



Позиционен документ на Медийния съвет относно обществената консултация на Европейската комисия по член 18 от Европейския законодателен акт за свободата на медиите (EACM)

Въведение

Настоящият документ за изразяване на позиция е изготвен от Европейския съвет за медийни услуги (наричан по-нататък „Медийният съвет“) в отговор на консултацията на Европейската комисия относно прилагането на член 18 от Европейския законодателен акт за свободата на медиите (наричан по-нататък „EACM“), проведена между 23 юни и 23 юли 2025 г. Целта на този документ е да се предостави подробна и конструктивна обратна връзка относно предложените насоки, свързани с функционалността, която се очаква да бъде приложена от много големите онлайн платформи (МГОП) в съответствие с EACM. Целта на тази функционалност е да се даде възможност на доставчиците на медийни услуги да декларират, че отговарят на условията, посочени в член 18, параграф 1, и по този начин да получат достъп до защитата, предлагана от EACM.

Разпоредбите на член 18 от EACM имат за цел да отговорят на предизвикателствата, свързани с премахването на посредничеството онлайн, като гарантират, че журналистиката, която се придържа към професионалните стандарти, разполага със защитено пространство в онлайн сферата. В качеството си на Медийен съвет, ние признаваме и подкрепяме усилията на Комисията за осигуряване на опростяване и правна сигурност, като същевременно се отчитат оперативните специфики на много големите онлайн платформи. Този баланс е от съществено значение за гарантиране на плурализма и свободата на медиите в рамките на Европейския съюз.

За да се гарантира обаче ефективното, прозрачно и справедливо прилагане на насоките, от решаващо значение е да се изгради система, която гарантира съгласуваност между много големите онлайн платформи, предоставя ясни инструкции на доставчиците на медийни услуги, включва подходящи механизми за проверка и включва съдържателен принос от гражданското общество, което ще сведе до минимум риска от потенциална злоупотреба с функционалността.

Обхват на член 18 и определение за медийни услуги и доставчици на медийни услуги

Важно е да се изясни обхватът на член 18, особено по отношение на видовете медийни субекти, които могат да се възползват от неговото „преференциално третиране“. Определението за „медийни услуги“ съгласно EACM е значително по-широко от определението, съдържащо се в Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ). Както се подчертава в член 2 (1) и съображенията¹ на EACM, медийните услуги включват не само традиционните радио- и

¹ Съображение 9 от EACM

телевизионни оператори или доставчиците на аудио-визуално съдържание, но и други видове медии, като например пресата, както и професионалната журналистическа дейност.

Това по-широко определение обхваща лица, които упражняват журналистическа дейност в професионално качество (вж. също критериите услугата да бъде икономическа дейност²), като например лица на свободна практика или журналисти, които работят със свой собствен блог или подкаст. Съдържанието им надхвърля това, което ЕАСМ³ счита за новини, и включва множество актуални теми като рецензии на книги или пиеси или критичен анализ на културни събития. Това е подобно на списъка с услуги, регулирани от НРО, който обхваща всички услуги, които имат за цел информиране, образование и забавление. В днешната медийна среда границата между новините, коментарите и съдържанието от общ интерес все повече се размива. Това, което се счита за „новини“, често се пресича с други форми на обществен дискурс, което прави невъзможно налагането на прекалено строги категорични граници.

В съответствие с принципа на приобщаване журналистите на свободна практика следва да могат да се възползват от защитата по член 18, когато действат в професионалното си качество и предоставят услуги от икономическо естество. Този подход има за цел да отрази многообразието на медийната среда и да разшири обхвата на принципите на свобода на изразяване и свобода на печата, при условие че отговарят на съответните условия, посочени в член 18, параграф 1.

