



Предложения за политики в подкрепа на свободни и независими медии в България

Даниел Смилов, Георги Ганев и Ружа Смилова

Център за Либерални Стратегии

септември 2012

Профил на проекта

MEDIADEM е изследователски проект, чиято цел е да изследва факторите, които подпомагат или пречат на развитието на политики за свободни и независими медии. Той съчетава задълбочено изследване на медийните политики във всяка една от включените страни - Белгия, България, Хърватия, Дания, Естония, Финландия, Германия, Гърция, Италия, Румъния, Словакия, Испания, Турция и Великобритания, със сравнителен анализ на медийния сектор и видовете медийни услуги. Изследвани са сложната конфигурация на медийните политики в тези страни и са анализирани възможностите и предизвикателствата на новите медийни услуги за медийната свобода и независимост. Детайлно дискутиран и анализиран е и външният натиск от страна на Европейския съюз и Съвета на Европа при разработването и прилагането на държавните медийни политики.

Заглавие на проекта: Нов прочит на Европейската медийна политика: ценност и функции на свободните и независими медии в съвременните демократични системи“.
(MEDIADEM)

Продължителност: април 2010 - март 2013

Финансиране от ЕС: приблизително 2.65 милиона евро

Договор за финансиране: FP7-SSH-2009-A № 244365

Уебсайт на проекта: www.mediadem.eliamer.gr

Copyright © 2010-2013

Всички права запазени.

Информацията в този документ е отговорност изцяло на консорциума MEDIADEM и не отразява непременно възгледите на Европейската комисия.

Георги Ганев, изследовател в екипа, е икономист и програмен директор по икономически въпроси в ЦЛС. От 2003 той е асистент в Стопански факултет на Софийския Университет. От 2005 е председател на УС на Българската Макроикономическа Асоциация. Член е и на саморегулаторната Комисия за етика в печатните медии.

Даниел Смилов, ръководител на изследователския екип на Центъра за либерални стратегии (ЦЛС) в рамките на проекта МЕДИАДЕМ, е политолог и специалист по конституционно право. Той е програмен директор на ЦЛС, доцент в катедра Политология на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и многогодишен гост-преподавател по право в Централноевропейския университет в Будапешта.

Ружа Смилова, изследовател в екипа на ЦЛС, е политолог, специалист по политическа теория. Тя е преподавател в катедра Политология на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и изследовател в ЦЛС.

Предложения за политики в подкрепа на свободни и независими медии в България

Даниел Смилов, Георги Ганев и Ружа Смилова

Център за Либерални Стратегии

Обобщение на предложените политики

Този доклад с препоръки се основава на изследвания върху формирането на медийни политики и регулации в България (с фокус върху процесите на формиране и използваните инструменти, целящи да подкрепят едни свободни и независими медии), извършен в рамките на изследователския проект МЕДИАДЕМ. Основните ни заключения са, че в прехода през 90-те години към либерална демокрация и пазарна икономика в България, медийната политика не е сред приоритетите на основните политически и други играчи. Развитието в тази област следва общия порив към либерализация и по-малко регулация във всички обществени сфери, които тогава са смятани за правилния подход за реализиране свободата на изразяване и достъпа до информация, от ключово значение за изграждане на едно демократично общество. В същото време регулирането на медиите е в центъра на политиката в периода на ранния преход: то е част от борбата за надмощие между главните политически играчи. Но кризата на политическите партии в България (след 2001г.) довежда до отчетливо отслабване на политическия натиск над медиите. Откритата политическа намеса изчезва и е заменена от по-фини методи за политическо влияние. Частният медиен пазар по това време е вече добре развит и затова централно място почват да заемат други теми: най-вече конфликтът между корпоративните интереси и качеството на журналистиката. Понастоящем българската медийна регулация е загубила принципните си ориентири: всички са съгласни, че свободата на словото и медийната независимост са важни, но има стряскащо разминаващи се визии за това какво значат тези абстрактни понятия. Комерсиалните медии се застъпват или за по-малко регулация, или за такава регулация, която би максимизирала печалбите им, като приоритет за тях е редуцирането на държавната подкрепа за обществените медии – като намаляване на държавната субсидия, или пълна забрана на рекламите в обществените медии. Политиците и партиите все още запазват тесните си връзки с медиите, но посоката на влияние се променя: има тенденция към все по-голяма медиатизация на българската политика, като ПР-ът и медийната презентация все повече изместват нуждата от широка членска маса и местни структури като гаранتي за успеха на партиите.

