

ПОЛИТИЧЕСКА АГИТАЦИЯ, ПОЛИТИЧЕСКА РЕКЛАМА И ТЪРГОВСКО СЛОВО СПОРЕД ИЗБОРНИЯ КОДЕКС И ЗАКОНА ЗА РАДИОТО И ТЕЛЕВИЗИЯТА

Женя Стефанова

Минно-геоложки университет "Св. Иван Рилски", 1700 София, E-mail: zhenia_st@abv.bg

РЕЗЮМЕ. Политическата агитация, политическата реклама и търговското слово са явления, с важно обществено значение, които макар и да притежават известно сходство, имат самостоятелно битие и се нуждаят от самостоятелна правна уредба. Понятието „политическа реклама“ не е легално понятие и няма изрична правна регламентация. Законът за радиото и телевизията се фокусира върху търговското слово. Изборният кодекс въвежда правен режим относно политическата агитация. От къде започва политическата агитация и кога прераства в политическа реклама и има ли допирни точки с търговското слово? Настоящото изследване си поставя за цел да представи спецификите на трите явления в контекста на Изборния кодекс и Закона за радиото и телевизията.

POLITICAL AGITATION, POLITICAL ADVERTISING AND COMMERCIAL SPEECH ACCORDING TO THE ELECTION CODE AND THE RADIO AND TELEVISION BROADCASTING ACT

Zhenia Stefanova

University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, e-mail: zhenia_st@abv.bg

ABSTRACT. Political agitation, political advertising and commercial speech are phenomena of important public interest, which despite having some similarities, have independent existence and require separate legislation. The term "political advertising" is not a legal term and has no explicit legal regulation. The Radio and Television Act focuses on commercial speech. Election Code establishes a legal regime on political agitation. From where it begins and when political agitation grows in political advertising and does it overlap with commercial speech in some aspects? This study aims to present the specifics of the three phenomena in the context of the Election Code and the Radio and Television Act.

Въведение

Правният режим на предизборната агитация е регламентиран в Изборния кодекс на Република България (ИК), където се съдържат правилата за политическата агитация, осъществявана в печатните и електронни медии по време на избори. Търговското слово в линейните медийни услуги (радиото и телевизията), от друга страна, е обект на правна уредба в Закона за радиото и телевизията. Между агитацията за политическа кауза и популяризирането на търговска дейност има прилика с оглед на средствата за постигане на желания ефект. Въпреки това, целта, която се преследва, и обекта на регулираните правоотношения са различни, поради което правният режим на търговското слово не следва да се прилага директно, нито по аналогия, към политическата (в това число и към предизборната) агитация.

Настоящото изследване си поставя за цел да представи спецификите на политическата агитация, политическата реклама и търговското слово в контекста на Изборния кодекс и Закона за радиото и телевизията, за да открие техните различия и необходимостта от самостоятелна правна уредба.

Терминологични лабиринти

Понятието „политическа реклама“ не е легално понятие и няма изрична правна регламентация. Законът за радиото и телевизията се фокусира върху търговското слово. Изборният кодекс въвежда правен режим относно предизборната агитация, която е частен случай на политическата агитация. От къде започва политическата агитация и кога прераства в политическа реклама и има ли допирни точки с търговското слово?

Терминологично българското законодателство не познава понятието „политическа реклама“. Въпреки това, понятието е познато и се използва широко в публичното говорене – често като антипод на търговското слово. Политическата реклама, разбирана в най-широк смисъл, като популяризиране на политическа кауза или идея, и като правно явление, което се различава от търговското слово по ЗРТ, вече е била предмет на анализ от автора (Стефанова, 2010), затова фокусът на настоящото изследване ще бъде политическата агитация в проявлението ѝ на предизборна агитация.

Във връзка с изборите за Европейски парламент 2009 Съветът за електронни медии (СЕМ) приема становище, с което на практика разграничава политическата реклама от

търговското слово. Според чл. 10 от Становището на регулатора от 18 Май 2009 г. „по време на предизборната кампания радио- и телевизионните оператори трябва да обособяват *платената политическа реклама* в отделни рекламни блокове, различни от рекламните блокове, които съдържат търговска реклама, със съответните обозначения. **Ограниченията в обема рекламно време, който имат право да излъчват операторите съгласно разпоредбата на чл.86, ал.1 и ал.4 от ЗРТ (отм., нов текст – 89, ал. 1), се отнася единствено до търговската реклама. В това ограничение не попада политическата реклама.**” Становището е вътрешно противоречиво и в разрез със законовите разпоредби. От една страна, СЕМ твърди, че политическата реклама се регулира от правилата на търговското слово, а от друга страна – че част от разпоредбите, регулиращи търговското слово не бива да се прилагат към политическата реклама.

През 2010 г. БНР и БНТ отказват да излъчат клип на БСП за Първомайски протестен митинг. Аргументът на БНР, който беше посочен, е че клипът представлява политическа реклама, а българското законодателство не позволява такава, освен в рамките на предизборна кампания (http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=520875). Аргументите на БНТ за отказ са с авторско-правен характер.

В последните няколко години в публичното пространство, най-вече от редиците на Регулатора, се лансира тезата, че съществуват две отделни явления: политическа агитация и политическа реклама, които имат свои специфики и са обект на различен правен режим.

В рамките на рекламния форум Медиамикс - юни 2011 г. в презентация на Румян Петров, директор на дирекция „Мониторинг“ в СЕМ и ст. експертът Даниела Жукова е посочено, че агитационните клипове носят белезите на реклама и спрямо тях следва да се прилагат правилата на търговското слово по ЗРТ (www.cem.bg/download.php?id=3133, с. 5). Според експертите на СЕМ правилата за търговската реклама би следвало да се прилагат не само по отношение на предизборните клипове, но и спрямо предизборните хроника.

