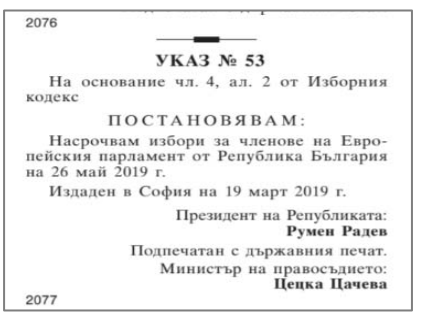
ВЪВЕДЕНИЕ

19 март 2019 – 67 дни преди Евроизбори ‘2019

Президентът на Република България Румен Радев издава Указ за насрочване на избори за членове на Европейския парламент от Р България на 26 май 2019.[1] Политически форматираните очи насочват погледите си към тази дата – два дни след празника на българската просвета и култура и славянската писменост. За четвърти път България ще избира българи за нейни представители в Европейския парламент.



2076

УКАЗ № 53

На основание чл. 4, ал. 2 от Изборния кодекс

ПОСТАНОВЯВАМ:

Насрочвам избори за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г.

Издаден в София на 19 март 2019 г.

Президент на Републиката:
Румен Радев

Подпечатан с държавния печат.
Министър на правосъдието:
Цецка Цачева

2077

Българи по документ или по душа –
този избор ни предстои.

Страниците на настоящата монография разказват за кампанията за предишните Европейски избори ‘2014. **Фокусът е върху медиите, а основният въпрос: Какви бяха медиите тогава**? На тях тогава сякаш им се искаше да са по-пасивни, примирени и синхронни с волята на политиците. Искаше им се да са **повече бизнес, отколкото обществени институции**. Изглеждаха склонни да не мислят себе си като Четвърта власт – институция на контрадемокрацията, по термина на Пиер Розанвалон (Розанвалон, 2012), а по-скоро като доходоносни инструменти на партийния предизборен пиар.

Тази хипотеза проверихме чрез медиен мониторинг в 4 предизборни кампании – пилотно в кампанията за Евроизбори през Май 2014, а през есента на същата година – в кампанията за парламентарни избори. Продължихме да наблюдаваме дейността на медиите и в следващите кампании – за Местни избори през 2015 и последните засега Парламентарни избори през 2017.

Аудиторията, гражданите, избирателите искаха да видят активни, предизвикващи медии, работещи за каузата на демократичния и свободен избор и

[1] Президент на Р България. *Указ № 53*. Обн. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019.

гражданския интерес. **Кандидатите и политиците** не изглеждаше да имат нужда от свободни медии. Те по-скоро продължиха да скъсяват дистанцията между властите – реалните Първа, Втора и Трета, и условната Четвърта власт. Политиците продължиха да навлизат по-настоятелно в полето на медиите, омаломощавайки силата им, за да гарантират вековечието на собствената си корона.

От друга страна г**ражданското общество,** в лицето на множество неправителствени институции и организации, включително наблюдатели на изборите, настоятелно изискваше от медиите да излязат от състоянието на **медиен конформизъм** спрямо управляващите и да изпълнят присъщата си обществена роля на ефективен контрольор над политиците в изборния процес.

20 март 2019 – 66 дни преди изборния ден

Народното събрание със свое решение[2] и президентът с указ[3] определят новия състав на Централната избирателна комисия (ЦИК). Промяната на състава се налага поради изтичане на петгодишния мандат – предходният състав е определен на 20 март 2014, съобразно нормите на новия Изборен кодекс, в сила от 5 март 2014[4].

Централната избирателна комисия осъществява дейности по производството на всички видове избори, осъществява контрол по прилагането на Изборния кодекс (ИК) и свързаните с него нормативни актове. ЦИК има правомощие: (1) да определя условията и реда за провеждане на предизборната кампания; (2) да контролира провеждането на предизборната кампания от доставчиците на медийни услуги с национален обхват; (3) да определя условията и реда за извършване на социологически проучвания (ИК, чл. 57, ал.1). Контрол върху провеждането на предизборната кампания от доставчици на медийни услуги с регионален и местен обхват Изборният кодекс възлага на Районните избирателни комисии (РИК) (ИК чл. 72, ал. 2).

Предходният състав на ЦИК, определен непосредствено преди Европейски избори ‘2014 с председател адв. Ивилина Вергинова Алексиева-Робинсън (ИМП, номинирана от БСП Коалиция за България) имаше предизвикателството да **установи и утвърди методика и съответни практики** за изпълнение на задължението си да контролира провеждането на предизборната кампания от **доставчиците на медийни услуги**, както и да подпомогне, да обучи съставите на РИК да упражняват ефективен контрол върху провеждането на кампанията от регионалните и местни медии.

---

[2] Народно събрание на Р България. *Решение от 20.03.2019*. Обн. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019.

[3] Президент на Р България. *Указ № 54*. Обн. ДВ. бр. 24 от 22.03.2019.

[4] *Изборен кодекс*. Обн. ДВ. бр. 19 от 5.03.2014, посл. изм. ДВ. Бр. 29 от 8.04.2019.

Как се справи ЦИК с медиите?

Имаше пет предизборни кампании, за да се справи – Евроизбори ‘2014, Парламентарни избори ‘2014, Местни избори ‘2015, Президентски избори ‘2016, Парламентарни избори ‘2017.

По време на Евроизборите тя бе като студент, който се готви за изпит. Изучаваше себе си – току-що бе конструирана и като състав, и като статут. Бързаше да изучи ИК, който законодателят прие 51 дни преди началото на предизборната кампания. Парламентарните избори през 2014 бяха нейния първи изпит по регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания. И тя, както показват резултатите от проведения мониторинг тогава, го взе с висока оценка. Местните избори през 2015 й бяха лесни – имаше вече модели, по които да регулира медиите. Препъна се, обаче, в медийните пакети – оказа се, че голяма сума от пакетите беше разпределила към един онлайн доставчик на медийна услуга. Поправи се и влезе в Парламентарните избори през 2017 тиха. Още в началото на кампанията се оказа залята от сигнали за нарушения на правилата за провеждане на предизборна кампания от доставчици на медийни услуги. Тя не ги разгледа. Не взе решение има ли, няма ли нарушение. Сякаш че някой беше сменил ЦИК.

