

ПРЕОСМИСЛЯНЕ НА ПОДХОДА НА ЕС КЪМ РЕГУЛИРАНЕ НА ЦИФРОВИТЕ И МЕДИЙНИТЕ УСЛУГИ

гл. ас. д-р Мария Юркова
Софийски университет, България

Резюме: *Постоянстващата висока скорост на развитие на новите технологии и нарастващата употреба на цифровите услуги в ежедневието на хората поставят правото в перманентно догонваща позиция. През последните години в търсенето на баланс между управлението на цифровото пространство и защитата на правото на свободно изразяване, Европейският съюз предприе редица нови амбициозни законодателни промени. Основната им цел е да гарантират адекватна информационна среда в цифрово време, която да не ограничава развитието на технологиите, а оттам и на бизнеса, и същевременно да защитава публичния интерес и основните права на европейските граждани.*

Основната хипотеза, която докладът защитава е, че ЕС въвежда по-централизиран подход към регулирането както на цифровите, така и на медийните услуги с цел хармонизация на вътрешния пазар и намаляване на правната фрагментация в държавите членки. Текстът се фокусира върху Законодателния акт за цифровите услуги и Законодателния акт за свободата на медиите, като си поставя за цел да сравни подхода на ЕС за регулирането на цифровите и медийните услуги. В доклада се разглеждат съществени сходства между двата регламента по отношение на тяхното прилагане, включително чрез създаването на нови наднационални органи. Анализирани са възможностите и предизвикателствата, които този нов подход поражда, например свързани с основни принципи на ЕС като субсидиарността.

Ключови думи: *Законодателен акт за цифровите услуги, Законодателен акт за свободата на медиите, регулация, цифрови услуги, медийни услуги, ЕС*

REDEFINING THE EU APPROACH TO REGULATING DIGITAL AND MEDIA SERVICES

Assist. Prof. Mariya Yurukova, PhD
Sofia University, Bulgaria

Abstract: *The persistent, rapid pace of development of new technologies and the increasing use of digital services in people's everyday life have placed the law in a con-*

stantly reactive position. In recent years, in the search for a balance between managing digital space and protecting the right to freedom of expression, the European Union has undertaken a series of ambitious new legislative reforms. Their main goal is to ensure an adequate informational environment in the digital age – one that fosters technological innovation and, by extension, economic growth, while simultaneously upholding the public interest and the fundamental rights of European citizens.

This report advances the central hypothesis that the European Union is introducing a more centralized approach to the regulation of both digital and media services, with the dual aims of harmonising the internal market and mitigating legal fragmentation across Member States. The analysis focuses on the Digital Services Act and the European Media Freedom Act, seeking to elucidate the EU's regulatory approach in these domains. The report highlights critical parallels between the two legislative instruments, particularly regarding their implementation mechanisms, including the establishment of new supranational regulatory bodies. Furthermore, it examines the opportunities and challenges arising from this regulatory paradigm, with particular emphasis on its implications for foundational EU principles, such as subsidiarity.

Key words: DSA, EMFA, regulation, digital services, media services, EU

Въведение

Цифровизацията радикално променя икономиката, социалните отношения и начина на комуникация. С развитието на цифровите технологии и тяхното интегриране във всеки аспект на обществения живот, Европейският съюз (ЕС) е изправен пред нарастваща необходимост от установяване на правна рамка, която да гарантира наличието и достъпа до качествена информация в цифровото пространство, вкл. осигурявайки прозрачност и сигурност за гражданите в тези процеси и защитавайки демокрацията. Задачата е законодателството да постигне баланс в регулирането на новите технологии без да ограничава свободата на изразяване и конкурентоспособността на ЕС, а напротив – да насърчава технологичния напредък.

В отговор на тези нужди ЕС въвежда амбициозни законодателни промени. Настоящият доклад се фокусира върху два ключови законодателни акта на ЕС – акта за цифровите услуги (DSA/ЗАЦУ) и акта за свободата на медиите (EMFA/EACM). Основната хипотеза, която текстът защитава е, че има промяна в подхода на ЕС към регулирането на цифровите и медийните услуги, като по-конкретно се преминава към централизиран подход с по-голяма степен на хармонизация между държавите членки по отношение управлението и контрола в рамките на вътрешния пазар. За целта докладът, първо, разглежда причините довели да необходимост от преосмисляне на подхода за регулиране на цифровите и медийните услуги. На второ място, разглежда развитието на правната рамка по темата в ЕС. Трето – представя двата акта и ги съпоставя за целите на настоящия доклад. Четвърто – извежда

ключови тенденции и дискуссионни въпроси по отношение на правните актове в областта.

Основни положения и предпоставки за преосмисляне на подхода за регулиране на цифровите и медийните услуги

Според Вебер обществото само по себе си представлява постоянен конфликт между различни индивиди и групи, които имат свои собствени икономически и лични интереси и цели¹. По тази логика интересът и неговата защита са основния стимул и мотив за действие на всеки индивид или група. Изборът, от своя страна, се основава на комбинация от четири елемента: личен и/или обществен интерес, достъп до информация, анализ на достъпната информация, на база на която се прави преценка, за да се вземе окончателно решение и предприемане на действие или действия спрямо това решение и спрямо приетите норми на обществото, в което то се случва. Поради тази причина, правото на информация (на нейното създаване, разпространение, получаване и достъп до нея) е ключово в една демократична държава. То е гарант за осъзнаване на обществените взаимовръзки и взаимозависимости, за потенциална саморефлексия на обществото и е предпоставка за комуникативното действие², основаващо се на желанието за по-образовано и по-просветено бъдеще и развитие. Следователно в модерните общества качествено медийно съдържание е основен фундамент и предпоставка за взимане на информиран избор от гражданите. Така ролята на медиите в демократичния процес се превръща в основополагаща, за да бъде той възможен, и ключова за резултата от него. Това налага и яснота относно това какво могат и какво не могат да правят медиите и аналогично същото се отнася и за големите технологични компании, които предоставят цифрови услуги, които влияят на информираността на гражданите в цифровото общество, но продължават да не са задължени да спазват журналистическите стандарти.

