

Европейският акт за свободата на медиите и българското медийно право

Проф. д.п.н. Нели Огнянова*

*Статията е актуализирана версия на „Европейският акт за свободата на медиите и българското медийно право“, публикувана в „Юбилеен сборник 25 години Европеистика“, 2024, Университетско издателство „Св.Климент Охридски“, с. 303-324

1. Медийната политика на ЕС и нейните инструменти

Във втората половина на миналия век най-влиятелната медия в Европа е телевизията. В зората на телевизията програмите се разпространяват наземно в пределите на отделните държави. С развитието на технологиите разпространението на телевизията става трансгранично. Държавите от Европейския съюз са изправени пред противоречието между глобализиращите се медийни пазари и фрагментираната уредба в националните закони. Проблемът се поставя пред Съда на ЕС и в резултат са приети решения, с които действието на разпоредбите за свободно движение на стоки и свободно предоставяне на услуги изрично се разпростира и към телевизията (1974, *Italian State v. Sacchi*). През 80-те години на миналия век Съдът на ЕС приема решения по повод трансграничен пренос на телевизионни програми и утвърждава правото на приемащата държава да ограничава и забранява съдържание, което противоречи на законите ѝ (1980, *Procureur du Roi v Marc J.V.C. Debaue*). Държавите не се съгласяват със заетата от Съда позиция и настояват, че мерките са в компетентността на *държавата на произход* на програмата. Така се достига до идеята за известно хармонизиране на националните мерки и предложението на Европейската комисия не закъснява (1986 г.)¹. Това предложение днес се приема за първия институционален акт, в който се говори за *общностна аудиовизуална политика* по отношение на съдържателни аспекти на телевизионните програми с трансгранично разпространение. *Обхватът* на медийната политика бързо се променя, следвайки динамиката на медийната екосистема².

Целите на медийната политика са две – културна и икономическа. В икономическо отношение се цели развитие и успешно функциониране на вътрешния пазар на медийните услуги насърчаването на лоялната конкуренция, а заедно с това ЕС работи за медиен плурализъм, културно и езиково многообразие, свобода на изразяване, защита на децата и човешкото достойнство.³

Основните принципи на политиката към медиите в цифровото време, дефинирани от Комисията, са технологична неутралност, минимализъм на регулацията, яснота на целите на медийната политика, предсказуемост на регулацията, вземане на решения на най-ниското

¹ COM (1986) 146 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, „Proposal for a Council Directive on television broadcasting”

² *Медийната екосистема* обхваща журналистиката, но и институции (редакции, университети, библиотеки, правителствени агенции), платформи, канали за информирането на гражданите и техните общности в най-широк смисъл, включително за цели като забавление и отход, както и механизмите за разпространение на медийното съдържание с помощта на различните технологии.

³ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive), rec.53

възможно равнище, развитие на саморегулирането.⁴

Политиките на ЕС се реализират предимно с помощта на *правните и финансовите инструменти*. Към тях се добавя още „мекото право“ – документи с незаконодателен характер, а също и саморегулирането и съвместното регулиране. Винаги се подчертава и значението на ефективното взаимодействие на различните политики на ЕС – за медийната политика важни взаимодействия са тези с политиката към електронните съобщения, политиката към конкуренцията и др. Като отдаваме заслуженото на останалите инструменти, по-долу насочваме внимание към фактора *право*.

Основен правен инструмент за реализиране на медийната политика на ЕС е медийната директива, създадена като Директива „Телевизия без граници“ (Директива 89/552/ЕИО)⁵, която е ревизирана съществено три пъти – през 1997 г.⁶, през 2007 г.⁷, (след първите две ревизии директивата е консолидирана и преименувана в Директива 2010/13/ЕС (Директива за аудиовизуалните медийни услуги)⁸, и през 2018 г.⁹

В началото (1989) директивата регулира в съдържателно отношение традиционните телевизионни програми, *линейната телевизия*. Първата ревизия (1997) потвърждава принципа на *държавата на произход* и усъвършенства уредбата на търговското слово. Втората ревизия (2007) разширява обхвата на предмета на директивата, като включва *нелинейните медийни услуги*, а третата ревизия (2018) включва в обхвата на регулиране услуги на *платформите и социалните медии* (когато видеосподелянето е съществена функционалност на услугата на социалната медия), както и някои сайтове, които имат аудиовизуално съдържание.

Правната рамка на медиите беше развита и с помощта на регламентите за цифровите услуги и цифровите пазари (DSA/DMA), съдържащи правила за предоставянето на медийни услуги чрез много големи онлайн платформи, както и с Директивата за авторското право от 2019 г., която, освен другото, има за цел да защити финансовата стабилност на пресата.

Конвергенцията в съдържанието на медийните услуги, мрежите и крайните устройства логично води към конвергиране и на институциите и законодателните актове в областта на медиите. Налага се създаване на правила не само за аудиовизуалните, а за всички медийни услуги. ЕС и досега е поставял в дневния си ред въпроси, засягащи всички медии – такива въпроси са медийният плурализъм¹⁰, прозрачността на медийната собственост и

⁴ COM (1999) 539. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, „Towards a new Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services: the 1999 Communications Review”.