Как се справиха медиите със задълженията и отговорностите си?

И те имаха пет кампании дотук, за да влязат в новата законова рокля, скроена от Изборен кодекс ‘2014.

Още по време на нашето **пилотно изследване** – мониторингът по време на предизборната кампания за Евроизбори ‘2014, ясно се откроиха определени регулаторни луфтове и дефицити, които категорично понижиха оценката ни за ефективност на регулаторната система. Като продължение на изследването **разработихме предложения за законодателни изменения** с цел повишаване на ефективността на изборното законодателство що се отнася до регулация на дейността на доставчиците на медийни услуги. Предложенията станаха основа на Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, внесен в 42 НС през юли 2014.[5]

Вторият мониторинг – по време на предизборната кампания за Парламентарни избори ‘2014, потвърди вече маркираните проблеми в регулацията и ни даде възможност да прецизираме предложенията за промяна. Още повече, че по време на тази предизборна кампания имахме възможност да работим в близък контакт с колегите наблюдатели от международната мисия на Организа-

[5] *Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс. Проект.* (Обн. ДВ, бр. 19 от 2014, изм. бр. 35 и 53 от 2014). Представен в Приложение „Законодателни предложения”.

цията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE/ODIHR), което несъмнено отвори и друг, външен наблюдателски поглед. Темите на срещите ни с OSCE/ODIHR са представени в приложение „Методика и инструментариум".

Едва по време на **третата кампания** след приемането на новия ИК, тази за Местни избори '2015, се проявиха първите маркери на така нар. **модел на социално действие на правото** (Наумова, 2000). Доставчиците на медийни услуги вече бяха правно информирани, познаваха своите права и задължения като участници в предизборната кампания. Регулаторните органи, които имат задача да регулират дейността на доставчиците също вече бяха усвоили нормите, но и бяха приели модели как да изпълняват своето правомощие да контролират доставчиците. Очевидно предходните две кампании бяха дали възможност за осъществяване на така нар. **психологическо въздействие на правните норми върху субектите** – те вече имаха своята ценностна ориентация и мотиви за поведение, благодарение на които регистрирахме немалко прояви на практическо изпълнение на изискванията на ИК и от доставчиците на медийни услуги, и от регулаторните органи. Крайният ефект в този модел за социално действие на правото е постигане на социално значим резултат, т.е. юридическа ефективност на правото. Юридическата ефективност, обаче, не е тъждествена със социологическата ефективност, а само една нейна необходима предпоставка.

За съжаление, **постигнатият ефект не успя да се задържи и развие в следващите наблюдавани кампании.** В кампанията за Парламентарни избори '2017, се очерта странен модел на поведение от страна на ЦИК и медиите. Те **отказаха да съблюдават** някои изрични разпоредби на ИК. Регистрирахме нарушенията, подадохме съответните сигнали, но не получихме **никакъв отговор**, въпреки че ЦИК е длъжна да взема решения по всеки сигнал или жалба.

Неразгледаните сигнали се натрупаха за кратко време и потърсихме съдействието на международната мисия на OSCE/ODIHR. Те обърнаха сериозно внимание на „мълчанието на ЦИК", включиха го в докладите си и дори предложиха съответна препоръка. Едва след това ЦИК изпрати писмо, **не решение, а писмо с някакво тяхно обяснение** за неспазването на задължението им да разглеждат в рамките на 24 часа всеки получен сигнал и да приемат решение по него. През това време медиите продължаваха да спазват ИК, както им е удобно.

Възможни са множество обяснения на отказа на ЦИК да запази постигнатото по отношение прилагането на изборното право. Всички те поотделно вероятно имат основания. На терен изглеждаше, че ЦИК е под силна политическа преса, която изискваше не съвсем законосъобразни решения и действия.

До този и други отговори достигнахме чрез **мониторинг на дейността на медиите в предизборна кампания и мониторинг на контрола на ЦИК и РИК върху медиите**.

Монографията представя мониторингови резултати от кампаниите за Избори за членове на Европейски парламент от Р България на 25 май 2014, Избори на народни представители на 5 октомври 2014 и Избори за общински съветници и кметове на 25 октомври 2015 и предсрочни Парламентарни избори на 26 март 2017. Наблюдавани са над 120 **търговски медии** с национален, регионален и местен обхват на разпространение, достигащи до избирателите във всичките **31 многомандатни избирателни района** в страната.

Извадката няма претенции за представителност. Представена е в приложение „Методика и инструментариум". Всъщност, в този тип изследване е поточно да се говори за съвкупност от наблюдавани обекти, а не за ясно дефинирана, представителна извадка. Понятието „извадка" предполага редица методически критерии, част от които в нашия мониторинг не бе възможно да удовлетворим. Затова правим уточнение, че по-нататък в монографията ще се използва понятието „извадка" за краткост, но това е условно. По-честно е да се разбира съвкупност от наблюдавани обекти (медии).

Доставчиците в извадката са разпределени според:

- **технология на разпространение** – хартия за печатните медии, интернет за доставчиците на онлайн новинарски услуги, кабел и сателит за доставчиците на аудио-визуални медийни услуги;
- **обхват на разпространение** – национален и регионален аудиторен обхват.

Основните критерии за селектиране на наблюдаваните обекти са:

- **аудиторен обхват и разпознаваемост** на медията (reach and recognition);
- **ангажираност на аудиторията** – реакция, разпространение на медийното съдържание (engagement);
- **равномерна разпръснатост на извадката** на територията на цялата страна.