По повод на президентските избори през 2011 г. позицията на Съветът за електронни медии се официализира чрез прессъобщение от 28.09.2011 г., публикувано на страницата на регулатора (www.cem.bg). В прессъобщението се казва, че СЕМ ще разграничава политическата реклама от другите форми на предизборна агитация. Под политическа реклама регулаторът ще разбира рекламни спотове/клипове, създадени специално за целите на предизборната кампания, които кумулативно съдържат следните индикации:

1. Ясно обозначение, отделящо ги от другото програмно съдържание;
2. Предупредителен надпис за инкриминирането на купуването и продаването на гласове;
3. Директно рекламно предизборно послание (вкл. негативно) – призив за (не)гласуване/слоган
4. Номер на бюлетина/име на кандидати.

От прессъобщението става ясно, че представителите на Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори (АБРО) не приемат подобно тълкувание и че след дискусия страните са постигнали консенсус за изпращане на запитване до Комисията по правни въпроси и да се потърси тълкувателно мнение от Комисията по правни въпроси към Народното събрание.

От доклада на дирекция „Мониторинг“ на СЕМ по повод изборите през за Президент и Вицепрезидент и общински съветници и кметове през 2011 г. (www.cem.bg/download.php?id=3390) е видно, че експертите от дирекция „Мониторинг“ включват агитационните клипове при изчисляването на 12 минути реклама на час (с.4 от доклада), както и че следят за нарушения на ЗРТ, отнасящи се до съдържанието на предизборната тематика (с.5 от доклада).

От протокол № 45/04.10.2011 г. на СЕМ става ясно, че Регулаторът е отправил запитване до Председателя на Правната комисия на Народното събрание за разясняване дали предизборните клипове са рекламни клипове и в този смисъл са част от рекламното време по смисъла на ЗРТ. Позицията на Председателя на Правната комисия е, че цялата предизборна агитация (включително и клиповете) нямат нищо общо с рекламата и това е така, защото в Избирателния кодекс те са изброени като форми на предизборна агитация, а не на реклама. Посочва се, че дефинициите в ЗРТ са насочени към търговската реклама и не бива да бъдат тълкувани разширително. Въпреки това, от цитирания протокол разбираме, че СЕМ ще се обърне и към Сметната палата за тълкувание. От окончателния доклад за мониторинга на избори 2011 г., стр. 34, публикуван на официалната интернет страница на СЕМ, става ясно, че Сметната палата подкрепя разбирането на АБРО, а СЕМ уведомява Комисията по правни въпроси, че ще приеме общото тълкувание и моли Комисията да бъде уведомен, ако Комисията е на различно мнение.

В предсрочните избори за народни представители от май 2013 г. отново се сблъскахме с познатите разминавания в тълкуването. В прессъобщение от 11.04.2013 г. Регулаторът оповести, че участието на кандидатите за народни представители в развлекателни предавания, филми и сериали, носи риск от предизборна агитация и неравнопоставеност между кандидатите.” Според СЕМ „устойчива европейска практика и професионален стандарт в политическото съревнование между участниците в изборите е да не се използват развлекателните жанрове и форми в полза на когото и да е от тях, защото водят до скрити предизборни внушения, особено ако “героят” буди симпатии в аудиторията. Те затрудняват публиката да разграничи дали става дума за индиректна политическа агитация, политическо позициониране или за обосновано драматургично участие.”

Позицията на СЕМ е твърде крайна, но по лошото е, че не почива на закона. По-надолу ще бъде анализирано понятието за агитация, от което ще стане ясна неоснователността са тезите, изложени от Регулатора.

Предизборна кампания и предизборна агитация

Предизборна кампания

Предизборната кампания е регламентирана в Глава Осма от Изборния кодекс (ИК). Глава Осма се състои от шест раздела: Раздел I „Откриване на предизборната кампания“, Раздел II „Достъп до информация“, Раздел III „Предизборна агитация“, Раздел IV, Резултати от допитвания. Социологически проучвания“, Раздел V „Предизборна кампания“, Раздел VI „Финансиране на предизборната кампания“.

Понятието „предизборна кампания“ не е легално понятие. Въпреки това от анализа на разпоредбите на чл. 128 от ИК във връзка с чл. 135 от ИК следва, че предизборната кампания е период 30 календарни дни преди изборния ден, в който регистрираните за участие партии, коалиции от партии и инициативни комитети отправят своите агитационни послания в подкрепа на издигнатите от тях кандидати, при условията на ИК. От законово определените 30 календарни дни следва да се изключи деня за размисъл, въведен с чл. 133, ал. 6 от ИК, според който - не се допуска предизборна агитация 24 часа преди изборния ден и в изборния ден. Началният и краен момент на предизборната кампания се определят от ЦИК с решение. За предсрочните избори през пролетта на 2013 г. в решение № 2362-НС/ 03.04.2013 на ЦИК е посочено, че предизборната кампания в програмите на радио- и телевизионните оператори започва на 12 април 2013 г. и приключва в 24,00 часа на 10 май 2013 г., т.е. състои се от 29 календарни дни на предизборна агитация и не включва деня за размисъл. Решението на ЦИК на практика намалява законово определения размер на предизборната кампания с един календарен ден. Различни тълкувания породиха и разпоредбата относно началото на деня за размисъл. ИК ясно посочва, че изборният ден започва от 07.00 ч. При условие, че денят за размисъл е 24 ч. преди изборния ден, то отброяването на старта на т.нар. „ден за размисъл“ би следвало да започне от старта на изборния ден, т.е. от 07.00 ч. в деня на изборите.

