



## **Европейска гражданска инициатива, предложена от коалицията “Европейска инициатива за медиен плурализъм”**

### ***Нашата съвместна дейност***

Следващият текст представлява предложение за Европейска гражданска инициатива под наслов “Защита на плурализма в медиите”, чието осъществяване включва частичната хармонизация на националните правила за собствеността на медиите и прозрачността на процесите, утвърждаване на стандартите на европейско ниво и постигане на необходимата независимост на органите, регулиращи медиите, в страните-членки на ЕС.

## **Подкрепа за Европейска директива за медиен плурализъм**

### ***Предмет на предложението***

Ние настояваме за подобрения в Директивата за аудиовизуалните медийни услуги (или за приемането на нова Директива за медиен плурализъм), целяща частична хармонизация на национални правила относно собствеността на медиите и прозрачността на процесите, утвърждаване на стандартите на европейско ниво и постигане на необходимата независимост на органите, регулиращи медиите, като необходими стъпки по посока на правилното функциониране на вътрешния пазар. Такова законодателство, във връзка със чл.11, пар.2 от Хартата за основни права на Европейския съюз, също ще насърчи по-широката закрила на основни права и обществен интерес при гарантиране на плурализма и независимостта на медиите, демократичния открит обществен дебат и свободния обмен на идеи и информация в Европейския съюз.

### ***Цели на предложението***

Това предложение цели въвеждането на хармонизирани правила в националното законодателство на страните членки, с оглед на закрилата на плурализма в медиите. Някои случаи, придобили напоследък известност, показваха колко необходимо е спешно да се приемат общи стандарти в тази

област, понеже – както поясни еврокомисар Нели Крус в своето слово от 17 януари 2011 г. по повод дейността на Европейската комисия по проучването на медийните закони в Унгария, правомощията на Комисията по прилагане на правото относно основните права са ограничени до случаи, в които страните-членки действат в сферата на европейското право. Това ново законодателство определено ще запълни празнотата, отчетена от Комисията, която вече беше предложила в своето законодателно предложение по Директивата за аудиовизуалните медийни услуги, страните-членки да гарантират независимостта на органите, регулиращи медиите. Ако преди години това предложение на Комисията беше станало част от Директивата за аудиовизуалните медийни услуги, то щеше да се превърне в ясно правило, приложимо спрямо членовете на Медийния съвет в Унгария, които нямаше да бъдат избрани изключително от управляващото свръхмнозинство в парламента на страната.

Без съмнение повишаването на броя и възможностите на доставчиците на информация, включително нови медии, не може да бъде подценявано. Въпреки това, както стана ясно от различните резолюции на Европейския парламент (както и, в друг правен контекст, резолюции и декларации на Съвета на Европа) дори повишен брой на доставчици на информация може да бъде контролиран или пряко, или непряко, от няколко органа. В някои страни членки имаше и все още има ситуации, в които прекомерната медийна власт доведе/води до истинско господстващо положение на пазара на масовите медии, както и на незаконно вмешателство от страна на политически сили върху собствеността и контрола на комуникационните оператори. По същия начин е тревожен натискът, който някои правителства упражняват върху медиите, особено обществените радио и телевизии, по подобие на административните органи, които въвеждат и прилагат правила за плурализма на информацията.

Всяка гражданска инициатива, предлагаща приемането на ново законодателство, трябва да попада в сферата на законодателните правомощия на Европейския съюз. Европейският съюз може да упражни своите правомощия, когато правилното функциониране на вътрешния пазар е отрицателно повлияно от съществуването и прилагането на различни правила от националното законодателство във всеки сектор, който не е изрично изключен от основните договори на ЕС. Следва да се отбележи, че европейското законодателство по отношение на медиите вече се занимава с културното многообразие, както е случаят с правилата от Директивата за аудиовизуалните медийни услуги спрямо квоти за европейска продукция, така че няма основание да се отречат правомощията по отношение на собствеността на медиите, а крайната цел на тези правила е да се гарантира политическо и културно разнообразие. В най-голяма степен необходимата независимост за органите, регулиращи независимостта на медиите, е предпоставка не само за свободата на пресата и по-общо за свободата на словото, но също за правилното функциониране на вътрешния пазар, тъй като своеволната намеса на политици не може да бъде съвместима с благонадеждните пазарни условия.