⁵ Directive 89/552/EEC of the European Parliament and of the Council of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States

⁶ Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States

⁷ Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States

⁸ Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)

⁹ Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive)

¹⁰ Council conclusions on safeguarding a free and pluralistic media system (2020/C 422/08)

финансирането на медиите¹¹, медийната грамотност¹². Но в последно време се констатира, че вътрешният пазар на медийни услуги не е достатъчно интегриран и проблемите му се засилват и ускоряват паралелно с все по-голямото приложение на цифровите технологии. При неkoordinирани реакции на държавите от ЕС има риск от задълбочаване на различията в националните подходи и ограниченията на свободното движение на вътрешния пазар. Поради това е необходимо да се хармонизират някои аспекти на националните правила за *всички видове медии*, като по този начин се гарантират високи стандарти за тях. Същевременно при насърчаването на трансграничния поток на медийните услуги следва да се гарантира минималното равнище на защита на получателите на медийни услуги в рамките на вътрешния пазар¹³.

2. Цел и обхват на Европейския акт за свободата на медиите

По изложените по-горе причини на 16 септември 2022 г. Комисията представи предложение за регламент за медийните услуги на вътрешния пазар (Европейски акт за свободата на медиите, ЕАСМ) и Препоръка на Комисията относно вътрешните гаранции за редакционна независимост и прозрачност на собствеността в медийния сектор.

В законодателното предложение се акцентира върху ограниченото приложно поле на въпросите, хармонизирани на равнището на Съюза чрез Директива 2010/13/ЕС (т.нар. *координирана зона*), и обстоятелството, че директивата се ограничава до аудиовизия и секторите на радиото и пресата не са в обхвата ѝ въпреки нарастващото им трансгранично значение на вътрешния пазар.¹⁴

Целта на регламента е да се установят общи правила за правилното функциониране на вътрешния пазар на медийни услуги и за създаването на Европейски съвет за медийните услуги, като същевременно се защитават независимостта и плурализмът на медийните услуги.

Регламентът съществено разширява *координираната зона*, в която се извършва хармонизиране на националните правила. Държавите запазват възможността да приемат по-подробни или по-строги правила в конкретни области, при условие че тези правила гарантират по-високо равнище на защита на медийния плурализъм или редакционната независимост, при условие, че не ограничават свободното движение на медийни услуги от други държави членки, които спазват правилата, установени в тези области. Държавите запазват и възможността да поддържат или да приемат мерки за закрила на медийния плурализъм или редакционната независимост на национално равнище по отношение на аспекти, които не са обхванати от регламента, доколкото тези мерки са в съответствие с правото на Съюза¹⁵.

¹¹ COM (2020) 784 final Commission Communication "Europe's Media in the Digital Decade: An Action Plan to Support Recovery and Transformation"

¹² COM (2023) 1105 final Communication from the Commission „Guidelines pursuant to Article 33a(3) of the Audiovisual Media Services Directive on the scope of Member States' reports concerning measures for the promotion and development of media literacy skills“

¹³ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market, rec. 7-8

¹⁴ Ibidem, rec. 1

¹⁵ Ibidem, rec. 8

Съзаконодателите вземат предвид, че в допълнение към негативното задължение за ненамеса в работата на медиите публичните органи имат и *позитивно задължение*, потвърдено от Европейския съд за правата на човека¹⁶, да въведат подходяща законова рамка за свободата и плурализма на медиите. В резултат регламентът съдържа *общи изисквания* за предоставяне на информация, *общи минимални стандарти* за защита на журналистическите източници, *обща рамка* за оценка на концентрациите на медийния пазар в целия Съюз, *общи изисквания* за прозрачност при разпределянето на публични средства и за публикуването на информация за държавната реклама.

Заслужава да се отбележи и тенденцията в избора на правен инструмент по-широко да се използват регламенти. Аргументацията на правните служби изглежда убедителна – икономиката на данните не търпи фрагментация на пазара, с която директивите не могат ефективно да се справят.

Също така към тенденциите можем да се добави нарастващото внимание на европейския законодател към регулиране *ex ante* вместо доминиращото регулиране *ex post*. Европейският акт за свободата на медиите се присъединява към Европейския акт за цифровите услуги (DSA) и Законодателния акт за изкуствения интелект (AI Act), които уреждат оценка на риска и *ex ante* оценка на съответствието с определени изисквания. Последващата оценка на въздействието на тези регламенти ще покаже дали законодателят има право да възприеме и да прилага по-широко този подход.

За пръв път в законодателен акт на ЕС се говори за „настоящия регламент и *останалото медийно право* на Съюза“ (съображение 37), като по този начин регламентът тръгва с *отрасловата си идентификация*.

3. Правно основание на Европейския акт за свободата на медиите

Правното основание на законодателното предложение е чл.114 ДФЕС, съгласно който Европейският парламент и Съветът приемат мерки за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите-членки, които имат за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар. Заедно с това Регламентът позволява на държавите да приемат по-подробни или по-строги правила в конкретни области, при условие че тези правила гарантират по-високо равнище на защита на медийния плурализъм или редакционната независимост, в съответствие с настоящия регламент и с правото на Съюза, и че държавите не ограничават свободното движение на медийни услуги от други държави членки, които спазват правилата, установени в тези области. Държавите запазват възможността да поддържат или да приемат мерки за закрила на медийния плурализъм или редакционната независимост на национално равнище по отношение на аспекти, които не са обхванати от настоящия регламент, доколкото тези мерки са в съответствие с правото на Съюза.

В отговор на искане на работната група за аудиовизия и медии към Съвета правната служба на Съвета анализира правното основание на регламента и установява, че трите условия за прилагане на чл.114 ДФЕС са налице: наличието или вероятната поява на несъответствия между националните законодателства, които могат да възпрепятстват основните свободи и по този начин да имат пряко въздействие върху функционирането на вътрешния пазар или да причинят значително нарушаване на конкуренцията; целта на мярката е да се подобрят

¹⁶ Ibidem, rec. 15

условията за създаване и функциониране на вътрешния пазар; и, накрая, никакво друго правно основание не е подходящо.