Агитация и агитационни материали

Понятието „агитация“ има легална дефиниция. Според §1, т. 21 от ДР на ИК „агитация“ е *призив за подкрепа* за определено лице, партия или коалиция от партии при участие в избори. Отличителният белег на агитацията се състои именно в призива за подкрепа за определен участник в изборите. Без призив няма агитация. В допълнение към това, в изречение „второ“ от цитираната разпоредба законодателят е посочил, че „наименованието и символите на партия и коалиция от партии, поставени върху предмети, в които не се съдържа призив за подкрепа, не се смятат за агитация по смисъла на този кодекс“.

Изискванията към агитационните материали са регламентираны основно в чл. 130, чл. 133 и чл. 134 от ИК. Те са в няколко посоки:

Първо, не се допуска анонимност на авторството, нито анонимност при издаването и разпространението на агитационните материали. Разпоредбата на чл. 130 от ИК

забранява публикуването и излъчването на анонимни материали, свързани с предизборната кампания. В чл. 134 от ИК е предвидено, че агитационните материали се изготвят и разпространяват от кандидатите, партиите, коалициите от партии и инициативните комитети. На всеки агитационен материал задължително се отбелязва от чие име се издава.

Второ, посочват се, но само като примерно изброяване основните форми на агитационни материали: плакати, реклами, обръщения и др. Не е реалистично агитирането да се заключи в точни и конкретни форми. Разпоредбата следва да се тълкува във връзка с прогласената в чл. 133 от ИК *свободата на изразяване и агитация* на гражданите, партиите, коалициите от партии, инициативните комитети, кандидатите и застъпниците - в устна и писмена форма *на предизборни събрания*, както и чрез доставчиците на медийни услуги.

Трето, всички агитационни материали трябва да съдържат предупреждение, че купуването и продаването на гласове е престъпление (чл. 134, ал. 2 от ИК), като информацията трябва да заема не по-малко от 10 на сто от лицевата площ на агитационния материал и да е разположена в обособено поле. В аудио- и аудиовизуалните материали тази информация се съдържа като недвусмислено и разбираемо послание.

Четвърто, въвеждат се правила относно физическото разполагане на агитационните материали – чл. 134, ал. 3-9 от ИК. Агитационните материали се поставят на определени от кмета места, а на сгради, огради и витрини - с разрешение на собственика или управителя на имота. Забранява се използването на държавния и общинския транспорт за предизборна агитация. Забранява се унищожаването и заличаването на агитационни материали, поставени по определения в този кодекс ред, до края на изборния ден. Забранява се използването на агитационни материали, които застрашават живота и здравето на гражданите, частната, общинската и държавната собственост и безопасността на движението и др.

Пето, забранява се използването на агитационни материали, които застрашават, които *накърняват добрите нрави, честта и доброто име на кандидатите* (чл. 134, ал. 4 от ИК). В допълнение към това, регламентирана се ускорена процедура за упражняване на правото на отговор, като се отчита вида на медията, от която е разпространен оспорвания материал. Според чл. 131 от ИК доставчик на медийна услуга, с изключение на електронните медии, публикувал материал, накърняващ правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, коалицията от партии или инициативния комитет, е длъжен незабавно след получаването на отговор да го публикува. Публикуването на отговора става на същото място, със същия размер, вид и формат шрифт и без коментар. Отговорът се публикува безплатно до обема на материала, на който отговаря. Според чл. 132 от ИК, когато е излъчено предаване, накърняващо правата и доброто име на кандидат или на лице, което представлява партията, коалицията от партии или инициативния комитет, то има право на отговор при условията на чл. 18 от Закона за радиото и телевизията. Искането до съответния радио- или телевизионен

оператор може да се направи в срок до 24 часа след излъчване на предаването. Отговорът се излъчва без коментар. Съпоставката със ЗРТ показва, че различието се състои в краткия срок, в който може да се отправи искането и да се депозира отговора – 24 часа след излъчване на предаването.

Шесто, не се допуска предизборна агитация в държавните и общинските учреждения и институции. Лицата на изборна длъжност в синдикалните и работодателските организации не могат да провеждат предизборна агитация на работните си места.

Денят за размисъл

Разпоредбата на чл. 133, ал. 6 въвежда т. нар. „ден за размисъл” – текстът на разпоредбата предвижда, че не се допуска предизборна агитация 24 часа преди изборния ден и в изборния ден. Възложна ли е предизборна агитация извън предизборната кампания? Чл. 128 от ИК определя времевите граници на предизборната кампания. В допълнение към това, чл. 135, ал. 1 от ИК забранява поставянето на предизборни агитационни материали *извън предизборната кампания* по републиканската пътна мрежа и общинските пътища. Тълкуването на разпоредбите в цялост и във взаимовръзка е основание да се заключи, че предизборната кампания извън определените времеви граници е недопустима. В деня за размисъл и в изборния ден се забранява оповестяването на резултати под каквато и да е форма от допитвания до общественото мнение по повод на изборите (чл. 136 от ИК).

Предизборна кампания в медиите

Раздел V от ИК е посветен на предизборната кампания, провеждана в медиите, които са предпочитан комуникационен канал за агитация. В § 1, т. 19 от ДР на ИК се съдържа дефиниция за "медийна услуга" – това е *създаването и разпространението на информация и съдържание, предназначени за значителна част от аудиторията и с ясно въздействие върху нея, независимо от средствата и технологията, използвани за предаването им*. Медийни услуги са: а) печатните медии (вестници, списания и други периодични издания); б) медии, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи, като: аа) електронни медии (лицензирани или регистрирани доставчици за аудио-визуални медийни услуги или радиослуги); бб) онлайн новинарски услуги (електронни издания на вестници, списания, информационни агенции и други електронни издания). *Не са медийни услуги социалните мрежи (фейсбук, твитър и други подобни) и личните блогове*. В § 1, т. 20 от ДР на ИК "доставчик на медийна услуга" е физическо лице - едноличен търговец, или *юридическо лице, което носи редакционна отговорност за избора на съдържанието на медийната услуга и определя начина, по който тя е организирана. Редакционна отговорност е упражняването на ефективен контрол върху съдържанието, програмните схеми и каталога на предоставяните услуги*.