Изследванията в полето на журналистиката и масовите комуникации разглеждат медиите и новините като сложна социална практика, в която различни участници се състезават да повлияят на новинарския разказ. Новинарската екосистема, която е позната на модерните общества, все повече и все по-бързо започва да се променя в следствие на новите технологии. Тази промяна води до това, че хората живеят

¹ Allan, K. D. *Explorations in Classical Sociological Theory: Seeing the Social World*. Thousand Oaks, CA, Pine Forge Press, 2005, p. 151.

² Habermas, J. *Some Further Clarifications of the Concept of Communicative Rationality*. – In: Cooke, M. *On the pragmatics of communication*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1998, p. 454.

В *мрежово общество*³, което работи по механизми, вече непривични за възприетата през миналия век медийна екосистема⁴. Основните източници на информация и към момента продължават да се изместват от офлайн към онлайн. Традиционните медии вече не са единствения източник на информация, а за мнозина – не са и основния. Телевизията, макар все още да е фундаментален източник на новини, е в процес на отстъпване от доминиращото си положение. Медийното съдържание онлайн е част от информационния поток на мнозинството хора. В този контекст свободата на словото и на печата и онлайн, и офлайн е гарант за възможността да има достъп до качествена информация в едно общество, на база на която индивидът да може сам да разграничи своя интерес и да предприеме действия, за да го защити. Но установената медийна екосистема не функционира по същия начин в цифрова среда, както офлайн. Комуникацията онлайн не е като комуникацията офлайн.

В Интернет информацията се разпространява много по-бързо и при много по-слаб контрол. Тези два ключови фактора са в основата на настъпващите изменения в медийната екосистема в демократичните общества. Преди в основата на стабилността на новинарската екосистема са били големите журналистически редакции, но в цифрово време новинарските екосистеми са по-разнообразни и динамични, а участниците в процеса на създаване и разпространение на информация са много повече и всеки от тях има различни интереси и цели при споделяне на нова информация. Днес в цифрова среда всеки човек може не само да се информира онлайн, но и да избира източниците си от огромно поле от създатели на медийно съдържание – някои от които са професионални журналисти, а други – анонимни автори, ботове или мнения на непроверяващи информацията си хора. Нещо повече, в цифрова среда потребителят на информация се превръща в създател на такава и е свободен да изразява себе си и да общува чрез различни платформи за комуникация посредством Интернет. Широката употреба на Интернет доведе до създаването на онлайн платформи като „Фейсбук“, „Гугъл“, „Твитър“ („Екс“), „ЮтЮб“, „ТукТок“ и т.н., които променят основните елементи по които функционираше медийната система до преди тяхното създаване.

³ Castells, M. The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture (Vol. 1). Oxford, John Wiley & Sons, 1996, p. 500.

⁴ Терминът „медийна екосистема“ се среща при Хенри Дженкинс в контекста на теориите за трансмедийния разказ и за конвергентната култура, в които говори и за сблъсъка между старите и новите медии – Вж. Jenkins, H. Convergence Culture: Where Old and New Media Collide. New York, New York University Press, 2006, p. 3.

Начинът, по който работят тези нови комуникационни канали, води до нуждата от ново научно познание за тяхното функциониране, включително съобразено с функциите и логиката на алгоритмите на социалните мрежи, защото съобщението се променя в зависимост от медиата, която го разпространява. Цялостната медийна система онлайн действа по начин, невъзможен за физическата реалност, а част от самата реалност се прехвърля онлайн и това позволява създаването на нови механизми на действие и на взаимодействие. Традиционните медии и социалните медии си взаимодействат, а не са две среди, откъснати една от друга. Основният информационен и новинарски поток в цифровия свят минава през платформите. Журналистите, които по традиция се считат за пазачи на информационния вход (*gatekeeper*), вече не са основните, които контролират достъпа до информация. Онлайн платформите („Гугъл“, „Фейсбук“, „Ютюб“ и т.н.) от самото си създаване до сега защитават тезата (утвърдена в правото на ЕС в Директивата за електронна търговия от 2001), че не са медии, защото не се намесват в съдържанието и не упражняват редакционен контрол, което ги освобождава от спазването на стриктните правила и задължения, които следва да спазва журналистиката. Те са освободени от отговорност за съдържанието, предоставено от трети страни и хоствано от тях. От друга страна, алгоритмите на социалните мрежи са тези, които определят какво съдържание да достига до потребителите. Алгоритмите препоръчват и насочват към информация, новини и данни. Наблюдава се *платформизация* на онлайн новините и платформите започват да служат като посредници между потребителите си и традиционните новинарски медии. Така те функционират в постоянна взаимовръзка.

Съвременната цифрова среда измени познатите механизми на функциониране на медийната екосистема и доведе до невъзможността системата да се справи с работещите досега мерки и с възникващите нови рискове и заплахи пред демократичните държави. Неадекватността на медийната система към цифровите реалности доведе до нарастване на негативните ефекти като дезинформацията, липсата на доверие в институциите, вкл. в медиите, и липсата на зачитане на експерти и авторитети (все характеристики на времето на постистина). Новите реалности водят до парадокси, като например, че цифровата свобода онлайн създава и нови възможности за цифрова репресия⁵, която има отражение офлайн. Всички тези тенденции и положения

⁵ Огнянова, Н. Медиите в света на постистината и ролята на правото. – В: Юбилеен сборник 20 години Катедра „Европеистика“, С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Ognyanova, N. Mediite v sveta na postistinata i rolyata na pravoto. – V: Yubileen sbornik 20 godini Katedra „Evropeistika“, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“), 2019, с. 347.