Ограничихме наблюдението върху **търговски доставчици на медийни услуги** – телевизии, радиа, вестници и онлайн медии, защото обществените медии са наблюдавани от Съвета за електронни медии по споразумение с ЦИК. По силата на това споразумение, изисквано от Изборния кодекс, ЦИК получава информация за дейността на обществените медии, на чиято база може да извършва обективен контрол. Поставихме си задача не да дублираме мониторинга върху обществените медии, а да **подпомогнем ЦИК в изпълнението на задължението й да осъществява контрол** и върху провеждането на предизборната кампания от търговските доставчици на медийни услуги.

Мониторингът е осъществен от **Гражданска инициатива за свободни и демократични избори (ГИСДИ)** – една от първите две български организации наблюдатели на изборите още от 1990 г. Изследването е по инициатива на ГИСДИ, реализирано на доброволен принцип от екип от студенти от три български университета, с ръководител доц. д-р Катя Михайлова. Възложител, финансиране и екип на ГИСДИ Медиен мониторинг са представени в приложение „Методика и инструментариум".

Започнахме и направихме мониторинг на медиите с ясното съзнание, че българските медии днес са **приковани на кръста между властта и политиците**, от едната страна, **бизнеса и собствениците**, от другата, **общественото мнение и гражданите** избиратели, от третата, и от четвъртата – **правото им на собствено Аз**, на своя редакционна и финансова политика.

Медиите поотделно и в своята съвкупност в хода на изборната кампания и в изборния процес като цяло **не са просто важен посредник** между избиратели и избиращи, между партии, коалиции, независими кандидати и активните електорални групи, пасивните избиратели, плаващите периферии от избиратели. Медиите имат **огромно влияние и мощ да въздействат** върху масовите нагласи и изборни ориентации, да формират ценностни мотивационни бариери, да мотивират за изборна активност.

Медиите имат **огромно влияние и мощ да въздействат** и върху самите партии, техните лидери и кандидатите, както и върху държавните институции, които са отговорни изборите да бъдат организирани и провеждани така, че да се съхранява тяхната не само демократичност и законосъобразност, но и тяхната гражданска легитимност.

Основен принцип на нашата работа е:

наблюдаваш » регистрираш » сигнализираш » предлагаш.

От него произхождат и четирите цели на медийния мониторинг на ГИСДИ в предизборна кампания:

- да извърши **наблюдение на дейността** на доставчици на медийни услуги;
- да **регистрира прояви, явления, тенденции в поведението на медиите** в предизборната кампания;
- да **сигнализира контролиращите институции за прояви на неспазване на изборното законодателство**, за нарушаване на правата на основните субекти в изборния процес и техните избиратели;
- да **формулира препоръки** за оптимизиране на методиката на работа на регулиращите институции, както и **законодателни предложения** за усъвършенстване на системата за регулиране на дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания.

Методиката е синхронизирана с:

- методиката за наблюдение на медиите в изборен процес на OSCE/ ODIHR (OSCE, 2012);
- методиката за мониторинг на медиите от граждански организации на NDI (Noris, 2002);
- методиката за мониторинг на електронни и печатни медии на MEMO 98 (MEMO, 2003);
- методическите критерии за валидност на емпирично социологическо изследване;
- професионални стандарти при мониторингови изследвания.

Наблюдаваме дейността на доставчиците на медийни услуги. Наблюдението често се съчетава със **съдържателен анализ**. Регистрираме и **добрите практики**, и **нарушенията на правилата** за провеждане на предизборната кампания.

Задачите са две: да наблюдаваме и да сигнализираме за прояви, които окачествяваме като нарушение и за такива, които дават възможност за различни тълкувания на ИК. И в двата случая сигналите помагат – работата по тях изчиства процедурите за прилагане на ИК.

5 април 2019 – 50 дни преди изборния ден

Регистрацията на **изборни наблюдатели** продължава до три дни преди изборния ден. Наблюдатели според ИК са дееспособни лица, представители на регистрирани национални и международни организации за наблюдение на изборите. Като наблюдатели на изборите за членове на Европейския парламент от Република България през 2019 г. се регистрираха 14 национални неправителствени организации с 2274 наблюдатели и 4 международни с 10 наблюдатели.

В заявленията на 266 национални кандидати за наблюдатели ЦИК откри несъответствия. Най-често разминаванията са между името, посочено в заявлението, и Национална база „Население" (ГРАО). Попълващият заявлението е допуснал техническа грешка – вместо Митков е изписал Миков. Заявленията са колективни, подготвят се от организацията наблюдател и се подават от името на упълномощено лице, най-често председател на организацията. Сравнително помалко са подадените невалидни ЕГН-та на кандидат-наблюдатели. Откази за регистрация са получили и кандидати, които са регистрирани като членове на Секционна избирателна комисия (СИК), застъпници на партия или регистрирани вече като наблюдатели в други организации, анкетьори на социологически агенции, провеждащи Екзитпол.

Медиите не отразиха тези факти. През 2014 имаше много медийни публикации, съобщаващи, че Европейските избори са наблюдавани от рекордно висок

брой национални наблюдатели – 60 857. Броят на регистрираните наблюдатели в следващите Парламентарни избори през 2014 спада до 23 489. Местните избори през 2015 наблюдаваха 9 855 наблюдатели. В следващите Парламентарни избори през 2017 действат 5 470 национални и международни регистрирани наблюдатели (Виж приложение „Методика и инструментариум").

Какви са причините за наблюдателския бум през 2014 и последвалия спад на наблюдателски интерес? Този въпрос медиите не задават. А отговорите може да изведат до съществени болки на изборния процес и демокрацията у нас.

