
Декларация на Комитета на министрите относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии

Декларация на Комитета на министрите относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии

(приета от Комитета на министрите на 26 март 2008 г. на 1022-та среща на представителите)

Комитетът на министрите на Съвета на Европа,

Като взема предвид, че целта на Съвета на Европа е постигането на по-голямо единство между членовете му, за да защити и да осъществи идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство и да улесни икономическия им и социалния им прогрес;

Като има предвид чл.10 на Европейската конвенция за правата на човека (ETS No. 5), която гарантира правото на свобода на изразяване, включващо свободата на мнение и на получаване и разпространение на информация и идеи без намеса на държавните органи и независимо от границите;

Като припомня значението на широка гама от независими и автономни средства за комуникация, позволяващи да се отразяват разнообразни идеи и мнения и отсъствието на всякакъв произволен контрол или ограничения върху участниците в информационния процес, върху медийното съдържание или върху излъчването и разпространението на информация за демократичните общества, както е изложено в Декларацията относно свободата на изразяване и информация (29 април 1982 г.);

Като припомня Препоръка [Rec \(2000\)23](#) до държавите членки относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии и Препоръка [Rec \(2003\) 9](#) до държавите членки относно мерките за разширяване на демократичното и социалното значение на цифровото радиоразпръскване, както и Декларацията относно гаранциите за независимостта на общественото радиоразпръскване в държавите членки (27 септември 2006 г.);

Като не забравя практиката на Европейския съд за правата на човека и съответните решения на Европейската комисия за човешките права, по-специално заявлението на комисията, че лицензионна система, която не се съобразява с изискванията за плурализъм, толерантност и широко виждане за света, без които няма демократично общество, би нарушила чл.10 ал.1 от Европейската конвенция за правата на човека и че отхвърлянето на молба за издаване на лицензия от страна на държавата не трябва да бъде проява на явен произвол или на дискриминация и да влиза в противоречие с принципите, изложени в преамбюла на конвенцията и с гарантираните от нея права;

Като припомня, че държавите членки са се ангажирали да предприемат стъпки, с които да осигурят, че регулативните мерки, които те вземат по отношение на медиите и на новите комуникационни услуги, ще уважават и ще насърчават прилагането на основни ценности като плурализма и разнообразието, спазването на правата на човека и равния достъп, отразени в Политическата декларация на 7-та Европейска министерска конференция по въпросите на политиката в областта на масмедии (Киев, 10 и 11 март 2005 г.);

Като припомня целта на Препоръка [Rec \(2000\) 23](#), че за да се гарантира съществуването на широк спектър от независими и автономни електронни медии, съществено е да се предвиди подходящо и пропорционално регулиране в тази област, като по този начин се осигури свободата на медиите и се постигне баланс между същата свобода и други

законно признати права и интереси;

Като подчертава важната роля на традиционните и на цифровите електронни медии в модерните демократични общества по-специално за информиране на публиката, за свободно формиране на обществено мнение и за изразяване на идеи, както и за наблюдение върху работата на държавните органи, подчертана в Препоръка [Rec\(2003\)9](#) и в Декларацията относно независимостта на общественото радиоразпръскване в държавите членки;

Като взема предвид прегледа на правната уредба в държавите членки и практическото ѝ прилагане, както и правните и институционните решения относно регулативните органи в областта на електронните медии, взети в някои страни, възпроизведени в приложението по-надолу;

Като приветства в този контекст съществуващото положение в много държави членки на Съвета на Европа, където в съответствие с Препоръка [Rec \(2000\) 23](#) и в обществен интерес чрез правото и практиката са осигурени независимото и ефективното регулиране на електронните медии, както и независимостта, прозрачността и отговорността на регулативните органи в сектора на електронните медии;

