

ПОЗИЦИЯ

на Съвета за електронни медии относно отговори на въпроси в *Консултационен документ* във връзка с предложения за въвеждането на *Директива 2007/65/ЕО* в българското законодателство, съставен от *Министерство на културата*.

Уважаеми господин Рашидов,

Съветът за електронни медии внимателно се запозна с въпросите, които се съдържат в *Консултационния документ*, изготвен от *Министерство на културата* и публикуван на неговия сайт. Предлагаме на Вашето внимание позицията на СЕМ по тези въпроси.

1. Въпроси, чието решаване не произтича пряко от Директивата.

По наша преценка, въпросите относно *изработването на нов медиен закон (въпрос № 1)*, *бъдещата правна уредба на медийния регулатор и възможното въвеждане на обединен (мултисекторен) регулатор (въпрос № 2)*, *извършване на промени в уредбата на обществените оператори и промяна на модела на тяхното финансиране (въпрос № 4)*, *възможното повишаване на долния праг на квотата за телевизионни произведения, създадени от независими продуценти (въпрос № 19)*, *въвеждане на изисквания към радиопрограмите, които да не включват квота за произведения на независими продуценти (въпрос № 20)* са особено важни, но тяхното евентуално въвеждане не произтича от задължението на Република България да транспонира *Директивата*.

Решаването на тези въпроси предполага изработването на цялостна регулаторна рамка, което означава изработване и приемане от Народното събрание на изцяло нов медиен закон, който подробно да уреди и редица други въпроси, които нямат общозадължителен характер за държавите-членки като: състав и начин на конституиране на медийния регулатор, управление и финансиране на обществените оператори и др.

2. Въпроси, чието решаване произтича пряко от Директивата.

Въпрос № 3. *”Ако смятате, че радиопрограмите трябва да имат различна (либерализирана) регламентация в сравнение с традиционната телевизия, можете ли да посочите в кои области и защо”?*

Тъй като ЗРТ обхваща и радиоразпръскването, има редица правила, които се отнасят едновременно за телевизията и радиото - например *защитата на малолетните и непълнолетните и ограниченията за реклама*. Възможно е при въвеждането на *Директивата* дефинициите за радио услугите да бъдат адаптирани по съответния начин. Възможно е законът да предвиди известно либерализиране на правилата по отношение на радиодейността, като се има предвид, че *Директивата* по принцип не урежда радиоразпръскването, и на второ място, че радиопотокът става все по-неразчленим, много трудно е дефинирането и разграничаването на едно от друго радиопредаване.

Радиото може да има либерализирана регламентация и по отношение на *нелинейните услуги*, т.нар. подкасти, които са еквивалент на *видеото по заявка*.

Въпрос № 5. *“Според Вас, налага ли се диференциране между редакционна отговорност и юридическа отговорност”.*

Редакционна отговорност означава както упражняването на контрол върху избора на предавания, така и върху тяхната организация в хронологичен ред при *линейните услуги* или подредбата им в *каталог при нелинейните услуги*. Така дефинирана, редакционната отговорност задължително не съвпада с юридическата отговорност. Националният законодател обаче, може да предвиди това. Такова решение е за предпочитане, като се има предвид, че противното може да доведе до усложнения при прилагането на ЗРТ след транспонирането на *Директивата*.

Въпрос № 6. *“Според Вас, какви мерки трябва да предвиди законът за осъществяването на ефективен контрол върху линейните услуги в интернет и върху нелинейните услуги? Необходимо ли е доставчиците на тези услуги да са задължени да предоставят определена информация на регулатора и, ако да, дали според вас това трябва да бъде условие за осъществяване на самата дейност и да се извършва предварително?”*

За да може да бъде осъществен ефективен контрол от страна на СЕМ, както върху *линейните* (най-вече тези, които са извън традиционната телевизия, тъй като телевизионните програми вече са предмет на лицензиране или регистрация), така и върху *нелинейните услуги*, е необходимо доставчиците да предоставят необходимата информация на

регулаторния орган за започване на своята дейност. Уведомлението би следвало да се извършва най-късно в деня, в който те започват разпространението или предлагането на даден вид услуга.

Този уведомителен режим би следвало да има за цел регулаторният орган да получи необходимата му информация, за да може да идентифицира доставчика на дадена услуга и в случай на извършено от него нарушение да може да го санкционира. Би следвало в случаи на тежки нарушения например, при нарушаване на правилата за защита на малолетни и непълнолетни лица, СЕМ дори да има възможност да нареди незабавно преустановяване разпространението или предлагането на дадения вид услуга. По тези причини, макар да се отнася за лек уведомителен режим, законът може да предвиди доставчиците на такива услуги да представят пред Съвета данни, които да позволяват навременната реакция на регулаторния орган.