От друга страна, разширяването на обхвата съгласно член 18 трябва да бъде ограничено от изискването редакционната отговорност да се упражнява от човек, който поддържа журналистически стандарти⁴, а не от изкуствен интелект. Редакторската отговорност предполага съзнателен човешки процес на вземане на решения както при оформянето, така и при одобряването на съдържание в съответствие с определени професионални стандарти, а изкуственият интелект не разполага с такъв капацитет⁵. Съответно съдържанието, генерирано единствено или предимно от системи с ИИ, не следва да се ползва от защитата по член 18, тъй като не отговаря на прага за професионален редакционен надзор, изискван от ЕАСМ, освен ако не подлежи на последващ преглед или редакционен контрол⁶ от страна на човек.

Проектиране на функционалността: Видимост, достъпност и удобство за ползване

Предложението на Комисията за функционалност, която е видима, лесна за ползване и леснодостъпна, е необходимо, за да се гарантира, че доставчиците на медийни услуги от всякакъв мащаб и произход могат да работят ефективно със системата. Медийният съвет

² В същото време другите елементи на определението за „медийна услуга „се прилагат по-специално за предоставянето на „услуга съгласно член 56 и 57 от ДФЕС“, която включва необходимостта услугата да бъде икономическа дейност.

³ Съображение 14 от ЕАСМ

⁴ Член 18, параграф 1, буква г) от ЕАСМ

⁵ По този въпрос вж. Насоките на Съвета на Европа относно ИИ и [Насоките за журналистика относно отговорното прилагане на системи с изкуствен интелект \(ИИ\) в журналистиката — Свобода на изразяване](#)

⁶ Член 18, параграф 1, буква г).

приветства намерението на Комисията да гарантира ниска административна тежест за доставчиците на медийни услуги при изготвянето и поддържането на техните декларации.

При проектирането на функционалността следва да се спазват изискванията за стандартизирано съдържание и формат, за да се даде възможност на медиите лесно да подават декларациите в различни платформи. Като гарантира, че при МГОП се прилагат едни и същи основни изисквания и формат, системата ще сведе до минимум административните усилия и тежестта за доставчиците на медийни услуги. Това би могло също така да позволи по-единен механизъм за мониторинг, като се намали рискът от различаващи се оценки между МГОП, тъй като различните платформи могат да тълкуват определенията в член 2 по различен начин и да придават различна тежест на условията по член 18, параграф 1, буква „г“. Разработването на тези стандарти следва да се ръководи предимно от насоките на Европейската комисия по член 18 от ЕАСМ и след това би могло да бъде обсъдено и разработено в рамките на дейностите за структуриран диалог, провеждани с Медийния съвет в съответствие с член 19, като се гарантира както съгласуваност, така и привеждане в съответствие с регулаторните цели. Въпреки това много големите онлайн платформи следва да разпределят достатъчно ресурси за оценка на исканията и за подпомагане на доставчиците на медийни услуги при правилното използване на функционалността.

За да се гарантира, че системата е действително достъпна, функционалността трябва да бъде налична на всички официални езици на Европейския съюз. Това е особено важно за по-малките или местните доставчици на медийни услуги, които оперират на по-слабо разпространени езици и може да не разполагат с ресурси да взаимодействат с платформите на основните международни езици. Контекстуални насоки, като например въградени съвети за инструменти и подробни раздели за помощ, следва да бъдат на разположение (винаги на всички официални езици на Европейския съюз), за да се помогне на потребителите да се ориентират в процеса.

Годишните актуализации и напомняния също следва да бъдат включени в системата, за да се гарантира, че декларациите продължават да се актуализират и че промените в статута на медийния доставчик се отразяват своевременно. Тези актуализации биха спомогнали за запазване на целостта и целесъобразността на декларациите във времето.

Съдържание на въпросника и подкрепяща информация

Ядрото на функционалността следва да бъде стандартизиран въпросник, който позволява на доставчиците на медийни услуги да посочват съответствието си с критериите, посочени в член 18, параграф 1. Всеки елемент от въпросника следва да бъде придружен от кратко обяснение на съответното изискване. Например, когато се изискват доказателства за спазването на редакционните стандарти, интерфейсът следва да изясни кои видове документи или позовавания биха били приемливи, като например кодекси за поведение, връзки към журналистически насоки или документ от компетентните медийни съвети (напр. отделни, независими и саморегулиращи се органи, като например съвети по печата).

