**Становище на АЕЖ-България**

**Относно**

**Законопроекта за задължителното депозиране на печатни и други материали**

След като на 4-ти февруари четирима народни представители от ДПС, сред които и издателят Делян Пеевски, внесоха предложение за изменение и допълнение на Закона за задължителното депозиране на печатни и други материали, законопроектът беше приет на първо четене в парламента с 92 гласа “ЗА”, 12 “ПРОТИВ” и 28 “ВЪЗДЪРЖАЛИ СЕ”.

В общественото пространство бяха изразени редица притеснения и загриженост във връзка с конкретни проблеми на законопроекта, включително от различни институции, като например конституираното като заинтересована страна [Министерството на културата](http://www.parliament.bg/pub/cW/20180704082103Stanovishta.pdf), както и [Националната библиотека “Св. Св. Кирил и Методий”](http://www.parliament.bg/pub/cW/20180823031441Становище%20от%20НБКМ%20по%20ЗИД%20на%20ЗЗДПДП.pdf), които са пряко засегнати от законопроекта. АЕЖ излезе със свое [становище още в началото на март](http://www.aej-bulgaria.org/bul/p.php?post=9443&c=328), като адресира сходни проблеми и прогнози, свързани с измененията.

Ето защо е важно да се направи обстоен анализ и да се проследи развитието на законопроекта и на предложенията за изменения, направени между първо и второ четене, за да се прецени доколко и дали народните представители са взели предвид обществените нагласи, както и какви промени ни очакват в бъдеще.

На първо място следва да се отбележи, че въпреки явното наличие на воля за промяна в законодателството и осветяване на медийната собственост, парламентът не смята, че е необходим нов закон, а народните представители продължават да подкрепят разбирането, че мястото на промените е именно в Закона за задължителното депозиране на печатни и други произведения, чиито основен предмет е да “определя основанията и реда на депозиране на печатни и други произведения създадени и тиражирани в страната или отнасящи се до нея с цел да бъдат съхранени като част от националното културно наследство”. Както Министерството на културата, така и Народната библиотека с основание отбелязват в своите становища, че промените не отговарят на целите и задачите на ЗЗДПДП. В нито един друг закон в Европа или в другите страни по света, свързани със задължителното депозиране на печатни и други произведения, не са включени правилата във връзка с медийната собственост. И това е така, защото разкриването на действителния собственик на една медия, независимо дали е печатна или електронна, е от изключително значение за цялото общество, за плурализма и демократичния процес, основан на отворен дебат и свобода на словото. Този въпрос е свързан не просто с икономически, но и с важни политически и обществени последици. Неговата уредба трябва да е изключително детайлна и подробна и то в самостоятелен нормативен акт с такава нарочна цел. В становището на Народната библиотека основателно се прави предположение, че част от народните представители не познават в детайли ЗЗДПДП, тъй като за него се говори като за “медиен закон” и “промяна в Закона за медиите”.