По-конкретно внимание при анализа на правното основание е отделено на възможността Съюзът да хармонизира правила, отнасящи се до обществените медии, в светлината на Протокола от Амстердам¹⁷, според който „разпоредбите на Договорите не засягат компетентността на държавите-членки да осигуряват финансирането на обществените медии за изпълнение на мисията им, както е определена и организирана от всяка държава-членка, доколкото това финансиране не засяга условията на търговия и конкуренция в Съюза до степен, която би била в противоречие с общия интерес.“

Наистина, медийната директива не съдържа правила, отнасящи се до обществените медии. Но Комисията подчертава, че Протоколът от Амстердам не може да се разглежда като изключващ финансирането на обществените медии от правилата за вътрешния пазар. В потвърждение на тази теза свърхфинансирането на обществените медии е забранено и сега - на основание на правилата на Съюза за държавната помощ.

Друг въпрос, свързан с компетентността на Съюза да предприема сближаване на законодателствата, е допуснатото в регламента изключение от забраната за инсталиране на софтуер за инвазивно наблюдение. В отговор на опасенията на Франция, Италия и Унгария, че регламентът отслабва мерките за сигурност, които държавите предприемат, Европейската комисия пояснява в изрично изявление, че регламентът няма за цел да хармонизира основните понятия за наказателно производство, споменати в правилата за защитата на журналистите.

4. Прилагане на Европейския акт за свободата на медиите у нас

За целите на прилагането на регламенти България е приемала закони¹⁸, нормативни¹⁹ и ненормативни²⁰ актове на Министерския съвет и на министри. И за прилагането на ЕАСМ²¹ ще се наложи приемане на обвързващи правни актове, ето някои съображения в тази посока:

а. В разглеждания регламент европейският законодател многократно използва конструкцията „държавите гарантират“. Държавите ще трябва да гарантират изпълнението на предвидените в регламента задължения, свързани с обществените доставчици, защитата на журналистическия труд и журналистическите източници, медийните концентрации и др. Съюзът е настоятелен в изискването си държавите да гарантират, че националните регулаторни органи или служби разполагат с адекватни финансови, човешки и технически

¹⁷ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty of the European Community - Protocol on the system of public broadcasting in the Member States, 1997.

¹⁸ Вж напр. Закон за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна. Този закон урежда прилагането на ограниченията по Регламент 833/2014 и неговите изменения и допълнения.

¹⁹ Вж напр. ПМС за прилагане на мерки по Регламент (ЕС) 2022/1854 относно спешна намеса за справяне на високите цени на енергията; Наредба за прилагане на Регламент (ЕО) 1005/2009 за вещества, нарушаващи озоновия слой, приета с ПМС и др.

²⁰ Вж напр. Решение на МС за дерогации от Регламент (ЕС) 833/2014 и др.

²¹ Законодателният акт за свободата на медиите е публикуван в *Официален вестник на ЕС* на 17 април 2024 г. Прилага се от 8 август 2025 г., като за някои конкретни разпоредби са определени по-ранни дати, а задължението за персонализиране на потребителския интерфейс се прилага от 2027 г.

ресурси за изпълнение на своите задачи съгласно настоящия регламент – едно задължение, което стои неизпълнено повече от пет години, тъй като същото изискване е записано в Директива (ЕС) 1808/2018, която България въведе изцяло с изключение на въпросната разпоредба (чл.30, ал.4). Това изисква изменение на медийния закон и, както ще стане дума, Министерският съвет е подготвил и внесъл в Народното събрание законопроект, транспониращ посочената разпоредба.

б. Прилагащото законодателство ще определи и *субектите, на които се възлага прилагането* – в регламента те са посочени като „националните регулаторни органи или служби“, дори по-широко като „националните регулаторни органи или служби, или други компетентни органи и служби“, какъвто е случаят например с органите, които трябва да бъдат ангажирани с разработването на бази данни за собствеността върху медиите (съображение 33). Предоставя се свобода на държавите да решат кой ще разработва и кой ще администрира тези бази данни. Ще изисква национално решение и участието на България в Европейския съвет за медийни услуги, който е консултиращ Комисията и координиращ орган, правоприменик на Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA). Сега в Закона за радиото и телевизията е записано, че Съветът за електронни медии участва чрез свои представители в дейността на ERGA, като имплицитно се има предвид вътрешна процедура за селекция.

в. Прилагащо законодателство ще е необходимо и поради факта, че регламентът съдържа *диспозитивни норми* („държавите могат да предвидят“). Например държавите могат да предвидят освобождаване от задължението за публичност на информацията за разходите за държавна реклама в териториални единици с население, по-малко от сто хиляди души (чл.25, ал.2). В тези хипотези държавите прилагат диспозитивните норми в съответната национална мярка. Отделен е въпросът, че – както ще стане дума – медийният закон се отнася само до аудиовизуалните медийни услуги и радиото, а в случая задължението за публичност на данните и евентуалното освобождаване от задължението засяга всички видове медии.

г. Регламентът съдържа ограничения, задължения и забрани, но не урежда санкциите при неизпълнение на задълженията и изискванията или при нарушаване на забраните, например за използване на инвазивен софтуер по отношение на журналисти. Това е още една причина за приемане на прилагащи правни актове.