Доставчиците на медийни услуги следва да имат възможност да качват съпътстващи документи в разнообразни формати, включително PDF файлове, хипервръзки, изображения или други видове документи. Важно е да се подчертае, че липсата на съпътстващи документи не следва да бъде основание за автоматично отхвърляне на декларация.

Възможността за предоставяне на допълнителна информация следва да остане изцяло по преценка на заявителя. Този подход запазва гъвкавостта, необходима на различните медийни организации, като същевременно позволява на тези с добре разработени вътрешни политики да демонстрират по-ясно своята надеждност.

След като бъдат подадени, тези декларации или поне списъците с подалите заявления следва да бъдат публично достъпни, като се публикуват от МГОП, с изключение на тяхното юридическо наименование и данни за контакт, включително адрес на електронна поща⁷. Този списък следва да бъде централизиран и лесно достъпен, тъй като неговата цел е да се повиши прозрачността, да се улесни общественият контрол и да се помогне на гражданското общество и регулаторните органи да наблюдават статута на медийните организации, работещи в цифровата сфера на ЕС. Публикуването на списъка на самодекларациите се медии също така ще позволи на общността и на потребителите на платформите да се превърнат в допълнителни пазители, сигнализиращи за несъответствия или злоупотреби. Списъкът трябва да включва както приетите, така и неприетите декларации, включително случаите, в които приемането е било отменено.

„Що се отнася до отмяната на валидността на декларациите, Медийният съвет предлага в насоките да бъдат предоставени допълнителни указания относно обективните критерии и основания, като се вземат предвид включените в настоящия позиционен документ предложения по същество, наред с другото, относно обхвата на определението за доставчици на медийни услуги и условията, посочени в член 18, параграф 1, буква „г“.

Много големите онлайн платформи следва да осигурят лице за контакт, към което доставчиците на медийни услуги да могат да се обръщат за подкрепа по време на процеса на деклариране.

Изясняване на условията в член 18, параграф 1 от ЕАСМ

По-голямата правна яснота по отношение на тълкуването на различните условия, изброени в член 18, параграф 1, е от съществено значение, за да се даде възможност за последователно прилагане на разпоредбата в целия Съюз. По-специално би било добре да има яснота по отношение на двете условия, изброени в член 18, параграф 1, буква г) — да подлежат на регулаторни изисквания за редакционна отговорност и да бъдат контролирани от национален орган или да се придържат към механизъм за съвместно регулиране/саморегулиране — които са посочени като алтернативи.

В насоките следва също така да се определи кои видове механизми за съвместно регулиране или саморегулиране са от значение в контекста на член 18 (например национални съвети по печата, европейски сдружения или журналистически професионални сдружения и синдикални организации, които прилагат етични и редакционни стандарти). Въпреки че изчерпателен списък може да не е осъществим, илюстративен и неизчерпателен списък с примерни органи би бил от полза. Това би могло също така да представлява възможност за изпращане на силно послание в подкрепа на насърчаването и развитието на надеждни механизми за съвместно регулиране или саморегулиране.

В контекста на преодоляването на основателните съмнения, изразени от МГОП по отношение на спазването на критериите по член 18, параграф 1, буква г), в насоките следва да се обясни, че подходът може да се различава в зависимост от вида на доставчика на

⁷ Член 18 (2)

медийни услуги. Когато субектът е доставчик на аудио-визуални и радио медийни услуги, разумното съмнение следва да бъде разрешено чрез консултация със съответния медиен регулатор. Що се отнася до сектора на пресата, който често не е подчинен на регулаторен надзор, а попада в обхвата на саморегулирането и общите правила за отговорност, EACM се позовава на механизъм за съвместно регулиране или саморегулиране, уреждащ редакционните стандарти, които са прозрачни, признати от сектора и широко приети. Следователно, в случай че доставчиците на МГОП изразят съмнения относно печатни медии или журналистически субекти, тези съмнения следва да бъдат отнесени до съответните съвети по печата или до органите за съвместно регулиране/саморегулиране⁸.