Всички посочени избори са наблюдавани и от международни наблюдателски мисии. От тях една мисия – тази на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (OSCE/ODIHR), прави специализиран медиен мониторинг по време на предизборната кампания. OSCE/ODIHR, съвместно с Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), наблюдават изборите за народни представители през 2014 и 2017.[6] Публикуват и доклади от наблюдение на дейността на медиите, които са представени в настоящата монография заедно с докладите от медиен мониторинг на националните наблюдателски мисии на ГИСДИ, Институт за развитие на публичната среда (ИРПС), Институт за социална интеграция (ИСИ), Фондация „Прозрачност без граници" – България и Фондация „Медийна демокрация". Методическите основания на проведените медийни мониторинги са обобщени в приложение „Методика и инструментариум".

Освен посочените неправителствени български организации, Съветът за електронни медии (СЕМ) също прави наблюдение върху дейността на извадка от доставчици на радио- и телевизионни услуги, включително обществените радио и телевизия – Българско национално радио (БНР) и Българска национална телевизия (БНТ). Основни изводи от докладите на СЕМ са представени тук.

Защо е необходимо всичко това?

Защото четири очи виждат по-добре от две. В монографията са представени основни изводи от **докладите от медиен мониторинг**, представени от наблюдателските мисии в опит да се подреди по-голяма част от пъзела на дейността на медиите по време на предизборна кампания. Представени са и **методиките за осъществяване на медиен мониторинг** в стремеж да се събере и анализира методическият опит в изборно наблюдение.

И още, защото **медийният мониторинг е един от ефективните инструменти за съхраняване на демократичността и плурализма** на публичния политически дебат в изборен процес. Чрез него може да се осъществи обществен контрол не само върху дейността на Четвъртата власт – дали тя спазва изричните законови изисквания, дали осигурява възможност за информиран избор на

[6] OSCE/ODIHR. *Elections in Bulgaria*. https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria

своята аудитория, на гражданите избиратели, какви личности, идеи и теми поставя пред общественото внимание, но и върху мотивацията, решенията и дейността на политиците и политическите партии.

Професионалното, експертно наблюдение на медиите в изборния процес разкрива както степента на **автономност на медийното и политическото поле** в полза на отстояване на **демократичните ценности**, така и естеството на зависимостите между тях и взаимните им ограничения, деформации и сраствания, които по-скоро възпират процеса на демократизиране.

8 април 2019 – 47 дни преди изборния ден

Правилата за отразяване на предизборната кампания от **обществените радио и телевизия** – Българско национално радио (БНР) и Българска национална телевизия (БНТ), са публикувани на страницата на ЦИК. Регламентът за отразяване на предизборната кампания от обществените медии се различава от този, по който организират дейността си търговските медии. БНТ и БНР имат **задължение да предоставят и безплатно** време на кандидатите за излъчване на техните предизборни платформи, като по този начин се гарантира информирания избор на гласоподавателите и равнопоставеността на кандидатите.

ИК предвижда две форми за отразяване на предизборната кампания: платено и безплатно отразяване. Това означава, че всеки търговски доставчик на медийна услуга има **право да избере платено, безплатно или комбинирано** ще отразява предизборната кампания. Въпреки че ИК изключително акцентира върху регламента за платено отразяване, особено що се отнася до търговските доставчици на медийни услуги, това не изключва формите на безплатно отразяване. Друг е въпросът дали търговските доставчици предлагат безплатни форми и какъв е балансът на безплатното и платеното медийно съдържание в предизборните им програми.

От тук следват **две различни логики и практики** относно правата и задълженията на търговските доставчици на медийни услуги в изборния процес. Тези, които избират да отразяват платено или комбинирано, следва по указания в ИК начин и срок да изпълнят редица изисквания. За другите, доставчиците, които отразяват кампанията безплатно и поемат отговорността да служат на гражданската, обществената кауза и интерес, както се подразбира, част от тези изисквания не са задължителни.

В избраната и наблюдавана от нас съвкупност от обекти на мониторинга влизат само **търговски доставчици** на медийни услуги. Отразяването на предизборните кампании от обществените радио и телевизия се наблюдава от СЕМ като орган, регулиращ дейността на електронните медии. Решихме, че вместо да припокриваме извадките, по-добре би било да разширим обхвата на наблюдавани доставчици.

При това разпределение остава само един доставчик, който не попада в нито една извадка на колеги наблюдатели – това е **Българска телеграфна агенция** (БТА), чиято дейност се регламентира от Закон за БТА[7], а в предизборна кампания – и от ИК. БТА има специалното задължение да **разпространява всички съобщения на ЦИК**, практически да служи като **дублиращ информационен канал** на ЦИК по време на предизборна кампания. Изпълнението на това законово задължение е особено важно предвид степента на защита на сайтовете на държавната администрация.

Успяхме да усетим важността му на практика на 25 октомври 2015, когато в изборния ден на Местни избори '2015 блокираха сайтовете на трите основни държавни институции, ангажирани с произвеждането на свободни и демократични избори – ЦИК, МВР, ГРАО. Информационният поток от ЦИК логично спря и тогава бе успешно дублиран от страницата на БТА.

12 април 2019 – 43 дни преди изборния ден

Редът за предоставянето и разходването на средствата за **медийни пакети** в изборите за членове на Европейския парламент от Република България на 26 май 2019 г. е приет от ЦИК.[8]

Медийните пакети са въведени чрез Изборен кодекс '2014 с цел да се помогне на нови или малки политически субекти, участващи в изборната надпревара, да получат достъп до медийното пространство. Според чл. 178 от ИК държавата предоставя средства за медийни пакети в размер до 40 000 лв. на партиите, коалициите, инициативните комитети, регистрирали кандидати. Става дума за **публичен държавен ресурс**, който чрез политическите партии, коалиции, независими кандидати следва да постъпи в сметките на доставчиците на медийни услуги. Обемът на този ресурс за Евроизбори '2019 е 582 000 лв.[9] Редът за предоставянето и разходването на средствата за медийните пакети се определя от ЦИК, съгласувано с министъра на финансите.