създават нуждата от нови правила и механизми за управление на новите медийни и цифрови реалности.

Развитие на правната рамка на медиите в цифрова среда

Тези реалности водят до преосмисляне на подхода на ЕС към регулиране на цифровите и медийните услуги с цел защита на демокрацията⁶. Задачата на промените в областта е да се създаде медийна система, адекватна за новите условия в цифрова среда.

Традиционно свободата на изразяване на мнение е част от националния правен и демократичен ред във всички държави членки на ЕС. В тях свободата на словото (включително и в Интернет) се регламентира по общ начин чрез конституциите, наказателните кодекси и друго специфично национално законодателство⁷.

На територията на ЕС правото на свободно изразяване на мнение и на информация се регламентира от различни по произход наднационални основополагащи правни актове – Хартата за основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи на Съвета на Европа (ЕКЗПЧОС), Международния пакт за граждански и политически права на ООН (МПГПП), както и директиви и регламенти, отнасящи се до регулирането на медиите в ЕС и държавите членки, включително свързани с цифровия единен пазар и сигурността (хибридните заплахи, кибертероризъм и др.). Така например свободата на изразяване е предвидена в чл. 11 ХОПЕС като незаменим фактор за вземане на информирани решения в свободните и демократични общества. Свободата на изразяване се простира до печатните, електронните и онлайн медии и включва правото на мнение и разпространяване на информация и идеи без намеса от държавата. Тя защитава свободата на медиите и медийния плурализъм⁸.

За да може да анализираме динамиката на процесите и развитието на медийната политика на ЕС, преди това трябва да проследим нейния характер. Особеност на медийната политика на ЕС е, че тя има две основни цели – културна и икономическа⁹. Медийните услуги не могат да бъ-

⁶ COM(2020) 790 final, European democracy action plan, of 3 December 2020.

⁷ Огнянова, Н. Медийна политика и право на Европейския съюз. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Ognyanova, N. Mediynna politika i pravo na Evropeyskia sayuz. S., UI „Sv. Kliment Ohridski“), 2011, с. 268.

⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ, C 303/1 of 14 December 2007.

⁹ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите и българското медийно право. – В: Юбилеен сборник 25 години Категра „Европеистика“, С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Ognyanova, N. Evropeyskiyat akt za svobodata na mediite i

гат определяни нито само като част от културата, нито като чисто икономически. Медиите сами по себе си са индустрия, но медийната индустрия не е като всяка друга, тъй като носи отговорност за информирането на гражданите и за формирането на техните мнения и убеждения. Двойствената природа на медиите обуславя и правомощията на ЕС да развива инструменти в тази област на различни основания – икономически и свързани с културата. Компетентността по отношение на медийната политика се основава на различни членове от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), като целта е да се даде възможност да се изготвят политики за различните сектори, свързани с медиите и комуникационните технологии.

По отношение на културата, правното основание се съдържа в чл. 167 ДФЕС, където се отбелязва, че културният суверенитет и компетентността за регулиране на медиите са отговорност на държавите от ЕС¹⁰, тоест в областта на културата ЕС има подкрепящи компетенции. Когато се разглеждат медиите като индустрия (в чл. 173), то ЕС има споделени компетенции. Правното основание за медийната политика на ЕС се съдържа и в други разпоредби на ДФЕС – чл. 28, 30, 34 и 35 (свободно движение на стоки); чл. 45 – 62 (свободно движение на хора, услуги и капитали); чл. 101 – 109 (политика в областта на конкуренцията); чл. 114 (технологична хармонизация и сближаване); чл. 165 и 166 (образование и професионално обучение) и чл. 207 (обща търговска политика).

От една страна, в ресорите с компетенциите, в които ЕС може да подкрепя, координира или допълва действията на държавите членки се предполага, че ЕК не може да приема правно обвързващи актове, изискващи хармонизация на националните законодателства. От друга страна, в областта на вътрешния пазар ЕС има изключителните компетенции и в зависимост от формулирането на конкретните мерки може да се заключи, че правно обвързващи актове не се изключени. Например комуникационната политика няма експлицитно и отделно правно основание в ДФЕС, но липсата на разпоредби в Учредителните договори не е препоставка за липса на развитие на политики в определени сфери¹¹.

Медийната политика на ЕС се развива постепенно и се формира и реализира спрямо поставените от самия Съюз цели и политически стратегии¹².

balgarskoto mediyno pravo. – V: Yubileen sbornik 25 godini Katedra „Evropeistika“, S., UI „Sv. Kliment Ohridski“), 2024, с. 305.

¹⁰ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C 202/1 of 7 June 2016.

¹¹ Шикова, И. Политики на Европейския съюз. С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Shikova, I. Politiki na Evropeyskia sayuz. S., UI „Sv. Kliment Ohridski“), 2011, с. 52

¹² Юрукова, М. Сравнение между европейския подход и националните мерки за промотивност на онлайн гезинформацията. – В: Годишник на СУ. Философски фа-

Като всяка политика, медийната политика ползва различни видове инструменти за своята реализация. Някои от тях са правни, други финансови, а трети са част от мекото право, тоест документи с незаконодателен характер¹³. Медийната политика на ЕС е хоризонтална политика и поради това има връзка с различни политики на Съюза, включително в областта на изграждането на единния цифров пазар, на електронните съобщения, на защитата на личните данни, на конкурентността, на разпространението на терористично съдържание онлайн и т.н. Именно това дава основания на Съюза, с цел развитие на единния пазар на цифрови услуги и с оглед на функционирането на Европейското икономическо пространство, да създава обвързващи за държавите от ЕС актове в сфери, които са в компетенциите на държавите членки. Такива са разглежданите по-подробно тук регламенти – за цифровите и за медийните услуги.

