, S. 48-94.

ПРАВЕН РЕЖИМ НА СОБСТВЕНОСТТА ВЪРХУ МЕДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ – ОСОБЕНОСТИ И РАЗВИТИЕ

Концентрацията и регистрационния режим на действителните собственици на медии и медийни предприятия и избрания подход от страна на законодателя при уредбата на този въпрос представлява интерес за изследване, както в сравнителноправен план, спрямо други държави в Европа, така и по отношение на новата правна уредба в областта от 2018 г. Настоящият доклад цели да разгледа този проблем, като предлага критичен анализ на развитието на правната уредба в България. Посочената цел се поставя с очертаването на няколко задачи, сред които обзор на възможните подходи в различни европейски държави, анализ на действащата правна уредба в България, подробно разглеждане на новия закон и подлагането му на критичен анализ. Чрез него се стига и до представените в изследването резултати, според които се доказва, че обществените отношения, свързани със прозрачността и информирането на обществото по отношение на собствеността върху медиите в България имат нужда от по-добре систематизирана и единна уредба и координация между компетентните органи, пропорционални санкции, основани на принципите на Конституцията и гарантиращи свободата на словото като ценност. За постигането им са използвани сравнителноправният, системният и структурно-функционалният метод.

Ключови думи: медии, медийна собственост, собственост върху медии и медийни предприятия, действителен собственик на медия

JEL: L84

THE LEGAL FRAMEWORK OF MEDIA OWNERSHIP IN BULGARIA – SPECIFICS AND DEVELOPMENT

Simona Veleva*

The current study suggests a brief comparative review of the legal framework of media ownership in Europe, as well as an analysis of the development of the Bulgarian legislation, especially in the light of the newly amended law on Compulsory Deposit of Printed and Other Works and the Disclosure of Distributors and Media Service Providers. The analysis concludes that the current legislation is development in a positive direction, but public relations related to transparency and informing the society regarding the media ownership in Bulgaria require a better systematized and unified arrangement and coordination between the competent authorities, proportionate sanctions based on the principles of the Constitution and guaranteeing freedom of speech as a value. To achieve these conclusions, the comparative, the systematic and the structural-functional methods are used.

Key words: media ownership in Bulgaria, media, ownership, media concentration

JEL: L84

* Simona Veleva, PhD in Constitutional Law, American University in Bulgaria, email: simona.veleva@yahoo.com