От разпоредбите на § 1, т. 19 – 20 от ДР на ИК става ясно, че ИК се прилага за традиционните печатни медии, радио и телевизионните оператори и онлайн новинарските

услуги. Извън обхвата на ИК остават социалните мрежи фейсбук, твитър и др. Смята се, че те имат личен характер и по същество не са предоставяне на услуга. Макар изваждането на социалните мрежи и блоговете от обхвата на ИК на пръв поглед да изглежда оправдано с оглед ненамесата в личното пространство на хората, то е възможност и предпоставка за безконтролно тиражиране на т.нар. „черен ПР”, публикуването на дезинформация и клеветнически твърдения. Логично е правилата за всички, които отправят предизборна агитация, да са идентични, независимо от средствата и технологията, използвани за предаването ѝ.

ИК въвежда няколко сравнително прости и ефективни правила за прозрачност на финансовите условия, при които доставчиците на медийни услуги се включват в предизборна кампания. Те са диференцирани в зависимост от това дали медията е електронна или не.

Общите правила за доставчиците на медийни услуги, с изключение на електронните медии, са регламентирани в чл. 138 от ИК. Разпоредбата предвижда, на първо място, че медиите трябва да предоставят едни и същи условия и цени на всички регистрирани за участие в изборите партии, коалиции от партии и инициативни комитети. Текстът, макар и на пръв поглед да е ясен и безспорен, постави редица практически въпроси. Напр. как следва да се изчислява конкретната стойност, в случаите когато агитационният материал се заявява от рекламна агенция с предварително договорени обеми отстъпки в дългосрочните си рекламни договори? Колебанията в прилагането на този текст биха отпаднали, ако ясно се посочи, че предизборната агитация не е търговско съобщение или разновидност на такова, а самостоятелна форма на комуникация. Освен това, като самостоятелна форма на комуникация, предизборната агитация, следва да има самостоятелен правен режим. Текстът на ИК би могъл да се допълни, като се посочи, че за да заявяват агитационни материали рекламните, медия или ПР агенции трябва да сключат отделен договор с нов предмет – за конкретните избори.

На второ място, разпоредбата на чл. 138 от ИК въвежда специален режим на публичност и отчетност на тарифите и условията за предизборна агитация на съответната медия. Доставчиците на медийни услуги са длъжни не по-късно от 40 дни преди изборния ден да обявяват на интернет страниците си цените и условията за предизборна агитация по своите медии. Разпоредбата предвижда и изпращането на цените и условията незабавно на Сметната палата и на Централната избирателна комисия.

На трето място, разпоредбата на чл. 139 от ИК предвижда, че заплащането на заявени кампании се извършва предварително. Колебанията тук са основно в това дали законът изисква предварително заплащане на цялата кампания, която участникът е решил да изразходи за конкретната медия или позволява предварително плащане на конкретно заявения медия план. Логиката на агитационния процес изисква да се предпочете втория вариант. Смисълът на разпоредбата е не да се блокира адекватното планиране на агитационния процес, а да има публичност и да не се допусне злоупотреба при заявяването на агитационни материали; да са ясни

отнапред обема и цените, при които се закупува площ в медията. В едномесечния период на кампания могат да се случат и обикновено се случват много извънредни събития, които налагат вземане на решения в крачка, променят стратегии, а от там и форми на агитация. Затова не е възможно, а и не е необходимо да се изисква предварително заплащане на цялата сума, определена за съответната медия. В крайна сметка, целта на агитацията е политическото послание да достигне до хората, участниците в процеса имат право свободно да определят най-подходящите форми за това.

На следващо място, според чл. 138а от ИК доставчиците на медийни услуги (вкл. електронните медии) са длъжни да обявяват на интернет страницата си пълното съдържание на договорите, сключени с всички регистрирани за участие в изборите партии, коалиции от партии и инициативни комитети, в срок до три дни от подписването на договора. Клаузата е нова и се приложи за първи път за предсрочните избори през 2013 г. Текстът повдигна множество въпроси за това дали да се публикуват договорите в цялост или да се представят в табличен вид съществени условия по договорите. Надделя мнението на ЦИК договорите да се публикуват в цялост (най-вече заради опасения за институционален натиск). Дали текстът включва договорите с рекламните агенции, които на практика заявяват основната част от агитационните материали? Стриктното тълкуване на текста води до заключението, че разпоредбата не включва договорите на рекламните и медия агенции, а се отнася единствено до регистрираните за участие изборите партии, коалиции от партии и инициативни комитети, което едва ли е била целта на законодателя. При наличието на изрична формулировка обаче трудно може да се приеме изправително тълкуване, поради което се налага законодателна промяна.

Предизборната кампания по БНТ и БНР

ИК регламентира подробно отразяването на предизборната кампания от обществените медии БНТ и БНР. Търговските оператори не са задължени да спазват регулацията, въведена за обществените медии. На практика, моделът на предизборна агитация, въведен за обществените медии, рефлектира и върху формите на отразяване на предизборната агитация в търговските оператори, най-малкото, защото зрителите очакват предизборната агитация да протече по определен и вече познат начин.

Макар да използват формите на отразяване на предизборната агитация, заложили за обществените медии, търговските оператори не са задължени да спазват законовите ограничения, предвидени за тези форми. Нито са задължени да се ограничат само до тези форми. И това е нормално. Не следва да се очаква от търговския оператор да се държи като обществен. Той и затова е избрал битието на търговски оператор – за да прокара успешно избрания бизнес модел като забавлява, образова и информира. Търговският оператор е свободен да провежда независима редакционна политика, в това число и да подкрепя или не даден участник в изборите. Но търговският оператор, който произвежда новини и публицистични предавания (не всички го правят), следва

да се придържа към правилата на добрата журналистическа практика, заложили основно в Етичния кодекс на българските журналисти – като разпространява точна и проверена информация, без преднамерено да скрива или изопачава фактите - задължение, което е скрепено със законова разпоредба (чл. 76, ал. 2 от ЗРТ).