Предизборната кампания за Европейски избори '2014 е първата, в която законовата норма има своето практическо приложение. Още тогава, предвид резултатите от първата проверка от наблюдението на медиите – публикуване на оферти, ГИСДИ Медиен мониторинг попита: **Допустимо ли е медии, които не са спазили в срок изискването** да публикуват и депозират своите оферти за платено отразяване на кампанията (чл. 187 и чл. 198 ал. 4 от ИК), да получават средства от медийни пакети? Получихме индиректен отговор от ЦИК по време на подготовката на следващата предизборна кампания – тази за предсрочните

[7] Закон за Българската телеграфна агенция. Обн. ДВ. 99 от 16.12.2011.

[8] ЦИК. *Решение № 160-ЕП*. София, 12.04.2019.

[9] ЦИК. *Решение № 227-ЕП*. София, 25.04.2019.

парламентарни избори на 5 октомври 2014. В Решение относно реда за предоставянето и разходването на средствата за медийни пакети в изборите за народни представители на 5 октомври 2014 г. ЦИК добави текст, според който средства от медийни пакети не се разпределят на доставчици, които не са обявявали условията и реда, и тарифите за предоставяне на време за отразяване на предизборната кампания.[10]

Този текст съществува до днес в решенията на ЦИК по отношение реда за разходването на медийни пакети. Доколко това намерение се е превърнало в практика е друг въпрос. Наблюденията показаха известни **недоглеждания и неспазване на нормата**. Ако липсва специализиран на печатни и онлайн медии към ЦИК, то се оказва невъзможно очакването, че пакетите да достигат само до изрядни спрямо изискванията на ИК доставчици на медийни услуги, и съответно – ЦИК да може бързо и с доказателства да санкционира неизрядните и злоупотребяващите получатели на медиен пакет от 40 000 лв.

Националният референдум от 2015, проведен заедно с Местни избори ‘2015, показа и друг проблем, свързан с разпределението на медийни пакети. Оказа се, че в рамките на закона е възможно 1 доставчик на онлайн мониторинг медийни услуги „Хаштаг-БГ” да получи голяма част от общия обем средства за медийни пакети. Естествена е негативната реакция доставчиците, които разпознаха в това модел за източване на държавен финансов ресурс. За да избегне подобни случаи в следващата кампания за Национален референдум през 2016, провеждан заедно с Президентски избори ‘2016, ЦИК взе решение средства от **медийни пакети да бъдат разходвани само за печатни, радио- и телевизионни медии с национален обхват, а за онлайн медии – не**.[11]

После, поради очевидната неравнопоставеност на различните видове медии от страна на ЦИК в известно противоречие с ИК, стана повод решението да бъде отменено от Върховен административен съд (ВАС).[12]

15 април 2019 – 40 дни преди изборния ден

Медиите – печатни, електронни, национални, регионални или местни – **са задължени да обявят офертите си** за предоставяне на медийни услуги в кампанията за Европейски избори ‘2019. Изборният кодекс изисква от тях да публикуват офертите си на страниците си в интернет и да ги депозират в ЦИК, РИК и Сметна палата 40 дни преди изборния ден (чл. 178; 198). Това е първото тяхно задължение в процеса на провеждане на предизборната кампания.

---

[10] ЦИК. *Решение № 785-НС*. София, 26.08.2014.

[11] ЦИК. *Решение № 3707-НР*. София, 03.10.2016.

[12] ВАС. *Решение № 10436*. София, 06.10.2016.

Мониторингът започна с **проверка на изпълнението на задължението** за обявяване на офертите. Както е видно от резултатите, медиите с всяка следваща кампания свикваха да изпълняват това свое законово задължение. ЦИК и РИК също привикваха да контролират изпълнението му.

Усвояването на правото никога не е лесен и бърз процес. Ето защо не може да не се отбележи стъпката напред, която ЦИК направи в кампанията за Местни избори '2015 (третата кампания след приемането на ИК). Комисията публикува на интернет страницата си списък с доставчици на медийни услуги, които са депозирали в комисията офертите си. Някои РИК, РИК Плевен, например, както и Сметната палата въведоха тази практика още в кампанията за Парламентарни избори '2014 (втората кампания след приемането на ИК). Списък с медии, изпълнили първото си законово задължение в кампанията за Европейски избори '2019, шест дни след срока за депозирането в ЦИК нямаше на страницата на комисията. Изрично подчертаваме, че публикуването на такъв списък не е задължение на избирателните комисии. Правят го доброволно, съгласно разбирането си за прозрачност на изборния процес. Списъкът с доставчици, подали оферти за отразяване на кампанията за Евроизбори '2019 все пак се появи на страницата на ЦИК. Очевидно и новият състав на ЦИК продължава тази добра практика за опубличностяване на законното поведение на медиите. Мониторингът на работата на новия състав на ЦИК със сигурност ще даде резултати, които показват различни от досега познатите практики при практическото приложение на ИК. Това наблюдение, обаче, е извън обхвата на изследването.

