

За състоянието на печатните медии – някои правни бележки

доц. д-р Райна Николова

Увод

Социологическо проучване на „Маркет Тест” в периода януари – септември 2009 г. сред 8826 участници от градското население на България на възраст 15-69 години констатира, че „28% от българското население на възраст между 15 и 69 години четат всекидневници. (...) Като цяло печатните медии са много по-популярни сред хората с висок социален статус и степен на образование”¹. Тези изводи ни подсказват няколко основни въпроса: В елитарно занимание ли се превръща четенето на вестници? Докога печатните медии ще се възприемат като средство за масова информация? Още дълго ли вестниците и списанията ще са достъпни за читателската аудитория като цена и начин на разпространение?

Данните на Националния статистически институт ни дават информация за това, че през 2000 г. са излизали 545 заглавия на вестници, през 2006 г. – почти със 100 по-малко (446), а през 2012 г. – 354 заглавия са присъствали на българския вестникарски пазар, от които 100 заглавия са издавани в столицата².

Намаляващият брой заглавия на вестници може би не е най-лошата новина. В България многообразието не винаги е равнозначно на високо качество. Но кога ще започнем да възприемаме издаването на вестници като икономически бизнес, съчетан с интересна и полезна за аудиторията информация? И доколко законодателството може да съдейства за това? Дано отговорите на тези въпроси не се появят след последния тираж.

1. Правна рамка

Конституционната уредба на правния статус на печатните медии се съдържа в чл.40, ал.1: „Печатът и другите средства за масова информация са свободни и не подлежат на цензура.” През 1996 г. в Тълкувателно решение № 7 Конституционният съд анализира правната норма в следния смисъл: „Проблематиката на чл. 40, ал. 1 от Конституцията далеч надхвърля резултатите от буквалния прочит на разпоредбата. Печатът и другите средства за масова информация, които се визират в нея, са преди всичко средства за разпространяване на мнения (информация, идеи и т. н.) чрез съответен способ - писмено, чрез звук и чрез изображение. И да не съществуваше чл. 40, ал. 1, свободата им, прокламирана в него, би могла да бъде извлечена от чл. 39, ал. 1. Разбира се, значимостта на текста се определя и от неговата последна част, в която се съдържа изрична забрана на цензурата.

Вън от това, обстоятелството, че конституционният законодател е посветил на средствата за масова информация отделна разпоредба, указва на особената им значимост в

¹ Читателска аудитория. „Вестникарска група България” ООД. 2009 г., с. 3. Достъпно на адрес: http://www.vgb.bg/Documents/Advertising/bg-BG/2009_tgi_research.pdf.

² <http://www.nsi.bg/bg/content/3592/%D0%B8%D0%B7%D0%B4%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8>.

общия контекст на правото да се разпространяват мнения. По самата си природа и поради факта, че се разпространяват масово, те изпълняват една важна обществена функция да информират по въпроси от обществен интерес. Именно на средствата за масова информация е присъщо да служат като форум за размяна на различни идеи и информации по многообразието от проблеми от обществен интерес, както и да създават обществено мнение, като по този начин придобиват важната обществена функция да информират обществото и да служат като фактор, който се грижи за неговите интереси. Служейки едновременно и като посредник на идеи и информация ("медиум"), и като фактор за формиране и въздействие на обществено мнение, средствата за масова информация се намират в конституционно положение, което се определя от чл. 40, ал. 1 в систематичната му обвързаност с разпоредбите на чл. 39 и 41. *Следвайки възприетият принципен подход в този смисъл, Конституционният съд на първо място счита, че трябва да се разграничи печатът от другите средства за масова информация. Без да е напълно ясно дали конституционният законодател съзнателно ги е посочил отделно, или е целял да открие печата заради алузията с традиционния израз "свобода на печата", конституционният им статус не е еднакъв. Разбира се, по отношение на всички действия прокламираната в чл. 40, ал. 1 свобода спрямо държавната намеса. Това отбранително право е най-силно спрямо печата, който по дефиниция не е свързан с държавата и е институционално, финансово и технически отделен от нея. По отношение на печата държавната намеса може да се изрази единствено в ограниченията, които произтичат от чл. 39, ал. 2, както и в специалните мерки (спиране и конфискация) при условията на чл. 40, ал. 2. ... На плоскостта на разглежданото конституционно положение на отделните средства за масова информация субективният юридически аспект на свободата на печата защитава индивиди и предприятия (в смисъл на издатели), ангажирани в създаване и разпространяване на печатни издания, от държавата. Доколкото има обективен юридически аспект, той защитава институцията "свободен печат". Издателите на печата са в истинския смисъл пазарни субекти, по-скоро пазарни са механизмите, които определят вида и броя на изданията, и оттам - разнообразието от гледни точки."*