От друга страна, търговският оператор трябва така да програмира програмата си, че да постигне финансов резултат, който да му осигури достатъчно финансови средства за дейността си. Търговските оператори нямат държавна субсидия, но за сметка на това имат ясен бюджет и себестойност на производство, затова не може да си позволи безвъзмездна предизборна агитация. Не бива да се забравя, че излъчването на платена политическа агитация не е укоримо поведение, а нормален резултат от правилата на свободния икономически пазар, в който оперират търговските медии.

Форми на предизборна агитация в програмите на БНТ и БНР

Правната регламентация на формите на отразяване на предизборна агитация в програмите на БНТ и БНР е изградена на две нива – законово (чрез ИК) и договорно (чрез споразуменията по чл. 139, ал. 1 и следващите от ИК). На ниво ИК законово регламентирани формите са клипове, хроники и диспути (чл. 139 от ИК). ИК позволява да се предвидят и други форми в споразумението по чл. 139, ал. 1 от ИК между генералните директори на БНТ и БНР и представителите на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети. Споразумението предварително се одобрява от Централната изборителна комисия (не по-късно от 31 дни преди изборния ден) и незабавно се изпраща на Сметната палата.

Разпоредбата на чл. 139, ал.2 забранява използването на програмите на БНТ и БНР за целите на предизборната кампания извън времето, определено за посочените форми. Формулировката „извън времето, определено за посочените форми” създава ограничения в две насоки: предизборната агитация да се провежда само в часовия пояс, в който се излъчва някоя от позволените форми (под „часови пояс” се разбира съответната форма, заедно с рекламните блокове и авторекламите), но също така и в рамките на посочените форми (предизборна агитация да има само докато се излъчва съответната форма). Изисква се състедоточване на предизборната агитация по време и в рамките на позволените форми на агитация. Това не означава отделяне на предизборната агитация от останалото програмно съдържание със специални шапки, въпреки че СЕМ наложи тълкуване в подобен смисъл.

В допълнение към това, ал. 3 на чл. 139 от ИК позволява отразяването на предизборната кампания в новинарските емисии на обществените медии. Условие за това е да се спазва принципа за равенство и обективност при отразяване на проявите на участниците. Такова ограничение липсва за търговските оператори.

Отделно, в ИК е предвидено, че отразяването на предизборната кампания / предизборните прояви може да се извършва само чрез хроники и клипове, ако това е предвидено в споразумението по чл.139, ал. 1 от ИК.

Хрониките

Според чл. 144, ал. 1 от ИК хрониките се излъчват ежедневно за предизборните прояви на кандидатите, регистрирани от партиите, коалициите от партии и инициативните комитети. Те се разделят на блокове: 1) за парламентарно представените партии и коалиции от партии; 2) за партиите и коалициите от партии, които имат членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени; 3) за извънпарламентарните партии и коалиции от партии и инициативните комитети. Според ИК - при спазване принципа на равнопоставеност. Идеята за разделението по блокове вероятно има за цел да информира зрителя за това кой говори от екрана и какво е направил до тук в битието си на политически субект, но ограничението създава усещането за неравнопоставеност, въпреки прогласяването на обратното. Ограничението обаче има своето логично обяснение - цели се да осигури сблъсъка на идеи на основните претенденти за властта. Времетраенето на излъчването за всяка отделна партия и коалиция от партии е нормативно ограничено - до една минута. Времето за излъчване на хрониките се определя в споразумение между генералните директори на БНТ и БНР и представителите на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети (може да е постигнато в по-късен етап, затова няма препращане към чл. 139, ал. 1 от ИК).

Диспутите

Чл. 145 от ИК задължава БНТ и БНР да предоставят телевизионно и радиовреме за не по-малко от три диспута по предварително съгласувани теми с времетраене общо не по-малко от 180 минути. Най-малко половината от времето по ал. 1 се предоставя на 1) парламентарно представените партии и коалиции от партии, както и на партиите и коалициите от партии, които имат членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени; 2) останалата част от времето - на извънпарламентарните партии и коалиции от партии и инициативните комитети, регистрирали кандидати. Идеята отново е да се осигури сблъсък на идеи на основните претенденти за властта. Времето на участниците в диспута се разпределя поравно. Диспутите могат да се проведат с едновременното участие на кандидати и представители на всички партии, коалиции от партии и инициативни комитети, или на част от тях. Допълнително, при произвеждане на втори тур при избори за президент и вицепрезидент на републиката в периода между двата тура по взаимна договореност в определеното програмно време по Българската национална телевизия и Българското национално радио кандидатите могат да провеждат диспут с времетраене до 60 минути.

Клипове

Клиповете създават най-много спорове в гилдията. Както бе посочено по-горе, СЕМ поддържа тезата, че част от клиповете попадат под режима на търговските съобщения. СЕМ нарича тези клипове „политическа реклама“. Но дали е така?

ИК обособява три вида клипове: 1) клипове, които отразяват предизборни прояви; 2) клипове, с които се

открива или закрива кампания; и 2) клипове, с които се популяризира и агитира.

Клипът като форма на отразяване на предизборната кампания

Клипът по смисъла чл. 139, ал. 1 на ИК е форма на отразяването на предизборната кампания. Според чл. 139, ал. 1 от ИК, *предизборната кампания се отразява* в програмите на БНТ и БНР под формата на клипове, хроники, диспути и други форми, договорени при условията на ал. 4, в определено за тази цел време. В чл. 139, ал. 3, изр. второ е предвидено, че в споразумението по чл. 139, ал. 1 от ИК може да се предвиди *предизборните прояви да се отразяват* само в хрониките и клиповете.