Освен задължението да публикуват и депозират офертите си за предоставяне на медийни услуги по време на предизборната кампания, медиите са длъжни да съобразят дейността си с още няколко законови норми:

- да водят кампанията на **български език** (чл. 181, ал. 2 от ИК; чл. 12, ал. 1 от ЗРТ; чл.1 2, ал. 5, ал. 2, т. 3 от ЗБТА);
- да публикуват **информация за сключените договори** за предоставяне на медийни услуги с политически партии, коалиции, независими кандидати (чл. 180 от ИК);
- да **обозначават платеното** съдържание, материалите, които публикуват / излъчват по силата на сключени договори с политическите представители и кандидати (чл. 179 от ИК);
- да **не разпространяват анонимни** материали с предизборна тематика (чл. 177 от ИК);
- да дават **право на отговор** (чл. 190; 198 от ИК);
- да огласяват данни от **социологически изследвания**, свързани с изборите, по законово **установения ред** (чл. 205 от ИК);

- да се съобразят със **забраната за агитация** в деня преди изборния и в изборния ден (чл. 182, ал. 4 от ИК);
- да депозират **отчети за извършени медийни услуги** по време на кампанията в Сметната палата (чл. 197; 198 от ИК).

Медиите имат и **права** по време на предизборните кампании:

- да избират **платено, безплатно или комбинирано** ще отразяват кампанията;
- да получат договорените **възнаграждения преди** изпълнението на медийната услуга (чл. 197; 198, ал. 4 от ИК).

Изпълнението на законовите задължения от медиите, както и възползването от правата, е предмет на проведения медиен мониторинг в 5 предизборни кампании. Фокусът на наблюдението върху законността на дейността на медиите дава отговори на следните въпроси:

- Подчиняват ли се доставчиците на медийни услуги на закона, **изпълняват ли** и в каква степен разпоредбите му?
- Осигуряват ли **прозрачност** на изборния процес, **плурализъм** на гледните точки в политическия дебат?
- Доколко ефективно успява **законът да регулира** отношенията между доставчиците на медийни услуги, политическите партии, коалиции и инициативни комитети, изборните комисии и администрация, държавната власт и избирателите?
- **Ефективна ли е** и доколко **системата за регулиране** на доставчиците на медийни услуги в изборен процес?

Теоретично погледнато регулацията на медиите, включително и в предизборна кампания, дава обществено приетата рамка на техния избор и гарантира независимостта на медийното поле. Регулаторната рамка дава обективните предпоставки за избора на медиите. После следват техните субективни решения. Възниква питането: **Доколко ефективна е регулаторната система**?

Отговорът може да се търси чрез **емпирично изследване – в конкретния случай това е наблюдение на дейността на медиите и съответните регулаторни институции, съчетано с анализ на законодателната основа**. Не само върху медиите следва да се стоварва вината за изпадането им в зависимост от политиците или бизнеса – те все пак правят своя избор в рамките на дадената обществена система, в ограниченията на съответната институционална и регулативна рамка. И при това положение системният анализ изисква да се изследва дали държавата чрез своите регулативни институции опазва или дискредитира независимостта на медиите в предизборна кампания. Вероятно множество други подходи биха могли да бъдат приведени в отговор. Методиката,

данните, анализът и резултатите вследствие на подхода, който избрахме, са изложени в следващото съдържание.

18 април 2019 – 37 дни преди изборния ден

Нещо ново!

Огласени са резултати от „европейско" проучване на електоралните предизборни нагласи. Опозицията и управляващите изравняват рейтингите си – 32,8% за опозицията и 37,7% за управляващите, или по 6 евродепутатски места (Kantar Public, 2019). В предходната кампания за избори на членове на Европейски парламент от Р България през 2014 такова прогнозно европейско проучване нямаше. Медиите тогава публикуваха резултати само от национални представителни предизборни рейтингови изследвания, реализирани от 8 водещи български социологически агенции.

Огласеното „европейско" проучване, всъщност, прави вторичен анализ на данни от две национални изследвания на агенциите „Алфа Рисърч" и „Медиана" и на тази емпирична база огласява споменатите рейтинги. Резонен би бил въпросът какво му е „европейското" на това изследване? И ето отговорът – възложителят – Отдел за наблюдение на общественото мнение към Европейския парламент (ЕП); финансирането – ЕП, изпълнителят – европейска агенция, „тъчаща платно" с рейтинги на партиите и в останалите страни-членки на ЕС.

Освен изследванията на двете български агенции, от издаването на президентския указ до началото на кампанията са огласени още 9 изследвания.

Огласяването от медиите на данни от социологически изследвания, национални или европейски, свързани с изборите, попада под регулацията на чл. 205 от ИК. Според него медиите са длъжни да съобщят кой **възлага**, **финансира** и **изпълнява** изследването. При това задължението е не само в периода на предизборната кампания. То влиза в сила от издаване на президентския указ за насрочване на изборите. Оттогава до началото на кампанията за Евроизбори '2019 вече са представени 9 изследвания на 9 агенции.

Проверката на изпълнението на нормите на чл. 205 от доставчиците на медийни услуги в предизборните кампании в периода 2014-2017 даде възможност да включим в мониторинга и дейността на социологическите агенции – периодичност на изследванията по време на предизборна кампания и спазване на професионалните и законови стандарти при огласяването им.

Законовите стандарти са формулирани в ИК. **Професионалните стандарти** изведохме от документи на European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR), Българската социологическа асоциация (БСА), Българската асоциация на професионалистите в маркетинговите изследвания и проучвания-

та на общественото мнение (БАМОР) и Асоциацията на българските радио- и телевизионни оператори (АБРО).

Проследихме дали и по какъв начин социологическите агенции представят паспорта на изследванията, които огласяват. Конкретно ни интересуваше огласяването на следните реквизити:

- възложител, изпълнител, финансиране;
- допустима стохастична грешка (+ - % спрямо относителния дял);
- период на провеждане (времето за провеждане на терен, дните за набиране на индивидуална информация);
- извадка – представителност или не (за коя съвкупност е представителна, обем и брой изследвани лица);
- метод на регистрация (очи в очи или телефонно интервю, онлайн анкета, друго);
- неотговорили (ако са повече от 3%);
- претегляне (правено ли е и конкретно по социално-демографски характеристики на респондентите);
- сравнимост с предходни изследвания;
- въпросник.

