

Брюксел, 28 ноември 2025 г.
(OR. en)

15992/25

AUDIO 125
DISINFO 104
DIGIT 254
MI 964
FREMP 360
COMPET 1241
EDPS 10
DATAPROTECT 313
JAI 1792
SERVICES 83
POLGEN 213
INST 410

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
Относно:	Заклучения на председателството относно достъпа до надеждни новини като част от европейския щит за демокрация

След заседанието на Съвета по образование, младеж, култура и спорт от 28 ноември 2025 г. приложено се изпраща на делегациите текстът на заключенията на председателството, който беше подкрепен от 26 делегации.

Заклучения на председателството относно достъпа до надеждни новини като част от европейския щит за демокрация

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВОТО НА СЪВЕТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

КАТО ПРИПОМНЯ, ЧЕ:

1. Достъпът до надеждни новини е основна предпоставка за функционирането на нашите демокрации. Следователно новинарските медии, работещи под редакционна отговорност и в съответствие с професионалните и етичните журналистически стандарти, играят важна демократична роля за опазването на информационната сфера, осигуряването на достъп до надеждни новини и отстояването на жизнеспособни и устойчиви демокрации.
2. Защитата на свободата на медиите и медийният плурализъм са стълбове на демокрацията и на правовата държава и играят съществена роля за улесняване на свободата на словото и правото на информация, както и за насърчаване на открит демократичен дискурс.
3. Чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство (FIMI) и дезинформацията пораждат широко разпространени, сложни и сериозни обществени предизвикателства¹, които трябва да бъдат преодоляни, наред с другото, чрез проактивно насърчаване на устойчива сфера на надеждни, плуралистични и достъпни медии. В същото време невярната информация², разпространявана без недобросъвестни намерения и пряка отговорност, представлява друго все по-често срещано предизвикателство за новинарската и информационната сфера, което се изостря от нови, често цифрови модели на разпространение и потребление.

¹ Отчетени по време на наскоро проведените обсъждания в рамките на Световния ден на свободата на печата за 2025 г. под егидата на ЮНЕСКО и в 20-ото издание на Световния доклад за глобалните рискове за 2025 г. на Световния икономически форум.

² Вж. например [доклада на ERGA от 2020 г.](#), озаглавен Notions of Disinformation and Related Concepts (Понятия за дезинформация и свързани концепции), Група на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги.

4. Новинарският сектор и по-широката информационна сфера са подложени на все по-голям натиск. Това се дължи на няколко фактора, които често са взаимосвързани и спрямо които трябва да бъдат предприети мерки, за да се насърчат надеждните новини, като например:
- а) Цифрови предизвикателства – при които онлайн платформите, контролиращите достъпа предприятия, включително търсачките, и основаното на алгоритми съдържание оказват огромно въздействие върху съществуващите медийни бизнес модели и приходите от реклама. Същото се отнася и за услугите в областта на изкуствения интелект (ИИ), които предоставят нови възможности, но представляват и предизвикателство, тъй като все по-често генерират подобно на новини съдържание и правят резюмета и новинарски прегледи без ясна редакционна отговорност и вероятно въз основа на защитено с авторско право съдържание. Това създава необходимост едновременно от иновации и адаптиране на пазара, както и от усилия за гарантиране на по-равнопоставени условия на конкуренция, така че да не се подкопава достъпът до надеждна информация и доверието в журналистическото съдържание.
 - б) Появата на участници в медийната среда, като например създателите на онлайн съдържание (наричани също „инфлуенсъри“), които произвеждат и разпространяват свързано с новини съдържание. В някои случаи тези участници вече са класифицирани като доставчици на медийни услуги, но е възможно спрямо тях да не се прилагат последователно същите правила, които се прилагат за традиционните медии, въпреки че често имат същия или по-широк обхват и въздействие, по-специално върху по-младата аудитория;
 - в) Геополитически предизвикателства – при които злонамерени субекти виждат все по-голям потенциал за отслабване и дискредитиране на демократичния дискурс, критичното мислене и усещането за споделено доверие в нашите общества.

5. Въздействието на цифровите предизвикателства е особено значимо за малките, независими, включително търговски, местни и регионални, доставчици на новинарски медийни услуги и новинарски медийни услуги, особено в по-малките общности и на по-слабо разпространените езици.
6. Географски обособени новинарски пустини могат да възникнат, когато достъпът до местно създадено новинарско съдържание е ограничен или изобщо липсва, докато демографското, социалното и поколенческото разделение може да повлияе на начина, по който различните групи достигат до надеждни източници на новини и взаимодействат с тях. В същото време други фактори, като например нарастващата поляризация вследствие на базирани на взаимодействие алгоритми, кампаниите за FIMI и разпространението на изкуствено генерирано или непроверено съдържание, също допринасят за разделението при медийното потребление и доверието в журналистическото съдържание.