Мерките за ефективен контрол върху *линейните услуги* в интернет трябва да се обсъждат, като се държи сметка за степента на идентичност на линейните услуги, разпространявани по традиционния досега начин и техните производни (предоставяни от един и същи оператор) в уеб пространството. По наша преценка са възможни поне три хипотези:

1. Даден оператор на *линейни услуги* да предлага напълно идентично съдържание и по интернет. Тогава няма да съществува необходимост от повторен контрол върху “клонинга” на услугата (програмата или части от нея), предоставяни от оператора за разпространение по мрежата;

2. Същият оператор (или друг оператор) предлага в интернет различно съдържание, но под същото наименование, като включва в него предавания, търговски съобщения или други форми, за които има записани рестриктивни разпоредби при *линейните услуги*. В този случай би било разумно да се въведе условие за деклариране на не/идентичност на съдържанието, обхвата и адресата на услугата и дейността на нейния доставчик в интернет. Доставчикът трябва да предостави информация на медийния регулатор за своите намерения. Възможно е това да е условие за осъществяване на самата дейност;

3. Доставчикът разпространява телевизия само в интернет. В този случай той трябва предварително да предоставя информация на медийния регулатор и това да е задължително условие за осъществяването на тази дейност.

Въпрос № 7. “Смятате ли, че по съображения за яснота и еднакво прилагане на закона е необходимо дефиниране на конкретни услуги, независимо дали попадат или остават извън обхвата на регулиране като например *линейните live streaming, webcasting, near-video-on-demand* или *catch-up TV, Timeshifting* (възпроизвеждане на записани програми по време

на запис в реално време) и др. Ако да- кои конкретни услуги, според вас, трябва да бъдат дефинирани в закона”?

Дефинирането на конкретни услуги в законодателен текст, които са предмет на бързо технологично развитие, заплашва легалните дефиниции да бъдат вече остарели към момента на приемане на изменителния закон или скоро след това. Поради това е необходима гъвкава уредба, която периодично и много по-лесно от един законов акт може да се привежда в съответствие с актуалната медийна практика. За целите на еднаквото прилагане на закона, по-подходящо решение би било, ако различните видове услуги бъдат дефинирани в акт на регулаторния орган.

Въпрос № 8. *“Според вас, трябва ли България да дерогира забраната за позиционирането на продукти. Ако да:*

- *в кои случаи и за кои услуги.*
- *как практически да се приложи изискването за произведения от трети страни.*
- *безплатното предоставяне на стоки и услуги е позициониране, ако те имат значителна стойност. Какво според вас е “значителна стойност”. Трябва ли в закона да се предвиди възможност за регулатора да изисква договори между доставчика на медийната услуга и рекламодателя /трети лица за установяване, както на възмездността на предоставянето, така и на стойността на стоката/ услугата.*
- *чрез какви критерии, според вас, може да се оценява липсата на “неоправданото изтъкване на продукти”- едно от условията за законно позициониране.*
- *според вас, да се допусне ли позициониране в собствената продукция на обществената телевизия.*
- *какви според вас трябва да бъдат допустимите търговски съобщения за радиопрограмите”.*

Като се има предвид, че повечето европейски държави ще допуснат позиционирането на продукти в националните си законодателства, неговата забрана в България няма да е особено ефективна. Тя само би довела до дискриминиране на българските рекламодатели и разраничаване възможностите на вътрешния пазар. При нашия сравнително ограничен медиен пазар и намаляващите приходи от реклама това не изглежда оправдано. Затова е препоръчително дерогирането на забраната за позициониране на продукти в позволените от *Директивата* случаи при програмите на **търговските оператори**. Редно ще бъде за търговските оператори да се позволи позициониране на продукти във всички позволени категории, а именно: *кинематографични творби, филми и сериали,*

произведени за аудиовизуални медийни услуги, спортни и развлекателни програми.

При всички случаи в националното законодателство трябва да се въведе абсолютната забрана за позициониране на продукт в определени категории предавания - например в *детски предавания* и в *новините*, както и позиционирането на отделни продукти, които са забранени за рекламиране - например на *тютюневи изделия* или *позициониране на организация, чиято основна дейност е производството и продажбата на цигари и тютюневи изделия* или на *специфични медикаменти* или *медикаментозно лечение, което се отпуска само по рецепта*.

Забраната не следва да се дерогира по отношение на **собствени продукции на обществените оператори**, тъй като от тях по принцип се очаква по-висока степен на редакционна независимост и те се финансират, освен чрез приходи от реклама, и чрез средства от държавния бюджет. При обществените оператори потребителите очакват по-висока редакционна независимост и достоверност на предлаганите от тях аудиовизуални услуги. Възможно е *позиционирането на продукти* да се допусне в случаите, когато става дума за **чужди продукции** или за **продукционни помощи**, т.нар. „*production props*”, които вече са факт в програмата на обществените телевизии, напр. при облеклата на водещите на новинарските емисии.