Клипът като особена форма на комуникация при откриване и закриване на предизборната кампания

Според чл. 142, ал. 1 от ИК предизборната кампания в програмите на БНТ и БНР започва и завършва с клипове на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети с продължителност до една минута.

Клипове с цел популяризация и агитация

Според чл. 143, ал. 1 от ИК *във времето* на предизборната кампания могат да бъдат излъчвани *и други клипове* на партии, коалиции от партии и инициативни комитети *с цел тяхната популяризация и агитация* към гласуване за техните кандидати.

Времетраенето на клиповете, времето и броят на тяхното излъчване се определят по споразумение между генералните директори на БНТ и БНР и упълномощени представители на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети. Тези клипове се изработват от регистрираните за участие партии, коалиции от партии и инициативни комитети или от екипи на БНТ и БНР при едни и същи условия и цени, определени от техните ръководства. Условията и цените се изпращат незабавно на Сметната палата и на Централната изборителна комисия.

Вероятно третата разновидност на клипове СЕМ приема като политическа реклама и счита, че попадат в обхвата на регулацията на търговските съобщения. Но каква търговска дейност, професия или занаят, какъв продукт или стока популяризират тези клипове? Очевидно е, че разпоредбите относно предизборната надпревара и търговската дейност регулират две съвсем различни групи обществени отношения, които имат различен обект, преследват различна цел и се регулират от различна група правни норми.

Разпоредбата на чл. 140 от ИК е ключова за разбиране на същността на предизборната агитация. Според чл. 140 в предизборната кампания, излъчвана в програмите на БНТ и БНР, се забранява използването на *елементи от търговска реклама, както и участие на кандидати и представители на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети в излъчваните търговски реклами*. След като се забранява включването на елементи от търговската реклама, то очевидно законодателят разглежда предизборната агитация и

търговското слово като две самостоятелни и различни явления, при които няма и не бива да има препокриване. ИК забранява и обратния процес – според чл. 140 от ИК в *търговска реклама е забранено да се отправят политически внушения в полза или във вреда на един или друг участник в изборите*. Текстът още веднъж показва, че са налице две различни явления, които имат различно правно битие и последици. Следва да се има предвид, че забраната се отнася само за обществените медии и означава, че в търговските медии това е позволено.

Предизборната кампания в Регионални радио- и телевизионни центрове на БНТ и БНР е уредена в чл. 146 от ИК по идентичен на БНТ и БНР начин.

Предоставяне на време от други електронни медии

Разпоредбата на чл. 148 от ИК предвижда, че останалите електронните медии, могат да предоставят време за отразяване на предизборната кампания на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети, регистрирали кандидати, при едни и същи условия и цени. Условията и редът за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания, както и тарифите се обявяват на интернет страницата на съответната медия не по-късно от 40 дни преди изборния ден. Заплащането се извършва предварително. Условията, редът и тарифите се изпращат на Сметната палата и се предоставят на Централната изборителна комисия - за електронна медия с национален обхват, и на районните изборителни комисии, съответно на общинските изборителни комисии - за електронна медия с регионален и местен обхват, не по-късно от 10 дни преди началото на предизборните излъчвания.

Нарушаване на реда при провеждане на кампанията Принудителни административни мерки

Според чл. 149 от ИК при нарушаване на реда за провеждане на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги партиите, коалициите от партии и инициативните комитети - чрез лицата, които ги представляват или упълномощени от тях лица, могат да подават жалби в срок до 24 часа след излъчване на съответното предаване. Жалбите се подават до: 1) Централната изборителна комисия за доставчик с лицензия или регистрация с национален обхват, както и когато нарушението е извършено в повече от един изборен район; 2) районната изборителна комисия, съответно общинската изборителна комисия, по седалището на доставчика, когато доставчикът има лицензия или регистрация с регионален или местен обхват. Компетентната изборителна комисия разглежда жалбата в срок до 24 часа от получаването ѝ, а в изборния ден незабавно, и постановява решение, което не подлежи на обжалване.

Административно-наказателна отговорност

Административно-наказателната отговорност за нарушение на правилата за предизборна кампания е ограничена.

Предвидени са следните състави:

1. За предизборна агитация в държавните и общинските учреждения и институции разпоредбата на чл. 289а, ал. 1 от ИК предвижда, че който наруши забраната по чл. 133, ал. 4, се наказва с глоба от 300 до 1000 лв. Когато нарушението е извършено повторно, глобата е в размер от 1000 до 3000 лв.

2. За нарушаване на изискването за поставяне на агитационен материал текстът на чл. 297а от ИК предвижда, че който наруши забраната по чл. 135, ал. 1 от ИК, се наказва с глоба или имуществена санкция в размер от 1000 до 3000 лв. Когато нарушението по ал. 1 е извършено повторно, глобата или имуществената санкция е в размер от 3000 до 10 000 лв.

3. За нарушаване на изискването за премахване на агитационен материал - според чл. 298 от ИК при неизпълнение на задължението по чл. 134, ал. 9 от ИК на лицето, което представлява партията или инициативния комитет, или на лицата, които представляват коалицията от партии, се налага глоба от 1000 до 5000 лв.

4. За нарушение при допитвания и социологически проучвания според чл. 288б. от ИК, във връзка с разпоредбите на чл. 136, чл. 137, ал. 3 или чл. 137а, се налага с глоба или имуществена санкция в размер от 2000 до 5000 лв. Когато нарушението по ал. 1 е извършено повторно, глобата или имуществената санкция е в размер от 5000 до 10 000 лв.