На основа резултатите от изследването МЕДИАДЕМ този доклад предлага следните препоръки за политики, насърчаващи свободата и независимостта на медиите в България:

- 1. Да се гарантира прозрачността на собствеността в медиите и да се предотврати прекалената концентрация на комерсиални медии.**
- 2. Да се гарантира прозрачно финансиране на медиите в подкрепа на техния плурализъм и независимост.**
- 3. Да се въведе ясна регулация на политическата реклама в медиите и да се гарантира честно и безпристрастно медийно отразяване по време на предизборни кампании.**

4. Да се работи за подобряване на моралния интегритет на журналистическата професия.

5. Да се засили независимостта и ефективността на медийните регулатори

Приложение, представящо в съкратена форма препоръките на проекта за насърчаване на медийната свобода и независимост, насочени към Европейския съюз и Съвета на Европа, може да бъде открито в края на настоящия документ. Пълната версия на препоръките е достъпна на: Policy report addressing state and non-state actors involved in the design and implementation of media policies supportive of media freedom and independence, the European Union and the Council of Europe, MEDIADEM policy report, <http://www.mediadem.eliamep.gr/findings/>.

Основни изводи

Анализът на ранния етап от медийната регулация в България сочи, че през 90-те г. тя е част от борбата за доминация на политическите сили: бившите комунисти и реформаторите-демократи. Но въпреки че е в центъра на политиката през този период, тя никога не става неин изключителен, доминиращ фокус. Медиите, и особено националните електронни медии (БНТ и БНР), са мощен инструмент за мобилизиране на електорална подкрепа и всички управляващи партии се опитват да си осигурят контрол над тях. От началото на новия век, обаче, политическите партии преминават през период на криза, довел до забележимо отслабване на политическия натиск над медиите. **Откритата политическа намеса изчезва и бива заменена от по-фини форми на политическо влияние.** Политиците и политическите партии се опитват да запазят близките си връзки с медиите, но вместо непосредствено да контролират обществените медии, те търсят различни канали за влияние – най-вече чрез финансиране и даване на лицензии на политически свързани бизнесмени. По това време комерсиалните медии вече са укрепнали и започват да развиват свои канали на влияние върху политическите процеси. Резултат от тези едновременно протичащи процеси е значителната медиатизация на българската политика през последните десет години. Може да се каже, че ПР-ът и медийната презентация в значителна степен са изместили нуждата от широка членска маса или местни структури на партиите. Без медийната популярност на техните лидери или без личната им харизма, политически успех на която и да е партия в момента едва ли е възможен. Но за разлика от 90те години, когато политическите играчи се опитват да доминират медиите, тясната връзка между медии и политика през новия век става чрез взаимно привличане, сложни корпоративно-политически игри (enticement), а дори понякога и открито сливане между политически играчи и медии (добре демонстрирано от хибрида „Партия Атака – ТВ програма Атака“).

В резултат на това, формулирането и прилагането на медийни политики е все по-зависимо от политически добре свързани корпоративни интереси (особено след 2001г.). Това е добре илюстрирано от практиката по издаване на лицензии на медийните регулатори – независимия Съвет за електронни медии (СЕМ) и държавната Комисия за регулиране на съобщенията (КРС). Тази тенденция на (политически свързана) корпоративна зависимост на формулирането и прилагането на медийната политика продължава и се задълбочава през противоречивия, оспорван и бавен процес на дигитализация, анализиран подробно от изследването ни в рамките на проекта МЕДИАДЕМ.

Процесът на засилена корпоративна зависимост е придружен от **нарастваща роля на асоциациите на медийния бизнес за сметка на влиянието на журналистическите и други граждански организации**. В края на 90те и началото на 2000-те се наблюдава сериозен натиск от последните да бъде прието законодателство, гарантиращо независимостта на медиите, свободата на изразяване и свободния достъп до информация. Този натиск от страна на гражданските организации отслабва в периода след 2001г, и видимо спада след присъединяването на страната към ЕС.

Главните **структурни проблеми** на медиите в България са свързани с **растящото влияние на медийния бизнес върху медийните политики**. Тези проблеми са **медийната собственост, нейната непрозрачност и прекомерната ѝ хоризонтална и вертикална концентрация**. Важна черта на вестникарския пазар в България е липсата на специални правила за собствеността там и на правила, гарантиращи нейната прозрачност. И по отношение на всички видове медии няма специални правила срещу прекомерна концентрация на медийния пазар, нито са въведени специални тестове за медиен плурализъм при определяне на злоупотребата с господстващо пазарно положение на медийния пазар. Такава злоупотреба се установява от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), която има пълната дискреция да реши този въпрос, без да прилага никакви специални тестове, отнасящи се специално до медийните пазари, нито е длъжна да се ръководи от някакви специални изисквания към медийната пазарна среда

