

ЗАКОННАТА РЕКЛАМА НА ХАЗАРТНИ ИГРИ В ЕЛЕКТРОННИТЕ МЕДИИ

Женя Стефанова

Минно-геоложки университет "Св. Иван Рилски", 1700 София

РЕЗЮМЕ: Правният режим на рекламата на хазартни игри е установен основно в Закона за хазарта. Законът за радиото и телевизията съдържа общата уредба на рекламата в електронните медии, като не въвежда допълнителни правила по отношение на търговските съобщения, разпространявани чрез електронните медии – радио и телевизия. Законът за хазарта постановява обща забрана за пряка реклама на хазартни игри, която на общо основание се прилага и към рекламата по смисъла на ЗРТ. Въпреки рестриктивния режим радио- и телевизионният ефир прелива от разяснения за новите хазартни игри, правилата за участие в тях и за щастливите победители. В настоящия доклад ще бъде представена нормативната уредба, която дава правно основание за рекламата на хазартни игри в електронните медии.

THE LAWFUL ADVERTISING OF GAMBLING IN ELECTRONIC MEDIA

Zhenya Stefanova

University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski" 1700 Sofia

ABSTRACT: The legal regime of gambling advertising is defined mainly in the Gambling Act. The Radio and Television Act contains the general rules of advertising in electronic media but it does not introduce additional provisions regarding commercial communications distributed through electronic media - radio and television. The Gambling Act establishes a general prohibition for direct gambling advertising, which on general grounds applies to commercial communications, including advertising within the meaning of the Radio and Television Act. Despite this restrictive regime radio and TV programmes are overflowing with explanations about the new gambling games, rules for participation in them and for the lucky winners. This report will represent the regulation which provides a legal basis for gambling advertising in electronic media.

Въведение

Правната уредба на хазарта е чувствителна за всяко общество основно заради рисковете за потребителите (в това число закрилата на непълнолетните, опасността за пристрастяване и т.н.), както и във връзка с осигуряване на обществения ред (вкл. мерките срещу прането на пари, измамите и др.). Рекламираването на хазартните игри чрез електронните медии търпи ограниченията, въведени за хазартната дейност като цяло, произтичащи от правото на Европейския съюз и националното законодателство.

Първичното законодателство на Европейския съюз и съдебната практика на Съда на Европейския съюз по отношение на хазарта

На ниво първично право на Европейския съюз (ЕС) липсва хармонизация в областта на хазарта. На общо основание, хазартните услуги попадат в приложното поле на чл. 56 Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), който забранява ограниченията върху свободата на предоставяне на услуги. По делото C-275/92¹ Съдът на Европейския съюз за първи път изрично извежда разбирането, че предоставянето и използването на трансгранични хазартни услуги е икономическа дейност, която попада в приложното поле на Договора за ЕС и принципа за свободно предоставяне на услуги. Все пак ограничения

са възможни. Съдът на ЕС извежда редица основания за ограничаване на свободата за предоставяне на хазартни услуги, свързани с *обществения интерес*, като: защитата на потребителите, предотвратяването на измамите, пиленето на пари за хазартни игри, както и общата нужда от опазване на обществения ред².

В рамките на общностното законодателство фокусът е върху трансграничните елементи на хазартната дейност, вкл. *хазарта в интернет*. По делото C-243/01 Съдът на ЕС постановява, че националното законодателство, с което се забранява на установените в дадена държава-членка оператори да предлагат хазартни услуги в интернет на потребители в друга държава-членка или се възпрепятства свободата на даден ползвател да получава или да се възползва от услугите, предлагани от доставчик в друга държава-членка, представлява ограничение на свободата за предоставяне на услуги. Съдът заключава, че ограниченията на свободата на предоставяне на хазартни услуги са приемливи само като извънредни мерки, специално предвидени в чл. 51³ и чл. 52⁴ ДФЕС, или обосновани в съответствие със съдебната практика на Съда от съображения от първостепенен обществен интерес.