5. Предвидена е и обща клауза: според чл. 299 от ИК който наруши разпоредба на този кодекс, извън случаите по чл. 288 - 298, се наказва с глоба, съответно имуществена санкция, от 200 до 2000 лв.

Според чл. 302 от ИК установяването на нарушенията, съставянето на актовете, издаването и обжалването на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Политическата реклама

Въпросът за политическата реклама е засегнат от доц. Нели Огнянова при анализа на правната уредба на аудиовизията в Европейския съюз (Огнянова, Н., Аудиовизуалната политика и законодателството на Европейския съюз, С., 2005, с.332, с.347 – 348). Доц. Огнянова сочи, че въпросът за включването на политическата реклама сред координираните области е обект на дискусии в рамките на процеса на ревизия на директивата „Телевизия без граници“. Въпреки това, разнородните практики на отделните държави се оказват сериозна пречка за вземане на единно решение, поради което политическата реклама остава извън координираните области. Доц. Огнянова отбелязва, че по отношение на политическата реклама, както и относно религиозната реклама няма приети координирани мерки, поради което и във връзка с тълкувателното съобщение на Европейската комисия (COM (2004) 1450 Commission interpretative communication on certain aspects of the provision on televised advertising in the “Television without frontiers” Directive) при интерпретиране на Директивата „Телевизия без граници“, в отсъствие на релевантна практика на Европейския съд и при съмнение, остава да се прилага по-либералния подход (in dubio pro libertate). Позовава се и на решение на съда в Стразбург по делото Murphy v Ireland (44179/98)[2003] ECHR 352, където съдът

дефинира т.нар. „доктрина на зоната на преценка” по отношение на неоординираните области. С други думи, когато няма ясен консенсус относно правната уредба на дадена материя, е налице зоната на самостоятелна преценка на всяка отделна държава. Доц. Огнянова сочи, че в България политическата реклама не е забранена. Без да е регламентирана в Закона за радиото и телевизията, тя е обект на правна уредба в изборните закони, но само в периода на т.нар. предизборни кампании. Доц. Огнянова говори за т. нар. „изборна реклама” – реклама, която има за цел постигане на изборен резултат в полза или срещу определена политическа партия или кандидат, съответно в полза или срещу определена позиция при референдум. В заключение доц. Огнянова приема, че в България политическата реклама е възможна по всяко време, като по отношение на нея се прилагат всички правила за рекламата, включително за означаване и обособяване, за ограничаване на общото времетраене на рекламата на съответния оператор. Според доц. Огнянова по време на предизборни кампании изборният закон действа като специален закон по отношение на ЗРТ (Пак там, с. 372).

Според доц. Райна Николова популяризирането на кауза или идея (благотворителна, политическа, обществена) е една от законовите цели на търговското съобщение (Николова, Р. Медийно аудио- и аудиовизуално право. С., 2010, с.208).

Понятието „политическо рекламиране” е разисквано в рамките на 16-та среща на EPRA (European Platform of Regulatory Authorities), състояла се в Любляна, 2002 г. (<http://www.epra.org/meetings/ljubljana-16th-epra-meeting-24-25-oct-2002>) На срещата се изтъква, че в редица европейски държави безплатните предизборни политически излъчвания имат различен правен режим в сравнение с платеното политическо рекламиране. Според заключителния документ от срещата, Европа е разделена на две по отношение на политическото рекламиране. Политическото рекламиране е забранено в голяма част от страните в Европа, напр. Германия, Франция, Великобритания, Дания, Норвегия и др. Основанието за забрана е, че богатите партии имат по-големи възможности да закупят рекламно време в сравнение с нововъзникналите и по-малките партии. В този смисъл, платената политическа реклама се разглежда като дискриминационна практика. На партиите обикновено се дава безплатно телевизионно време предимно, но не само, в обществената телевизия – за да представят своите програми, включително и чрез кратки рекламни клипове. За техническите разходи телевизионните оператори се компенсират или от държавата или директно от партиите. Компенсацията не се изчислява по рекламните тарифи. В документа е посочено, че в Западна Европа има само няколко изключения от забраната на платената политическа реклама – Италия и Гърция. В Италия телевизионните оператори предоставят време за безплатни политически съобщения, но могат и да продават телевизионно време **в и извън** предизборната кампания с 50 % отстъпка от актуалните цени за реклама. В Гърция политическите партии имат право на безплатно телевизионно време, както и право да купуват допълнително телевизионно време. На различна позиция са част от държавите от Централна и Източна Европа,

където правото за политическо рекламиране се разглежда като неразделна част от свободата на изразяване и правото на информация (така е напр. в Унгария). В законодателството на страните, които разрешават платеното политическо рекламиране, обикновено са предвидени определени ограничения – продължителност на рекламиране, начин на определяне на възнаграждението за излъчване на рекламата, честота на излъчване на рекламата и др. В заключителния документ от срещата е посочено, че Съветът на Европа не взема категорична позиция за или против платеното политическо рекламиране, а в нарочна препоръка указва, на държавите, в които платеното рекламиране е допустимо, че трябва да се вземат мерки всички партии да имат равни възможности да купуват при еднакви условия телевизионно време, да има ясно указание, че се излъчва политическа реклама и че държавите могат да предвидят количествени ограничения при закупуването на реклама от един кандидат или партия. Обръща се внимание, че основните проблеми, пред които се изправят държавите, които позволяват платеното политическо рекламиране, са:

- равен достъп до възможността за рекламиране.
- липсата на ясна дефиниция на политическо рекламиране, което затруднява правоприлагането; неяснотата дали трябва ли да се включва в общото телевизионно време, предвидено по закон за търговското рекламиране.
- неофициалното рекламиране/скритото рекламиране – плащане за достъп до медия под друга форма, не като реклама.