Загрижен обаче, че насоките на Препоръка [Rec \(2000\) 23](#) и основните принципи, произтичащи от тях, не се спазват напълно в правото и/или в практиката в други държави членки на Съвета на Европа поради създадената ситуация, в която правната уредба на електронните медии е неясна, противоречива или е в конфликт с принципите на Препоръка [Rec \(2000\) 23](#), политическата и финансовата независимост на регулативните органи и на техните членове не е гарантирана по подходящ начин, лицензиите се дават и контролните решения се вземат, без да се вземат съответно предвид националното законодателство или стандартите на Съвета на Европа, а решенията за регулиране на електронните медии не са достъпни за публиката или не подлежат на контрол;

Като съзнава, че „културата на независимост“, при която членовете на регулативните органи в областта на електронните медии потвърждават и упражняват независимостта си и всички членове на обществото, държавните органи и другите основни участници, вкл. и медиите, уважават тази независимост, е от съществено значение за независимото регулиране на електронните медии;

Като знае, че независимите органи за регулиране на електронните медии могат да функционират само в среда на прозрачност, отговорност, ясно разделение на властите и подобаващо спазване на действащото законодателство;

Като взема предвид новите предизвикателства към регулирането на електронната медийна система, които са резултат от концентрацията и технологичното развитие в този сектор, по-специално от навлизането на цифровата телевизия;

I. Потвърждава, че „културата на независимост“ трябва да бъде запазена и където са налице независими регулатори в областта на електронните медии в държавите членки, те трябва да са ефективни, прозрачни и отговорни, както и всичко, произтичащо от това;

II. Декларира своята твърда причастност към целите, които се поставят при независимото функциониране на регулативните органи в областта на електронните медии в държавите членки;

III. Призовава държавите членки:

- да прилагат Препоръка [Rec \(2000\) 23](#) относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии, ако още не са направили това, като обърнат особено внимание на насоките, приложени към нея и като вземат предвид възможностите и предизвикателствата, породени от политическите, икономическите и технологичните промени в Европа;
- да прилагат правните, политическите, финансовите, техническите и други средства, необходими за осигуряване на независимото функциониране на регулативните органи в

областта на електронните медии, така че да отстранят рисковете от политическа и икономическа намеса;

- да разпространяват широко настоящата декларация и по-специално да я предоставят на вниманието на съответните органи, на медиите и особено на регулативните органи в областта на електронните медии, както и на другите заинтересовани професионални и бизнес кръгове;

IV. Приканва регулативните органи в областта на електронните медии:

- да осъзнаят особената си роля в демократичното общество и значението си за създаването на разнообразен и плуралистичен медиен пейзаж;
- да осигурят независимото и прозрачно издаване на лицензии и наблюдение на операторите в обществен интерес;
- да допринасят с дейността си за утвърждаване на „култура на независимост“ и в същия контекст да развиват и да спазват насоките, които гарантират тяхната собствена независимост и независимостта на техните членове;
- да поемат ангажимента да бъдат прозрачни, ефективни и отговорни;

V. Приканва гражданското общество и медиите да дават активно своя принос за утвърждаването на „култура на независимост“, която е жизнено важна за създаването на подходящо регулиране на електронните медии в новата технологична среда, като следят отблизо независимостта на тези органи и предлагат на общественото внимание добри примери за независимо регулиране, както и нарушения на независимостта на регулаторите.

Приложение към Декларацията на Комитета на министрите относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии

Въведение

По време на своята трета среща през юни 2006 г. Управителният комитет по медии и нови комуникационни услуги (CDMC) обсъди прилагането на правно необвързващ документ, приет в рамките на неговата компетентност, именно Препоръка [Rec \(2000\) 23](#) относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии. Той помоли секретариата да събере информация с цел оценка на ситуацията във връзка с независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии в държавите членки.

През октомври 2006 г. бюрото на CDMC прегледа първия проект за документа, подготвен от секретариата и реши, че той трябва да бъде променен така, че „да развие по-детайлно възможните недостатъци в правната уредба на държавите членки и в практическото ѝ прилагане, без да назовава отделните страни. Втората част, която обхваща информацията относно положението в държавите членки, трябва да бъде фактически обзор на правните и институционните решения, приложени в различните страни по отношение на регулативните органи в областта на електронните медии, като използва за модел основните изисквания на препоръката и представи факти, дали гаранциите за независимостта и функционирането на регулаторите, формулирани в нея, се спазват в съответната страна“.