²Така в: C-275/92; дело C-124/97, Дело C-67/98.

³Ограничения, свързани с упражняването на публична власт.

⁴Ограничения, свързани с разпоредби, които предвиждат специален режим за чуждите граждани по съображения за обществен ред, обществена сигурност и обществено здраве.

¹Цитираните дела на Съда на ЕС са достъпни чрез базата данни <http://eur-lex.europa.eu>.

Къде са опасностите? На първо място, с оглед защитата на потребителите. По дело C-42/07 Съдът на ЕС обръща внимание, че предлаганите в интернет хазартни услуги имат характеристики, които позволяват на държавите-членки да приемат мерки за ограничаване или регулиране на тяхното предлагане с цел да се борят срещу пристрастяването към хазарта и да защитят потребителите от опасността от измама и престъпление. Съдът постановява, че *не може да се счита, че потребителите са защитени* от опасността от измама и престъпление, само защото даден оператор законно предлага хазартни услуги в друга държава-членка, в която е установен, и в която по принцип вече подлежи на законови изисквания и контрол.

На второ място, с оглед опасностите от пристрастяване и пилеене на пари. В решение по дело C-46/08 Съдът обръща внимание, че хазартът в интернет се характеризира с лекота и непрекъснат достъп, както и на потенциално голям обем и честота на международно предлагане, осъществява се при изолация за играча, анонимност и липса на социален контрол, което е възможно да доведе до пристрастяване.

Цели от обществен интерес позволяват да се въведат ограничителни мерки относно хазартната дейност, но те трябва да са недискриминационни и пропорционални. По дело C-243/01 Съдът приема, че нормативният подход трябва да е еднакъв за всички участници. Ако властите в държава-членка насърчават и окуражават потребителите да участват в лотарии, игри на късмета и залагания от финансова полза за държавната хазна, те не могат да обосноват ограничения (за частноправните участници – бел. моя) със съображения, основани на правилата за опазване на обществения ред. Така и по дело C-203/08, където Съдът постановява, че ограниченията трябва да се прилагат недискриминационно и пропорционално, т.е. те трябва да са подходящи за целта, към която са насочени, и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ.

Във връзка с *рекламирането* на хазартни игри по съединени дела C-447/08 и C-448/08 Съдът приема, че национална правна уредба, която води до забрана в дадена държава-членка да се рекламират хазартните игри, организирани законно в други държави-членки, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги. Следва да се има предвид и правилото, изведено от Съда по дело C-176/02, че при липса на хармонизация по въпроса всяка държава-членка е свободна да избере правен режим съобразен с ценностната система на своето общество. Съдът също така заключава, че правна уредба на държава-членка, съгласно която *рекламирането* в една държава на *казина*, разположени в друга държава-членка, е разрешено само при условие че приетите от тази друга държава-членка законови *разпоредби за защита* на участниците в игрите *предоставят гаранции, по същество равностойни на гаранциите на съответните законови разпоредби*, действащи в първата държава-членка.

Паралелно със съдебната практика на Съда по преюдициални запитвания на националните съдилища, е натрупана и практика във връзка с инициирани от Европейската комисия (ЕК) процедури за несъответствие

на националното законодателство с правото на ЕС⁵, вкл. за съобразяване с правилата за държавна помощ на ЕС (членове 107 и 108 ДФЕС)⁶.

В обобщение, хазартната дейност е икономическа дейност, която попада в приложното поле на ДФЕС и към която се прилага принципът за свободно предоставяне на услуги. Държавите-членки са свободни да изберат най-подходящ национален правен режим, съобразен с ценностната система на своето общество. Въпреки това, причини, свързани основно със защита на обществен интерес, могат да обосноват въвеждането на ограничителни мерки, които следва да са недискриминационни и пропорционални.