д. На следващо място, причина за приемане на прилагащо законодателство е изискването за двойна оценка на концентрациите на медийния пазар. Националните законодателни мерки за оценка на концентрациите системно се анализират в рамките на Мониторинга за медиен плурализъм, координиран от Центъра за медиен плурализъм и свобода по възлагане на Комисията. Само отделни държави от ЕС имат специфично секторно законодателство за оценка на концентрациите конкретно в медийния сектор (медийно конкурентно право). Останалите – и България между тях – прилагат на общо основание конкурентното си законодателство и по отношение на медиите. Но медийната индустрия не е индустрия *като всички други*, тя съчетава параметри на индустрия и култура. По тази причина в регламента (чл.22) е изрично посочено, че *държавите членки предвиждат в националното право материалноправни и процесуалноправни правила, които дават възможност за оценка на концентрациите на медийния пазар, които биха могли да окажат значително въздействие върху медийния плурализъм и редакционната независимост*. Както се вижда, законодателят не се е задоволил само да предвиди, че „държавите гарантират“ оценката на концентрациите. Въоръжена със знанието за националните мерки в държавите от ЕС, Комисията в законодателното си предложение е по-конкретна и изисква т.нар. двойна – икономическа и

неикономическа – оценка. Държави като България, в които няма няма предвидено в закон неикономическа оценка при сливане и придобиване на медии (оценка за медиен плурализъм), трябва да предвидят материалноправни и процесуалноправни правила за такава оценка. Хармонизирането засяга и критериите, по които се извършва оценката за медиен плурализъм. Те са записани неизчерпателно в регламента и включват очакваното въздействие на концентрацията на медийния пазар върху медийния плурализъм, гаранциите за редакционна независимост, икономическата устойчивост на участниците в концентрацията, констатациите в годишния доклад на Комисията относно върховенството на правото по отношение на плурализма и свободата на медиите и ангажиментите, които всяка от страните, участващи в концентрацията на медийния пазар, може да предложи за защита на медийния плурализъм и редакционната независимост.

е. Трансграничният характер на медийните услуги и услугите на платформите налагат усъвършенстване на правната рамка на медиите така, че да е възможна бърза и ефективна реакция по отношение на медии под юрисдикцията на трети държави. Ако медия от трета държава представлява сериозен и значителен риск за обществената сигурност, а действа или иска да действа на територията на България, би трябвало да има нормативна основа за преценка по критерии като собственост, модел на управление, финансиране, редакционна независимост от трети държави или придържане към механизъм за съвместно регулиране или саморегулиране. Регламентът налага държавите да определят съответни национални мерки, евентуално със съдействието на Европейския съвет за медийни услуги.

На 10 юли 2024 г. Унгария подаде жалба срещу Европейския парламент и Съвета с искане Съдът да отмени Европейския акт за свободата на медиите²²

5. Българското медийно законодателство в перспектива

Действащият Закон за радиото и телевизията навърши 25 години. Той беше приет²³ с основна цел да позволи създаването на независим от правителството и пазара медиен регулатор, както и функционално и редакционно независими обществени медии, и да създаде нормативна основа за процеса на либерализиране на пазара на медийните услуги в съответствие с правото на Европейския съюз предвид подадената вече към онзи момент молба за членство в ЕС. На базата на закона беше формиран медиен регулатор с 9-членен състав и започна процес на лицензиране на радио- и телевизионни програми като линейни услуги с аналогово разпространение.

В координираната зона на същия закон са отразени и последващите ревизии на медийната директива. В некоординираната зона остават конфигурирането и компетентността на Съвета за електронни медии, включително административните режими, както и мисията, управлението и финансирането на обществените медии. Радиото също досега попада в *некоординираната зона* на закона, но както в почти всички държави от ЕС радиоуслугите са уредени в същия закон, в който са уредени аудиовизуалните медийни услуги. По съображения за пълнота следва да имаме предвид, че до 2010 г. уредбата на радиопрограмите и телевизионните програми беше идентична. Едва през 2010 г. при въвеждането на Директивата за аудиовизуални медийни услуги в Закона за радиото и телевизията някои от изискванията към аудиовизуалните медийни услуги не бяха предвидени за радиоуслугите (предимно в областта на електронните търговски съобщения).

²² С-486/24 Унгария/Европейски парламент, Съвет на Европейския съюз

²³ Обн. ДВ, бр. 138 от 24.11.1998 г.

Законът за радиото и телевизията е изменян 65 пъти. От тях две са основните хармонизационни изменения: през 2010 г.²⁴ и 2020 г.²⁵ бяха въведени съответно втората и третата ревизия на медийната директива. Останалите изменения са предимно в некоординираната зона на закона (медияен регулатор и обществени медии). Някои от тях са по конюнктурни причини, например промени на броя на членовете на регулатора (от девет на пет), промени на изискванията към тях (неколкократно, в момента са сведени до българско гражданство и висше образование в широк кръг области), отпадане на първоначално предвидената лустрация за сътрудници на бившата Държавна сигурност, промяна на условията за лицензиране и др. Мониторингът на Европейската комисия показва, че през годините Законът за радиото и телевизията е поддържан в съответствие с правото на ЕС²⁶, което, освен другото, още преди приемането на България в ЕС отвори път на българските медии към средствата, предоставяни по програмите MEDIA и останалите програми на ЕС.