По същество, в табличен вид са представени предложенията между първо и второ четене на законопроекта с експертен коментар:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Първо четене | Второ четене | Коментар на АЕЖ |
| Чл. 7б.  (1) Лице, разпространяващо и/или продаващо печатни издания, е длъжно в срок до 31 януари на съответната година, да подаде в Министерството на културата декларация по образец, одобрен от министъра на културата, която идентифицира действителния му собственик, както и броя обекти за продажба на дребно на печатни издания, които използва в търговската си дейност. (2) Министерството на културата публикува на интернет страницата си информацията по ал. 1 в 10-дневен срок от получаването на декларациите. (3) В случай, че лице използва в търговската си дейност повече от 1/3 от всички декларирани обекти за продажба на дребно на печатни издания в страната, Министерството на културата уведомява Комисията за защита на конкуренцията. | Няма изменения | Това е една от основните промени на закона, според която по примера на въведеното през 2010 г. с чл. 7а задължение за деклариране от издателите на периодични печатни издания в първия си брой за всяка година действителния си собственик и да подаде декларация към Министерство на културата в 7-дневен срок, сходно правило се въвежда и за разпространителите. |
| Чл. 7в.  (1) В срок до 30 юни на съответната година, доставчиците на медийни услуги заявяват за обявяване в съответния регистър по чл. 3, ал. 1 от Закона за търговски регистър, декларация, съдържаща информация за действителния собственик на доставчика на медийни услуги към датата на заявлението, както и информация за всяко получено финансиране в предходната календарна година, неговия размер и основание, както и данни за лицето, предоставило финансирането. (2) Доставчиците на медийни услуги са длъжни да посочват данните за действителния си собственик и в интернет-страницата на съответната медия или издание. | Чл. 7в.  (1) В срок до 30 юни на съответната година, доставчиците на медийни услуги заявяват за обявяване в съответния регистър по чл. 3, ал. 1 от Закона за търговския регистър, декларация, съдържаща информация за действителния собственик на доставчика на медийни услуги към датата на заявлението, дали същият е лице, заемащо публична длъжност, налице ли е спрямо него влязла в сила присъда с която е бил признат за виновен в извършването на престъпление, както и информация за всяко получено от доставчика на медийни услуги финансиране в предходната календарна година, неговия размер и основание, включително данни за лицето, предоставило финансирането. В случай, че лицето, което фактически контролира съдържанието на медийната услуга и/или редакционната политика, е различно от действителния собственик на доставчика на медийна услуга, това обстоятелство също се обявява в декларацията. (2) В декларацията по ал. 1 се посочват всички договори и тяхната стойност, сключени от доставчика на медийни услуги през преходната година с държавни или общински учреждения или дружества с държавно или общинско участие, с политически партии, в резултат на обществени поръчки, сключени рекламни договори с лица, осъществяващи дейност подлежаща на регулация, както и тези по които е получено финансиране по програми на фондове на Европейския съюз. (3)Декларацията по ал. 1 се подава и в Министерство на културата в същия срок, като министъра на културата води отделен регистър за подадените декларации, който е публичен на интернет-страницата на министерството. (4) Образецът на декларацията по ал. 1 се утвърждава от министъра на културата. (5) Доставчиците на медийни услуги са длъжни да посочват данните за действителния си собственик и в интернет-страницата на съответната медия или издание. | Видно от предложението на второ четене, ако промените се приемат, доставчиците на медийните услуги ще трябва да декларират и “лицето, което фактически контролира съдържанието на медийната услуга и/или редакционната политика”, ако е различно от действителния собственик. Как обаче ще стане ясно това и кой ще бъде отговорният орган, който да направи разследване за действителния собственик не става ясно. Действително законопроектът дава дефиниция на действителен собственик, която не е изменяна от първоначалното предложение в § 3. В т. 10 от §1 от Допълнителните разпоредби, се правят следните изменения: „Действителен собственик“ са физическите лица, които са крайни бенефициенти на собствеността в юридическо лице или са учредители (или членове) в юридическо лице с нестопанска цел, което самостоятелно или чрез свързани лица притежава участие в издателя или в доставчика на медийна услуга.  От направеното предложение на става ясно и защо не е поискано становище от Съветът за електронни медии, в чиято компетентност попада надзорът върху доставчиците на медийни услуги.  Похвално е предложението, направено в алинея 2, според което се декларират различни източници на държавно или политическо финансиране. |
| §1, т.10 от ДР: „Действителен собственик“ са физическите лица, които са крайни бенефициенти на собствеността в юридическо лице или са учредители (или членове) в юридическо лице с нестопанска цел, което самостоятелно или чрез свързани лица притежава участие в издателя или в доставчика на медийна услуга. | Няма изменения | АЕЖ вече направи коментар във връзка с понятието за действителен собственик и още веднъж е важно да се подчертае нуждата от единни дефиниции в българското законодателство, които да не си противоречат една на друга |
| Липсва предложение за изменения по този въпрос на първо четене | Чл. 17:  Създава се нови алинеи 7 и 8 и 9 със следното съдържание:  (7) Лице, което не подаде декларация по чл. 76, не я подаде в срок или подаде такава с невярно съдържание, се наказва с глоба, съответно с имуществена санкция, в размер от 10000 до 15000 лв., ако деянието не съставлява престъпление. При повторно нарушение глобата или имуществената санкция е в размер от 20000 до 30000 лв. (8) Лице, което не заяви за обявяване декларация по чл. 7в, не я заяви в срок или заяви такава с невярно съдържание, се наказва с глоба, съответно с имуществена санкция, в размер от 10000 до 15000 лв., ако деянието не съставлява престъпление. При повторно нарушение глобата или имуществената санкция е в размер от 20000 до 30000 лв.“ Създава се нова алинея 9 със следното съдържание: (9) Лице, което без вписване в регистъра по чл. 7в предоставя медийни услуги, се наказва с глоба, съответно с имуществена санкция в размер от 10000 до 15000 лв. При повторно нарушение глобата или имуществената санкция е в размер от 20000 до 30000 лв.“ | На първо четене не просто липсваше предвиждане на санкция при неподаване на декларацията, а вносителите изрично бяха посочили в своята оценка за въздействие, че няма да възникнат допълнителни административни тежести, не се въвеждат нови такси или тежести за гражданското общество.  Макар да са необходими санкции, тяхната долна граница е необосновано висока. Поставяне на долна граница от 10 000 лв. за първо нарушение и 20 000 лв. за второ не просто е непропорционална, а е застрашава сериозно свободата на словото и може да доведе до непоправими последици и цензура. Административният орган следва да има възможност да прави преценка за степента на нарушението и да отправя насоки и указания преди да наложи такива огромни глоби, особено предвид минималната работна заплата в България, която към момента е 20 пъти по-ниска от минималната граница за първо нарушение и на трите задължения. Подобни законодателни маневри са белег на сериозна липса на последователност и ограничаване на обществения дебат единствено в срока за предложения между 1-во и 2-ро четене. |
| Липсва предложение за изменения по този въпрос на първо четене | Чл. 18  В алинея 1 накрая се добавя следното изречение: „Нарушенията по чл. 76 и чл. 7в се констатират от длъжностните лица на Министерството на културата. В случаите, когато нарушителят не може да бъде установен, както и когато доставчик на медийни услуги осъществява дейността си без да е подал декларация по чл. 7в, министърът на културата уведомява Министерството на вътрешните работи, като публикува информация за извършеното уведомяване на интернет-страницата на министерството.“ В алинея 2 се накрая се добавя следното изречение: „Министърът на културата или упълномощени от него длъжностни лица издават наказателните постановления по чл. 76 и чл. 7в“ | Една от основните критики към промените от 2010 г., с които се въведе изискване актовете за установяване на нарушенията да се съставят от длъжностни лица в Министерството на културата е, че няма изработен механизъм и ред, по който на първо място да се установяват и на второ санкционират нарушителите. С предложението на второ четене този проблем не е разрешен. Издаването на наказателни постановления без надлежна процедура за установяване на нарушението и то в ръцете на орган на изпълнителната власт, който не е независим, както е Съветът за електронни медии, създава опасност от наличие на репресия от страна на държавата върху медиите. |
| В §1 от ДР се създават нови точки 12 и 13, със следното съдържание: 12. „Финансиране“ е всяко безвъзмездно получаване на парични средства или имущество и/или всяко друго получаване на парични средства, независимо от използваната правна форма, извън приходите от обичайната дейност на доставчика на медийни услуги, както и всички получени заеми ИЗВЪН банковите кредити.  13. „Медийна услуга“ и „Доставчик на медийна услуга“ имат значението на тези по §1, т. 16 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс. | В §1 от ДР се създават нови точки 12 и 13, със следното съдържание: 12. „Финансиране“ е всяко безвъзмездно получаване на парични средства или имущество и/или всяко друго получаване на парични средства, независимо от използваната правна форма, извън приходите от обичайната дейност на доставчика на медийни услуги, както и всички получени заеми **И** банковите кредити.  13. „Медийна услуга“ и „Доставчик на медийна услуга“ имат значението на тези по §1, т. 16 от Допълнителните разпоредби на Изборния кодекс. | Все пак, похвално е да се отбележи, че една от основните критики на внесения на първо четене законопроект, а именно изричното изключване на деклариране на банковите кредити като източник на финансиране, е отстранено. |