Вторично законодателство на ЕС по отношение на хазарта

Хазартните услуги не са обект на самостоятелна регулация от вторичното европейско законодателство. Въпреки това, те попадат в приложното поле на редица правни актове на ЕС, като: Директива за аудио-визуалните медийни услуги⁷, Директива за нелоялните търговски практики⁸, Директива за продажбите от разстояние⁹, Директива за предотвратяване на прането на пари¹⁰, Директива за защита на личните данни¹¹, Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации¹², Директива относно общата система на данъка върху добавената стойност¹³. Хазартните услуги, от друга страна, са изрично изключени от приложното поле на Директивата за електронната търговия¹⁴ и Директивата за услугите¹⁵.

Неюридическите актове на ЕС относно хазарта

През март 2011 г. Европейската комисия представя Зелена книга¹⁶, която да набележи проблемите, свързани с хазарта в интернет. Основната цел на консултацията по обявената Зелена книга е да се придобие конкретна представа за съществуващата в ЕС ситуация на пазара за хазарт в интернет, за различните национални регулаторни модели.

В Съобщение на Комисията, адресирано до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, за цялостна европейска нормативна уредба в областта на хазартните игри в интер-

⁵Вж. прессъобщение за IP/10/504 (Италия), публикувано на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-504_en.htm и прессъобщение за IP/10/1597 (Франция), публикувано на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1597_en.htm.

⁶Европейската комисия приема, че по-ниските данъци за казината в интернет в сравнение с традиционните казина в Дания представляват държавна помощ. Решението на ЕК е публикувано на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1465717923946&uri=CELEX:32012D0140>.

⁷ОБ L 95, 15.4.2010 г., стр. 1.

⁸ОБ L 149, 11.6.2005 г., стр. 22.

⁹ОБ L 144, 4.6.1997 г., стр. 19.

¹⁰ОБ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15.

¹¹ОБ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

¹²ОБ L 201, 31.7.2002 г., стр. 37.

¹³ОБ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

¹⁴ОБ L 178, 17.0.2000 г., стр. 1.

¹⁵ОБ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.

¹⁶Публикувано на http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-358_bg.htm

нет¹⁷ се набелязват ответни мерки, които да се предприемат на национално равнище и на равнище ЕС. Обръща се внимание, че развитието на предлагането и рекламата на хазартни игри в интернет в рамките на ЕС налага в тази област да се внесе по-голяма яснота. Извежда се идеята за насърчаване на отговорната реклама по отношение на хазарта. Съгласно т. 2.3.3. от Съобщението *отговорната реклама е необходима* за осведомяване на гражданите, че: 1) при хазартните игри се прилагат възрастови ограничения; 2) хазартните игри могат да бъдат опасни, ако към тях се подхожда безотговорно; и 3) че те са свързани с финансови, социални и здравни рискове. В съобщението е посочено, че не всички държави-членки на ЕС, имат специална нормативна уредба на рекламата на услуги в областта на хазартните игри в интернет. В някои от тях в тази сфера действат специални кодекси за етично поведение, както и че в секторите на хазартните игри и на рекламата се практикува саморегулиране.

Хазартът е специфична икономическа дейност, която е наситена с висок социален риск. Европейската комисия (ЕК) отчита необходимостта гражданите на ЕС да бъдат информирани в достатъчна степен както за избора, който правят, така и за рисковете, свързани с хазартните игри. Затова в Съобщението ЕК обявява, че ще изготви препоръка относно отговорната реклама на хазартни игри. Целта е да се гарантира, че лицензираните в дадена държава-членка организатори *рекламират хазартни игри по социално отговорен начин и предоставят на потребителите необходимата информация*.