Директивата за аудиовизуални медийни услуги, която определя рамката на българския медияен закон, продължава да бъде основен инструмент за хармонизиране на аудиовизуалните правила в целия ЕС (медийни услуги, услуги на платформи, видове медийни услуги, доставчици на медийни услуги, права и задължения на доставчиците, електронни търговски съобщения и изисквания към тях)²⁷.

Директивата е адресирана към доставчиците на аудиовизуални услуги и услугите на платформи. Европейският акт за свободата на медиите разширява съществено кръга на адресатите.

Новият инструмент на медийното право на ЕС е **ориентир и за посоката на развитие на националните законодателства**. Ето някои съображения в тази посока:

5.1.Обхват и структура на медийното законодателство

Както вече беше посочено, стандартите в ЕАСМ се отнасят до линейни и нелинейни радио и телевизионни услуги, до отношения между медийни услуги и платформи, а също така до публикации в пресата.

В цифрова среда и в условия на конвергенция стандартите към това медийно съдържание би трябвало да намерят място в *единна добре организирана нормативна уредба* на национално равнище. Предмет на тази уредба ще бъдат *медийните услуги в широк смисъл*, при това законът трябва да допуска и известна гъвкавост по отношение на видовете медийни услуги, които ще се появяват и в бъдеще.

Медийна услуга по смисъла на акта означава услуга, при която основното предназначение на услугата или на обособима част от нея се състои в предоставянето на широката общественост на предавания или публикации в пресата, под редакционна отговорност на

²⁴ Обн. ДВ, бр.12 от 12 февруари 2010 г.

²⁵ Обн. ДВ, бр.109 от 22 декември 2020 г.

²⁶ За постигане на пълно съответствие има подготвен законопроект на Министерския съвет, съобразяващ още две изисквания – за финансовата и кадрова осигуреност на медийния регулатор и за финансирането на обществените медии в съответствие със законодателството на ЕС за държавните помощи – вж. Законопроект за изменение на Закона за радиото и телевизията 102-01-16, внесен на 23 февруари 2021 г. в 45-тото НС.

²⁷ COM SWD (2024) 4 final Commission Staff Working Document “Reporting on the application of Directive 2010/13/EU “Audiovisual Media Services Directive” as amended by Directive (EU) 2018/1808, for the period 2019-2022”

доставчика на медийни услуги, чрез всякакви средства с цел информиране, забава или образование. Изрично е уточнено, че медийни услуги по-специално са *телевизионни и радиопредавания, аудиовизуални медийни услуги по заявка, аудиоподкасти и публикации в пресата*²⁸. Публикация в пресата следва определението в Директива (ЕС) 2019/790 и означава сбирка, съставена основно от литературни произведения с журналистически характер, която може да включва и други произведения или други обекти и която: а) представлява обособена единица в периодично или редовно актуализирано издание под общо заглавие, като например вестник или списание с обща или специализирана насоченост; б) има за цел да предоставя на широката общественост информация във връзка с новините или други теми; и в) се публикува в която и да е медия по инициатива на доставчик на услуги и под неговата редакционна отговорност и контрол.

Разпоредбите относно достъпа до информация, редакционната свобода, защитата на журналистическите източници, защитата от наблюдение чрез инвазивен софтуер, прозрачността на собствеността и финансирането, отношенията с платформи, медийните концентрации, прозрачността и разпределянето на държавната реклама се прилагат към разширения кръг адресати, посочени в рецитал 9 на ЕАСМ. Това е сериозно предизвикателство пред държавите като България. Предстои да се реши по законодателен път дали досегашният регулатор за електронните медии ще разшири задачите и капацитета си, за да поеме прилагането на регламента изцяло, или ще се търси друго решение.

Разширяването на обхвата ще продължи с нови категории адресати. В някои държави от ЕС има закони за производители на съдържание – влогъри, инфлуенсъри и др.под., които имат много последователи и влияят върху общественото мнение. Държавите регламентират техните права и задължения. Наскоро Съветът прие Заключения за правата и задълженията на инфлуенсърите.²⁹

У нас някои общи (хоризонтални) изисквания към медиите за прозрачност на собствеността и финансирането не са включени в Закона за радиото и телевизията, а в закон със съвсем друго предназначение, като само беше променено заглавието му³⁰. Общи изисквания към медиите в предизборна кампания има и в Изборния кодекс. По смисъла на кодекса понятието „медийна услуга“ включва печатните медии, обществените и търговските електронни медии и онлайн новинарските услуги (електронните издания), но не включва социалните мрежи и личните блогове с изключение на профилите в социалните мрежи на медиите³¹.

С цел по-добра съгласуваност и яснота в медийния закон хипотетично е възможно да се *интегрират в медийния закон и общите изисквания към медиите*, свързани с прозрачност на собствеността и финансирането, както и с поведението на медиите и платформите по време на предизборна кампания. Уредбата на електронните търговски съобщения може да се рационализира, тъй като сега различни секторни закони включват ограничения в областта на рекламата³² и предвиждат правомощия на медийния регулатор, непредвидени в чл. 32 ЗРТ.

²⁸ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market, rec.9

²⁹ Заключения на Съвета относно подкрепата за инфлуенсърите като създатели на онлайн съдържание – Съвет (образование, младеж, култура и спорт), 14-15 май 2024

³⁰ Закон за задължителното депозиране на печатни и други произведения и за обявяване на разпространителите и доставчиците на медийни услуги (заглавието изменено ДВ бр.94 от 2018 г.)

³¹ Изборен кодекс, §1, т.15

³² Закон за хазарта, Закон за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия и др.