Във връзка с това Медийният съвет счита, че EACM силно насърчава журналистите доброволно да станат членове на съответния съвет по печата в своята държава членка, тъй като това би позволило ефективна проверка на валидността на техните декларации. Въпреки че журналистите имат право да се въздържат от присъединяване към съвет по печата или регулаторен орган, те следва също така да разбират, че такова невключване може основателно да им попречи да получат достъп до предимствата, предоставяни от член 18. Функционалността и свързаната с нея защита трябва да се основават на механизми за отчетност, членството в признат орган за саморегулиране е ключов елемент от тази отчетност.

В държавите членки, в които не съществуват механизми за сътрудничество или саморегулиране, като например съвет по печата, тяхното създаване би могло да бъде активно насърчавано от медийния сектор. Държавите членки следва също така да създадат и насърчават условия за тяхното развитие и дългосрочна устойчивост. Това би могло да включва по-специално подкрепа за разработването на стандарти за качество за работата на тези органи. Създаването на независими съвети по печата ще насърчи привеждането в съответствие с целите на EACM и ще подобри регулаторната съгласуваност в целия Съюз. Това също така ще подпомогне журналистите в ЕС – включително работещите на свободна практика и доставчиците на медийни услуги, активни единствено в цифровата среда – да се възползват от мерките, предвидени в член 18. Насоките биха могли също така да се позовават на структурирания диалог като ефективен форум за допълнително насърчаване на медийната саморегулация в контекста на ефективното прилагане на член 18, параграф 1.

В насоките би могло също така да се поясни, че доставчиците на медийни услуги могат да се позовават на публично достъпни национални и европейски бази данни и регистри, като същевременно се подчертава, че е важно да се гарантира, че тези източници са актуални и изчерпателни, за да могат насоките да останат гъвкави и приспособими към различните национални условия.

Като последна точка Медийният съвет отбелязва със загриженост липсата на специални механизми по отношение на прилагането на член 18. Без изпълнителна сила може да се подкопае надеждността и ефективността на цялата рамка. Затова препоръчваме в насоките на Комисията да бъдат включени примери за мерки по прилагане, които могат да бъдат предприети от МГОП (например спиране или отнемане на валидността на декларация на доставчик на медийни услуги) или от държавите членки.

⁸ Ако вместо това пресата е под надзора на медиен регулатор, както е случаят с ERC в Португалия, съмненията на доставчиците на много големи онлайн платформи и търсачки следва да бъдат отнесени до съответния национален регулаторен орган.

Роля на гражданското общество и организациите за проверка на фактите

Включването на представители на гражданското общество и организации за проверка на фактите в процеса на надзор е положително развитие, което има потенциала да укрепи доверието и демократичната легитимност на системата. Това участие обаче трябва да подлежи на ясни правила и предпазни мерки, за да се гарантира, че то е едновременно ефективно и справедливо и не обременява прекомерно целия механизъм.

Организациите, на които е разрешено да изразяват опасения или да сигнализируют за потенциално несъответствие в процеса на преглед на декларациите съгласно съображение 53 от ЕАСМ, следва да отговарят на специфични критерии за допустимост. Критериите следва да включват доказуем експертен опит в релевантни области, като свободата на медиите, анализа на дезинформацията или медийната грамотност; прилагане на прозрачни методики; както и липса на предходно участие в случаи на неетично или зависимо поведение. Пример за такива организации биха могли да бъдат доверените податели на сигнали, предвидени в член 22 от Акта за цифровите услуги, при условие че разполагат с доказуем и релевантен експертен опит.