На 14 юли 2014 г. ЕК обявява Препоръка относно принципите за защита на потребителите и играчите, ползващи услуги в областта на хазартните игри в интернет, и за предпазване на малолетните и непълнолетните лица от участие в хазартни игри в интернет¹⁸. Целта на Препоръката, според параграф втори от Преамбула, е да гарантира, че хазартните игри ще останат източник на развлечение, че на потребителите ще се осигурява безопасна среда за участие в хазартни игри, че ще се въведат мерки за противодействие на риска от финансови или социални щети и ще се набележат действията, необходими за предотвратяване на участието на малолетни и непълнолетни лица в хазартни игри в интернет. В т. 3, б. „ж“ от Препоръката е дефинирано понятието „търговско съобщение“ – „всяка форма на съобщение, предназначена да популяризира пряко или косвено стоки, услуги или обществен образ на оператор“¹⁹. Правилата за търговските съобщения са установени в т. 39 – 45 от Препоръката. Държавите-членки следва да гарантират, че операторът, от чието име се извършва търговското съобщение, може да бъде ясно идентифициран (т. 39); че търговските съобщения относно услуги в областта на хазартните игри в интернет съдържат, наред с друго,

практическа и прозрачна информация за рисковете за здравето, пораждани от проблемното комарджийство (т.40). Търговските съобщения следва да не: а) съдържат необосновани твърдения относно шансовете за печалба или възвръщаемостта, която играчите могат да очакват от хазартните игри; б) внушават, че резултатът от играта може да бъде повлиян от определени умения, ако това не е така; в) упражняват натиск за участие в хазартни игри или да правят невъзможно въздържането чрез времето, мястото или характера на търговското съобщение; г) представят хазартните игри като обществено привлекателни или да съдържат одобрителни изявления на известни личности или на знаменитости, които създават впечатление, че хазартните игри допринасят за успеха в обществото; д) внушават, че хазартните игри могат да представляват решение на социални, професионални или лични проблеми; е) внушават, че хазартните игри могат да бъдат алтернатива на трудовата заетост, решение на финансови затруднения или вид инвестиция на финансови средства (т.41). Държавите-членки следва да гарантират, че игрите без влагане на парични средства, които се използват в търговските съобщения, подлежат на същите правила и технически условия като съответните парични игри (т.42). Търговските съобщения не следва да бъдат насочени към уязвими играчи, по-специално чрез изпращане на непоискани търговски съобщения на играчи, които са се самоизключили от хазартни игри или поради проблемно комарджийство са били изключени от получаването на услуги в областта на хазартните игри в интернет (т.43). Държавите-членки, които позволяват изпращането на непоискани търговски съобщения по електронна поща, следва да гарантират, че: а) този вид търговски съобщения могат да бъдат идентифицирани ясно и недвусмислено; б) операторът се съобразява с регистрите на лицата, нежелаещи да получават такива търговски съобщения, в които физическите лица могат да се регистрират (т. 44). Държавите-членки следва да гарантират в търговските съобщения да се отразява рисковият потенциал на рекламираните услуги в областта на хазартните игри в интернет (т.45).

Макар Препоръката да е неюридически акт, правилата, които въвежда за рекламиране в интернет, биха могли да бъдат насока за националните органи за начина на регламентиране на рекламата на хазарт, разпространяване чрез останалите комуникационни канали, вкл. чрез радиото и телевизията.

В обобщение, първичното и вторично европейско законодателство позволяват държавите-членки да изградят самостоятелен правен режим на хазартната дейност. В същото време ЕК, чрез неюридическите си актове, набелязва проблемните сфери и дава насоки за регулация на хазарта в интернет. Извежда се принципът, че рекламата на хазарта е необходима, но трябва да се осъществява по социално отговорен начин, вкл. като се предоставя необходимата информация на потребителите за рисковете, свързани с хазартните игри.

¹⁷COM/2012/0596 final, публикувано на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0596&from=EN>.

¹⁸<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014H0478&from=EN>

¹⁹ Според т. 3, б. „е“ от Препоръката „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, което има разрешение да предоставя услуга в областта на хазартните игри по интернет, както и всяко лице, което действа от името или за сметка на такъв субект;

Национална правна уредба на хазартните игри

Правната уредба на хазартните игри се съдържа основно в Закона за хазарта²⁰. Законът за радиото и телевизията²¹ не предвижда специални правила за търговските съобщения, свързани с хазарта. Въпреки това, на общо основание, рекламата на хазарт, разпространявана чрез електронните медии (радио и телевизия) следва да отговаря на общите правила на ЗРТ - за търговските съобщения и за рекламата, както и на правилата на ЗЗК и ЗЗП.