Въпрос на законодателна техника, който няма да се обсъжда тук, е дали измененията в медийното законодателство ще се извършат чрез изменения в Закона за радиото и телевизията, вероятно включващи и преименуване на закона, или чрез нов медийен закон, както беше описано по-горе – евентуално с кодифициращ характер.

5.2. Правото на достъп до качествена журналистика

Една от новостите в регламента е формулираното в чл. 3 право на достъп до *до плуралистично медийно съдържание, което е независимо от редакционна намеса*, като се изисква и държавите да гарантират, че са въведени рамкови условия за реализиране на това право в полза на свободния и демократичен дебат.

Законодателят дава по-подробни указания за информацията, която трябва да бъде *обект на правото на достъп*. Става въпрос предимно за новинарското съдържание и съдържанието, свързано с актуални събития. Рецитал 14 пояснява, че „получателите на медийни услуги следва да имат възможността за достъп до *качествени медийни услуги*, които са създадени от *журналисти по независим начин* и в *съответствие с етичните и журналистическите стандарти* и които съответно са *източник на надеждна информация*. Това е от особено значение за новинарското съдържание и съдържанието, свързано с актуални събития [...]“.

След разпоредбата за видимост на съдържанието от общ интерес (чл.7а от медийната директива), това е пореден, по-радикален опит на европейския законодател ефективно да защити правото на достъп до качествената журналистика, информирания избор на гражданите и, в последна сметка, европейската демокрация. Прилагането на чл.3 ще изисква анализ и концептуална работа по следните въпроси:

- а. концепция за *качествена журналистика* – понятие и операционализиране, методи за оценка;
- б. инвентаризиране на *медиите с новинарско съдържание и съдържание, свързано с актуални събития*, които имат влияние върху общественото мнение;
- в. концепция за необходимите *рамкови условия* за гарантиране на *правото на достъп до качествена журналистика* в съответствие с етичните и журналистическите стандарти в полза на свободния и демократичен дебат,
- г. включително *финансиране* на качествената журналистика.

По мое мнение решаването на изброените по-горе задачи е най-сериозното предизвикателство в ЕАСМ.

5.3. Обществените медийни услуги в цифрова среда

Важно място в медийното законодателство заемат *обществените радио и телевизия* в цифрова среда. Гарантирането на независимостта им остава нерешена задача. ЕАСМ съдържа разпоредби в тази посока, като освен това за първи път в правото на ЕС се дефинира понятието *обществени доставчици на медийни услуги*. Това са доставчици, които едновременно имат възложена *мисия* за предоставяне на обществена услуга и получават публично *финансиране* за изпълнението на тази мисия. Не са обществени медии частните

медийни предприятия, които изпълняват конкретни задачи от общ интерес срещу заплащане.³³

Мисията и финансирането на обществените телевизия и радио са предмет на законопроект, внесен за разглеждане през 2021 г. в 45-то Народно събрание³⁴.

Други два въпроса заслужават по-нататъшен анализ в перспективата на прилагането на правото на ЕС:

- Съдържанието на обществените радио и телевизия трябва да бъде *видимо, откриваемо, лесно достъпно* в платформите в съответствие с чл. 7а от Директива 2010/13/ЕС. Държавите трябва да гарантират, че операторите на платформи са партньор на обществените медии и ефективно изпълняват ролята си да свързват потребителите с висококачественото съдържание на обществените медии.

- Регламентът предвижда държавите да определят един или повече независими органи или служби или да въведат механизми, *неподлежащи на политическо влияние от страна на правителствата*, които да наблюдават прилагането на изискванията за редакционна и функционална независимост, безпристрастност и плуралистично информиране на аудиторията в съответствие с мисията за обществена услуга, определена на национално равнище.³⁵ Дали ще се препотвърди ролята на СЕМ по отношение на монитопринга върху изпълнение на мисията или ще се търси допълнителен механизъм е открит въпрос.

5.4. Независим медиен регулатор

Ролята на българския медиен регулатор според действащия закон е в три предметни полета: структуриране на пазара (лицензиране, регистриране), мониторинг за спазване на закона и лицензиите и, накрая, правомощия по отношение на бюджета и управлението на обществените медии, най-видимото от които е избор на генерални директори.

С всяка промяна на медийното право на ЕС правомощията на медийния регулатор се разширяват и изискват съответно развитие на капацитета за прилагане на правото.

ЕАСМ отново настоятелно изисква държавите да гарантират, че регулаторите разполагат с адекватни финансови, човешки и технически ресурси, както и с пълната необходима информация за изпълнение на своите задачи.³⁶ Необходим е независим и компетентен регулатор с подготвена администрация, като бъде помислено и за системно продължаващо обучение на администрацията му.

Изискванията за независимост и компетентност отново повдигат въпроса за начина на селекция на членовете на регулатора. Промените в Конституцията³⁷ позволяваха избор на парламентарната квота с квалифицирано мнозинство, когато това е предвидено в съответния закон. Квалифицираното мнозинство в парламента се очакваше да препречи пътя на партийната номенклатура към позиции, изискващи автономни решения – макар че дори и зад квалифицираните мнозинства са възможни непрозрачни договорености, които да

³³ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market, Rec.10

³⁴ Вж бележка 24.

³⁵ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market, Art.5

³⁶ Ibidem, Art.7

³⁷ Чл.91б Конституция на РБ

компрометират избора. Разпоредбата, предвиждаща възможност за решения с квалифицирани мнозинства, беше обявена за противоречаща на Конституцията³⁸. Все още въпросът за начина на формиране на такъв ключов фактор за свободна и демократична медийна среда, какъвто е независимият регулатор, очаква оптималното си решение.

