



АБРО, Изх. № 30/02.04.2020 г.

ДО
Г-Н ВЕЖДИ РАШИДОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО КУЛТУРАТА И
МЕДИИТЕ

44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: *Законопроект за изменение и допълнение на Закон за радиото и телевизията, № 054-01-25, внесен от Александър Сиди и група народни представители*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН РАШИДОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

Настоящото писмо адресираме до вас във връзка с внесен от Александър Сиди и група народни представители Законопроект за изменение и допълнение на Закон за радиото и телевизията (ЗРТ), № 054-01-25 (по-долу „законопроект“). Предложените със законопроекта промени в ЗРТ са мотивирани с необходимостта от борбата с дезинформацията в интернет средата. За постигане на тази цел се предлага въвеждане на специални разпоредби за установяване, преустановяване и санкциониране на т.нар. „дезинформация в интернет средата“, въвеждане на изцяло нов регистрационен режим за доставчици на медийни услуги в интернет, както и изменения в Наказателния кодекс.

Членове на Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО са едни от най-авторитетните медии в България. Нашите членове винаги са се разграничавали от „медииите“, разпространяващи фалшиви новини, винаги са подкрепяли сериозната журналистика и мерките за борба с дезинформацията. Въпреки това считаме, че предложените със законопроекта промени в ЗРТ са неподходящи по редица причини и призоваваме за отхвърлянето им.



I. Общи забележки против приемането на законопроекта

Налице са фактори, вследствие на които приемането на законопроекта не е уместно като цяло. Такива са:

- Необходимостта от прилагане на **координиран подход на ниво Европейски съюз за борба с дезинформацията** – на ниво Европейски съюз действа План за действие за борба с дезинформацията¹; в срок до 19 септември 2020 г. в българското право следва да бъде транспонирана и Директива (ЕС) 2018/1808², една от основните цели на която е борбата с дезинформацията;
- Строгото законодателно дефиниране на понятието „дезинформация“ може да доведе до ограничаване на свободата на словото, поради което саморегулацията е по-успешен модел за борбата с фалшивите новини;
- Липсата на провеждане на предписаните в Закона за нормативните актове (ЗНА) **обществени консултации** по законопроекта, при това в момент, когато **общественият дебат по него ще бъде силно затруднен** с оглед на обявеното извънредно положение;
- Дори да бъдат приети, **предложените мерки няма да бъдат ефективни срещу дезинформацията.**

1. Координиран подход на ниво Европейски съюз

За успешната борба с дезинформацията е необходим **координиран подход на ниво Европейски съюз**. Дезинформацията е явление, проявяващо се във всички съвременни държави. При условията на днешния глобализиран свят, в който интернет сайтовете могат да бъдат достъпвани от всички територии на света, националните мерки за борба срещу дезинформацията няма да имат желания ефект. Те не биха били приложими към доставчиците, установени в други държави, тъй като те обичайно няма да бъдат определени като доставчици под юрисдикцията на Република България. По този начин правилата за борба с дезинформацията ще бъдат лесни за заобикаляне чрез установяване на доставчика

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите – Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн.

² Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия



в друга държава. Единствено прилагането на общ подход за всички Европейски държави може да доведе до реални резултати в борбата с дезинформацията.

Координираният подход е изключително важен и поради факта, че мерките за борба с дезинформацията могат да засегнат основни ценности на съвременните общества – свободата на изразяване на мнение и свободата на информация – припознати както от Хартата на основните права на Европейския съюз, така и от конституциите на всички съвременни правови държави, в това число и Република България.