Анализът на разпоредбите от законодателството на страните-членки по отношение собствеността на медиите изкарва на повърхността факта, че има различни параметри за определяне на положения, които са в ущърб на плурализма (брой на контролирани канали, ресурси, дял от аудиторията). Още повече, че различните държави в Европа приемат различни законодателни мерки за преодоляване на положенията, водещи до нарушаване на медийния плурализъм, като техните законодателства съдържат различни правила, отнасящи се до несъвместимостта между политическите (в широк смисъл) дейности и собствеността или контрола върху масовите медии/ лицата, управляващи медиите (“недопустими лица”). На последно място – докато някои държави налагат задължения за осигуряване на прозрачност на собствеността на медиите, както и финансовата отчетност, други държави все още не са приели такива правила. Тези различия застрашават функционирането на вътрешния пазар на ЕС, като застрашават правото на установяване (член 49 от Договора за функционирането на ЕС) и свободното движение на услуги (член 56 от Договора за функционирането на ЕС) и в същото време излагат на опасност свободата на изразяване и информация, защитена от чл.10 от Европейската конвенция за човешките права и чл.11 от Хартата за основните права на ЕС.

Ако от обща култура се знае, че на основа на принципа на върховенство на правото на ЕС, правилата от вътрешното законодателство на държавите членки, които ограничават или затрудняват функционирането на вътрешния пазар, трябва да бъдат анулирани, по същия начин е вярно, че самото им съществуване може да бъде вредно за свободното движение на услуги или правото на установяване, понеже информационните оператори могат да срещнат препятствия при установяването си или осигуряването на услуги в друга държава членка, в която съществуват господстващи положения. Затова, според юриспруденцията на Съда на ЕС, страна-членка може да се позове на закрилата на медийния плурализъм като първостепенно изискване във връзка с общия интерес, оправдаващо ограничение на свободата на осигуряване на услуги.

Съгласно съдебната практика на Съда на ЕС относно *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda and Others v. Commissariaat voor de Media* (25 юли 1991, дело C-288/89), Съдът постановява: “Всяка културна политика, разбрана в този смисъл, може наистина да представлява първостепенно изискване във връзка с общия интерес, оправдаващо ограничение на свободата на осигуряване на услуги. Поддържането на плурализма, което тази политика на Нидерландия цели да защити, е свързано със свободата на изразяване (гарантирана от член 10 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, която е и основно право, закриляно от правния ред на Общността).”

В мотивите по делото *Michaniki, AE v Ethniko Symvoulío Radiotileorasis and Ypourgos Epikrateias* (16 декември 2008, дело C-213/07) Съдът на ЕС приема аргумента на гръцкото правителство, според което “мерки от

вътрешното законодателство, водещи до несъвместимост между общественния сектор и този на медиите, са съвместими с правилата на ЕС за свободата на установяване, тъй като те имат легитимна цел, която позволява ограничаването на основни икономически свободи, гарантирани от Договорите на ЕС". Съдът отсъжда: "желанието на страна-членка да предотврати рисковете от намеса в правомощията на медиите при процедури за даване на обществени поръчки е съвместима с обществения интерес, който цели гарантиране на плурализъм и независимостта на медиите" (виж, в тази връзка, дело C-368/95 *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags-und Vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* [1997] ECR I-3689, параграф 18, както и дело C-250/06 *United Pan-Europe Communications Belgium and Others* [2007] ECR I-11135, параграфи 41 и 42)".

Накратко, сложността, създадена от работата на парче от страна на различните правила на държавите-членки и фактът, че във всяка страна медийният пазар и/или обществените медии стават обект на повишен политически натиск, обезкуражава компаниите от навлизането в нови пазари, особено там, където субектите, притежаващи дялове в медийния бизнес, играят значима роля на политическата сцена. Това е основание за пълната компетенция на ЕС да предприеме действия по посока на апроксимация (приближаване) на националните законодателства (членове 26, 50 и 114 от Договора за функционирането на ЕС). Като общо правило, при формулирането на тези нови законодателни разпоредби, Съюзът е длъжен да отстоява най-висшата закрила на основните права, както ги гарантира правният ред на ЕС, в частност правото на информация (член 11 от Хартата за основните права на ЕС).