5.5. Взаимодействия между медийния регулатор и други органи

ЕАСМ предвижда създаване на консултационен и координиращ орган – Европейски съвет за медийни услуги, в който всяка държава ще има един представител от националния регулаторен орган/органи. Неговите правомощия са изчерпателно определени в регламента.

При регламентирането на правомощията на регулатора в националната уредба, следва да се отчете и участието на регулатора в Съвета за медийни услуги, както и евентуалните ефекти от работата на Съвета. Например когато медийни услуги под юрисдикцията на трети държави засягат обществената сигурност или представляват сериозен и тежък риск за нея, националните регулаторни органи *правят всичко възможно, за да вземат предвид решенията на Съвета*.³⁹

Прилагането на правото в цифрова среда ще спечели, ако в по-големи детайли се уреди *сътрудничеството* между медийния регулатор и регулатора за електронни съобщения у нас, например по отношение съдържанието в платформите и противодействието на дезинформацията, идваща от трети страни.

5.6. Нови правомощия за медийния регулатор

Новото поколение медийни закони поставят акцент върху проактивната работа на регулатора срещу незаконно и причиняващо вреда съдържание в медиите и платформите. ЕАСМ изрично дефинира понятието *медийна грамотност* като умения, знания и разбиране, които позволяват на гражданите да използват медиите ефективно и безопасно и които не се ограничават до изучаването на инструменти и технологии, а имат за цел гражданите да придобият умения за критично мислене, които са необходими, за да се направи преценка, да се анализират сложни реалности и да се прави разграничение между мнение и факт.⁴⁰

На следващо място, нови правомощия се очакват по отношение на *финансирането на обществените медии* и прилагането на принципа „според мисията“ – за да няма нарушения на правилата за държавните помощи.

Нови правомощия за медийния регулатор се очертават и в областта на *предотвратяването на медийни концентрации* предвид необходимостта от неикономически анализ на медийния плурализъм при сливане и придобиване в медийния сектор по силата на чл. 22-23 ЕАСМ.

5.7. Неикономически контрол върху медийните концентрации

В контекста на изискването за медиен плурализъм ЕАСМ поставя въпроса за *концентрациите на медийния пазар*, които биха могли да окажат значително въздействие върху медийния плурализъм и редакционната независимост. Създава се правна рамка на

³⁸ Решение на КС №13/2024 г.

³⁹ Regulation (EU) 2024/1083, Art.17

⁴⁰ Ibidem Art.2, para 1, p.21

оценките на концентрациите в медийния сектор, като изрично се посочва, че става въпрос за *нова оценка*, различна от оценките съгласно националното право и правото на Съюза в областта на конкуренцията.

Неикономическият анализ трябва да изясни очакваното въздействие на концентрациите в медийния сектор върху медийния плурализъм, включително последиците за формирането на общественото мнение и гаранциите за редакционна независимост, включително мерките, предприети от доставчиците на медийни услуги с цел гарантиране на независимостта на редакционните решения.⁴¹

Икономическата оценка се извършва от конкурентния регулатор, но оценката за плурализъм не е в неговата компетентност и предстои да се определи дали ще я извършва медийният регулатор или друга структура. В кой нормативен акт (Закон за защита на конкуренцията или медийното законодателство) ще се включи националната мярка, която да прилага посочените изисквания на ЕАСМ, е въпрос на законодателна техника. В Обединеното кралство, където е въведен двоен контрол, уредбата за т.нар. хипотези с висок обществен интерес е в отделна част на конкурентния закон Enterprise Act 2002.

В България Комисията за защита на конкуренцията е сезирана най-малко двукратно за становище по предложение за двоен контрол върху сливанията и придобиванията на медии – през 2005 г. и през 2010 г. През 2005 г. искането идва от работна група към Министерството на културата, през 2010 г. искането е от Съвета за електронни медии (СЕМ).⁴² Според КЗК двойният контрол противоречи на европейската правна рамка и при решенията си за допускане на концентрация Комисията не може да се съобразява с решение на друг орган по неикономически критерии.

5.8.Измерване на аудиторията

Регламентът очертава принципите на измерването на аудиторията. Независимо дали те са изрично посочени в националното право, разпоредбата има обвързващ характер. Доставчиците на системи за измерване на аудиторията гарантират, че техните системи за измерване на аудиторията и методиката, използвана от техните системи за измерване на аудиторията, са в съответствие с принципите на прозрачност, обективност, приобщаване, пропорционалност, недискриминация, съпоставимост и проверимост.⁴³

Прозрачността на методологията, използвана от техните системи за измерване на аудиторията, се гарантира от доставчиците на системи „без ненужно забавяне и безплатно“. Те предоставят на доставчиците на медийни услуги, на рекламодателите и на трети лица, упълномощени от доставчиците на медийни услуги и рекламодателите, точна, подробна, изчерпателна, разбираема и актуална информация относно тази методология.

Въвежда се и изискване за независим одит веднъж годишно. Във времето на икономиката на данните е наложително вземането на решения за медийния сектор да почива на актуална, пълна и безпристрастна информация, включително за медийното потребление.

⁴¹ Ibidem Art. 22

⁴² Решение на КЗК № 226 от 21.07.2005 г. и Решение на КЗК № 1498 от 25.11.2010 г.

⁴³ ⁴³ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market, Art. 24

В този контекст отново е на дневен ред въпросът за актуална и пълна културна статистика, включително за медийния сектор, и за ролята на Националния статистически институт.