Именно такъв координиран подход за борба с дезинформацията се реализира на ниво Европейски съюз чрез Плана за действие за борба с дезинформацията³ на Европейската комисия. В плана е посочено, че *“Комисията е на мнение, че в борбата с дезинформацията следва да са ръководни следните общи принципи и цели: Първо, да се подобри прозрачността относно произхода на информацията и относно начина, по който тя се създава, спонсорира, разпространява и насочва, за да могат гражданите да преценяват съдържанието, до което имат онлайн достъп, и да разпознават евентуални опити за манипулиране на мнението; Второ, да се насърчава информационното многообразие, за да могат гражданите да вземат информирани решения, основаващи се на критично мислене, като се осигури подкрепа за висококачествените журналистически материали и медийната грамотност и като се възстанови равновесието в отношенията между авторите и разпространителите на информация; Трето, да се повиши надеждността на информацията чрез указване на нейната достоверност, по-специално с помощта на т.нар. „доверени податели“, както и чрез по-добра проследимост на информацията и автентичността на влиятелните доставчици на информация; Четвърто, да се популяризират приобщаващи решения. Ефективните дългосрочни решения изискват повишаване на осведомеността, по-добра медийна грамотност, широко участие на заинтересованите страни и сътрудничество на публичните органи, онлайн платформите, рекламодателите, доверените податели, журналисти и медийните групи.“*

Видно от горното подходът за борба с дезинформацията, предприет на ниво Европейски съюз, е насочен преди всичко към **естествено отхвърляне от обществото на източниците на дезинформация, а не към предвиждане на регулаторни и санкционни режими.** Докладът относно изпълнението на Плана

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите – Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн



за действие за борба с дезинформацията⁴ от 14 юни 2019 г. показва, че този подход дава добри резултати, поради което ще продължи да бъде следван.

На европейско ниво е приета и **Директива (ЕС) 2018/1808⁵**. Една от **основните цели на директивата е борбата с дезинформацията чрез развитието на медийната грамотност на обществото**. Съгласно съображение 59 на Директива (ЕС) 2018/1808 медийната грамотност включва както *„изучаване на инструменти и технологии“*, така и придобиване на *„уменията за критично мислене, необходими, за да се направи преценка, да се анализират сложни реалности и да се разпознава разликата между мнение и факт“*. Директива (ЕС) 2018/1808 предвижда държавите-членки, доставчиците на медийни услуги и на платформи за споделяне на видеоклипове да предприемат мерки за развитие на медийната грамотност на обществото. Директива (ЕС) 2018/1808 следва да бъде транспонирана в българското право **в срок до 19 септември 2020 г.**, като за тази цел в Министерство на културата от месец април 2019 г. активно функционира⁶ работна група за изготвяне на законопроект за изменение и допълнение на ЗРТ.

С оглед на горното, считаме, че законопроектът следва да бъде отхвърлен, тъй като не е съобразен с координирания подход за борба с дезинформацията на ниво Европейски съюз.

2. Рисковете пред свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, и саморегулацията като подходящо средство за борба с фалшивите новини

При отразяване на различни събития и при разглеждането на различни теми, медиите посочват фактите, които са открили в достъпните за тях източници на информация, разнообразни мнения и гледни точки. Фактите, мненията и гледните точки, които се отразяват, могат да не достигат до абсолютната истина и дори да бъдат неверни или противоречиви. Това обаче не следва да означава, че създадените материали осъществяват дезинформация. Както е разгледано подробно по-долу в изложението (стр. 9), от предложената със законопроекта

⁴ Съвместно съобщение до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономическия и социален комитет и Комитета на регионите

⁵ Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудиовизуални медийни услуги (Директива за аудиовизуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия

⁶ Към настоящия момент въпреки обявеното извънредно положение работната група продължава своята работа дистанционно.



дефиниция на понятието „дезинформация в интернет“ следва разбирането, че медийните услуги имат право да отразяват единствено абсолютната и обективна истина. Това обаче често пъти е **невъзможно, дори при отговорна и сериозна журналистика**. В този смисъл е и Плана за действие за борба с дезинформацията, в който е направено примерно изброяване на материали, които не могат да считат за дезинформация: *„Съобщаването за грешки, сатирата и пародията, както и ясно разпознаваеми политически мотивирани новини и коментари не се смятат за дезинформация.“*

Строгото законодателно дефиниране на дезинформацията може да доведе до ограничаване на свободата на словото. За борбата с дезинформацията е необходим **набор от правила, които да оценяват етичната журналистика**. **Такива правила може и следва да има на ниво саморегулация**. В Плана за действие за борба с дезинформацията е посочено, че *„Комисията призовава платформите да увеличат усилията си за борба с онлайн дезинформацията. Тя смята, че саморегулацията може да спомогне в тази връзка, при условие че се прилага и проследява ефективно“*.