Понятие за „хазарт“

Според легалната дефиниция в чл. 2, ал. 1 ЗХ „хазарт“ е всяка игра на случайността, в която има залог и може да се получи печалба или залогът да се загуби. "Залог" е всяко плащане на пари, пряко или под друга форма, за участие в хазартна игра с цел получаване на печалба (§ 1, т. 1 ДР на ЗХ).

Изключението

Не се смятат за хазартни *игрите с развлекателен или спортен характер*, при които се изисква проява на сръчност, знания и умения от участниците и които не се основават преимуществено на случайност (чл. 11, ал. 1 ЗХ). В случаите, когато за участие в тези игри се заплаща такса за формиране на награден фонд, същият се разпределя изцяло между участниците. Правилото не се отнася за игрите, които се организират онлайн или чрез друго електронно съобщително средство (чл. 11, ал. 1 ЗХ).

Обща забрана за пряка реклама на хазартни игри

Според чл. 10, ал. 1 ЗХ пряката реклама на хазартни игри е забранена, включително рекламата на такива игри, насочена към малолетни и непълнолетни лица, както и изпращането на непотърсени електронни съобщения на неограничен брой лица, в които се съдържа информация за хазартна игра. Съгласно § 1, т. 23 ДР на ЗХ "*пряка реклама на хазартни игри*" е информация, разпространявана във всякаква форма, с всякакви средства, която 1) *директно приканва* потребителите да участват в хазартни игри, включително *като създава впечатление*, че с участието в играта потребителите ще могат да разрешат лични или финансови проблеми или ще постигнат финансово благополучие, или 2) *приканва гражданите да участват* в играта с обещания за големи печалби. Забраните важат както за телевизия, така и за радио и интернет.

Допустима /непряка/ реклама на хазарт

Характерен белег на дефиницията по § 1, т. 23 ДР на ЗХ за пряка реклама е наличието на изрична *покан* за участие. Ако рекламата не съдържа призив за участие, тя няма да носи характеристиките на пряка реклама и е допустима реклама по смисъла на закона.

Дефиницията за пряка реклама на хазартни игри следва да се тълкува в единство с разпоредбите, които регламентират информацията относно хазартните игри, която е разрешено да бъде разпространена. Съгласно чл. 10, ал. 2 ЗХ може да бъде обявено: 1) наименованията на

игрите; 2) регистрираната търговска марка на организатора; 3) резултатите от игрите и спечелените печалби; 4) тегленията на тиражите. Това е *единствената информация, която юридическите лица и еднолични търговци могат да разпространяват* (чл. 10, ал. 4 ЗХ). Когато тази информация е включена в радио- и/или телевизионна програма, тя има характер на търговско съобщение, рекламата по см. на ЗРТ. В този случай тя следва да се излъчва в рекламен блок, съобразно правилата за реклама по ЗРТ. Непряка реклама, която съдържа информация в повече от допустимата по чл. 10, ал. 2 ЗХ е незаконосъобразна²².

Юридически лица и еднолични търговци, които публикуват, излъчват или разпространяват реклама на хазартни игри (т.е. вкл. радио и телевизионните оператори) в нарушение на чл. 10, ал. 4 ЗХ, се наказват с имуществена санкция в размер от 10 000 до 30 000 лв. (чл. 105, ал. 1 ЗХ). Те са длъжни при подписване на договорите да изискват документи, доказващи, че организаторът на съответната хазартна игра има издаден лиценз за нея (чл. 10, ал. 5 ЗХ). В допълнение, нарушенията, свързани със ЗХ, се считат, като такива с висока степен на обществена опасност и не биха могли да се приемат като маловажни²³.