Конституционният съд казва, че не могат да съществуват печатни медии, които организационно, а той е използвал терминът „институционално”, които финансово и технически, в смисъл на производството им, са държавна собственост, доколкото медиите са елемент на т. нар. четвърта власт и противостоят на държавната власт. Но той отбелязва и нещо друго, което може да се възприеме като непремерен жест и прекомерно залитане по либералното пазарно отношение на държавата спрямо медийната дейност на печатните издания. Тенденция в ущърб на читателя, която се отразява в няколко направления – съдържание, собственост и разпространение на печатните издания. Идеята, че издателите на печата са в истинския смисъл пазарни субекти, което място на пазара се решава единствено от пазарните механизми сякаш подсказва, провокира да се наложи разбирането, че регулацията в тази сфера е невъзможна, което виждане е повод за зараждането на най-сериозните недостатъци на българския медиен модел на развитие на този вид традиционни средства за масово осведомяване – слаба саморегулация по отношение на редакционното съдържание и „пожълтяване” и на най-сериозните издания, липса на прозрачност в собствеността и монополно положение на пазара на разпространение. „Застраховането”, което прави Конституционният съд чрез условието, че регулацията – държавната намеса може да се изрази в недопускането на редакционно съдържание, което накърнява правата и доброто име на другото и призовава към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на

престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността изbledнява на фона на прокламираната по-горе бизнес свобода.

2. Съдържание

Два основни недостатъка има българската нормативна уредба по отношение на редакционното съдържание на печатните медии – отсъства изискване за упражняване на правото на отговор в административен закон извън периода на предизборната кампания, въпреки че в Тълкувателно решение № 7 от 1996 г. Конституционният съд казва следното: „като препоръчителен предмет на законова регламентация спрямо всички средства за масова информация е задължението им да предоставят право на отговор на засегнати от фактически твърдения лица или чрез друг подобен и адекватен способ да поправят последиците от оспорено твърдение, като дадат възможност за публикуване или излъчване на неговото опровержение. Поначало тези средства съществуват паралелно със съдебния ред за поправяне последиците от евентуални вреди.”

Тази слабост на административно-правния режим води до основния недостатък на българския вестникарски пазар – бурното развитие на таблоидната преса, която задуши за няколко години сериозните издания и ги принуди да търсят сензацийта и в най-сериозната информация, за сметка на задълбочените коментари и журналистически анализи.

Изискването за присъствието на т. нар. редакционното каре е въведено в Закона за достъп до обществена информация през 2000 г., макар в България да съществува утвърдена традиция в този смисъл по отношение на различните закони за печата.

Разпоредбата на чл.18, т.3 гласи следното:

Обществената информация за средствата за масова информация е само информацията относно:

3. лицата, които са непосредствено заети в средството за масова информация и участват във формирането на редакционната политика.

Санкциите за неспазването на този административен ред са поверени на ... министъра на правосъдието (чл.43 ЗДОИ), който в случая едва ли е най-подходящият административен орган за изпълнение на подобна изпълнително-разпоредителна дейност. Недобрата нормативна уредба и отсъствието на правоприлагане през последните почти 15 години поражда негативния резултат за сериозно нарушаване правото на личен живот, за налагането на враждебна реч, за засягане на честта и достойнството на гражданите чрез печатните медии.