В България действа система за саморегулация, основана на Етичния кодекс на българските медии, приет от Фондация „Национален съвет за журналистическа етика“. Етичният кодекс съдържа набор от правила, които в своята съвкупност, определят рамките на етичната журналистика (правила относно точността на представяната информация, източниците на информация, отразяването на разнообразни мнения и гледни точки, събирането и предоставянето на информация, независимостта на медиите и много други). За спазването на Етичния кодекс на българските медии следи постоянно действащия орган на фондацията – Комисията по журналистическа етика, в състава на която са включени едни от най-авторитетните журналисти и медийни експерти в България.

С оглед на горното, считаме, че предложеният законодателен подход за борба с дезинформацията е неподходящ и следва да бъде отхвърлен. Приемането му би могло да доведе до ограничаване на свободата и независимостта на медиите, което е недопустимо за една съвременна правова държава.

3. Недопустимата липса на обществени консултации, при това в момент, в който общественият дебат по законопроекта е силно затруднен поради обявеното извънредно положение

Съгласно чл. 29 от ЗНА при изработване на проекти за нормативни актове следва да се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите



лица. **Дезинформацията е проблем, който ежедневно засяга цялото общество.** Поради това провеждането на обществени консултации по предложените мерки за разрешаването му е **изключително съществено.** Директното внасяне на законопроекта в Народното събрание от народни представители води до прескачане на тази процедура, което е неприемливо. Същевременно законопроектът е предложен в условията на обявено извънредно положение в страната, при което на заседанията на комисиите на Народното събрание не се допускат гости – физически и юридически лица. По този начин се ограничават **до крайна степен възможностите за обществен дебат по законопроекта.** Поради горното считаме, че обстоятелствата около внасянето на законопроекта правят приемането му е недопустимо.

4. Неефективност на предложените мерки срещу дезинформацията

Дезинформацията в интернет се осъществява преди всичко чрез интернет сайтове, чиито **действителни собственици са неизвестни.** Като регистранти на тези сайтове често са посочени кухи дружества, които не могат да бъдат санкционирани. По този начин, дори да бъде установена дезинформация, извършавана чрез определени интернет сайтове, реално отговорните лица няма да могат да бъдат установени и те ще продължат необезпокоявано дейността си. Същевременно много от интернет сайтовете, чрез които се осъществява дезинформация, са регистрирани и имат сървъри на територии извън Република България. При действащите правила за определяне на приложимата юрисдикция е много вероятно тези доставчици да не бъдат определени като такива под юрисдикцията на Република България, при което правилата за дезинформация, приети на национално ниво, няма да бъдат приложими за тях.

В крайна сметка резултатът от приемането на законопроекта ще бъде, че **единствените реални адресати на неговите разпоредби ще бъдат електронните медии,** които разпространяват своите медийни услуги и в интернет средата. Електронните медии са адресати на огромен брой задължения, свързани със съдържанието на предоставяните от тях медийни услуги и предвиждането на допълнителни задължения за тях е не само излишно и твърде обременително, но и създава предпоставки за ограничаване на свободата и независимостта на медиите.



