
Препоръка CM/Rec(2007)2 на Комитета на министрите към държавите-членки относно медийния плурализъм и многообразието на медийното съдържание

(приета от Комитета на министрите на 31 януари 2007 г., на 985-тото заседание на заместник-министрите)

Комитетът на министрите, съгласно член 15.6 от Статута на Съвета на Европа, Като вземат под внимание, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове за целите на запазването и популяризирането на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство и насърчаване на икономическото и социално развитие;

Като припомня член 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5), който гарантира свободата на изразяване на мнение и свободата да се получават и разпространяват информация и идеи без намеса на публичните власти и независимо от границите;

Като припомня декларацията си относно свободата на изразяване на мнение и на информация, приета на 29 април 1982 г., в която се подчертава, че свободният поток и широко разпространение на всякакъв вид информация през границите е важен фактор за международното разбирателство, за обединяване на народите и за взаимното обогатяване на културите;

Като припомня своята препоръка Rec(2000)23 относно независимостта и функциите на регулаторните органи за сектора на радио- и телевизионното разпръскване и обяснителния меморандум, които подчертават значението на политическата, финансовата и оперативната независимост на регулаторите за радио- и телевизионно разпръскване;

Като припомня възможностите, предоставени от цифровите технологии, както и потенциалните рискове, свързани с тях в съвременното общество, посочени в неговата Препоръка Rec(2003)9 относно мерки за насърчаване на демократичен и социален принос на цифровото радиоразпръскване;

Като припомня своята Препоръка № R (99) 1 относно мерки за насърчаване на медийния плурализъм и Препоръка № R (94) 13 относно мерките за насърчаване на медийната прозрачност, чиито разпоредби следва съвместно да се прилагат по отношение на всички медии;

Отбелязвайки, че настъпилите след приемането на Препоръка № R (99) 1 и № R (94) 13, важни технологични промени, налагат преглед на тези текстове, необходим за адаптирането им с оглед на настоящото състояние на медийния сектор в Европа;

Като взе предвид своята декларация за културно многообразие, приета на 7 декември 2000 г., и на разпоредбите относно медийния плурализъм, съдържащи се в Европейската конвенция за трансгранична телевизия (ETS № 132);

Като взема предвид разпоредбите на Конвенцията на ЮНЕСКО за опазване и насърчаване на многообразието от форми на културно изразяване, приета на 20 октомври 2005 г., в която се обявява суверенното право на държавите да формулират и прилагат своите културни политики и да приемат мерки за закрила и насърчаване на межкултурния диалог и многообразието от форми на културно изразяване, по-специално мерки за

насърчаване на многообразието от средства за масово осведомяване, включително посредством обществената услуга разпространение на радио- и телевизионни програми; Като потвърждава отново, че медийният плурализъм и многообразието на медийното съдържание, са от основно значение за функционирането на едно демократично общество и са следствия от основното право на свобода на изразяване на мнения и на информация, както е гарантирано от член 10 на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи;

Като имат предвид, че изискванията, които произтичат от член 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи ще бъдат напълно удовлетворени само ако на всяко лице се предоставя възможност да състави свое собствено мнение от различни източници на информация;

Като признават решаващия принос на медиите за насърчаване на обществения дебат, политическия плурализъм и осведомеността за различните становища, най-вече чрез предоставянето им на различни групи в обществото, включително културните, езиковите, етнически, религиозни или други малцинства — с възможност за получаване и разпространение на информация, да се изразяват и да обменят идеи;

Като припомня значението на прозрачността на собствеността на медиите, така че да се гарантира, че органите, които отговарят за изпълнението на разпоредбите, свързани с медийния плурализъм да вземат информирани решения, и че обществеността може да направи свой собствен анализ на информация, идеи и мнения, изразени от медиите;

Като потвърждава отново, че, с цел защита и активно да насърчава плуралистичното изразяване на идеи и мнения, както и културното многообразие, държавите-членки следва да адаптират съществуващите регулаторни рамки, по-специално по отношение на собствеността на медиите и да приемат всякакви регулаторни и финансови мерки, за да се гарантира медийния плурализъм и прозрачността, както и многообразието от разпространявано съдържание;

Като припомня, че усилията, очаквани от всички държави-членки в тази област следва да вземат под внимание необходимата редакционната независимост на новинарските екипи, към опасностите, рисковете и възможностите, свързани с развитието на нови методи за комуникация, както и специфичното положение на всеки от аудио-визуалните и печатните медии, които тези мерки засягат, независимо дали става въпрос за печатните и онлайн информационни услуги или радио- и телевизионни услуги, в зависимост от това коя от двете платформи се използват за пренос;