По отношение на медийната политика на ЕС, фокусът обикновено е върху Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, която претърпява последната си ревизия през 2018 година, след която в обхвата ѝ попадат и услугите на платформите за видео споделяне и социалните мрежи, както под определени условия и сайтове с аудиовизуално съдържание¹⁴, но през годините правната рамка на медиите се допълва от различни актове като например Общия регламент относно защитата на данните, Директивата относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар, Регламента за предотвратяване на разпространението на терористично съдържание онлайн, Регламента за хармонизиране на правилата за изкуствения интелект, Регламента относно прозрачността и таргетирането на политическото рекламиране и други, включително чрез регламентите за цифровите услуги и цифровите пазари и регламента за свободата на медиите, върху което е фокусиран настоящият текст.

Законодателен акт за цифровите услуги (ЗАЦУ)

С предложението от 15 декември 2020 г. за регламент на ЕП и на Съвета относно единния пазар и цифровите услуги и за изменение на Директивата 2000/31/ЕО и с предложението от същата дата относно достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор се цели да се въведат всеобхватни правила, приложими за всички услуги на информа-

култет. Том 3., Книга Докторанти за 2018 г., С., УИ „Св. Климент Охридски“ (Yurkova, M. *Sravnienie mezhdru evropeyskia podhod i natsionalnite merki za protivodeystvie na onlayn dezinformatsiyata.* – V: *Godishnik na SU. Filosofski fakultet.* Том 3., Книга Докторанти за 2018 г., С., УИ „Св. Климент Охридски“), 2019, 167-179.

¹³ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите..., с. 305.

¹⁴ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите..., с. 306.

онното общество. ЗАСУ е приет през 2022 г. с цел да създаде хоризонтална рамка за регулиране на посредническите услуги в цифровото пространство.

Преди ЗАСУ да влезе в сила, правилата за отговорност се прилагат за всички услуги на информационното общество, независимо от техния пазарен статут или пазарна мощ. Според ЗАСУ всички доставчици на услуги трябва да спазват някои общи правила, но той не установява идентични задължения за всички посредници, а напротив, ЕК ги разделя на различни категории доставчици на услуги, като по-мощните и големи платформи имат повече задължения. ЗАСУ разделя доставчиците на цифрови услуги в следните групи: доставчици на посреднически услуги (предлагачи мрежова инфраструктура: доставчици на интернет гостъп, регистратори на имена на домейни); доставчици на хостинг услуги (облачни и уеб хостинг услуги); онлайн платформи (онлайн магазини, вкл. за приложения) и много големи онлайн платформи и много големи онлайн търсачки (достигащи повече от 10 % от 450 милиона потребители месечно в ЕС)¹⁵.

Всички доставчици имат задължения за прозрачно докладване на премахването и блокирането на информация, считана за незаконно съдържание или за противоречаща на общите условия на доставчиците. Те трябва да създадат „единно звено за контакт“ (*single point of contact*) в ЕС и да определят законен представител в Съюза за такива, които оперират на него, но нямат седалище в държава членка на ЕС. Онлайн платформите и много големите онлайн платформи се подчиняват на режима на „доверения сигнализатор“ (*trusted flagger*), при който сигнализаторите уведомяват платформите за незаконно съдържание и те, от своя страна, трябва да действат по този въпрос „приоритетно и без забавяне“. Това формализира процедурите за „известяване и сваляне“ (*notice and takedown*) в обвързващо законодателство на ЕС. По-големите платформи също имат и специфични задължения да проверяват самоличността на рекламодателите и да разкриват подготвяща информация, свързана с процедурите при персонализираните реклами и т.нар. *микротаргетиране*¹⁶. Само за много големите платформи са въведени следните отговорности: задължават се да извършват оценка на системните рискове и годишни доклади, породени от или свързани с функционирането и използването на техните услуги и да предприемат адекватни и ефективни мерки за ограничаване на въпросните рискове. Те трябва да се подлагат на външни и независими

¹⁵ Regulation (EU) 2022/2065, Digital Services Act, OJ, L 277/1 of 27 October 2022.

¹⁶ Shattock, E. Self-regulation 2.0? A critical reflection of the European fight against disinformation. – Harvard Kennedy School (HKS) Misinformation Review, 2021, p. 3

одити, да създават прозрачност на системите и алгоритмите, по които се избира и препоръчва съдържание до потребителите; да споделят данни с публични власти и изследователи; да спомогат при нужда от кризисни отговори и да участват в Кодекси на поведение, като например Кодекса на поведение във връзка с дезинформацията.

Регламентът за цифровите услуги улеснява платформите по отношение на хармонизирането на правилата в целия ЕС и създава рамка за структурирано взаимодействие с националните и наднационалните институции. Всички онлайн посредници, предлагащи услугите си на единния пазар, независимо дали са регистрирани в ЕС или извън него, трябва да спазват новите правила, които въвежда Законодателният акт. При неспазване ЕК може да наложи глоби до 6% от годишния оборот или дори временно изключване от вътрешния пазар в случай на сериозни и продължителни нарушения. Този подход на големи на стойност глоби при неизпълнение е заимстван от Общия регламент относно защитата на личните данни.

ЗАЦУ въвежда специфични изисквания за предприемане на специални мерки за защита на децата и младите хора в онлайн среда.

Той определя хоризонталните правила, обхващащи всички услуги и всички видове незаконно съдържание, но не заменя и изменя, а допълва специфичното за сектора законодателство, като Директивата за аудиовизуалните медийни услуги, Директивата за авторското право на единния цифров пазар, достиженията на правото на ЕС за защита на потребителите и др.