Настоящият документ съдържа общ преглед на прилагането на Препоръка [Rec \(2000\) 23](#) и по-специално информацията относно независимостта на регулативните органи в държавите членки на Съвета на Европа. В документа се прави проучване на правната уредба и практиката на електронните медийни регулатори и на самото регулиране в тази област в държавите членки, както и на степента, в която се спазват насоките, изложени в цитираната препоръка.

Обзорът е подготвен въз основа на информация, предоставена от държавите членки относно законодателството им. Той също така взема предвид данни и от други източници

- доклади на парламентарната асамблея, на специалния представител на ОССЕ в областта на свободата на медиите, доклада на Института „Отворено общество“ относно радиоразпръскването в Европа,¹ информация, предоставена от Европейската платформа на регулативните органи (EPRA),² както и информация от международни и национални неправителствени организации.

I. Правна уредба

1. Според Препоръка [Rec \(2000\) 23](#) на Комитета на министрите до държавите членки относно независимостта и функциите на регулативните органи в областта на електронните медии (по-нататък в текста „препоръката“) подходящата правна уредба е съществена за създаването и за нормалното функциониране на регулаторите в областта на електронните медии. Законите и правилниците трябва ясно да определят как и от кого са номинирани членовете, по какъв начин може да им се търси отговорност, как се финансират и какви са компетентностите им, за да бъдат гарантирани финансовата и политическата независимост на органите и на техните членове (вж. Приложението към препоръката, ч. I, пар. 1 и 2).

2. Всички държави членки на Съвета на Европа имат поне някакви основни правни разпоредби относно регулирането на електронните медии. Не всички регулатори обаче са създадени от закона като независими, нито има законови изисквания да действат независимо.

Почти във всички държави членки има ясни правни норми относно финансирането и компетентността на регулатора, както и относно номинирането на неговите членове. Една част от законите обаче не покриват всички въпроси, отнасящи се до проблемите. За тези държави, в които електронните медии не се регулират от независим орган, а от държавни органи или от органи, подчинени пряко на министерство или на министър, правилата относно независимото финансиране или независимото номиниране на членовете, може да се смятат излишни. В други случаи няма явна причина, поради която законът не урежда подробностите, изисквани от препоръката.

4. Най-общо изглежда, че законите относно регулирането на радиоразпръскването в мнозинството от държавите членки на Съвета на Европа предвиждат достатъчна защита за независимостта на регулативните органи. В някои държави членки обаче възниква проблемът, че правната уредба не защитава независимостта на регулативните органи, както това се изисква от препоръката. По-специално правилата относно назначаването на членовете на тези органи често не предлагат пълна защита срещу политически натиск (вж. по-долу за повече подробности).

Също така има информация, че в някои държави членки държавните органи не спазват правната уредба или се възползват от вратички в правото, за да се намесват в независимостта на регулативните органи (вж. по-долу за повече подробности).

5. В някои държави членки законите се описват като твърде неясни или противоречиви, което затруднява регулативните органи при вземането на последователни и обективни решения. В някои случаи противоречиви и очевидно произволни решения на регулатора са обяснени с факта, че честите промени в законодателството пораждат несигурност относно правната и регулативната уредба, която е в сила в определен момент във времето.

6. Количеството и степента на конкретност на нормите са доста различни в държавите членки. Няма обаче ясна връзка между множествеността на подробностите и независимостта на регулативния орган. Фактически за някои от регулативните органи, които се подчиняват на съвсем ограничен набор от правила, се смята, че на практика действат сравнително независимо. Известна важност се придава на „културата на независимост“ там, където законодателите, правителството и другите участници, уважават независимостта на регулативните органи под контрола на обществото, без това да се изисква изрично от закона.