Въпреки че медийният пазар в България се характеризира с присъствието на множество медийни компании, **липсва истинско разнообразие на медийно съдържание**. Това само отчасти се дължи на нарастващата концентрация на медийна собственост и на влиянието на бизнеса и политическите партии върху медиите. Самите медии също имат своята роля в този процес – притиснати от падащите тиражи и от конкуренцията за пазарен дял, различните медийни компании започват все повече да произвеждат тавтологично съдържание и идентични медийни формати. Резултатът от съюзените сили на пазара и политическото влияние е, че въпреси че има очевидно разнообразие на съдържание, то е само привидно и е от маргинално значение: медийното съдържание по същество е идентично. По-конкретно, на медийното съдържание не само му липсва истинско разнообразие, но и се характеризира с растяща таблоидизация и с подмяна на сериозни политически и други анализи с т.нар инфотейнмънт – поднасянето на информация под формата на забавление. В съчетание със засилващото се отдръпване на сериозната разследваща журналистика и с безкритичното отразяване на управляващите от основните медии, това все по-намаляващо разнообразие на медийното съдържание е сигнал за сериозна заплаха пред свободата на медиите в страната.

Въпреки, че различните медийни компании представят целия политически спектър, в последните години се наблюдава **ясна тенденция към про-правителствено отразяване – към едно по-благоклонно медийно представяне на правителството и политиците от управляващите мнозинства**. Това традиционно е било характерно за контролираните от правителството държавни медии, но напоследък става все по-характерно за търговските медии, и в по-малка степен – за обществените медии. Този конформизъм на главните търговски медии се обяснява с необходимостта от държавно финансиране (чрез спонсориране от държавата реклами) за оцеляването на медиите във времена на икономическа криза, когато приходите от реклама рязко намаляват. Рекламата, финансирана от обществения сектор, като правило отива към по-благоклонни към правителството медии.

Един друг източник на загриженост относно медийното съдържание с пряко отношение към връзката медии - качество на демокрацията, е **регулирането на политическата реклама и отразяването на предизборните кампании**. Ролята на медиите за качеството на политическия процес е винаги значителна, но може би е най-изявена по време на предизборни кампании, когато задачата на медиите е да информират обществеността, така че гражданите да правят по-добре информиран избор. В момента практически няма никакви ограничения (които да отиват отвъд общите разпоредби в Наказателния кодекс срещу клеветата, обида и слово на омразата) върху политическата реч в пресата – както по време, така и извън предизборните кампании. Политическата реч не е стриктно регулирана и в електронните медии. Има някои специални правила в Изборния кодекс (като равнопоставеност на всички кандидати при заплащане на политическа реклама и ефирно време/в пресата, при предварително и публично обявени тарифи), но те са валидни само по време на кампаниите и са идентични с тези за пресата. В същото време, обществените електронни медии (БНТ и БНР) са много стриктно регулирани по отношение отразяването на политически теми – имат задължението да гарантират политическия плюрализъм във всяко едно от своите политически и новинарски предавания дори извън кампаниите. По време на предизборните кампании тези медии са поставени при дори още по-тежък режим – не им се позволява изобщо да отразяват политически (т.е. партийни) теми – извън платените формати. Заявената цел на тези ограничения е гарантиране на обективното и безпристрастно отразяване на всички партии и кандидати. В резултат на тези ограничения обществените медии осигуряват минимално отразяване на политическите кампании, като с това лишават гражданите от независима, обективна, безпристрастна и политически плюралистична информация за кандидатите и политическите им програми, което показва контра-продуктивността на тези ограничения. Така обществените медии са лишени от възможността да осъществят основната си функция да предоставят плюралистична и безпристрастна информация на гражданите по въпроси от жизнено значение за демокрацията като политическите избори.

И последно, стандартите **на морален интегритет в българските медии са ниски**. Това е най-зле представящият се индикатор в Индекса за медийна устойчивост (Media Sustainability Index MSI) за България, като тенденцията е низходяща. Това е очевидно при таблоидите и някои регионални и местни медии, но е като цяло обща тенденция. Няколко са обясненията за ниските етични стандарти на журналистическата професия: твърде либералния вход в професията, огромният брой журналисти и медии, ефектите на икономическата криза и т.н. Силната конкуренция, парадоскално, не повишава качеството на журналистическия продукт, нито е увеличило плюрализма и разнообразието на медиите, поради **широко разпространените и още разрастващи се практики на автоцензура и търговия с влияние**. Ниските стандарти оказват влияние не само върху журналистите, но и върху редакторите и издателите: заради спадащите печалби те често се поддават на корпоративен натиск, идващ от бизнес кръгове. Понататъшен източник на натиск върху журналистите са **нездравите връзки между пресата и електронните медии в България**, от една страна, и **ПР и рекламните агенции**, от друга.