ОТЧИТА, ЧЕ:

7. През последните години Европейският съюз е предприел редица стъпки за разработване на регулаторна рамка за съвременните медийни услуги, която да отразява в по-голяма степен настоящите предизвикателства и да предоставя подходящи инструменти в цифров контекст. Тази рамка включва по-специално Европейския акт за свободата на медиите (ЕАСМ)³ и преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ)⁴. Включва още Акта за цифровите услуги⁵, Акта за цифровите пазари⁶, Директивата относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар⁷ и Акта за изкуствения интелект⁸ като важни инструменти за регулиране на по-широката цифрова сфера. Това има много значими последици за медийния сектор и за информационната екосистема. Директивата за борба със стратегическите съдебни производства, насочени срещу публично участие⁹, допринася допълнително за защитата на журналистите и медиите срещу злоупотреби с предявяването на съдебни искове. Инструментите за съвместно регулиране, като например кодексите за поведение съгласно Акта за цифровите услуги във връзка с дезинформацията и борбата с речта на омразата онлайн, също могат да играят важна роля за търсенето на отговорност от платформите за разпространението на подвеждащо и вредно съдържание, допринасящо за системни рискове, например в контекста на избори. Тези инструменти обаче трябва да бъдат редовно оценявани, за да се гарантира тяхната ефективност на практика.

³ Регламент (ЕС) 2024/1083 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 г. за създаване на обща рамка за медийните услуги на вътрешния пазар и за изменение на Директива 2010/13/ЕС (Европейски акт за свободата на медиите) (ОВ L, 2024/1083, 17.4.2024 г.).

⁴ Директива (ЕС) 2018/1808 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги (Директива за аудио-визуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 69).

⁵ Регламент (ЕС) 2022/2065 на Европейския парламент и на Съвета от 19 октомври 2022 г. относно единния пазар на цифрови услуги и за изменение на Директива 2000/31/ЕО (Акт за цифровите услуги) (ОВ L 277, 27.10.2022 г., стр. 1).

⁶ Регламент (ЕС) 2022/1925 на Европейския парламент и на Съвета от 14 септември 2022 г. за достъпни и справедливи пазари в цифровия сектор и за изменение на директиви (ЕС) 2019/1937 и (ЕС) 2020/1828 (Акт за цифровите пазари) (ОВ L 265, 12.10.2022 г., стр. 1).

⁷ Директива (ЕС) 2019/790 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно авторското право и сродните му права в цифровия единен пазар и за изменение на директиви 96/9/ЕО и 2001/29/ЕО (ОВ L 130, 17.5.2019 г., стр. 92).

⁸ Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 г. за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект и за изменение на регламенти (ЕО) № 300/2008, (ЕС) № 167/2013, (ЕС) № 168/2013, (ЕС) 2018/858, (ЕС) 2018/1139 и (ЕС) 2019/2144 и директиви 2014/90/ЕС, (ЕС) 2016/797 и (ЕС) 2020/1828 (ОВ L, 2024/1689, 12.7.2024 г.).

⁹ Директива (ЕС) 2024/1069 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 г. относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни искове или съдебни производства, с които се злоупотребява (ОВ L, 2024/1069, 16.4.2024 г.), придружена от Препоръка 2022/758 на Комисията от 27 април 2022 г. относно защитата на журналистите и защитниците на правата на човека, които се ангажират с участието на обществеността, от стратегически съдебни производства.

8. Въпреки че с ДАВМУ определението за редакционна отговорност беше въведено в правото на ЕС, то беше утвърдено и допълнително разширено с ЕАСМ. Съгласно ЕАСМ за доставчиците на медийни услуги се предвиждат едновременно определени задължения и права, включително по-специално нови гаранции съгласно член 18 за защита на редакционното съдържание от ограничения или спиране на съдържание без достатъчно основания от страна на доставчиците на много големи онлайн платформи.
9. Редакционната отговорност, независимостта и прозрачността по отношение на собствеността, както и професионалните и етичните стандарти са определящи характеристики на надеждните новини. Никое позоваване на надеждни новини в настоящите заключения не предполага наложено на държавно равнище определение или намеса в независимостта на доставчиците на новинарски медийни услуги. Вместо това надеждните новини трябва да се разбират като новинарско медийно съдържание, създадено от доставчици на медийни услуги, които носят редакционна отговорност и подлежат на отчитане в съответствие с професионалните и етичните журналистически стандарти при спазване на приложимото право. Когато е уместно, това включва също стабилни механизми за съвместно регулиране или саморегулиране, уреждащи редакционните стандарти, които в много държави членки са разработени на необходимата дистанция от правителствено влияние с оглед на утвърждаването на свободата на медиите и редакционната независимост.