II. Назначаване, състав и функциониране

7. Според препоръката (вж. Приложението, ч. II, пар. 3) нормите, на които се подчиняват регулативните органи в областта на електронните медии трябва да осигурят тяхната независимост и да ги защитават срещу всякаква намеса, по-специално упражнена от политически и икономически интереси.

8. Повечето от регулаторите в държавите членки на Съвета на Европа са създадени по силата на закона като независими органи. Някои от тях обаче са или органи на изпълнителната власт или органи, подчинени пряко на министър или на министерство. Тези регулатори често зависят в административно отношение от министерството, от което са част и рядко упражняват самостоятелно собствения си бюджет. В някои от посочените случаи органите, за които става дума, успяват според казаното да работят самостоятелно обикновено поради продължително установената практика на независимост или поради подробната регулативна рамка, която съдържа ясни насоки относно техните правомощия. Почти всички органи, които формално не са създадени като автономни агенции, но за които има данни, че функционират независимо на практика, изглежда, че принадлежат към демокрации с продължителни традиции и със сравнително ниско равнище на корупция, където прозрачността на държавните органи най-общо е осигурена и където независимите медии и жизненото гражданско общество държат под непосредствен контрол работата на регулатора.

9. За да гарантира независимостта на членовете на регулативните органи от политически и икономически натиск, препоръката призовава държавите членки да осигурят такава уредба, която да съдържа правила за несъвместимост във връзка с регулаторите, предпазваща членовете им от влиянието на политическата власт или забраняваща им да имат дялове в предприятия на други организации в медийния и близките до него сектори (вж. Приложението към Препоръката, ч. II, пар. 4).

10. В повечето от държавите членки на Съвета на Европа действат правила, които забраняват на членовете на регулативните органи да заемат политическа длъжност; по-малък е броят на държавите, които също така им забраняват да притежават дялове в търговски дружества. Наистина в някои случаи нормите за несъвместимост за членовете на регулативните органи надхвърлят указанията, приложени към препоръката и на членовете не е разрешено да работят в медийния бизнес или да се обвързват с политика в продължение на няколко години след изтичането на мандата им. За да предотвратят прехвърлянето на търговски дялове в медийния бизнес от членовете към членове на семействата им, законът в някои държави членки също така изисква техни близки роднини да се освободят от дялове в медиите. Това изискване се разпростира в определени случаи и до роднини, заемащи политически длъжности. В други държави членки обаче уредбата, която трябва да гарантира независимостта на членовете на регулативните органи, е далече не така задоволителна и в много случаи несъвместимостта не обхваща потенциално конфликтни взаимоотношения или интереси в медийния бизнес или в политиката.

11. В някои държави членки на Съвета на Европа членовете на регулативните органи имат компетентността да решават относно възможния конфликт на интереси на един от тях или членът може да избере да не гласува, ако има риск за намеса на лични интереси в решението. Друга практика е останалите членове да решат да изключат от гласуването член в случай на доказан конфликт на интереси.

12. За да гарантира честността на членовете на регулативните органи, препоръката изисква приемането на правила, които са формулирани така, че да гарантират демократичното и прозрачното назначаване на членовете (вж. Приложението към препоръката, ч. II, пар. 5).

13. В мнозинството от държавите членки на Съвета на Европа членовете на регулативните органи се назначават от парламента или от ръководителите на държавите по предложение на парламента. В някои държави членки, за да се гарантира, че членовете в регулативните органи отразяват социалното и политическото разнообразие, част или

всички от тях са номинирани от неправителствени организации, смятани за представителни за обществото. По-нататък, само в малък брой държави членки законът предвижда обективни критерии за подбор при назначаването на членовете.

В контраст с казаното, в известен брой страни членовете се назначават само по силата на решение на един държавен орган, именно от ръководителя на държавата или от държавна дирекция, често без ясно определени критерии за подбор. Назначаването на членовете на регулатора от ръководителя на държавата и/или от парламента понякога се критикува, като се развива аргументът, че в подобни случаи членството би представило или възпроизвело структури на политическата власт.