Препоръки за политики

1. Да се гарантира прозрачността на собствеността в медиите и да се предотврати прекалената концентрация на търговски медии

Показателно за силната позиция на собствениците на медии спрямо правителството в периода след 2001г. е, че не са въведени никакви ограничения върху собствеността на един вид медии от страна на една компания, или на собственост на различни видове медии отново от една компания, въпреки наблюдаваната тенденция на изграждане на квази-монополи и израстването на медийни империи. Съществуващите разпоредби за защита на конкуренцията целят само предотвратяване монополизирането на пазара, а притежаването от една компания на много медии от един вид, или пък на медии от всички видове, не се интерпретира като подобна заплаха. Няма стриктни тавани върху пазарен дял от реклами, тиражи или процент от аудиторията, проценти от собственост на медията и т.н. Неограничаваната концентрация на непрозрачни в собствеността си медии представлява сериозна заплаха за независимостта им.

Централна особеност на пресата в България е липсата на специални правила относно собствеността там, както и на правила, гарантиращи прозрачността на този пазар. Това от дълго време се възприема като сериозен проблем, но едва през ноември 2010г. с поправка в Закона за задължително депозиране на печатните издания се въвежда разпоредба, която задължава редакторите да публикуват имената на физическите собственици на вестниците и списанията. В средата на 2012г. вече е ясно, че тази поправка не гарантира ефективно прозрачната медийна собственост в пресата. Списъкът на печатните издания в Регистъра за собствеността на печатните медии в Министерството на културата не е пълен, и информацията там не винаги е изчерпателна. Очевидно това министерство не разполага с административен капацитет и експертиза да поддържа ефективно този Регистър.

Нещо повече, серия от скандали на пазара на печатни издания (около новите собственици на вестниците, притежавани по-рано от WAZ) са ясен знак, че собствеността на печатните медии и в момента не е прозрачна. Макар ситуацията да е донякъде различна по отношение на електронните медии (Законът за радиото и телевизията ЗРТ съдържа разпоредби, които изискват информация за собствеността на електронните медии да се предава редовно на СЕМ и да се публикува своевременно на неговата уеб страниция), тя не е много по-добра. Например, собственост на електронни медии от офшорни компании, при които истинският собственик и източникът на финансиране съвсем не са прозрачни, е позволена. Останалите разпоредби в ЗРТ, касаещи собствеността на медии, препращат към общото законодателство за защита на конкуренцията. Тъй като законът не забранява монопола, концентрацията или господстващото положение сами по себе си, а само злоупотребата с тях, КЗК е тази, която сама определя дали подобна злоупотреба е налице. Законът също така не определя и стриктен праг, отвъд който господстващото положение се приема за недопустимо, като оставя на КЗК сама да определи кога това е така.

По отношение гарантиране прозрачността на медийната собственост, законодателите трябва да предприемат няколко конкретни мерки:

- Не трябва да се позволява на офшорни компании да притежават медийни компании. Източниците на капиталите, както и физическите собственици на

медиите, трябва да бъдат известни.

- Трябва да се осигури по-строг контрол върху информацията за собствеността на печатните медии, която ежегодно се подава в Регистъра на печатните издания (воден от Министерството на културата). Трябва да бъдат въведени и прилагани градиращи глоби и други административни санкции за неподдаване, както и за подаване на неточна информация към този Регистър.
- Може да бъде помислено и за прехвърлянето на този Регистър от Министерство на културата към Министерство на правосъдието (където подобни регистри се водят относително по-добре – с по-добър административен капацитет и експертиза).

По отношение растящата концентрация на търговски медии и негативния ефект на този процес върху плурализма и разнообразието на медиите, законодателите трябва да гарантират:

- Въвеждането и прилагането на разпоредби в Закона за защита на конкуренцията, които се отнасят специално за медийния пазар – като ясни прагове на хоризонтална и вертикална медийна концентрация, както и прагове за притежаване на различни видове медии от една компания.
- Въвеждането на тест за медиен плурализъм, който задължително да бъде прилаган от КЗК при определяне на злоупотреба с господстващо положение, при купуване и сливане на медийни компании.