Сигнализирането от страна на гражданското общество не следва да води до автоматично оттегляне или спиране на декларацията на медийния доставчик. По-скоро той следва да задейства процедурен контрол от страна на доставчиците на МГОП. Маркираният проблем, същността на твърдението и статусът на процеса на преразглеждане (включително диалогът между доставчика на медийни услуги и МГОП, както е посочено в член 18, параграф 6), следва да бъдат публично достъпни, за да се гарантира прозрачност.

Освен това в насоките би могло да се препоръча доставчиците на МГОП да обръщат особено внимание на декларациите, подадени от потребители малко преди или по време на изборни периоди, както и да се насърчи засилено сътрудничество по време на изборни периоди между доставчиците на МГОП и националните регулаторни органи или структури, както и органите за саморегулиране или съвместно регулиране. За да се гарантира ефективността на това сътрудничество, в насоките би могло също така да се предложи националните регулаторни органи или структури и органите за саморегулиране да се информират взаимно относно сътрудничеството си с МГОП във връзка с процеса на самдеклариране.

Предотвратяване на злоупотребите и защита на демокрацията

Системата за деклариране трябва да включва предпазни мерки за предотвратяване на злоупотреби от страна на участници, които действително не спазват стандартите за редакционна независимост. По-специално на доставчиците на медийни услуги, които не са редакционно независими от гържавите членки, трети гържави или субекти, контролирани или финансирани от трети гържави, и/или доставчици на медийни услуги, които системно участват в дезинформация, манипулиране на информация и намеса, не следва да се разрешава да се ползват от защитата по член 18.

В това отношение в насоките би могло да се предложи въпросите, свързани със защитата на демокрацията, да бъдат обсъждани на заседанията, провеждани в рамките на структурирания диалог, както е предвидено в член 19 от ЕАСМ.

Роля на Медийния съвет

Медийният съвет може да изиграе ключова роля в координирането и надзора върху прилагането на рамката за деклариране, на първо място чрез структурирания диалог, предвиден в член 19, предоставянето на становища съгласно член 18, параграф 6, както и чрез ролята, която националните регулаторни органи имат при отговаряне на обоснованите съмнения на доставчиците на много големи онлайн платформи.

В насоките би могло да се направи позоваване на структурирания диалог като средство за целенасочен обмен между доставчиците на МГОП и органите за регулиране, съвместно регулиране и саморегулиране, с цел улесняване на разработването на единни критерии за приемане на декларации и премахване на административната тежест за доставчиците на медийни услуги. Например чрез изготвяне на информация за предварително попълнени полета, въз основа на които потребителите могат да изберат дали да се декларират като доставчици на медийни услуги. Характерът на подобно сътрудничество би могъл също така да позволи на доставчиците на МГОП да изградят по-добро разбиране за видовете съпътстваща документация, която доставчиците на медийни услуги представят в различните юрисдикции. На практика това би могло да ограничи дискреционната преценка на доставчиците на МГОП относно това дали съществуват основателни съмнения във връзка с определена информация, съдържаща се в декларацията на доставчик на медийна услуга.

Заклучение

Прилагането на член 18 от ЕАСМ е ключова възможност за укрепване на медийния плурализъм в целия Европейски съюз. Тя обаче ще бъде ефективна само ако основните механизми са прозрачни, справедливи и отговарят на реалните нужди както на доставчиците на медийни услуги, така и на онлайн платформите. Навременното приемане на тези насоки ще улесни прилагането на практика на член 18, включително в случаите, когато НРО могат да играят роля.

Медийният съвет счита, че насоките на Европейската комисия ще предоставят много добра възможност да се предложат подробни и практически насоки относно всеки елемент от процеса на деклариране, да се гарантира процесуална справедливост в случаи на спорове и да се предостави възможност за независим надзор от страна на регулаторните органи, органите за саморегулиране и гражданското общество. По този начин ЕС може да определи световен стандарт за отговорно, гъвкаво и съвместно управление на цифровите информационни екосистеми.

Медийният съвет остава на разположение на Комисията за допълнителен принос или разяснения и би приветствал възможността за участие в следващите етапи на този процес на консултации.