14. Често се проявява загриженост, че чрез предлагането или назначаването на органите би могъл да се упражни натиск върху членовете след назначаването им. Фактически в някои държави членки членовете на регулативните органи често са обвинявани, че действат от името на държавния орган, който ги е номинирал или от името на политическата формация, стояща зад издигащата или назначаващата ги власт.

15. За да се избегне използването на освобождаването като средство за политически натиск, препоръката изисква точни правила относно възможността за освобождаване на членовете. Съответно освобождаването би трябвало да е възможно само в случаите на нарушаване на правилата за несъвместимост, съответно споменатата невъзможност да се упражняват функциите като член и повдигането на обвинение (от страна на съда) за тежко криминално престъпление. Необходимо е да се предвиди възможност за обжалване срещу всяко освобождаване (вж. Приложението към препоръката, ч. II, пар. 6 и 7).

16. Докато в мнозинството държави членки съществуват правила относно освобождаването на членовете, те не са ограничени само до изброените основания, уредени от препоръката. В някои държави членки законът разпорежда, че членовете на регулативните органи могат да бъдат освободени, ако са обвинени в извършването на нарушение, но невинаги е уточнено, че това трябва да бъде сериозно нарушение, а не маловажно или административно нарушение.

17. В някои държави членки, за да се избегне използването на процедурите за освобождаване като средство за указване на натиск върху членовете, те не могат да бъдат освобождавани въобще. Тази практика очевидно е дала основания за загриженост в поне една държава членка, където членовете на могат да бъдат държани отговорни и да бъдат освобождавани при вземането на решения за лицензии, за които се смята, че са взети в нарушение на закона.

III. Финансова независимост

18. Друг ключов фактор, чрез който се осигурява независимостта на регулативните органи, са финансовите ангажименти, които според препоръката трябва да бъдат конкретизирани в закона съгласно ясно определен план и съгласно изчислените разходи, необходими за дейността на органите, така че да им позволяват да изпълняват изцяло и независимо функциите си (вж. Приложението към препоръката, ч. III, пар.9 до 11).

19. Мнозинството от държавите членки на Съвета на Европа имат правни разпоредби, които определят източника на финансиране на регулаторите. Противоположно на този подход в поне една четвърт от държавите членки правната уредба не разкрива яснота по този въпрос.

20. Много регулативни органи в държавите членки на Съвета на Европа имат обща практика да получават финансирането си пряко от таксите, за да бъдат независими от решенията на държавните органи. Независимо от това законите на голям брой държави членки уточняват, че регулаторът трябва да се финансира от държавния бюджет. В някои държави членки законът ясно споменава, че държавните органи не трябва да използват своята финансова компетентност за вземане на решения, за да се намесват в независимостта на регулативните органи; в повечето страни обаче, в които регулаторът се финансира от държавния бюджет, няма подобни предпазни мерки, предвидени в закона.

21. В някои държави членки законът разпорежда, че самият регулатор предлага годишния си бюджетен план, който впоследствие трябва да бъде автоматично одобрен от специален държавен орган (или одобрението на подобен орган е формално). В поне една трета от държавите членки на Съвета на Европа обаче не съществуват ясни правила, които да гарантират, че утвърждаването на финансирането на регулативния орган не зависи от усмотрението на някакви други държавни органи.

22. Излиза, че въпреки че съществува закон, който предвижда прилагането на независим финансов план за регулатора, в някои държави членки на Съвета на Европа органите твърдят, че се чувстват заплашени или че са изпитали натиск от страна на правителството, което използва съгласуването на бюджета и/или решенията относно финансирането като лостове в борбата за политическа власт.

Има данни в повече от един случай, че регулаторите в областта на електронните медии, които според закона трябва да бъдат финансово независими, на практика получават приходи от държавата поради съществуването на слаб пазар в сектора или поради обстоятелството, че системата за събиране на такси е неефективна. В поне две държави членки регулативният орган не оповестява публично източника на своите приходи, след провала на системата за събиране на такси.