2. Да се гарантира прозрачно финансиране на медиите в подкрепа на техния плурализъм и независимост

Главен източник на загриженост за свободата и независимостта на медиите в България е финансирането на медиите. По отношение на пресата няма ограничения относно източниците или собствеността на капиталите, инвестирани в медийни компании. Непрозрачното финансиране на медиите излага сектора на опасност от навлизане на сенчести капитали, които използват медиите за прокарване на свои (други) бизнес интереси (като практикуват търговия с влияние, черен ПР срещу конкуренти и т.н.) Финансовата криза допълнително усложни ситуацията, като свали тиражите и печалбите, което постави пресата в зависимост от индиректно държавно финансиране (чрез финансирани от държавата реклами) и съмнителни капитали. В резултат на това в пресата се разпространяват практиките на търговия с влияние и все по-благоклонно отразяване на управляващите.

Една значима възможност за финансиране на разнообразно съдържание в електронните медии бе пропиляна поради липса на политическа воля. Така например ЗРТ предполага създаването на Фонд за радио и телевизия, който да е главният източник за финансиране на обществените медии и на обществено значими проекти на търговските медии (на образователни, културни, политически програми и разследваща журналистика) и на СЕМ. Такъв фонд така и не бива създаден, като така държавната субсидия остава основният източник на финансиране на обществените медии и СЕМ. Като държи финансирането както на обществените медии, така и на СЕМ директно

зависимо от държавната субсидия, политическият елит се опитва да си гарантира, че тези институции ще останат и политически зависими.

Понастоящем няма никаква държавна субсидия или каквато и да е форма на държавна подкрепа за общественно-значимите проекти на комерсиалните медии. Нито се заделят държавни средства за насърчаване на разследващата журналистика в частните медии.

Законодателите трябва да реформират настоящата система за финансиране на обществените медии, за да гарантират политическата им независимост и разнообразие. Трябва също така да въведат ефективна система за мониторинг на разпределянето на държавни реклами сред частните медии – в пресата и електронните медии.

Тези цели могат да бъдат постигнати със следните мерки:

- Трябва да се предприемат стъпки за създаването на независим от държавата Фонд за радио и телевизия, който да е отговорен за разпределяне на средства на конкурентен принцип между всички общественно-ориентирани програми – както на обществените, така и на търговските медии. Дейността на фонда трябва да е максимално прозрачна и подложена на постоянен мониторинг от НПО сектора.
- Обществените медии трябва да продължат да бъдат финансирани чрез (може би намалена) държавна субсидия, размерът на която да се определя след прилагане на тест за защитен обществен интерес. Обществените медии ще трябва да се съревновават и наравно с търговските за финансиране на част от програмите си.
- Трябва да бъдат заделени средства за насърчаване и на разследващата журналистика във всички видове медии – прозрачно, на конкурсен принцип, от независим фонд, при спазване на Етичния кодекс на медиите.
- Разпределянето на държавната реклама в частните електронни медии и в пресата трябва да бъде внимателно наблюдавано (от неправителствени организации за пресата, и от СЕМ – за електронните медии), за да се предотврати финансово мотивираното фаворизиращо отразяване на управляващите.
- Трябва да се въведат мерки за отделяне на медийния от други бизнес интереси на собствениците на медии и тази информация да бъде публично достъпна.

3. Да се въведе ясна регулация на политическата реклама в медиите и да се гарантира честното медийно отразяване на предизборните кампании.

В България практически няма никакви ограничения за достъпа на партии и политици до пресата както по време на, така и извън предизборни кампании. Частните електронни медии по подобен начин не са регулиране: макар да има известни изисквания към съдържанието на програмите им в ЗРТ, те не касаят политическата реч. Това е задача на саморегулаторните механизми като Етичния кодекс на българските медии. Има само някои правила, които касаят политическите кампании и те са идентични с тези за

пресата: рекламата в пресата и ефирното време се предоставят при идентични и предварително заявени условия на всички партии и кандидати.

Важно е да се отбележи, че понятието „политическа реклама” изобщо липсва от съответните регулации, което оставя отворен въпросът дали т.нар „политическа агитация”, регламентирана в Изборния кодекс, е част от търговската реклама (и съответно трябва да подлежи на същите времеви ограничения – 12 минути рекламно време за частните телевизии) или не. По време на предизборната кампания през 2011 г. един от основните спорове по отношение медийното им отразяване касаеше точно този въпрос: дали политическата реклама трябва да се ограничава в рамките на общото рекламно време от 12 минути, и ако не – какви трябва да са времеви ограничения на политическата реклама.

Отново свързан с честното медийно отразяване на кампаниите е и проблемът с нарастващата *тенденция платено съдържание (политическа реклама) да се представя като журналистика*. Провокиран от епидемичните размери на тези нарушения, СЕМ се ангажира да въведе в закъснелия и дълго обсъждан нов медиен закон ясна дефиниция и правила за политическа реклама като различна от журналистическото съдържание.