В допълнение, ЗАЦУ въвежда механизъм за надзор на цифровите услуги, по-специално на онлайн платформите и на много големите онлайн платформи, които представляват най-висок риск за обществото. Властите разполагат със съвместен механизъм за разследване. Всяка държава членка следва да има директен канал за докладване на проблеми, възникващи на тяхна територия, и може да поиска съдействие от компетентния координатор на цифровите услуги в държавата, където е установена онлайн платформата или има законен представител. За нарушения на много големите онлайн платформи и търсачки ЕК може да осигури пряк надзор и санкции.

Законодателен акт за свободата на медиите (ЕАСМ)

Законодателният акт за свободата на медиите влиза в сила на 7 май 2024 г., като пълното му прилагане започва от 8 август 2025 г.

ЕАСМ е създаден с цел защита и укрепване на свободата, независимостта и плурализма на медиите в ЕС. Той гарантира редакционната независимост, предотвратява прекомерната концентрация на медийна

собственост и осигурява прозрачност на медийната собственост. Актът също така въвежда мерки за защита на журналистите и справяне с дезинформацията, като по този начин цели укрепването на демократичните ценности в ЕС. Особено значими са разпоредбите, свързани със защитата на журналистическата дейност и предотвратяването на икономически натиск върху медиите. Той установява нови стандарти за медийното регулиране, които обхващат както традиционните, така и цифровите медии и въвежда унифицирани стандарти за саморегулиране и механизми за наблюдение на медийния плурализъм.

Регламентът се стреми да минимизира политическите влияния върху медиите като гарантира по-голяма независимост на националните регулатори. За тази цел е създаден Европейски съвет за медийни услуги, който действа като наднационален орган за наблюдение и координация, който се разглежда по-подробно по-долу в този текст.

За постигане на целите на настоящия текст допълнителен акцент е поставен върху правното основание на ЕАСМ. Регламентът е издаден на основание на чл. 114 ДФЕС за приемането на мерки, необходими за създаването и функционирането на единния пазар. Това означава, че водещата цел на ЕАСМ е свързана с хармонизирането на правилата в държавите членки, за да се осигури свободното движение на медийни услуги и ефективното функциониране на медийния сектор в рамките на единния пазар.

Използването на чл. 114 като правно основание показва, че ЕАСМ се фокусира върху икономическите аспекти на медийната индустрия и нейното интегриране в единния пазар, въпреки че на практика засяга и защитата на демократичните права и най-вече защитата на медийната свобода. Например актът цели да намали регулаторните различия между държавите членки, които могат да създават бариери за трансграничната дейност на медиите и да гарантира прозрачност и конкурентоспособност на медийния пазар.

Важно е да се подчертае, че макар ЕАСМ да адресира въпроси, свързани с демократичните ценности, като защита на журналистите, независимост на редакциите и борба с дезинформацията, тези мерки са поставени под идеята за хармонизация и сближаване между държавите в областта с оглед изграждането на вътрешния пазар. Следователно демократичният компонент на ЕАСМ допринася за създаването на устойчива и добре функционираща медийна екосистема в рамките на ЕС.

Проф. Огнянова разглежда специфично правното основание на ЕС да хармонизира правила, отнасящи се до обществените медии и гали това е допустимо според Протокола от Амстердам като посочва, че обществените медии не могат да бъдат изключени от правилата на

вътрешния пазар, а и че към момента те биват засегнати от правилата на ЕС за държавна помощ¹⁷.

Изборът на чл. 114 като правно основание отразява подхода на ЕС да регулира медийния сектор предимно чрез икономически инструменти и да осигури равни условия за всички участници в този сектор, вместо директно да се намесва в националните политики за защита на свободата на медиите. Това правно основание позволява на ЕС да установи правила, които ще важат за всички държави членки.

Сравнителен анализ между ЗАЦУ и ЕАСМ по отношение подхода на приложението им

ЗАЦУ и ЕАСМ споделят общата цел за хармонизиране на регулациите в ЕС. Основната разлика между двата регламента е в обхвата на тяхното приложение. Докато ЗАЦУ е насочен към доставчиците на цифрови услуги, цифровите платформи и техните алгоритмични системи, ЕАСМ се отнася до медийните услуги и акцентира върху медийната свобода, плурализма и защитата на независимостта на медиите от икономически и политически натиск.

Новите регулаторни механизми на ЕС предлагат значителни възможности за подобряване на прозрачността и отчетността в цифровото и медийното пространство. Те създават стандарти, които могат да бъдат адаптирани към специфичните нужди на държавите членки, без да компрометират основните принципи на единния цифров пазар.

ЗАЦУ и ЕАСМ споделят сходен подход по отношение на прилагането им чрез създаване на координационни наднационални органи. Двата регламента демонстрират тенденция към по-централизиран подход по отношение на медийните и цифровите услуги чрез създаването на наднационални органи като Европейския съвет за цифровите услуги и Европейския съвет за медийни услуги. Тези органи играят ключова роля за координацията между националните власти и гарантирането на еднаквото прилагане на регламентите. На практика и двата акта целят намаляване на правната фрагментация между държавите членки на ЕС и постигане на баланс между националната автономия и ефективната координация на ниво ЕС.

По отношение на тяхното изпълнение и от гледна точка на структура и отговорности ЗАЦУ и ЕАСМ си приличат.

ЗАЦУ предвижда ясна структура и разпределение на отговорностите между различни институции и органи както на национално, така и на европейско ниво. Отговорностите се разпределят между Европейската ко-

¹⁷ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите..., с. 311.