5.9. Държавната реклама

Регламентът предвижда публичност на информацията за финансиране на доставчиците на медийни услуги и услуги на платформи, по -специално на „публичните средства или всякакво друго възнаграждение или полза, предоставени пряко или непряко от публични органи или служби на доставчици на медийни услуги или на доставчици на онлайн платформи за държавна реклама и договори за доставка или услуги“. Държавна реклама⁴⁴ е поместването, рекламирането, публикуването или разпространението в медийна услуга или онлайн платформа на рекламno или саморекламno послание, публично съобщение или информационна кампания, обикновено срещу заплащане или друго възнаграждение, от, за или от името на публичен орган или субект. Задължението е за публичните органи или субекти, дефинирани в регламента като национално или регионално правителство или регулаторен орган или служба, или субект, контролирани пряко или непряко от национално или регионално⁴⁵ правителство.

Друго изискване е публичните средства да се предоставят в съответствие с прозрачни, обективни, пропорционални и недискриминационни критерии, предварително оповестени публично чрез електронни и лесни за ползване средства и чрез открити, пропорционални и недискриминационни процедури.

Следващо изискване е за мониторинг, оценка и докладване ежегодно относно разпределението на разходите за държавна реклама между доставчиците на медийни услуги и доставчиците на онлайн платформи. Задължението се възлага или на медийния регулатор, или на друг независим орган.

Предвижда се възможност за дерогация за органи и субекти в териториални единици с население под сто хиляди души. Всяка държава членка трябва да реши въпроса ще прилага ли дерогация. За България това би обезсмислило в голяма степен разпоредбата на чл. 25 ЕАСМ, поради което по мое мнение *не трябва да се предвижда дерогация*.

5.10. Медийното изключение

Българският регулатор ще следва да се съобрази и с едно законодателно решение, което не беше прието преди това в Законодателния акт за цифровите услуги: ЕАСМ предвижда привилегирован режим за медийно съдържание в платформите. За определено време се създава своеобразно *must carry rule* за медийно съдържание, което се предполага да е преминало вътрешна редакционна проверка. Издателската индустрия подкрепи медийното изключение, Европейският съвет за радио и телевизия също излезе с позиция, че медийното изключение е в полза на информацията от общ интерес, която получава допълнителна гаранция срещу намеса на платформите.

⁴⁴ Има се предвид рекламиране с публични средства.

⁴⁵ В българската езикова версия е използван термин „поднационално“.

На обратната позиция са изследователите на дезинформацията, които подчертават риска от легитимиране на дезинформационни кампании и поляризиращо съдържание под формата на медийни публикации.

Медийното изключение вече е действащо право на ЕС, но остава да се обсъди как да се сведе до минимум злоупотребата с изключението от „представящи се за медии“. Според регламента, възможно е да се търси помощта и на медийното саморегулиране. Това е втората и последна препратка към медийното саморегулиране в ЕАСМ, първата е в чл.4. Регламентът не дава повече яснота как медийното саморегулиране да съдейства за постигане на целите на чл.18.

Вместо заключение

Започва нова фаза на медийната регулация в ЕС и държавите членки, в която предметното поле на медийното право бързо ще се разширява. Развитието на медийната екосистема е предмет не само на Директивата за аудиовизуални медийни услуги и Европейския акт за свободата на медиите, но и на други актове на ЕС като т.нар. анти- SLAPP директива, регламентите, формиращи санкционния механизъм срещу прокремълската пропаганда и др.

Към линейните и нелинейните медийни услуги и услугите на платформите в обхвата на отделни национални закони се включват и услуги на други производители на съдържание, например инфлуенсърите.⁴⁶ Предизвикателство пред правото представлява двойственият характер на платформите: „когато доставчици на услуги на платформи упражняват редакционен контрол над част от своите услуги, те биха могли да бъдат квалифицирани както като доставчици на платформи за споделяне на видеоклипове или като доставчици на много големи онлайн платформи, така и като доставчици на медийни услуги.“⁴⁷

Промените в технологиите и в правото на ЕС обуславят динамиката и на законодателството на държавите от ЕС. Изготвянето на законодателството изисква време и задълбочен анализ по очертаните проблеми. Не трябва да се допусне националният законодателен процес да бъде присвоен от общности с партийни или корпоративни интереси. В идеалния случай ревизията на българското медийно законодателство би следвало да започне с последваща оценка на въздействието и оценка на степента на съответствие с правото на ЕС и международната правна рамка на правото на медиите и свободата на изразяване.

На 10 юли 2024 г. Унгария подаде жалба до Съда на ЕС, с която иска отмяна на Европейския акт за свободата на медиите на десет основания, между които липса на правно основание и нарушение на принципите на регулаторна яснота и правна сигурност.⁴⁸ Независимо от това председателката на ЕК включи прилагането на ЕАСМ при приоритетите на новата комисия.⁴⁹

⁴⁶ Заключение на Съвета относно подкрепата за инфлуенсърите като създатели на онлайн съдържание, 14 май 2024 г.

⁴⁷ Regulation (EU) 2024/1083 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a common framework for media services in the internal market, rec.11

⁴⁸ Жалба, подадена на 10 юли 2024 г. — Унгария/Европейски парламент, Съвет на ЕС (Дело C-486/24) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=77C22EFE5A2B76E0B8472E4B395F2FEF?text=&docid=289589&pageIndex=0&doclang=BG&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1060348>

⁴⁹ Europe's Choice. Political Guidelines for the next European Commission. 2024-2029