Обществените медии, от друга страна, са строго регулирани с цел да се гарантира равен достъп на всички партии и политици до програмите им – те имат задължението да гарантират политически плюрализъм във всяка една от политическите си и новинарски програми извън кампаниите. По време на предизборните кампании регулациите са още по-строги: на обществените медии изобщо не им се разрешава да отразяват политически (т.е. партийни) теми. Така например на журналистите от обществените медии им е забранено да обсъждат в предаванията си партийните платформи, кандидатите, техните позиции и т.н. извън стриктно дефинираните формати на „хроника на кампанията, (платени) ТВ клипове и предизборни дебати”, и извън доста ограниченото време, отделено за тях. В резултат на тези ограничения обществените медии предоставяха относително ограничено отразяване на предизборните кампании напоследък – като по-малките партии често отказваха да заплатят за правото кандидатите им да участват в предизборните дебати, които често изобщо не биваха провеждани. Забраната на обществените медии да отразяват кампаниите извън тези заплатени формати доведе до това, че гражданите бяха лишени от обективна, безпристрастна, политически плюралистична и независима информация за политическите програми и кандидатите. Така обществените медии се провалят в изпълнението на своята мисия да предоставят плюралистична, безпристрастна и богата информация по въпроси от жизнено значение (като политическите избори) за гражданите.

Законодателите трябва да гарантират честното медийно отразяване на предизборните кампании и трябва да регулират политическата реклама във всички видове медии, обществените в това число.

По-конкретно в тази сфера препоръчваме:

- Да бъдат премахнати или значително облекчени ограниченията за политическите програми на обществените медии по време на предизборни кампании (целящи да осигурят „безпристрастно“ отразяване, но като резултат блокиращи каквото и да е качествено отразяване).
- Политическата реклама в обществените медии трябва да е ясно регламентирана и да следва едни и същи правила с тези за всички останали медии.
- Трябва да бъдат въведени и прилагани мерки срещу представянето на ПР и политическа реклама като редакционно съдържание.

4. Да се работи за подобряване моралния интегритет на журналистическата професия.

Журналистическата професия е във фокуса на вниманието при оценяване свободата и независимостта на медиите в страната. Както сочат данни от Индекса за медийна устойчивост (MSI), етичните стандарти в българските медии са ниски: това е индикаторът с най-ниски стойности за 2010 и 2011, и тенденцията е низходяща. Автоцензурата е също все по-сериозен проблем не само за обществените медии (където засяга както управлението, така и редовите журналисти), но и за пресата и частните електронни медии. По-нататъшна тревога поражда и разпространяващата се сред българските журналисти практика да се търгува с влияние: смята се, че до 50% от българските журналисти приемат нерегламентирано заплащане за публикациите и материалите си. Разпространена практика е да се приемат покани за пътувания, разходите за които се покриват от компании, чиито продукти и дейност отразява съответният журналист. През 2012г. българите са свидетели на медийна война между медийни компании, в която търговията с влияние, черният ПР и нелоялната конкуренция и журналистически практики са по-скоро правило, отколкото изключение. Много са възможните обяснения за това незавидно състояние на сектора: твърде либералният вход към професията, огромното предлагане на взаимозаменими журналисти, финансовият натиск по време на криза и в резултат на възхода на новите медии, практиките на сервилничене на журналистите пред силните на деня, наследено от епохата на развития социализъм, и т.н. Важен източник на натиск върху журналистите са нездравите отношения между българските печатни и електронни медии, от една страна, и ПР и рекламните агенции, от друга.

Имаме следните препоръки за отговор по тези деликатни въпроси:

- Трябва да бъдат подобрени настоящите саморегулаторни механизми в сектора – Етичният кодекс на българските медии трябва да бъде подписан от по-широк кръг медии, а Националните етични комисии трябва да започнат да

работят по-видимо и ефективно.

- Ролята на главните редактори като буфери между медийните собственици (финансовите отдели на медийните компании) и журналистите трябва да бъде засилена.
- Трябва да се въведат и стриктно да се прилагат различни стимули (като държавно финансиране, разпределяно от независим орган) за по-добро придържане към етичните стандарти на журналистическата професия.
- Трябва да бъде прието и прилагано законодателство (отиващо отвъд пожелателните текстове на Етичния кодекс) за конфликта на интереси, което да следи за отделянето на журналистическата от ПР дейности.
- Трябва да се въведат и прилагат санкции за конфликт на интереси при преднамерено и регулярно смесване на журналистически и ПР дейности.