мисия, Европейския съвет за цифровите услуги и координаторите за цифрови услуги в държавите членки. Тази структура цели да осигури ефективно управление на цифровите услуги в целия Европейски съюз, като същевременно защитава интересите на гражданите и бизнеса.

ЕК играе ключова роля в прилагането на акта. Тя участва в Европейския съвет за цифровите услуги чрез своя председател, но без право на глас. Освен това ЕК разполага с правомощия да разследва потенциални нарушения на регламента по своя собствена инициатива, когато това касае много големите онлайн платформи и много големите онлайн търсачки. Това включва възможността да извършва проверки и да изисква информация от платформите и други засегнати страни, за да гарантира спазването на изискванията, заложиени в ЗАЦУ.

Европейският съвет за цифровите услуги е създаден от ЗАЦУ с цел да подпомага координирането на действията на различните национални органи и да предоставя подкрепа на ЕК при прилагането на акта. Той е съставен от координаторите за цифровите услуги на всяка държава членка. Основната задача на Европейския съвет за цифровите услуги е да осигури обмен на информация в реално време, съгласуваност в прилагането на правилата и ефективно управление на трансгранични въпроси между координаторите за цифровите услуги, Европейския съвет за цифровите услуги и Европейската комисия. Неговата роля е да служи като платформа за сътрудничество между тях. Основните му функции включват правото да приема становища, искания и препоръки, които са отправени към координаторите за цифровите услуги или към други компетентни национални органи. Тези становища и препоръки не са правно обвързващи, но играят важна роля за съгласуването и хармонизирането на действията в рамките на Съюза. Съветът допринася активно за изготвянето на образци и кодекси за поведение, които определят стандартите за функциониране на цифровите услуги. Една от ключовите задачи на съвета е анализът на възникващите общи тенденции в развитието на цифровите услуги в Европейския съюз. Този анализ позволява идентифицирането на рискове, възможности и нови предизвикателства, които могат да повлияят на пазара на цифрови услуги.

Функционирането на Европейския съвет за цифровите услуги се определя от вътрешен правилник, който урежда процедурите за вземане на решения, взаимодействие и координация между участниците. Тази структура гарантира ефективност и прозрачност в дейността на съвета. Чрез тези функции Европейският съвет за цифровите услуги играе централна роля в създаването на единна и ефективна регулаторна среда за цифровите услуги в целия ЕС.

Всяка държава членка е задължена да определи национален координатор за цифровите услуги, който да отговаря за прилагането на Акта на национално ниво. Координаторите играят важна роля в идентифицирането на нарушения, предприемането на действия спрямо тях и координирането с Европейския съвет за цифровите услуги и ЕК. Държавите от ЕС трябва да гарантират, че координаторът на цифровите услуги разполага с подходящи финансови, технически и човешки ресурси, за да изпълнява задачите си. Съгласно това предложение координаторите на цифровите услуги следва да останат напълно независими при вземането на решения и да не търсят инструкции от своите правителства или други структури, включително от онлайн платформи.

В България национален координатор за цифровите услуги е Комисията за регулиране на съобщенията (КРС). Тя отговаря за мониторинга и регулирането на цифровите услуги в съответствие със законодателството на ЕС като осигурява защита на правата на потребителите и безопасността на цифровите платформи. КРС има задачата да координира действията си както с националните, така и с европейските органи, за да гарантира ефективното изпълнение на ЗАЦУ.

Аналогично структурата и отговорностите на институциите и органите, които прилагат ЕАСМ, са също ясно разпределени между европейско и национално ниво и логиката е сходна с тази на ЗАЦУ. ЕК играе водеща роля в осигуряването на съгласуваност и ефективност при прилагането на Акта. Тя получава подкрепа от Европейския съвет за медийни услуги и участва в разработването на насоки и политики, свързани с регулирането на медиите. Комисията координира действията между държавите членки и предоставя механизми за защита на медийната свобода в случаи на трансгранични нарушения или заплахи.

Европейският съвет за медийни услуги е ключов орган, съставен от представители на националните медийни регулатори на всяка държава членка. Европейският съвет за медийни услуги е създаден в рамките на ЕАСМ с цел укрепване на медийната свобода, независимост и плурализъм в ЕС. Той представлява трансформация и заменя Европейската група на регулаторите за аудиовизуални медийни услуги (ERGA), създадена съгласно Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, като разширява функциите му с цел да отговори на съвременните предизвикателства пред медийната среда. Съветът играе централна роля в координирането на действията на националните медийни регулатори и в осигуряването на по-голяма съгласуваност в подхода към медийния сектор на ниво ЕС.

Европейският съвет за медийни услуги разглежда жалби за нарушения на свободата на медиите, включително политическа намеса, нарушаване на редакцияната независимост или други действия, които

застрашават основните принципи на медийната свобода. Той има правомощието да издава становища и препоръки, които подпомагат разрешаването на конкретни казуси и насърчават прилагането на високите стандарти за медийна независимост в Съюза. Съветът също така участва активно в наблюдението и анализа на медийните пазари, включително прозрачността и концентрацията на собственост върху медиите. Той издава становища относно национални мерки и решения, засягащи медийните пазари, като акцентира върху предотвратяването на прекомерна концентрация на собственост, която може да застраши плурализма и свободния достъп до информация. Една от ключовите функции на Европейския съвет за медийни услуги е координирането на националните регулаторни мерки спрямо медии извън ЕС, които представляват риск за обществената сигурност. Това е особено важно в контекста на глобализацията и нарастващото влияние на международни медийни оператори, които могат да разпространяват дезинформация или да застрашават демократичните процеси в гържавите членки. Съветът също така отговаря за организирането на структуриран диалог между много големите онлайн платформи (определени от ЗАЦУ) и медийния сектор. Тази инициатива цели да засили сътрудничеството между тези ключови участници като се гарантира, че големите платформи действат в съответствие с правилата за медийна свобода, насърчават прозрачността и се борят с разпространението на нелоялни практики и дезинформация.