Защо е важно в предизборна кампания медиите и социологическите агенции да съблюдават законовите изисквания и професионално-етичните стандарти?

Защото чрез тяхното изпълнение **допринасят за защитата на пет основни принципа на демокрацията**: (1) равнопоставеност на кандидатите; (2) информиран избор на гражданите; (3) осигуряване на възможност за контрол от страна на изборни комисии, граждански организации; (4) поемане на лична отговорност; (5) публичност.

Представителната демокрация предполага разделение на властите, наред със синхрон и последователност в действията им. Изисква и публичност на действията и решенията на властта. Публичността се оказва най-мощния инструмент за превенция срещу опитите за безотговорност на властта и съхранение и развитие на самата демокрация. Основна институция на публичността са медиите – **Четвъртата власт**. А основен публичен коректив на властта са рейтингите – **Петата власт**, доколкото те изразяват общественото одобрение, но и неодобрение на властта; доколкото дават обратна връзка от избиратели към политически актьори; доколкото дават и информация за степента на фалшифициране на реалния граждански вот и съответно – техническото разместване на истинските изборни процентни дялове.

Вече свикнахме да възприемаме медиите като Четвъртата власт. **Петата власт** не е така еднозначна. Игнасио Рамоне, например, обозначава организираната гражданска мобилизация и активност с понятието „Пета власт", която започва да става все по-видима след отказа на Четвъртата власт да бъде коректив на първите три власти, да изпълнява обществени функции (Рамоне, 2005).

В монографията с понятието „Пета власт" се обозначава нещо различно от предложеното от Рамоне. Тук Пета власт е влиянието върху изборния процес чрез рейтингите, произвеждани и разпространявани от агенциите за социологически и маркетингови проучвания. Днес все по-често практиката на обществения живот възприема рейтингите по-скоро като инструмент на властта, овладяна от олигархични интереси. Тъкмо това е една от задачите на изследването – да проверим чрез обективиращи изследователски методи доколко това е субективно възприятие и доколко – обективирана реалност.

Ако **демокрацията е в криза**, то Розанвалон предлага да се **преборим с тази криза именно чрез развитие на контрадемокрацията**, разбирана като контравласт, като стабилизатор и коректив. Откъде да дойде тази контравласт? Това са формите на демократично недоверие, проявяващи се в гражданската активност и мобилизация. Но за да бъдат ефективни срещу властта, те следва да са **институционализирани, също както властта** (Розанвалон, 2012). В този ред две такива институционализирани форми на демократично недоверие са медиите като Четвърта власт и рейтингите като Пета власт.

Как се позиционират в обществото Четвъртата и Петата власт и защо се оказват важни?

Доколкото и двете предполагат владеене на значителен капитал, те се разполагат близо до върха, непосредствено под върха на обществената пирамида. Това позициониране им дава възможност да влияят в две посоки – нагоре към първите три власти и надолу към гражданското общество. През теорията за полетата виждаме, че Четвъртата власт обединява две полета – журналистическото, медийно поле с икономическото, бизнес поле, защото журналистиката не съществува сама по себе си – тя има нужда от институция медия, а медията е и бизнес. Върху две полета стъпва и Петата власт, съчетавайки специфично бизнес поле с научното поле, защото рейтингите се произвеждат от социологическите агенции, които са частни предприемачи, но в едно с това работят с научна методика. И журналистическото, и икономическото, и научното поле концентрират високо ниво на културен и икономически капитал. А колкото по-висок е усвоеният капитал, толкова повече актьорите в полето имат право да определят правилата на играта, при това не само в собственото си поле.

26 април 2019 – 30 дни преди изборния ден

Предизборната кампания официално започва. Може би и в тази кампания колегите наблюдатели ще направят медиен мониторинг. Успешна да е работата им! Каузата свободни и демократични избори си заслужава усилията и труда.

Започва и **„Меди@ Избори"**.

Първата глава анализира особеностите на българското медийно поле в периода 2014-2017.

Втората дава поглед върху институционалната и регулаторна рамка за медиите в предизборна кампания, казано по Бурдийовски – представя правилата на играта, които дейците в медийното поле следва да спазват в борбата си за икономически, културен, символен капитал.

Третата представя методиката на изследването и мониторинговите резултати, отговаря на въпроса кой как спазва правилата на играта, можем ли да говорим за fair play в медийното поле по време на предизборна кампания.

Последната, четвърта глава, извежда препоръки за оптимизация на институционалната и регулаторна рамка на полето с цел изясняване на ролята и функциите на медиите в предизборната кампания и постигане на по-високо ниво на честност, прозрачност и демократичност на изборния процес. Тук е представен и опита на ГИСДИ в отстояването на реална законодателна инициатива по отношение на регулацията на медиите в предизборна кампания.

След Заключението са поместени три групи приложения. Първата – „Методика и инструментариум", съдържа документи с методически характер като извадка, въпросници използвани в настоящото изследване, както и методическа информация от проведени предизборни мониторинги на медиите от други организации. Втората – „Медийното поле", представя количествена информация за структурата и динамиката на медийното поле през 2000-2019. Третата част от приложенията „Законодателни предложения" представя преглед на законодателните текстове, регулиращи дейността на доставчиците на медийни услуги в предизборна кампания, както и документи из историята на законодателната инициатива на ГИСДИ.

30 май 2019 – 4 дни след изборния ден

ЦИК обяви резултатите от изборите за членове на ЕП от Р България. Лидерите на политическите партии и кандидатите за български евродепутати дадоха пресконференции или интервюта от партийните си централи.