Поради гореизложените причини, ние, подписалите се под Инициативата, вярваме, че хармонизацията на правилата за защита на медийния плурализъм е необходима. Тези правила трябва да бъдат изработени по начин, който взема под внимание особеностите на мас-медиите в сравнение с информацията, разпространявана чрез новите индивидуални медии, по образа на различния законодателен подход, предприет в Директивата за аудиовизуалните медийни услуги (2010/13/ЕС).

С пълно зачитане на принципа на субсидиарност, предложеното изменение на Директивата за аудиовизуалните медийни услуги (или на новата директива) следва да приеме подход на минимално, но достатъчно хармонизиране на правилата и процедурите. Следвайки модела на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, тя трябва да включва само общите правила, необходими за постигане на гореспоменатите цели, без да пречи на приемането на по-строги правила от националните законодатели. В този смисъл основният принцип следва да бъде: "Държавите-членки да приемат мерките, необходими за да се гарантира плурализма и независимостта на сектора на аудиовизуалните медии. Държавите-членки да забранят създаването и запазването на господстващо положение на медийния пазар и свързаните с него пазари. Ясно правило да заложи несъвместимост между сектора на медиите и политическите

дейности ("конфликти на интереси" на членовете на националните и Европейския парламенти, както и членовете на националните правителства и на Комисията). Също така ясни правила да изискват от държавите-членки да инвестират в независими органи с необходимите правомощия да прилагат правилата, и следователно да се гарантира тяхната независимост по отношение на икономическо и политическо влияние.

Като допълнителна правна основа трябва да бъде подчертано информираното упражняване на правата на европейските граждани, особено разпоредбите за правото на участие в европейските избори (чл. 22 от Договора за функционирането на ЕС), които предписват и задължават липсата на господстващи положения в пазарите на мас-медии, особено ако тези, притежаващи тези господстващи положения, са политически активни.

Затова ние се обръщаме към Европейската комисия, с оглед на желанието, изразено от Европейския парламент в няколко случая (за последен път, в своята Резолюция от март 2011 година относно закона за медиите в Унгария), да представи официално предложение за Директива с оглед на хармонизирането на национално законодателство за медийния плурализъм и за органите, регулиращи медиите в държавите-членки, чиято независимост от икономическо и политическо влияние трябва да бъде решително гарантирана по модела на Директивите за Електронните Комуникации.

Разпоредбите на Договорите на ЕС, които са приложими спрямо предложената Инициатива, са както следва:

### **Обща рамка**

Член 2 от Договора за ЕС посочва ЕС като "основан на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, върховенството на правото и зачитането на човешките права" Той добавя, че "тези ценности са общи за страните-членки в общност, в която плурализмът преобладава."

Член 3, Договор за ЕС, гарантира, че "ЕС трябва да създаде вътрешен пазар".

Член 26 от Договора за функционирането на ЕС: "Съюзът приема мерките, предназначени за установяване или осигуряване на функционирането на вътрешния пазар, съгласно съответните разпоредби от Договорите."

Член 167, 4. "Съюзът взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби на настоящия договор, по-специално, за да зачита и развива разнообразието на неговите култури."

Преамбюл на Хартата за основните права на ЕС: "Съюзът признава посочените по-долу права, свободи и принципи."

Член 11 от Хартата е отдаден на свободата на изразяване и информация : "1. Всеки има право на свобода на изразяването на мнения. Това право

включва свободата да отстоява своето мнение, да получава и да разпространява информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите. 2. Свободата и плурализмът на медиите се зачитат.”

Ако е вярно, че Хартата сама по себе си не дава нови правомощия на ЕС, това предложение няма да надхвърли ограниченията на Основните договори на ЕС, тъй като е основано на разпоредби, които делегират на ЕС правомощията да осигури правилното функциониране и създаване на вътрешния пазар.

Член 51 от Хартата:“ 1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенциите на Съюза.”

***Правно основание с особена значимост:***

Член 50 от Договора за функционирането на ЕС: “За да се постигне свободата на установяване в определена дейност, Европейският парламент и Съветът на ЕС, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура и след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат директиви.”

Член 114: “Европейският парламент и Съветът на ЕС, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите-членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар.”

Повече за инициативата: [www.mediainitiative.eu](http://www.mediainitiative.eu)