Възлагането или извършването на *реклама извън допустимото по чл. 10, ал. 2 ЗХ* може да доведе и до налагането на принудителна административна мярка - отнемане на лиценза на организатора на съответната хазартна игра (чл. 85, ал. 1, т. 2 ЗХ). Отделно, организатор на хазартни игри, който наруши чл. 10, ал. 1, подлежи и на административна отговорност - имуществена санкция в размер от 3000 до 5000 лв. (чл. 105, ал. 3 ЗХ).

Въз основа на описаната нормативна уредба следва, че ЗХ въвежда два типа забрани относно рекламирането на хазарт: 1) забраната за пряката реклама на хазартни игри, т.е. реклама, която приканва към участие в хазартна игра; и 2) забраната за реклама на хазартни игри, която съдържа повече от допустимата информация по чл. 10, ал. 2 ЗХ.

Етичен кодекс

Рекламната комуникация освен законна трябва да е и етична. Законовата уредба на рекламата на хазарт се допълва от Етичните правила за реклама и търговска комуникация на хазартни игри, които са част от Националните етични правила за реклама и търговска комуникация на НСС (Етичен кодекс)²⁴. На основание чл.

²² Така в Решение № 3738/29.05.2015 г. на АС - София-град, XIV кас.с-в, по дело № 3380/2015 г., е прието, че изразите: „изкарай лесни пари в кризата с bet365.com“, „залагай на живо“ представляват пряка реклама, която директно приканва потребителите да участват в хазартната игра, като същата създава впечатление, че същите могат да постигнат финансово благополучие или пък ще могат да разрешат свои финансови проблеми, което представлява нарушението по чл. 10, ал. 1, във връзка с чл. 10, ал. 4 ЗХ.

²³ Така в Решение № 2559/14.04.2015 г. на Административен съд - София-град, XI касационен състав, дело № 12041/2014 г.

²⁴ Националният съвет за саморегулация (НСС) е сдружение с нестопанска цел в обществена полза. Членове на НСС са представители на рекламната индустрия: рекламодатели, рекламни агенции, медии, рекламни специалисти, както и лица, които доброволно приемат целите и устава на НСС. Основната задача на организацията е да обединява рекламната индустрия и медийния бранш зад идеята за съблюдаване на *професионално и етично поведение* в областта на рекламата и

²⁰Обн., ДВ, бр. 26 от 30.03.2012 г.

²¹Обн. ДВ. бр.138 от 24 Ноември 1998г.

10, ал. 6 ЗХ юридическите лица и едноличните търговци, които публикуват, излъчват или разпространяват рекламата, са длъжни да публикуват на сайта си и да спазват Националните етични правила за реклама и търговска комуникация, включително за рекламата на хазартни игри. В рамките на НСС се разглеждат жалби за нарушение на етичните правила. Решенията на НСС са задължителни за членовете му, а на основание чл. 76, ал. 2 ЗРТ - и за всички доставчици на медийни услуги. За неизпълнението на решенията на НСС е предвидена и имуществена санкция (чл.126г ЗРТ).