23. В допълнение много регулатори също така се оплакват, че не получават средствата (по-специално човешките ресурси), за да могат адекватно да изпълняват задълженията си (вж. по-долу за повече подробности).

IV. Правомощия и компетентност

24. Според препоръката законодателят трябва да оправомощи регулатора да приема правилници и указания относно дейността в областта на електронните медии, както и вътрешни правила (вж. Приложението към препоръката, ч. IV, пар. 12).

25. В значителен брой държави членки на Съвета на Европа законът ясно разпорежда, че регулативните органи имат компетентността да приемат правилници и насоки относно дейността на електронните медии, както и вътрешни правила. В поне една четвърт от държавите обаче правната уредба не предвижда подобни правомощия. В поне две държави членки споменатите правомощия фактически изрично се възлагат на друг орган или носител на власт.

26. Основна задача на регулаторите в областта на електронните медии трябва да бъде издаването на лицензии. Главните условия и критерии, според които се издават и подновяват лицензиите на операторите, трябва да бъдат ясно определени в закона.

Правилата, които уреждат лицензионната процедура трябва да бъдат ясни и точни и трябва да се прилагат по открит, прозрачен и безпристрастен начин, като решенията се обявяват публично. Търговете също трябва да са публични, при тях трябва да бъдат определени редица условия, на които да отговарят кандидатите и които да конкретизират съдържанието на лицензията (вж. Приложението към препоръката, ч. IV, пар. 13 до 17).

27. Споменатите по-горе изисквания са напълно изпълнени в някои държави членки на Съвета на Европа и отчасти в много от тях. По-специално повечето от регулативните органи в държавите членки на Съвета на Европа са компетентни да издават лицензии за радиоразпръскване. По-нататък, законодателството на не по-малко от девет държави членки не успява ясно да определи главните условия и критерии за издаване и подновяване на лицензиите на електронните медии.

28. В почти половината от държавите членки на Съвета на Европа тръжните процедури са недостатъчно детайлизирани. Излиза, че в поне 18 държави членки няма правни разпоредби, които да изискват публичност на процедурата по издаването на лицензии. В сравнителен брой страни законът не уточнява какви ще бъдат критериите за подбор, на които да отговарят кандидатите. В почти всяка една от две държави членки законът или мълчи, или не урежда достатъчно конкретно съдържанието на условията на лицензията.

29. Въпреки че лицензионните решения често са подложени на критика, повечето от

регулативните органи изглежда издават лицензии по начин, който съответства на препоръката. Независимо от това в някои държави членки на Съвета на Европа се твърди, че на процедурата по издаване на лицензии ѝ липсва прозрачност, тя е произволна или е политически пристрастна. Твърди се, че в много случаи това се дължи на липсата на правилници и критерии за подбор при издаването на лицензии, а честите промени в закона очевидно допринасят за объркването.

30. В допълнение някои регулатори не могат да приложат закона, когато определят лицензиите, защото правилата не са ясни по отношение на разпределението на правомощията в лицензионния процес или защото регулативните органи нямат власт и/или финансови средства, за да създадат и да прилагат ефективна лицензионна система.

31. Друга съществена функция на регулативните органи трябва да бъде контролът върху изпълнението на поетите ангажименти и задължения от страна на операторите. Регулаторите трябва да имат възможността да налагат санкции в случаи на нарушения. Санкциите трябва да са определени в закона и трябва да започват с предупреждение (вж. Приложението към препоръката, ч. IV, пар. 18 до 23).

32. Законите в почти всички държави членки на Съвета на Европа предвиждат, че независим орган контролира спазването на закона и на лицензионните условия от страна на операторите. Тази задача обикновено е възложена на регулатора, който издава лицензиите, въпреки че в някои страни законът създава за целта отделен независим орган. Има обаче държави членки, в които на органите, намиращи се под пряката власт на или отчитащи се пред държавни органи, са предоставени контролни задължения.