Някога пресконференциите се даваха след приключване на изборния ден и огласяване на първите прогнозни резултати от Екзитпол или паралелно пребброяване. Партиите и независимите кандидати сядаха под прожекторите на Меж-

дународния пресцентър в Националния дворец на културата и представяха саморефлексивните си анализи. Акредитираните журналисти, подредени в дълги опашки пред микрофоните в залата, задаваха въпросите. Последните пресконференции в Международния пресцентър в НДК бяха дадени от участниците в Президентски избори 2016. Управляващата партия ГЕРБ и кандидатската й двойка Цачева – Манушев останаха в партийната си централа и оттам направиха следизборните си изявления.

В хода на организацията на Международния пресцентър в НДК за Местни избори '2015 се заплете и предизборен скандал, свързан с броя на телевизиите, които ще бъдат допуснати до залата на Пресцентъра. В крайна сметка бяха допуснати всички акредитирани медии и журналисти.[13] Но изборните победители от ГЕРБ не дойдоха. Те отново останаха в централата си и оттам направиха изявления за медиите. БСП също остана в партийната си централа.

През 2017, когато се проведоха предсрочни парламентарни избори, Международният пресцентър, с решение на Министерския съвет, се премести в залата за пресконференции на Българската телеграфна агенция[14] и остана празна – партиите и коалициите не седнаха на масата за пресконференции, журналистите ги нямаше. ГЕРБ, БСП и ДПС дадоха изявления от партийните си централи.

Това даде повод на генералния директор на БТА публично да огласи тезата, че „международният пресцентър, който се организира по време на избори в България, е пълна отживелица… нещо от близкото минало… ненужно пилеене на държавни средства".[15]

На следващите избори, тези за евродепутати през 2019, Международен пресцентър нямаше нито в НДК, нито в БТА. Партиите и коалициите посрещнаха журналисти в партийните си централи, независимите кандидати използваха платформите на традиционните и социалните медии.

Медиите от своя страна потърсиха и публикуваха анализите на изборните резултати на така нар. **публични интелектуалци** – партийни говорители и експерти или независими политолози, социолози, икономисти, психолози, антрополози, културолози. Едните ни убеждаваха, че ГЕРБ е победила отново въпреки „Апартамент Гейт" и серията от 15-ина управленски оставки. Според другите БСП е единственият победител, защото била надвишила резултата си от предходните Евроизбори.

---

[13] МВнР. *Позиция на международния пресцентър за провеждане на Местни избори и Национален референдум 2015*. 21.10.2015. Достъпно на: https://mfa.bg/bg/news/10774

[14] БТА. *Международен пресцентър – Парламентарни избори 2017*. Достъпно на: http://www.bta.bg/bg/page/219

[15] News.bg. *БТА връща пари за международния пресцентър*, 28.03.2017. Достъпно на: https://news.bg/finance/bta-vrashta-pari-za-mezhdunarodniya-prestsentar.html

Говореше се също и за контролирания и купен вот (Стойчев, 2017), който неправомерно накланя везната. Обсъждаше се и забавянето на ЦИК при броенето на бюлетините и обявяването на изборните резултати. Споменаваше се едва – едва и за онези почти 70% избиратели, които не гласуваха. Но анализът на отказа от упражняване на гражданското право на глас остана почти непокътнат.

10 юли 2019 – 44 дни след Евроизборите

Президентът даде ход на следващите избори – Местни избори ‘2019.

Кой ли ще наблюдава изборите? А медиите?

* * *

Идеята за медиен мониторинг в предизборна кампания отдавна се въртеше в мислите ми. Но все не намираше форма, начин, ресурс, за да се осъществи. Нужно беше да бъда поканена като медиен анализатор в експертния борд на ГИСДИ, за да намеря базата и рамката на мисленото изследване. Затова сега най-напред благодаря на ГИСДИ, на нейния председател проф. д.с.н. Михаил Мирчев и Управителния съвет – за възможността да се потопя в спецификата на изборното наблюдение и да открия там необходимостта от наблюдение и на дейността на доставчиците на медийни услуги като отговорни субекти за формирането на предизборните нагласи. Благодаря за доверието, че ще се справя! Благодаря за методическите и научни консултации в подготовката и провеждането на медийния мониторинг!

Изследването не би било възможно, дори и да беше брилянтно програмирано и подготвено, без отговорното и сърцато участие на всички членове в екипа ни – повечето от тях студенти, с които сме работили добре и в други проекти преди да сложим наблюдателските лупи.

Уважаеми колеги:

Гергана Георгиева, УНСС; Теодора Пискова, УНСС; Лидия Богданова, УНСС; Звезделина Георгиева, УНСС; Преслава Цветанова, УНСС; Милена Василева, УНСС; Владислава Николова, УНСС; Николай Николов, УНСС; Светлозария Кидерова, УНСС; Виктор Георгиев, УНСС; Николай Балтов, УНСС; Мария-Ганна Ячкова, СУ; Калоян Янков, УНИБИТ; Михаел Калошев, БСУ; Елена Георгиева, БСУ; Светлана Тонева, БСУ, **благодаря Ви от мое име и от името на проф. Мирчев**! Не само ви пожелаваме успех, но ще се радваме да можем да ви помогнем да го постигнете!

Специално благодарим на колегите от другите организации, наблюдаващи изборите, за споделянето на опита и колегиалната подкрепа. Ние всички

правим своите наблюдения, водени от едни и същи ценности: демократичност, честност, публичност и свобода на избора, законност и обществена отговорност в избора.

Благодаря на рецензентите и колегите за времето, което отделиха, за да ми дадат възможност да видя труда от тяхната гледна точка. Благодаря за идеите за неговото подобряване.

И накрая, най-мило, благодаря на децата си – Анна и Алек, на семейството си, че бяха до мен през цялото време на търсене, изследване, писане.

И на теб, читателю, благодаря! Че се спря пред „Меди@ Избори" и вече я четеш. Една книга, освен да се напише, тя трябва да стигне и до умовете, сърцата, ръцете на читателите. Тогава е жива.