5. Да се засили независимостта и ефективността на медийните регулатори

Медийните регулаторни органи – независимият СЕМ и държавната КРС – имат „първороден грях“: политическото назначение на членовете им. Процедурата по назначаването и произтичащата от нея политическа зависимост продължават до днес да делегитимират СЕМ в очите на вътрешни и външни наблюдатели. КРС е главен играч в скандалите около процеса на дигитализацията, които провокираха Европейската комисия да започне наказателна процедура срещу България (в която противоречивите практики на КРС са сред централните провинения). Друг орган с отношение към медийната политика в страната е КЗК, която напоследък взе няколко противоречиви решения за сливания и за нелоялни бизнес практики на медийни компании.

Имаме следните препоръки за подобряване работата на тези органи:

- СЕМ, КРС и КЗК трябва да бъдат подложени на постоянен мониторинг от НПО, за да се предотвратят политически и корпоративни влияния върху работата им.
- Процедурата по назначаване членовете на СЕМ трябва да бъде подобрена – като бъде включена гражданска квота и като се изисква квалифицирано мнозинство за попълване на парламентарната квота.
- СЕМ трябва да е по-активен в мониторинга на търговските медии за спазване на лицензиите, трябва да налага по-големи глоби за нарушаване на програмните лицензии, а при по-сериозни и повтарящи се нарушения – те дори да бъдат отнемани. СЕМ трябва да следи и за смесване на платено и журналистическо съдържание.

Приложение: Обобщение на предложенията за политики за свободни и независими медии, отправени към Европейския съюз и Съвета на Европа

Очертаващата се глобална рамка от медийни комуникации изисква все по-съгласуван подход, който да свързва националните политики с една над-национална перспектива. В предходните десетилетия институциите на Европейския съюз (ЕС) и на Съвета на Европа (СЕ) са се занимавали с отделни аспекти на медийната политика, в зависимост от съответните им компетенции и правомощия.

По отношение на ЕС, регулаторната рамка признава както икономическите, така и културните измерения на медийната регулация, като в същото време насърчава защитата на ценности от обществен интерес, като медийния плурализъм и ненакърняване личното достойнство в медийния сектор. Ангажираността на СЕ с медийния сектор, от своя страна, значително се е променяла във времето, в резултат на което се е развила една автономна медийна политика, необходима за справянето с политическите и технологични промени.

Както Съдът на Европейския съюз (СЕС), така и Европейският съд за правата на човека (ЕСПЧ) значително са допринесли за формирането на медийните политики в страните, разглеждани в проекта МЕДИАДЕМ. Двата европейски съда в миналото са преследвали в известна степен различни цели, като ЕСПЧ е фокусиран върху свободата на медиите като двигател на демокрацията, докато СЕС е ориентиран към един по-икономически подход, насочен към либерализация на медийните индустрии и избягване концентрацията на собственост. Практиката на ЕСПЧ и Европейската конвенция за правата на човека като цяло оказват позитивно влияние върху свободата и независимостта на медиите, особено по отношение делата за клевета и обида, ограниченията за публикуване, неприкосновеността на личния живот и защитата на журналистическите източници. Това, обаче, не изключва наличието на проблеми и напрежение относно ефективното прилагане на съдебната практика на ЕСПЧ. На базата на тези наблюдения смятаме, че трябва да се предприемат действия за улесняване сътрудничеството между двата съда, както чрез пряко съдебно сътрудничество, така и чрез по-всеобхватно разработване на общи понятия и принципи на европейско ниво, както настояваме в следните препоръки за политики.

1. Да се насърчи по-интегриран подход към медийните политики

Съветът на Европа трябва да продължи усилията си за дефиниране на „ново понятие за медии” като се ангажира, чрез препоръки и общи насоки, с правните последици от възприемането на един интегриран подход към медиите, и като предложи задаващи стандарти казуси, където са възприети различни регулаторни стратегии.

Европейската комисия трябва да положи основите на един ревизиран подход към медийната регулация, като изясни кои въпроси вероятно биха останали важни в ерата на конвергенцията и кои не биха пораждали загриженост за бъдеще.

Европейският парламент трябва да води ползотворен дебат за смисъла на един „интегриран подход” към медиите и последствията му за свободата на изразяване и плурализма, както и за жизнеспособността на засегнатите индустрии.

2. Да се възприеме един технологично неутрален подход към медийната регулация

Институциите на ЕС, и най-вече Европейската комисия, трябва да насърчат и операционализират принципите на технологичната неутралност във всички свои

медийни политики и интервенции – от регулацията до политиките за насърчаване на конкуренцията, независимо от използваните правни инструменти - стриктно правни или на т.нар. гъвкаво право (soft law) .