Като се има предвид, че националната медийна политика може също така да бъде насочена към запазване на конкурентоспособността на местните медийни дружества в контекста на глобализацията на пазарите и че явленията на транснационалната медийна концентрация могат да имат отрицателно въздействие върху многообразието на съдържанието,

Препоръчва на правителствата на държавите-членки:

- » да обмислят включването в националното законодателство или практика на изложените по-долу мерки;
- » оценка на национално равнище, редовно, на ефективността на съществуващите мерки за насърчаване на медийния плурализъм и разнообразие на съдържание, и да се разгледа възможната необходимост те да бъдат преразгледани в светлината на икономическите, технологичните и социалните събития в медиите;
- » обмен на информация относно структурата на медиите, националното законодателство и проучвания във връзка с концентрацията и многообразието на медиите.

Препоръчителни мерки

I. Мерки за насърчаване на структурния/структуралния плурализъм на медиите

» *Общ принцип*

1.1. Държавите-членки следва да се стремят да гарантират, че достатъчно видове медии, представяни от различни собственици, както частни, така и публични, са достъпни за обществеността, като се вземат предвид характеристиките на медийния пазар, по-специално специфичните търговски и конкурентни аспекти.

1.2. Когато при прилагане на общите правила за конкуренция в медийния сектор и регулирането на достъпа не са достатъчни, за да се гарантира спазването на изискванията по отношение на културното многообразие, както и на плуралистичното изразяване на идеи и становища, държавите-членки трябва да приемат специфични мерки.

1.3. Държавите-членки следва по-специално да предвидят адаптирането на тяхната регулаторна рамка към икономическите, технологичните и социални промени, като се вземат предвид, по-специално, конвергенцията и прехода към цифрови технологии и следователно да се включат в нея всички елементи на медийното производство и разпространение.

1.4. При адаптирането на тяхната регулаторна рамка, държавите-членки следва да обръщат особено внимание на необходимостта от ефективни и явни разделения между упражняването на политическата власт или влиянието и контролът на медиите или вземането на решения по отношение на медийното съдържание.

» *Регулиране на собствеността*

2.1. Държавите-членки следва да обмислят приемането на правила, насочени към ограничаване на влиянието, което едно лице, дружество или група може да има в една или повече медийни сектори, както и осигуряването на достатъчен брой различни медии.

2.2. Тези правила следва да бъдат съобразени с размера и специфичните характеристики на националните, регионални или местни аудиовизуални медии и/или текстов медиен пазар, на който те биха били приложими.

2.3. Тези правила могат да включват въвеждането на прагове, основаващи се на обективни и реалистични критерии, например дела от зрителската аудитория, разпространението, оборот/приходи, дружествения капитал или от избирателните права.

2.4. Тези правила следва да позволяват да се вземат под внимание явленията на хоризонталната интеграция, разглеждани като сливания в същия клон на дейност - в този случай една медия и мултимедийни концентрации, както и явленията на вертикална интеграция, а именно контрол от едно лице, дружество или група от някои от ключовите елементи на производството, разпространението и свързаните с тях дейности като реклама или телекомуникациите.

2.5. Освен това държавите-членки следва да разглеждат редовно установени прагове в светлината на текущите технологични, икономически и социални промени, за да не се възпрепятстват иновациите в областта на медиите.

2.6. Дали те са или не са специфични за аудио-визуалните и печатни медии, органите, на отговорните за прилагането на тези правила следва да бъдат предоставени правомощията,

необходими за изпълнение на тяхната мисия, по-специално правомощието да откажат разрешение или лиценз, както и правомощие да предприеме действия срещу всички форми на операциите по концентрация, по-специално да отнемат собствеността на съществуващите медии при постигнати неприемливи равнища на концентрация и/или където медийният плурализъм е застрашен. Техните правомощия могат да включват правомощието да изискват ангажменти от структурен характер или по отношение на поведението на участниците в тези дейности и капацитет да налагат санкции, ако е необходимо.

» Обществени/Публични медии

3.1. Държавите-членки следва да гарантират, че съществуващите обществени медийни организации заемат видимо място в новия медиен пейзаж. Те следва да позволяват обществените медийни организации да се развиват, за да осигурят достъп до своето съдържание върху разнообразни платформи по-специално, за да осигурят предоставянето на висококачествено и иновационно съдържание в цифровата среда и да развиват цялата гама от нови услуги, включително интерактивни възможности.

3.2. Държавите-членки следва да насърчават обществените медии да играят активна роля в насърчаването на социалното сближаване и приобщаване на всички общности, социални групи и поколения, включително на малцинствени групи, млади хора, възрастни хора, лица в неравностойно положение и социални категории в неравностойно положение, хора с увреждания и др., като същевременно се зачитат различните им профили и нужди. В този контекст следва да се обърне внимание на съдържанието, създадено от и за тези групи, и за техния достъп, наличие и отразяване в обществените медии. Следва да се обърне необходимото внимание на въпросите, свързани с равенството между половете.