II. Бележки по конкретни текстове на законопроекта.

По-долу обръщаме внимание на съдържанието на конкретни текстове на законопроекта, които са абсолютно неприемливи в една правова държава. Накратко те са:

- Преместването на допълнителни правомощия за регулаторния орган, които изискват **значително увеличението на бюджета му**;

- Предвидената процедура за установяване на интернет страници, *„чрез които се осъществява дезинформация в интернет среда“*, за сваляне на съдържание и преустановяване на достъпа до такива сайтове, която създава **предпоставки за ограничаване свободата на медиите** и за прилагане на различен подход към различните адресати на закона;

- Други текстове на законопроекта, които създават **риск от цензура, неравнопоставено третиране на отделните адресати** на закона и други неприемливи явления.

1. Предвидените нови правомощия на СЕМ и разходите от държавния бюджет за реализирането им

Законопроектът премества възлагането на нови правомощия за Съвета на електронни медии (СЕМ) за надзор и санкциониране на *„дезинформацията в интернет“*, както и за регистрация и заличаване на регистрации на доставчици на медийни услуги в интернет. Вследствие на тези допълнителни правомощия кръгът на доставчиците, които са поставени под надзора на СЕМ, се увеличава значително. Доставчиците на електронни медии (радио- и телевизионни програми) са определен брой, който е относително постоянен и не твърде голям. Доставчиците на интернет сайтове са огромен брой и промените при тях са изключително динамични. Ежедневно се създават и закриват огромен брой интернет сайтове. Надзорът върху разпространяваното от тях съдържание изисква **огромен административен и финансов капацитет** за регулаторния орган, както и реорганизация на дейността му. Към законопроекта обаче не е приложена предварителна оценка на въздействието, от която да е видно какъв ще бъде размерът на допълнителните финансови ресурси, необходими за изпълнение на предвидените със законопроекта правомощия на СЕМ. В условията на започващата рецесия в икономиката вследствие на пандемията на коронавируса COVID-19, допълнителните разходи от бюджета са неприемливи за обществото. В случая разходите за упражняване на тези правомощия ще бъдат огромни.



2. Предвидената процедура за установяване на интернет страници, „чрез които се осъществява дезинформация в интернет среда“, за сваляне на съдържание и преустановяване на достъпа до такива сайтове.

Законопроектът предвижда създаване на нов чл. 32а в ЗРТ с процедура за установяване и борба с дезинформация в интернет средата. Съгласно текста СЕМ в резултат на упражнявания надзор *„обявява интернет страниците, чрез които се разпространява дезинформация в интернет средата“*. Текстът **не посочва каквито и да било критерии, по които органът да се ръководи при определяне на сайтовете**, чрез които се разпространява дезинформация. От предложения текст може да се направи извод, че е достатъчна само една публикация, за да бъде определен даден сайт като *„страница, разпространяваща дезинформация в интернет средата“*. Предложената процедура **не предвижда възможност за доставчиците на медийни услуги да се защитят**, като докажат, че предоставената информация не представлява дезинформация. При изпратено уведомление те ще бъдат задължени да се съобразят с разпореждането на СЕМ, като свалят съответните публикации, без право на оспорване. В противен случай достъпът до сайтовете им ще бъде принудително преустановен с решение на Софийски районен съд. По този начин се създава **възможност за груба цензура върху медийното съдържание**.

С оглед на горното считаме, че законопроектът създава реална опасност за ограничаване на свободата на словото и неравносечно третиране на отделните адресати на закона.

3. Други текстове, които са неприемливи

Законопроектът предвижда регистрация на доставчици на медийни услуги в интернет. Предложените текстове оставят неяснота кои разпоредби на ЗРТ ще се прилагат относно тези доставчици. В чл. 125р, ал. 1 лаконично е посочено, че доставчиците следва да спазват принципите по чл. 10 от ЗРТ, зачитане на човешкото достойнство, закрила на децата, спазване на авторските и сродните права съгласно действащото законодателство (което е един от принципите по чл. 10). **Не е посочено обаче кои конкретни текстове на закона се прилагат по отношение на тях, не е предвидено налагане на административни наказания за нарушаването на някои от тези правила.**

Предложеният чл. 125с от своя страна посочва, че нарушаването на разпоредбите на чл. 125р, ал. 1 и разпространението на дезинформация са основания за принудително заличаване на регистрацията. В процедурата за заличаване на регистрацията отново **не е предоставена възможност**



доставчиците на медийни услуги в интернет да се защитят, като докажат, че предоставената публикация не представлява дезинформация. Доставчикът бива уведомен за това, че според СЕМ предоставя дезинформация, и ако не отстрани съответната публикация, следва принудително заличаване на регистрацията.