3. Да се ускори преминаването от обществени електронни медии към обществени медии изобщо

ЕС и Съветът на Европа трябва да тълкуват генерираното от потребители съдържание като попадащо в сферата на действие на принципа за свобода на изразяването, като насърчават развитието и процъфтяването му.

Институциите на ЕС трябва да приемат ясна регулаторна стратегия по отношение необходимостта да се защити генерираното от потребители съдържание от различни претенции на база права на собственост (forms of proprietisation). Могат да бъдат разгледани следните мерки: насърчаване на генерираното от потребители съдържание в ключовите елементи на всички видове обществени медии; предоставяне на достъп - като време, място и видимост - на гражданското общество до обществените медии; предоставяне на финансови схеми за подкрепа на генерирано от потребители съдържание - на базата на ясна и прозрачна процедура за финансиране, и т.н.

4. Да се ревизира отношението между ex ante регулация и ex post политика за насърчаване на конкуренцията, като се вземат предвид технологичното развитие и се осъвремени политиката за защита на конкуренцията

Европейската комисия и Европейският парламент трябва да инициират осъвременяване прилагането на политиките за насърчаване на конкуренцията в медийния сектор. Предвид това колко е трудно да се ограничи едно подриващо конкуренцията поведение, е важно плурализмът да се насърчи чрез съчетаването на ex ante регулация и ex post антимонополен мониторинг.

5. Да се подобри управлението и да се осигурят подходящи институционални решения на европейско ниво

Съветът на Европа трябва да предприеме действия за стимулирането на по-директното прилагане на насоките му за редакционна независимост и оперативна автономия на обществените електронни/обществените медии.

Европейската комисия трябва да ревизира насоките си за оценка въздействието върху основните права на предложенията за регулации, така че те да включват подробни насоки за областите, в които може да се изисква специално законодателно действие за гарантиране защитата на основните права.

ЕСПЧ и Съдът на Европейския съюз трябва да изработят по-ефективни инструменти за защита в случай на нарушение свободата на изразяване от обществени и частни играчи.

Европейската комисия и Европейският парламент трябва да инициират обществена дискусия относно независимостта и автономията на обществените и частни регулатори, за да се насърчи ефективната и отговорна регулация на национално ниво.

6. Да се засилят институционалните и управленски решения на пан-европейско ниво

Институциите на ЕС трябва да се стремят да разработят пан-европейска координация на регулаторните подходи, употребата на гъвкаво право,

насърчаването на частната регулация (саморегулация), където това е подходящо, и ефективния обмен на добри практики.

7. Да се подобри и засили оценката на саморегулацията в медийната сфера

Съветът на Европа трябва да приеме общи насоки за развитието на ефективна и легитимна саморегулация в медийния сектор, съчетана с директно наблюдение от страна на гилдията по изпълнението ѝ.

Европейската комисия трябва да приеме общи насоки за *ex ante* и *ex post* оценката на саморегулацията в рамките на набора си от „разумни регулации“ (smart regulation toolkit).

8. Да се засили координацията на журналистическата професия на европейско ниво.

Институциите на ЕС трябва да гарантират, че националните медийни саморегулатори ще засилят координацията си на ниво ЕС и ще се насочат към една по-интегрирана структура, преодолявайки настоящите деления по линията на разграничението преса/електронни медии.

Институциите на ЕС трябва да подпомогнат координацията на журналистическата професия на европейско ниво.

9. Да се установи един по-добър баланс между защитата на авторското право, интернет неутралността и свободата на изразяване, особено в интернет.

Институциите на ЕС трябва да подкрепят един последователен подход към интернет неутралността, защитата на авторските права и свободата на изразяване, валиден за всички страни-членки, както и да разработят политики, които не заплашват отворената, на крайните точки (end-to-end) архитектура на интернет, както и достъпа до всяко съдържание за потребителите на интернет.

Институциите на ЕС и Съветът на Европа трябва про-активно да участват в международните дискусии за управлението на интернет, за да гарантират, че принципът на крайните точки (end-to-end principle) е съхранен, и че предлаганият засилен правителствен контрол над интернет не накърнява свободата на изразяване.

10. Да се подобри изпълнението решенията на ЕСПЧ на национално ниво и да се насърчат нови форми на съдебно сътрудничество

Съветът на Европа трябва да насърчи отговорността на институциите в своите страни-членки, като наговори Комитета на министрите към Съвета на Европа със задачата да разработят насоки за подобряване изпълнението на решенията на ЕСПЧ, и за задълбочаване диалога между съдиите от ЕСПЧ и съдиите от националните юрисдикции, като подкрепя форуми за обмяна и дискусии на местните правни традиции.