Дискусиите относно същността на политическото рекламиране продължават и в рамките на 23-тата среща на EPRA, проведена в Елсинор, 2006 г. (<http://www.epra.org/meetings/elsinore-23rd-epra-meeting-17-19-may-2006>) В заключителния документ от срещата са набелязани основните проблеми във връзка с разпознатата правната регламентация на политическото рекламиране в отделните европейски държави. Обръща се внимание на обстоятелството, че макар терминът политическо рекламиране да е добре познат и широко използван в различни публикации, липсва единно разбиране за неговата същност. Акцентира се върху законодателната практиката на част от държавите да въведат различен правен режим за платеното политическо рекламиране и безплатните политически съобщения. Поставена е за обсъждане и темата за коректността на термина „политическо рекламиране”, доколкото става дума не толкова за „рекламиране”, колкото за политическа пропаганда.

Въпросът за същността на политическото рекламиране е основен и за дискусиите, проведени се в рамките на 30-та среща на EPRA в Дрезден, 2009 г. (<http://www.epra.org/meetings/dresden-30th-epra-meeting-14-16-oct-2009>).

Практиката на Европейския съд в Стразбург

Политическото рекламиране е предмет на няколко съдебни решения. По Делото VGT Verein gegen Tierfabriken срещу Switzerland съдът приема, че клип, който е насочен срещу отглеждането на животни за консумация, може да се определи като „политическа реклама”, защото се отнася

до дискуссионен въпрос, засягащ цялото общество, и защото не се свежда до насърчаване на обществото да купува определен продукт. Според съда забраната на политическото рекламиране е въведена, за да се предотврати предимството, което могат да получат в политиката финансово силните групи посредством рекламирането. Същевременно обаче съдът прецени, че целта на рекламата е била неправителствената организация да се включи в течащия в обществото дебат за защита на животните и отглеждането им за храна. В този смисъл съдът намира, че е налице нарушение на чл. 10 от ЕКПЧ, а именно на свободата на изразяване, която според Съда в Стразбург, местните власти не са обезпечили в достатъчна степен.

По Делото TV Vest & Rogaland Pensjonist Partiet v. Norway (2008) съдът приема, че забраната за политическа реклама, довела до спирането на клип на политическа партия, която изразява интересите на пенсионерите противоречи на чл. 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, съответно на свободата на изразяването. В случая се обръща внимание на факта, че политическото рекламиране по съществото си е пропаганда, а чл. 10 от ЕКЗПЧОС защитава именно свободата всеки да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация.

Очевидно е, че съдът разглежда като политическа реклама както социалната, така и политическата агитация.

Политическа реклама не е легално дефинирано в българското законодателство. В контекста на решенията на Съда в Стразбург, с оглед на общоприетото разбиране за политика, могат да се обособят две значения на понятието. Първото значение – политическата реклама, разбираана като рекламиране, извършвано от политическа партия по повод популяризиране и налагане на нейна програма, лидери и идеи, свързани с държавното управление (извършвано по време на или извън предизборна кампания). Условно ще нарека този разновидност **политическа реклама в тесен смисъл на думата**. Българското законодателство урежда единствено политическата реклама под формата на предизборна агитация. Липсата на правен режим може да означава или забрана на всяка политическа агитация извън предизборна кампания, или свободно извършване на такава. Регистрирането на телевизионна програма „Алфа“ на ПП „Атака“, показва, че превес е взела втората теза.

Второто значение – политическата реклама като популяризиране и налагане на определена позиция, която е от обществено значим характер и няма търговски елемент, например – за забрана добива на шистов газ, за

забрана на застрояването на природен парк и др. Тази втора разновидност на политическото рекламиране, ще нарека **политическа реклама в широк смисъл или социална реклама**. Правното положение на социалната реклама е по-различно. Социалната реклама, като явление, не отговаря на дефиницията за търговските съобщения, затова режимът на търговското слово не се прилага към социалната реклама. Въпреки това, може би по инерция, в чл. 89, ал. 2 от ЗРТ е предвидено, че призивите за благотворителност и общественополезни каузи не се включват в 12-те минути рекламно време. Текстът е недостатъчен да обоснове по-смели заключения и следва да се прилага с оглед единствено на тази конкретна хипотеза.

В обобщение, понятието „политическа реклама“ е двузначно. То обхваща както политическата агитация в чист вид (преди и по време на избори), така и социалната агитация в подкрепа на обществено значими цели. Тази двузначност обезмисля въвеждането на легална дефиниция за „политическа реклама“. Освен това, понятието съдържа твърде много алюзии с търговската реклама, което не е в полза на правоприлагането. Далеч по-удачно е за политическата агитация по време на избори да се запази понятието „предизборна агитация“, като се актуализира правния режим на ИК. Политическата агитация извън изборния период може да бъде уредена в Закона за политическите партии. Следва да се прецени дали това няма да доведе до крайна политизация на българското общество. Социалната агитация може да се уреди в Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Отричането на тези форми на комуникация изглежда най-лесно, но може да има за последица завеждане на дела пред съда в Стразбург. ЗРТ следва да си остане сфера на търговското слово. СЕМ би могъл да контролира спазването на правилата на политическата агитация извън изборния период и социалната агитация с оглед спазването на принципите, заложили в чл. 5, 6, 8, 9, 10, 11 от ЗРТ, за което не е необходима допълнителна законодателна намеса.

Настоящото изследване представи и съпостави търговското слово, предизборната агитация и т. нар. „политическа реклама“ като отделни и самостоятелни правни явления. Посочени бяха основните характеристики и проблеми на регламентацията на предизборната агитация като правно явление със собствена нормативна уредба. Обоснована бе нужна от изрична и ясна регламентация на отделните правни явленията, която да създаде разбираеми и приложими правила в тази сфера на засилен обществен интерес.