На пръв поглед националната правна уредба изглежда рестриктивна, но количеството реклама на хазартни игри, която наводнява радио- и телевизионния ефир, подсказва, че не е точно така. Обяснението може да бъде търсено в няколко насоки. На първо място, в буквалистичното тълкуване на §1, т. 23 ДР на ЗХ, който изисква *покана за участие*, т.е. призови като: „играй и спечели“, „играйте за голямата награда“, „спечелете голямата награда“ и др. Формалното прилагане на закона в този случай означава да не се санкционират съобщения за евентуална печалба („може да спечелите“, „какво ще направите, ако имате 1 000 000 лв“ и др. подобни). Счита се, че подобно тълкуване се отклонява както от буквата, така и от духа на закона. Според §1, т. 23 ДР на ЗХ *директната покана за участие* може да се изразява и в *създаването на впечатление*, че с участието в играта потребителите ще могат да разрешат лични или финансови проблеми или ще постигнат финансово благополучие. А какво друго е клипът, в който спечелил участник обяснява как генерално се променя животът му след наградата и какво ще направи с нея – ще си купи жилище, ще сбъдне мечтите си да пътува и т.н., както и разказът колко случайно и без много усилия и средства е спечелил примамлива сума? Законът позволява да се обяви участник, с цел – да бъде информиран за печалбата. Клипът със спечелилия участник надхвърля законово допустимата цел на съобщението и затова е незаконен. Участникът вече знае, че е спечелил. Той не е адресат на съобщението. Адресати са неучаствалите и/или неспечелилите, за които разказът за печалбата е стимул, подтик за участие чрез впечатлението, че финансовото благополучие е реално и достъпно, възможно с минимални усилия. В тези клипове няма да видите информация, че хазартът може да бъде опасен, че може да доведе до пристрастяване, пилеене на пари и други неблагоприятни последици за участника. Вместо това отрудени, обикновени хора обясняват с грейнали лица как с едно билетче от лотарията са постигнали мечтите си.

Другият похват, който на пръв поглед позволява да се рекламира хазарт, е чрез създаването на телевизионно предаване от типа на «Националната лотария» или «Бинго милиони». Това дава възможност за неограничен брой автопромоции²⁵ на предаването и хазартни внуше-

ния, които остават под прикритието на автореклама на телевизионния продукт.

Регулаторните органи и хазартните игри

Въпреки че ЗРТ не въвежда допълнителни правила за търговските съобщения за хазартни игри, при действието на ЗХ (отм.) и понастоящем СЕМ прави опити да санкционира и да ограничи рекламите на хазартни игри и сайтове. За правно основание се използва чл. 81 ЗРТ (липсата на разрешение на организатора) или чл. 75, ал. 9, т. 1 ЗРТ (търговско съобщение, създаващо опасност за морална вреда на децата)²⁶. Резултатите са двупосочни. Така напр. НП № РД-10-55/18.12.2014 г. на СЕМ, издадено за нарушение на чл. 81 ЗРТ, е отменено, като една от причините е, че не може организаторът да се санкционира при условие, че няма процедура за лицензиране²⁷. Обратно, НП № 49/27.04.2011 г., издадено за нарушение по чл. 75, ал. 9, т. 1 от ЗРТ, е потвърдено²⁸.

Без особен резултат са опитите на СЕМ да санкционира телевизионните игри, които имат хазартен характер. Така с НП № 37/05.04.2011 г. на СЕМ е наложена имуществена санкция на „ПРО БГ МЕДИА“ ООД за нарушение на чл. 81 ЗРТ за автопромоция на телевизионната игра „Големият кеш“. В Решение от 03.09.2012 г. по НАХД № 8124/2011 СРС приема, че „Големият кеш“ е хазартна игра, която обаче попада в изключението по чл. 3, ал. 3 от ЗХ (отм.)²⁹ - общообразователна игра – викторина, която изисква проява на знания и умения от участниците и се състои в отговаряне на въпроси за установени и известни факти, събития, личности и др. Постановено е, че сложността на задаваните въпроси и нивото на знания, изисквани от участниците, са ирелевантни. От значение за крайния извод на съда е и заявеното обстоятелство, че наградният фонд не е за сметка на постъпили залози от участниците.

При действащата към момента редакция на ЗХ няма наложени санкции от страна на СЕМ. Причините за това откриваме в Отчета на СЕМ за периода 01.01.2015 г. – 30.06.2015 г.³⁰, където става ясно, че СЕМ е сезирал Държавната комисия по хазарта (ДКХ) относно предаванията „Бинго милиони“ по програма „Б ТВ“ на БТВ Медиа Груп ЕАД и „Национална лотария“ по програма „Нова телевизия“ на „Нова Броудкастинг Груп“. В отговор председателят на ДКХ информира СЕМ, че при извършената проверка не са установени нарушения на ЗХ. От отчета разбираме, че по случая СЕМ е сезирал и Комисията за защита на потребителите (КЗП), която също е препратила по компетентност сигнала до ДКХ. Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), сезирана от КЗП по същия случай, също е пренасочила сигнала до ДКХ.