На национално ниво всяка гържава членка е задължена да определи медийен регулатор, който да отговаря за прилагането на европейската рамка и адаптирането ѝ спрямо националните специфики и особености. Тези регулатори играят съществена роля за осъществяване на надзор върху спазването на правилата от страна на медийните оператори, за осигуряване на прозрачност в собствеността върху медиите; гарантирането на независимостта на редакционното съдържание и съдействието при разследвания на евентуални нарушения на медийната свобода.

В България медийен регулатор е Съветът за електронни медии (СЕМ). Той отговаря за регулирането на електронните медии (телевизия и радио); надзора върху спазването на европейската и националната медийна регулаторна рамка; гарантирането на плурализма в медиите и защитата на обществените интереси и поддържането на сътрудничеството с Европейския съвет за медийни услуги и ЕК.

Може да се обобщи, че от гледна точка на прилагането им, ЗАЦУ и ЕАСМ предвиждат създаването на мрежа от национални органи (координатори на цифровите услуги и медийните регулатори) и на наднаци-

онален орган, създаден да подпомага координацията между държавите и ЕК (Европейски съвет за цифрови услуги и Европейски съвет за медийни услуги). Националните органи запазват известна автономия, но действат в тясно сътрудничество с Европейската комисия и създадените съвети, а този конструкт демонстрира тенденцията към централизиране на регулацията в ЕС.

Тенденции по отношение на правните актове в областта и дискуссионни въпроси

В областта, където медиите и цифровите услуги си взаимодействат, ЕС постоянно развива своя правен и финансов инструментариум, като тук фокусът е върху първия. Наблюдават се няколко ключови тенденции по отношение на правните актове на Съюза през последните години.

Първо, по отношение на употребата на конкретни нормативни актове с цел намаляване на правната фрагментация между държавите членки във все повече сфери все по-често се предпочита приемането на регламенти пред директиви. Това наблюдаваме и при избора от ЕС подход към цифровите и медийните услуги.

Приемането на регламенти, директиви, решения, препоръки и становища в ЕС е свързано с упражняването на политиките на ЕС спрямо компетентността, която има в различни области. Според чл. 288 ΔФЕС регламентите, директивите и решенията имат задължителен характер, докато препоръките и становищата имат необвързващ характер¹⁸. Като част от вторичното право на ЕС те произтичат от принципите и целите, заложи в първичното право, или от договорите на Съюза. В този контекст, докато директивата обвързва държавите членки (до които е адресирана) с постигането на съответен резултат, давайки им свобода по отношение на избора на формата и средствата за неговото постигане, то регламентът е задължителен в своята цялост и се прилага пряко от всички държави на ЕС. Важно е да се отбележи, че това не означава, че държавите членки и техните институции не следва да приемат нормативни или ненормативни актове, спрямо спецификите на съответната държава в дадената област, за да бъде възможно прилагането на регламентите в съответното национално право. Прякото приложение на регламент не значи бездействие от страна на държавите членки за създаване на адекватни условията за прилагането му. В този смисъл някои регламенти налагат държавите да приемат обвързващи правни актове на национално ниво и мерки с

¹⁸ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C 202/1 of 7 June 2016.

цел ефективно им прилагане. ЗАЦУ и ЕАСМ са примери за такива актове.

Тази фактическа обстановка все пак позволява различия в прилагането на актовете в държавите членки. От една страна, процесите в държавите се развиват с различни темпове и това води до забавяне в прилагането на актовете в различните членки. От друга, предвид националните специфики, като например капацитета на съответните компетентни органи, степента на ефективност на прилаганите актове също се различава.

В тази връзка по отношение на ЗАЦУ през декември 2024 г. ЕК реши да изпрати официално уведомително писмо до България (INFR(2024)2241) и мотивирано становище до Белгия, Испания, Холандия и Полша за това, че не са номинирали или упълномощили национални координатори на цифрови услуги съгласно Акта. Процедурата за нарушение (infringement procedure) започва на основание липса на ефективно му прилагане в частност поради факта, че държавата България е избрала и посочила Комисията по регулиране на съобщенията за цифров координатор за България, но с решение на Министерски съвет, а не със закон, каквото е изискването.

По отношение на ЕАСМ също следва да бъдат приети обвързващи правни актове от националните институции¹⁹ с цел неговото ефективно изпълнение в България.

Второ, по отношение на хоризонтални политики се наблюдава тенденция ЕС да действа на основание изпълнение на цели, в които има повече компетентност. И ЗАЦУ²⁰, и ЕАСП²¹ са регламенти от значение за Европейското икономическо пространство. Тоест и двата следва да изпълняват цели по отношение на вътрешния пазар на ЕС, което позволява на ЕС да предложи мерки, които по своята същност водят до по-голям синхрон между държавите, намаляват правната фрагментация и водят до по-голяма координация на наднационално ниво. Това довежда до по-голям контрол на наднационално ниво за прилагането и на двата акта и повдига въпроси, свързани с принципа на субсидиарността в ЕС.

Принципът на субсидиарността предвижда намеса на ниво ЕС единствено в ситуации, в които целите на действието не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен на ниво държавите членки²². Въвеж-

¹⁹ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите..., с. 312.

²⁰ Regulation (EU) 2022/2065, Digital Services Act, OJ, L 277/1 of 27 October 2022.

²¹ Regulation (EU) 2024/1083, European Media Freedom Act, OJ, L of 17 April 2024.

²² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, C 202/1 of 7 June 2016.