33. Едва ли всеки един от законите в държавите членки разпорежда ясно, че контролът трябва да бъде провеждан само след излъчването на програмите, въпреки че практиката в широка степен съвпада с това изискване.

34. В повечето държави членки регулативните органи са оправомощени да налагат санкции, както е предписано от закона. В поне седем държави членки обаче или няма разпоредби относно органа, който ще налага санкции, или тази функция се упражнява от държавни органи или власти.

Много държави членки се предвидили подробностите относно санкциите, които могат да бъдат налагани в случаи на нарушения на закона или на изискванията на лицензиите. Най-леката мярка обаче невината е предупреждението. Освен това в малък брой държави членки законът не съдържа детайли относно възможните санкции.

Би могло да се добави, че само в около една четвърт от държавите членки на Съвета на Европа законът изрично разрешава на контролните органи да разглеждат жалбите на трети лица във връзка с дейността на операторите.

35. Почти всички регулатори в държавите членки на Съвета на Европа са задължени по закон да контролират спазването на лицензионните условия. Много от тях изпълняват правомощията си успешно в продължение на много години, като тълкуват и развиват лицензионните условия, в някои случаи в сътрудничество с операторите, за да могат най-добре да защитят нормите, определени в националното законодателство. За значителен брой органи обаче, се твърди, че упражняват недостатъчен контрол или не контролират въобще, тъй като не разполагат с необходимите финансови и човешки ресурси за това.

36. В някои случаи регулаторите са обвинявани, че прилагат санкциите произволно или непоследователно. Нещо повече – в няколко страни има оплаквания, че санкциите са твърде тежки или твърде леки, мотивирани от архаични морални идеи или обосновани политически. Това очевидно се дължи на неясни лицензионни условия или изисквания към операторите, като регулаторите са несигурни в тълкуването им. Изтъква се и аргументът, че някои регулативни органи нямат политическа подкрепа или не са им предоставени средства за налагане на санкции.

V. Отговорност

37. В заключителната си част (вж. Приложението към препоръката, ч. V, пар. 25 до 27), препоръката заявява, че регулативните органи трябва да бъдат отговорни пред публиката за своята дейност, например чрез публикуването на годишни доклади. Препоръката подчертава също така, че тези органи трябва да вземат решенията си публично и трябва да бъдат контролирани относно законността на действията си и правилността и прозрачността на финансите си.

38. В много държави регулативните органи се отчитат пред държавни органи или власти, например пред парламента, предържавния глава или пред одитните институции. Противоположно на това положение само в някои случаи съгласно закона регулаторите в областта на електронните медии се отчитат пред публиката. Като имаме предвид казаното, в поне осем държави членки на Съвета на Европа законът ясно изисква регулаторите да вземат решенията си публично, докато много други законодателства мълчат по въпроса.

В поне осем държави членки, в които законът предписва, че регулативните органи се отчитат пред държавни органи или пред публиката, правната уредба не уточнява ясно, че тези органи могат да бъдат контролирани само по отношение на законността на извършваната от тях дейност, както и на правилността и прозрачността на финансовите им действия. Освен това в някои държави членки регулативните органи не са отговорни пред никого съгласно закона.

39. В приблизително половината от държавите членки на Съвета на Европа законът предписва, че решенията на медийния регулатор подлежат на обжалване (обикновено от съда). В други държави членки обаче решенията не могат да бъдат оспорвани пред съдилищата.

40. Мнозинството от регулативните органи в държавите членки на Съвета на Европа публикуват решенията си в годишни доклади. В някои страни, където регулаторите се отчитат по закон пред парламента и/или предържавния глава, се твърди, че годишните доклади се отхвърлят и органите се разпускат не по обективни, а по политически причини.

[1](#) Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Programme (2005) "Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence". [2](#) По-специално обзорния доклад "The Independence of Regulatory Authorities" (Независимостта на регулативните органи), подготвен от секретариата на EPRA за 25та среща на EPRA, Прага, 16-18 май 2007, doc EPRA/2007/02.