Позицията на СЕМ, изложена в отчета, е, че надзорът върху хазарта се осъществява и е изцяло в правомощията на ДКХ, като тълкуването на СЕМ е, че регламентът относно рекламата на хазартни игри, ясно разписан в ЗХ,

търговските комуникации. Към НСС е създадена Етичната комисия, която разглежда жалби за нарушение на Етичния кодекс, публикуван на: http://www.nss-bg.org/copy_adv.php.

²⁵Вж. и протокол №46/13.11.2012 г. на СЕМ, публикуван на <http://cem.bg/activitybg/1218>, където се обсъжда темата за рекламите на телевизионните игри.

²⁶Вж. Протокол № 10/01.03.2012 г. на СЕМ, публикуван на <http://cem.bg/activitybg/1147>.

²⁷Вж. Решение № 5803/01.11.2012 г. на АС – София, V касац. с-в.

²⁸Вж. Решение от 20.05.2013 г. на Адм. Съд – София, по кнахд № 8888/2012 г.

²⁹Понастоящем изключението е регламентирано в чл. 11 ЗХ.

³⁰Публикуван на <http://www.cem.bg/activitybg/1535>.

забранява пряката реклама на хазартни игри и указва в четири пункта какво е допустимо да се обявява като информация по отношение на игрите на късмета. Въпреки това, позицията на СЕМ не среща подкрепа от ДКХ.

Следва да се има предвид, че правният режим на рекламата на хазарт, разпространявана чрез радиото и телевизията, не се изчерпва с регламентацията в ЗХ. Към ЗХ се наслагват общите правила на ЗРТ - за търговските съобщения и за рекламата, и разпоредбите на ЗЗК и ЗЗП, свързани с рекламирането и правилата на Етичния кодекс. Затова една реклама може да е незаконна и когато е спазен ЗХ. СЕМ не може да упражни контрол върху приложението на ЗХ, но на общо основание може да следи за съблюдаването на общите правила за търговските съобщения и правилата за рекламиране по ЗРТ, напр. за нарушение на добрите нрави, нарушения във връзка със закрилата на децата (напр. наличието на реклами в светлата част на деня, когато пред екраните е възможно да има деца; относно реклами, в които внука обяснява на дядото коя хазартна игра да избере - тук са засегнати две рискови групи – възрастните хора и подрастващите) и т.н.

На собствено основание КЗК също има право да упражни контрол върху рекламите за хазарт с оглед на това дали са заблуждаващи. Акцентирането на големите печалби,

лекотата за участие, без да са указани рисковете и възможните загуби, биха могли да покрията състава на заблуждаващата реклама по см. на ЗЗК.

Отделно, в правомощията на КЗП е да упражнява надзор за търговските съобщения от гл. т. неоялните търговски практики.

Допълнително, регулаторни правомощия има и НСС на база Етичните правила за реклама и търговска комуникация на хазартни игри.

Заключение

Националната правна правна уредба на рекламата на хазарт е изградена на няколко нива. ЗРТ не предвижда специални правила за търговските съобщения и за рекламата на хазартни игри. По отношение на рекламата на хазартни игри в електронните медии се прилагат общите правила за търговските съобщения по ЗРТ, ЗЗК и ЗЗП, както и уредбата на ЗХ и Етичния кодекс на НСС. Въпреки на пръв поглед рестриктивната правна уредба, законодателството в настоящия си вид позволява заобикаляне на забраната за рекламиране и не предоставя достатъчна защита на потребителите.

Статията е препоръчана за публикуване от кат. „Философски и социални науки“.