гането на по-централизиран подход към медийните услуги повдигна дебат дали новият подход няма да е в противоречие с този основополагащ принцип. В последните години ЕС започва да играе все по-активна роля в регулирането на медийните системи в държавите членки. Тези реформи, свързани с медийната политика на ЕС, в известен смисъл разширяват неговата правна компетентност и правомощията на ЕС в области, които преди са били основно в националните юрисдикции. Те целят укрепване на демократичните принципи, но срещат съпротива от някои държави с авторитарни тенденции, които ги възприемат като заплаха за своето влияние върху медийната среда. Някои държави членки изразяват опасения относно загубата на национален контрол върху медийната политика и управлението на цифровите услуги и отгаването на правомощия на наднационални органи в сфери, в които традиционно държавите членки имат компетенции, въпреки че ЕК подчертава, че следва подход на минимална хармонизация²³. В този контекст е важно е да се изясни, включително европейските граждани да са информирани, че проектите на законодателни актове в ЕС се мотивират от гледна точка на принципа на субсидиарност и има процедура, в която се включва оценка за спазването му преди даден акт да бъде приет и този дебат има своя отговор.

Трето, наблюдава се тенденция на преминаване от регулиране *ex post* към регулиране *ex ante*. ЗАЦУ и ЕАСП въвеждат оценка на риска и *ex ante* оценка на съответствието с определени изисквания²⁴. Тази практика следва първа да бъде анализирана и оценена.

Тези тенденции несъмнено повдигат дискуссионни въпроси. ЗАЦУ и ЕАСМ въвеждат нов, по-централизиран, единен и синхронизиран подход на ЕС към регулирането на цифровите и медийните услуги и представляват значителна стъпка към хармонизиране на правилата и защитата на основните права в единния цифров пазар, но съществуват дискусии относно ограничаване на правомощията на държавите членки и относно това дали се създава адекватен баланс между свободата и регулацията, вкл. по отношение на традиционни дебати относно баланса между защитата на свободата на изразяване и ограничаването на иновациите. Идеята, че всяка институционална подкрепа за медиите може да доведе до цензура, е свързана с дългогодишен дебат за свободата на словото и ролята на държавата в регулирането и подкрепата на медиите. Например Върховният съд на САЩ многократно е постановявал, че всяка форма на държавна намеса, включително чрез субсидии или регулаторни мерки, може да представлява риск

²³ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите..., с. 311.

²⁴ Огнянова, Н. Европейският акт за свободата на медиите..., с. 309.

за редакционната независимост и е нарушение на Първата поправка, която гарантира свободата на словото. В Европа някои държави са разработили механизми за прозрачна държавна подкрепа чрез независими органи. Разширяването на правната компетентност на ЕС в областта на медийната регулация има за цел да гарантира редакционната независимост, но същевременно предизвиква съпротива от държави, където нарастващият политически натиск върху медиите поставя под въпрос принципите на свободата на словото, които използват предходната аргументация, за да не подкрепят промените.

Заключение

Правото създава правила, които имат за основна цел да защитават обществения интерес, като търсят баланс между различните права в едно демократично общество. Цифровите технологии и ефектите от ежедневната им употреба създават нови условия, с които съществуващите инструменти на медийната екосистема не могат да се справят ефективно, защото са били създадени в други условия и с цел да решават казуси от различно естество. В този контекст ЕС демонстрира решителност да отговори на предизвикателствата на цифровото време със серия от правни, финансови и други инструменти, допустими за реализиране целите на политики на Съюза.

Научната статия разглежда правни актове на Европейския съюз и определя ключови тенденции, като се фокусира върху промяната в подхода за регулиране на цифровите и медийните услуги. Анализът показва, че ЕС активно работи за намаляване на правната фрагментация и засилване на координацията между държавите членки в тази област чрез приемането на регламенти като ЗАНУ и ЕАСМ, в които освен общи норми и стандарти се създават наднационални органи за по-тясна координация между националните регулаторни органи по линия на прилагането им.

В този контекст постигането на повече хармонизация на правилата в рамките на единния цифров пазар и синхронизирането на прилагането в държавите членки чрез регламенти като тези за цифровите и медийните услуги води и до положение, при което тези реформи в цифровата и медийната политики на ЕС в известен смисъл разширяват неговата правна компетентност, а някои държави считат, че това ограничава техните правомощия в области, които преди са били основно в националните юрисдикции. Така нуждата от и преосмислянето на подхода по отношение на цифровите и медийните услуги в ЕС, вкл. чрез въвеждането на нови правни инструменти, предоставя повече възможности за действие на ЕС по отношение на сектори, в които има допълващи компетенции, основавайки се на правилата на

вътрешния пазар и значението на засегнатите сектори за Европейското икономическо пространство.

В заключение, медийната политика на ЕС се развива спрямо реалностите в Съюза и държавите членки. Законодателните инициативи на ЕС, включително ЗАЦУ и ЕАСМ, представляват значима стъпка към създаването на прозрачна и безопасна цифрова среда, позволяваща достъп до качествена информация и гарантираща защита на основните права на гражданите, но естеството на медийните услуги в цифрова среда и нуждата от ефективната им регулация надхвърлят компетенциите на националните държави и това само по себе си размества балансите по отношение отговорността по прилагането на политиките в областта и изменя самия конструкт на осъществяване на медийните и цифровите политики в държавите членки. Динамичните процеси в цифрова среда и ефектите от приетите правни инструменти се отразяват и на начина, по който европейската интеграция се случва, като те имат потенциала както да я засилят, така и да я забавят, ако не се повиши информираността и разбирането за начина, по който ЕС функционира. Следва да се отбележи, че както самият Европейски съюз, така и неговите политики са в процес на постоянно развитие, като медийната и цифровата политика на ЕС потвърждават тази теза.