Съвсем **неясна остава разпоредбата на чл. 125с, ал. 4 от законопроекта**, съгласно която в случаите на принудително заличаване на регистрацията на доставчик на медийни услуги в интернет *„Съветът за електронни медии може да забрани извършването на стопанска дейност, за която е установен регистрационен режим, като впише забраната в регистъра“*. Не е ясно на кого СЕМ може да забрани извършване на дейност. Дали текстът означава, че ако чрез интернет сайт се разпространи невярна информация, това може да доведе до забрана за неговия доставчик да осъществява каквато и да било друга дейност, подлежаща на регистрационен режим? Ако е така, каква е обосновката за подобно лишаване от правоспособност? Поставя се също въпросът защо с разпоредбата се засягат само дейности, подлежащи на регистрационен режим? Какво ги обединява и отличава от дейностите, които се извършват свободно или от тези, поставени под разрешителен режим?

Накрая бихме искали да обърнем внимание на предложената със законопроекта дефиниция за понятието **„дезинформация в интернет среда“**: *„„дезинформация в интернет среда“ е разпространение в социални мрежи, интернет сайтове или по друг начин в интернет средата чрез интернет страници, достъпни на територията на Република България, на публикация, която съдържа невярна информация, засягаща физически и юридически лица“*. Предложената дефиниция изхожда от разбирането, че доставчиците на медийни услуги следва да отразяват единствено обективната и абсолютна истина, което на практика често е невъзможно, дори при отговорна и сериозна журналистика. При отразяването на събития и създаване на журналистически материали, доставчиците на медийни услуги обичайно не могат да достигнат до една единствена абсолютна и обективна истина, а отразяват фактите и гледните точки, до които са достигнали. Винаги съществува вероятност впоследствие да бъдат открити нови обстоятелства, които да променят или допълнят „истината“. Ако бъде приета, предложената дефиниция ще бъде сериозна заплаха за **свободата на изразяване на мнение и на информация, както и свободата и независимостта на медиите, ще се създадат условия за упражняване на цензура върху медиите и за неравнопоставено третиране на отделните доставчици на медийни услуги**, което е неприемливо за една правова държава.



Следва да се посочи също, че дефиницията в законопроекта не отговаря смислово на разбирането на Европейската комисията за понятието „дезинформация“, което следва да бъде водещо за България като държава-членка на Европейски съюз. В Плана за действие за борба с дезинформацията е посочено, че: *„Под „дезинформация“ се разбира доказуемо невярна или подвеждаща информация, която се създава, представя и разпространява с цел да се извлече икономическа изгода или съзнателно да се въведе в заблуждение обществеността, като последиците от това могат да бъдат в ущърб на обществения интерес. В ущърб на обществения интерес са заплахи за демократичните политически процеси и за процесите на формиране на политика, както и за общественото благо — като защита на здравето на гражданите на ЕС, защита на околната среда и сигурността“*. Подобно несъответствие на законопроекта с водещия в Европейския съюз документ във връзка с борбата с дезинформацията, е недопустимо.

Накрая бихме искали да обърнем внимание и на факта, че една от разпоредбите, които отпаднаха от първоначално приетия текст на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., след наложеното вето от президента Румен Радев, беше свързана именно с фалшивите новини. Предложеният от Александър Сиди и група народни представители законопроект създава много по-съществена и реална заплаха за свободата на словото в България, поради което следва да бъде отхвърлен.

С уважение,

Анна Танова

Изпълнителен директор

Асоциация на българските радио- и телевизионни оператори – АБРО