3.3. Държавите-членки следва да приканят обществените медийни организации да разгледат възможността за въвеждане на форми на консултация с обществеността, които могат да включват създаването на консултативни структури, където е целесъобразно, отразяващи обществото в неговото многообразие, за да се отразят в програмната политика желанията и изискванията на обществеността.

3.4. Държавите-членки следва да приемат необходимите механизми, за да се гарантира независимостта на обществените медийни организации от жизненоважно значение за запазване на редакционната им независимост и за тяхната защита от контрол от страна на една или повече политически и социални групи. Тези механизми следва да се определят в сътрудничество с гражданското общество.

3.5. Държавите-членки следва да определят начини за осигуряване на подходящо и сигурно финансиране на обществените медии от различни източници, което може да включва лицензионни такси, публично финансиране, търговски приходи и/или отделни плащания, необходимо за изпълнението на техните демократични, социални и културни функции.

» Други медии, които допринасят за плурализма и многообразието

Държавите-членки следва да насърчават развитието на другите медии, способни да дадат принос за плурализма и многообразието и предоставяне на пространство за диалог. Тези медии могат, например, да приемат формата на общностни, местни, малцинствени или социални медии. Съдържанието на тези медии може да бъде създадено главно, но не изключително, от и за някои групи в обществото, може да предоставят отговор на техните специфични потребности или желания, и може да служат като фактор за социално

сближаване и интеграция. Средствата за разпространение, които могат да включват цифрови технологии, следва да бъдат адаптирани към навици и нуждите на гражданите, за които тези медии са предназначени.

» *Регулиране на достъпа и оперативна съвместимост*

5.1. Държавите-членки следва да гарантират, че доставчиците на съдържание имат справедлив достъп до електронни съобщителни мрежи.

5.2. С цел насърчаване на развитието на нови методи за комуникация и на нови платформи и намаляване на риска от пречки, които възпрепятстват наличието на голямо разнообразие от медийно съдържание, държавите-членки следва да насърчават по-голяма оперативна съвместимост на хардуера и софтуера, както и използването на отворени стандарти от страна на производителите на софтуер и оборудване и от операторите на медиите в електронните съобщителни сектори.

5.3. Този резултат следва да бъде получен чрез подобряване на сътрудничеството между всички заинтересовани страни, ако е необходимо, и с цел да не се възпрепятстват нововъведенията от съответните органи.

5.4. Държавите-членки следва да гарантират, че техните регулаторни органи и други съответни органи имат необходимите умения, за да се оцени по какъв начин икономическото и техническото развитие, ще се отразят върху структурата на медиите и способността им да изпълняват своята културна роля.

» *Други подкрепящи мерки*

6.1. Държавите-членки следва да вземат всички финансови и регулаторни мерки, необходими за защита и насърчаване на структурния плурализъм на аудиовизуални и печатни медии.

6.2. Тези мерки могат да включват подкрепа и насърчаване, насочени към улесняване на цифровизацията за традиционни радио- и телевизионни медии, и, когато е уместно, на цифровия преход за печатните медии.

II. Мерки за насърчаване на многообразието на съдържанието

» *Общ принцип*

Плурализмът на информацията и многообразието на медийното съдържание не се гарантират автоматично чрез увеличаването на средствата за комуникация, предлагани на обществеността. Поради това държавите-членки следва да определят и да прилагат активна политика в тази област, включително процедури за мониторинг, и да приемат всички необходими мерки, за да се гарантира, че достатъчен набор от информация, становища и програми са разпространени от медиите и са на разположение на обществеността.

» *Насърчаване на по-широко демократично участие и вътрешно разнообразие*

2.1. Държавите-членки следва, при зачитане на принципа на редакционната независимост, насърчават медиите да предоставят на обществеността и многообразието на медийното съдържание, които могат да насърчат критичен дебат и по-широко демократично участие на лица от всички общности и поколения.

2.2. Държавите-членки следва, в частност, да насърчават медиите да спомагат за межкултурния и междурелигиозния диалог, така че да се насърчава взаимното уважение и толерантност и да се предотвратяват потенциални конфликти посредством обсъждания. За тази цел държавите-членки следва да:

- от една страна, насърчават медиите да предприемат или засилят доброволна политика за насърчаване на малцинствата във вътрешната им организация във всички свои клонове, за да отразят разнородния състав на обществото и да увеличат социалното сближаване;
- от друга страна, за да се вземе предвид появата на новите средства за комуникация, произтичащи от динамичните технологични промени, да обмислят предприемането на действия за насърчаване на образованието, свързано с цифровите медии, и за преодоляване на т.нар. „цифрово разделение“.