В случаите, в които *позиционирането на продукти* се допусне, неговото времетраене не следва да се калкулира във времето, което е позволено от ЗРТ за реклама на час.

Дефинирането на това какво е „*значителна стойност*”, а също и на критериите за „*неоправдано изтъкване на продукти*” би могло, с цел гъвкавост на правната уредба, да се съдържа в акт на регулаторния орган. Чрез този акт СЕМ може да определи и документите, които ще изисква от доставчика на медийната услуга, за да установи възмездността на предоставянето и стойността на дадена услуга или стока, която той може да дефинира относително - като процент от бюджета на всяка продукция.

Позиционирането на продукти би могло да се допусне и по отношение на радиоуслугите стига да не се нарушава редакционната независимост на доставчика на услугата, какъвто е случаят при позиционирането на отделни теми.

Въпрос № 9. *“Според вас, уместно и навременно ли е законът да предвиди създаване на етичен кодекс по чл.3д, ал.2. Ако да, какви са вашите идеи и*

в кои случаи да бъде възможна намеса на регулатора, за да се гарантира ефективно прилагане”.

Като се има предвид *чл.3д, ал.2 на Директивата*, че държавите-членки и Комисията насърчават доставчиците на медийни услуги да изготвят етичен кодекс по отношение на неподходящите аудиовизуални търговски съобщения, и по отношение някои храни и хранителни съставки, но няма изискване да се регулира на законодателно равнище рекламата с такъв предмет, подходящо е България да възприеме един среден по стриктност режим. А именно да предостави разработването на подобни етични правила на органите на саморегулация и в същото време да предвиди **връзка на тези правила със закона**. Така законодателят ще предостави възможност на медийния сектор да се саморегулира, а за онези негови представители, които не спазват правилата на доброволната саморегулация, може да се предвиди възможността да попаднат под по-тежките правила на закона.

Създавайки по този начин привилегии за доставчиците, които признават и спазват етичните правила, ще се допринесе и за по-широка подкрепа и популяризация на саморегулационните механизми. Още повече, като имаме предвид, че медийната индустрия в лицето на рекламодателите (БАР), на рекламните агенции (АРА) и неправителствения сектор (АБРО) вече изработи и представи *Национални етични правила за реклама и търговска комуникация (Етичен кодекс)*.

В случая най-уместна е **минимална регулация**, споменаване в закона на *Етичния кодекс* и по-активна **корегулация** между регулаторния орган и *Националния съвет по саморегулация*.

Въпрос № 10. *“Според вас, по какъв начин може да се осъществи ефективен мониторинг за нуждите на регулирането на търговските съобщения при нелинейните услуги?”*

Като се има предвид огромният и все по-бързо нарастващ брой на *нелинейните услуги*, а също и на *линейните услуги*, в бъдеще все по-голямо значение ще имат сигналите, които се подават от граждани, институции или оператори. Изработването на специална електронна форма за подаването на сигнал във връзка с търговските съобщения, която да диференцира *линейните и нелинейните услуги* и да бъде публикувана на интернет сайта на СЕМ е възможно решение на този проблем. Така всеки лесно ще може да информира регулаторния орган, а сигналите, в зависимост от това дали се отнасят за *линейни* или *нелинейни услуги*, бързо ще достигат до съответно отговорния служител на СЕМ. В новия сайт на СЕМ вече има възможност за подаване на сигнали по имейл от граждани, институции или оператори.

Въпрос № 11. *“Според Вас, достатъчна ли е предвидената в Директивата минимална информация за доставчика, която да бъде постоянно достъпна за получателите на услугата. Има ли други данни, които трябва да бъдат постоянно достъпни”?*

Освен данните предвидени в *Директивата*, е препоръчително да бъдат предвидени и други данни, които да бъдат лесно достъпни по отношение на *линейните услуги* (извън традиционната телевизия) и *нелинейните услуги*, като например ЕИК, адрес на управление и регулаторен орган. По отношение на традиционната телевизия, тези данни вече са достъпни, като се има предвид, че СЕМ води публичен регистър на своята интернет страница за лицензираните и регистрираните радио- и телевизионни оператори и разпространяваните от тях програми.