От направения анализ става ясно, че някои проблеми, налични при внасянето на законопроекта на първо четене са отстранени, като например включването на банковите заеми в понятието “финансиране”. Може би една от най-значимите положителни промени е включването на задължение за деклариране на информация за договорите и тяхната стойност с държавни или общински учреждения или дружества с държавно или общинско участие, с политически партии, в резултат на обществени поръчки, сключени рекламни договори с лица, осъществяващи дейност, подлежаща на регулация, както и тези, по които е получено финансиране по програми на фондове на Европейския съюз. Това е необходима и важна информация, която обществото има право да получава и за чието нормативно включване което АЕЖ апелираше.

Въпреки това се предлагат редица изменения, които от своя страна повдигат нови въпроси. Притеснително е, че за пореден път важни и обществено значими обществени отношения се преуреждат между първо и второ четене, а обсъждането им остава за разгара на лятото, когато общественото внимание е традиционно по-слабо. Най-значимата промяна е във въвеждането на сериозни глоби при неподаване на декларацията. Макар санкциите да са необходима гаранция за спазването на задълженията, изключително високата долна граница от 10 000 лв. е в състояние да срине редица издания, сайтове, форуми и портали и граничи с цензура. Подобна долна граница следва да се преосмисли и да се даде достатъчно поле за преценка на административния орган при налагането й.

Не е ясно защо задължението на доставчици на медийни услуги да подадат декларация в Търговския регистър следва задължение за подаване на същата декларация в Министерството на културата. Подаването на две еднакви декларации създава допълнителни неудобства и тежести на доставчиците на медийни услуги. Не е ясно и защо този регистър изобщо се води от Министерство на културата при положение, че СЕМ е отговорният орган, чиято дейност е изключително концентрирана върху доставчиците на медийни услуги. Създават се нови административни тежести за Министерството, които СЕМ би могъл да поеме на много по-високо експертно ниво.

В заключение, някои от слабостите на първоначалния законопроект са отстранени успешно, но се появяват нови и сериозни проблеми при предложенията на второ четене. Народните представители следва да поемат необходимата отговорност и грижа при решаване на такъв деликатен проблем и да приемат законодателство, което “осветлява медийната собственост” без с това да застрашат свободата на словото.

Становището изготви:

Симона Велева, юрист