» Разпределение на лицензите за излъчване и правилата за задължителен пренос/ задължително предлагане

3.1. Държавите-членки следва да обмислят въвеждането на мерки за насърчаване и за мониторинг на производството и осигуряването на разнообразно съдържание чрез медийни организации. По отношение на сектора на радио- и телевизионно разпространение, тези мерки биха могли да бъдат, да се изисква, в лицензите за излъчване, определен обем на първоначалните програми, по-специално що се отнася до новини и актуално-публицистични предавания, да са продуцирани или поръчани от излъчващите организации.

3.2. Държавите-членки следва да обмислят въвеждането на правила, насочени към запазването на плурализма на медиите на местно равнище, като се гарантира по-специално, че синдикиране/обединяване, разбирано като централизираното предоставяне на програми и свързаните с тях услуги, не застрашава плурализма.

3.3. Държавите-членки следва да предвидят, когато е необходимо, приемането на правилата за задължителен пренос на други платформи за доставка и дистрибуция от кабелни мрежи. Освен това, в контекста на процеса на цифровизация, особено на увеличен капацитет на мрежите и разпространението на различни мрежи, следва редовно да се прави преглед от ДЧ на правилата за задължителен пренос с цел да се гарантира, че те продължават да отговарят на ясно определени цели от общ интерес. Държавите-членки следва да проучат приложимостта на задължението да предлагат успоредно с правилата за задължителен пренос, така че да насърчават обществените медии и основните търговски медийни компании за подобряване на своите канали за мрежовите оператори, които желаят да осъществяват преноса им. Всички мерки следва да отчитат задълженията за авторското право.

» Мерки за подкрепа

4.1. Мерки за подкрепа за създаване, производство и разпространение на аудиовизуални и печатни медии и за всички видове съдържание, които дават ценен

принос за многообразието на медиите следва да бъдат взети предвид. Подобни мерки могат също да служат за защита и насърчаване на разнообразието на източниците на информация, например независими новинарски агенции и разследващата журналистика. Мерки за подпомагане на субектите, печатни или за радио- и телевизионно разпространение на езиците на малцинствата също следва да бъдат взети предвид.

4.2. Без да се пренебрегва съображенията относно конкуренцията, всяка от горепосочените мерки за подкрепа следва да се предоставя въз основа на обективни и безпристрастни критерии в рамките на прозрачни процедури и подлежи на независим контрол. Условието за предоставяне на помощ следва да се преразглеждат периодично, за да се избегне случайно насърчаване на медийната концентрация или неоснователно обогатяване на предприятията, които се ползват от помощта.

» *Повишаване на осведомеността за ролята на медиите*

5.1. Държавите-членки следва да подкрепят обучението на специалисти в областта на медиите, включително текущо обучение и да насърчат обучението на специалисти в сферата на медиите и се проучи ролята, която може да играят медиите в полза на разнообразието. Обществото като цяло трябва да бъде осведомено за тази роля.

5.2. Многообразието би могло да бъде включено като цел в уставите на медийните организации и в кодексите за етика, приети от специалистите в областта на медиите.

III. Прозрачност на медиите

» Държавите-членки следва да гарантират, че обществеността има достъп до следните видове информация за съществуващите медии:

- информация относно лицата или органите, които участват в структурата на медиите и на естеството и степента на съответното участие на тези лица или органи в съответната структура и, когато е възможно, крайните бенефициери на това участие;
- информация относно естеството и мащаба на притежаваните от горепосочените лица и органи в други медии или в медийните предприятия, дори и в други сектори на икономиката;
- информация за други лица или органи които могат да упражняват значително влияние върху планирането на политиката или редакционната си политика;
- информация относно мерките за подкрепа, предоставени на медиите;
- информация за процедурата, която се прилага по отношение на правото на отговор и жалби.

» **2.** Държавите-членки трябва да накарат медиите да предприемат каквито и да било мерки, които биха могли да дадат възможност на обществеността да направи свой собствен анализ на информация, идеи и мнения, изразени в медиите.

IV. Научни изследвания

» Държавите-членки следва да подкрепят научните изследвания и обучение в областта на медийната концентрация и медийния плурализъм и насърчаване на обществен дебат по тези въпроси. Би могло да се обърне специално внимание на въздействието на медийната концентрация на многообразието в медийното съдържание по отношение на баланса между развлекателни програми и информация и програми, които насърчават обществения

дебат, от една страна, и относно приноса на медиите в межкултурния диалог, от друга.

» Държавите-членки следва да подкрепят международните научноизследователски усилия, насочени към транснационална медийната концентрация и въздействието върху различни аспекти на медийния плурализъм.