Въпрос № 12. *“Как тази информация да бъде достъпна при линейните и при нелинейните услуги, така че да се осигури добър баланс, от гледна точка на гражданите и доставчиците”?*

Първият начин за осигуряване достъп до тази информация е чрез въвеждането на специален раздел в публичния регистър за доставчиците на услуги, които подлежат на уведомителен режим. На второ място, информацията трябва да е достъпна и на техните интернет страници и то по начин, който позволява установяването на бърз, пряк и ефективен контакт с тях. Такъв ще бъде налице, когато линк (достъп) до данните предоставя още началната страница на доставчика. С оглед на публичността и за осъществяване на минималните изисквания на *Директивата* е необходимо данните да съдържат **име и адрес на медийния оператор, негова електронна поща или уебсайт, както и името и адреса на регулаторния орган.**

Въпрос № 13 *“В какви рамки според вас, като се вземе предвид забраната на порнографията в НК, българският закон може да допуска “съдържание за възрастни”*

Законодателят може да предвиди за телевизионни програми, които имат „*съдържание за възрастни*” същият часови пояс между 23.00 ч. и 6.00 ч., но чрез условен достъп.

Въпрос № 14. *“Според вас, какви конкретни мерки могат да бъдат предвидени в закона за по- ефективно предотвратяване/прекратяване на достъпа на малолетните до незаконно и вредно съдържание онлайн”*

Защитата на малолетни и непълнолетни лица е една от областите, в които може да бъде въведено корегулиране. Изграждането на такава система и цялостната ревизия на законодателството в тази насока ще отнеме време и би следвало да е предмет на един бъдещ нов медиен закон. Към този момент, с оглед въвеждането на изискванията на *Директивата*, е необходимо да се въведат тези изисквания по отношение на *нелинейните услуги*. Необходимо е разработването на *каталог от критерии*, които определят кое съдържание уврежда или би могло да увреди *малолетните и непълнолетните*. С оглед на по-голяма гъвкавост, тези критерии могат да залегнат в ЗРТ или в *акт* на регулаторния орган. Същото се отнася и по отношение на техническите мерки, които могат да бъдат взети, за да се регулира достъпът на малолетни и непълнолетни лица до съдържание, което би могло да увреди тяхното развитие.

По отношение защитата на малолетните и непълнолетните лица е уместно законовите разпоредби да се обвържат с националните етични правила, които ще бъдат по-лесно приети от медийния сектор, ако се посочат в законова норма.

Въпрос № 15. *“Според вас, кои са възможните области на корегулиране и саморегулиране”?*

Корегулиране е възможно в областта на *защитата на малолетни и непълнолетни лица*, а **саморегулация** предимно във връзка със *съдържанието на търговските съобщения*.

Въпрос № 16. *“Какви мерки за защита на аудиторията предлагате да съпровождат списъка на събития с важно обществено значение”?*

СЕМ съвместно с Експертния съвет към Съвета изработи проект на становище и примерен списък на събития с важно обществено значение, който изпрати за писмени становища на всички заинтересовани институции: *Министерство на културата, Министерство на образованието, младежта и науката, Министерство на физическото възпитание и спорта, Комисия по културата, гражданското общество и медии към НС, Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта към НС, Български олимпийски комитет, Български футболен съюз, Професионална футболна лига, Национална спортна академия, АБРО.*

След получаване на тези писмени становища, те ще бъдат разгледани от Експертния съвет към СЕМ и на заседание на Съвета.

Въпрос № 17. *“Според вас, необходимо ли е разширено регламентиране в закона на правото на кратки репортажи и ако да, какво предлагате да бъде по- подробно уредено, отколкото директивата изисква”?*

Законът би могъл да даде по-подробна регламентация на правото на кратки репортажи за уреждане на отношенията между заинтересованите страни, както и на евентуално възникнали спорове между тях. В ЗРТ биха могли да бъдат уредени условията, при които един оператор има право на достъп до мястото на събитието или до излъчвания сигнал. Възможно е да бъде предвидена и помирителна /арбитражна процедура в случай на спор. Така намесата на медийния регулатор ще бъде сведена до минимум, но правото на информация на гражданите до събития от важно обществено значение ще бъде максимално добре защитено. Предвид трудностите в прилагането на разпоредбите, свързани с кратките репортажи, необходимо е и дефинирането на понятието „събитие” и видовете достъп. Препоръчително е да бъде предвидено и правото на компенсация за разходите, пряко възникнали при предоставянето на достъп до събитието.

Въпрос № 18. *“Според Вас, с какви мерки да бъдат насърчавани европейските произведения при нелинейните услуги”?*

Нелинейните услуги в България тепърва ще се развиват, а основен фактор за това ще бъде повишаване на тяхната атрактивност и увеличаване на броя на потребителите чрез гъвкави програмни решения, които съответстват на търсенето от страна на медийните потребители. Предвиждането на минимален процент за европейски произведения при *нелинейните услуги*, на този ранен етап за България, може да се окаже спънка. Подходяща мярка би било насърчаването на европейските произведения чрез атрактивното им представяне в електронните програмни гидове на *нелинейните услуги*.