Законодателството в областта на регулацията на редакционното съдържание на печатните медии, преимуществено е уредено в областта на наказателното право. То се ограничава най-вече до престъпленията от частен характер „обида” и „клевета”. Това означава, че защитата на основните ценности, изброени в чл.39, ал. 2 от Конституцията на Република България – защита на правата и доброто име на другото и забрана на призови към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността е поверена единствено на засегнатите лица.

Отсъствието на редакционна каре е повод за избягване на редакционна отговорност по наказателните дела от страна на главните редактори на печатните издания, което е във вреда на качествената журналистика.

3. Собственост

Законът за достъп до обществена информация в чл.18, т. 1, 2 и 5 поставя изискванията за прозрачност в управлението и собствеността:

Обществената информация за средствата за масова информация е само информацията относно:

1. лицата, които участват в управлението на съответното средство за масова информация или осъществяват ефективен контрол върху управлението или върху дейността му;

2. икономически свързани лица, които участват в управлението и на други средства за масова информация, което им позволява да осъществяват ефективен контрол върху тяхното управление или върху дейността им;

...

5. финансовите резултати на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция.

Едва през 2010 г. с чл.7а, ал.1 от Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения бе въведено изискването издателят на произведения в Република България периодични печатни произведения публикува в първия брой за всяка календарна година информация, идентифицираща действителния му собственик.

В началото на 2014 г. в сайта на Министерството на културата са регистрирани 150 издателства, които са спазили закона и са подали декларации, които удостоверяват действителния собственик на медиите. Проблемът в тази сфера на регулацията е, че налагането на санкциите е вменено в правомощията на кметовете на съответната община по немски образец. Въпросът е, че записаната норма не се прилага стриктно от административно-наказващите органи, които предпочитат да поддържат ползотворно медийно партньорство с вестниците, отколкото да налагат наказания.

Едва ли положението, свързано с прозрачността в капитала на издателите ще се промени съществено, въпреки създадената нормативна уредба в края на 2013 г., която забранява на придобилите гражданственост „офшорни“ дружества да притежават печатни медии, тъй като собствеността вече отдавна е съсредоточена в ръцете на един собственик, който декларира притежаването на издания.

4. Разпространение

След промените през 1989 г. в България отрасълът за разпространението на печатни издания не се определя като част от националната сигурност, изискващ собствеността на дружествата – разпространители на печатни медии да е притежание на държавата.

Командитното дружество "Стрела" за разпространение на печатни издания е създадено на 16.10.1934 г. През 1950 г. дружеството се одържавява и се превръща в основен разпространител на издания. От тогава до 1996 г. е поделение на "Български пощи". През лятото на 1995 г. активите на "Разпространение на печата" (РП) според справка на "Български пощи" ЕООД, направена въз основа на преценка от 31.12.1991 г., възлизат на 49 658 742 лева. От месец октомври 1996 г. до 20.06.2001 г. е еднолично акционерно дружество. От 2001 г. "Разпространение на печата", е частна собственост.

През 2005 г. по данни на Българската асоциация на разпространителите по абонамента търговците – разпространители на вестници и списания са 120. Но липсата на ограничение издателите на печатни медии да са и разпространители на съдържание

генерира един специфичен проблем, свързан с установяването на монопол в сектора. Постепенно през годините настъпва окрупняване на собствеността и чрез явни и скрити правни средства се постига монопол, който пречи на разпространението на малки издания, най-вече в областта на периодичния печат и по-точно на списания.

Заключение

Съчетаването на изброените фактори – отсъствие на минимална административна регулация на редакционното съдържание и на редакционната отговорност, липсата на прозрачност в собствеността, преплитането на зависими един от друг бизнеси, каквито са издаването и разпространението на печатни медии, водят до превръщането на издателите от чисто пазарни субекти, каквито виждания има за тях Конституционният съд през 1996 г., в политически зависими многобройни пионки и в изчерпани откъм съдържание тонове хартия, които привличат вече интереса на съвременната читателска аудитория единствено с публикуваните кръстословици и кулинарни рецепти.