10. Ролята на обществените медии за осигуряване на универсален достъп до надеждно новинарско съдържание както в традиционните, така и в цифровите медийни платформи, трябва да бъде защитена. Независимите и ползващи се с широко доверие обществени медии изпълняват ролята на гражданска гаранция и социален стълб, особено по време на криза и нестабилност.
11. Например в заключенията си относно оценка на правната рамка за аудио-визуалните медийни услуги и услугите на платформите за споделяне на видеоклипове¹⁰ и в заключенията си относно гарантирането на свободна и плуралистична медийна система¹¹ Съветът вече подчерта необходимостта от устойчив медиен сектор, съгласувано регулиране и достъп до надеждна информация като част от демократичната инфраструктура.
12. Неотдавна Европейската комисия също предприе важни стъпки в тази област, например Съобщението на Комисията „Европейските медии в цифровото десетилетие: План за действие в подкрепа на възстановяването и трансформацията“¹², Плана за действие за европейската демокрация, както и други инициативи на Комисията.

¹⁰ C/2025/2954.

¹¹ 2020/C 422/08.

¹² COM(2020) 784 final.

ПРИВЕТСТВА:

13. Инициативата на Европейската комисия да стартира европейски щит за демокрация, чиято цел е, наред с другото, да насърчава участието в демократичния живот и ангажираността с него и по-специално да допринесе за устойчивост, свобода, независимост и плурализъм в медийния сектор при пълно зачитане на основните права и демократичните ценности.
14. Ангажиментът, заложен в приоритетите на Европейската комисия за периода 2024 – 2029 г., за надграждане, гарантиране и укрепване на надежден, независим, плуралистичен и устойчив медиен сектор и за увеличаване на подкрепата и защитата на независимите журналисти в рамките на Европейския съюз. В този контекст се взема под внимание и новата Програма за устойчивост на медиите, обявена от председателя на Комисията в нейната реч за състоянието на Европейския съюз, като същевременно се приветства възможността за обсъждане на най-добрите начини за подкрепа на независимата журналистика и медийната грамотност.
15. Стартирането на Европейския съвет за медийни услуги (ЕСМУ), създаден в рамките на законодателния акт за свободата на медиите, който заменя и наследява своя предшественик, Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA), за насърчаване и поддържане на свободен и плуралистичен медиен сектор в целия ЕС.

ПРИКАНВА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ И ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ, В РАМКИТЕ НА СЪОТВЕТНИТЕ ИМ ОБЛАСТИ НА КОМПЕТЕНТНОСТ:

16. Да проучат начини за изясняване на приложимостта и обхвата на редакционната отговорност, както е определено в Директива за аудио-визуалните медийни услуги и в законодателния акт за свободата на медиите и във връзка с подобни понятия за медийна отчетност. Целта е да се гарантира достъп до надеждна новинарска информация и спазване на журналистическите стандарти и, когато е уместно, да се разшири използването на редакционната отговорност, така че да обхване нови участници, разпространяващи новини или подобно на новинарско съдържание, като например създателите на онлайн съдържание, които да бъдат насърчени да упражняват надеждно редакционната си отговорност. Разширяването или насърчаването на използването на редакционна отговорност сред съответните участници също с цел по-добро отразяване на цифровата реалност може да допринесе за създаването на положителни стимули за създаването и разпространението на надеждни новини, без да се излагат на риск свободата и независимостта на медиите.
17. Да проучат дали настоящите системи за отчетност са достатъчни за новите цифрови услуги, които подбират новинарско съдържание, включително системите с ИИ, и дали настоящите задължения за надлежна проверка обхващат адекватно търсачките и онлайн платформите. Тези услуги може да не са пряко свързани със създаването на новини и медийно съдържание и да не носят отговорност за него, като тяхното съдържание често се генерира от потребители и алгоритми. Те обаче продължават да упражняват централен контрол на информационния достъп и играят все по-важна роля в разпространението на съдържание, а в някои случаи и в създаването му. Това оказва въздействие върху медийния плурализъм, свободата на мнение и изразяване, достъпа до независими и надеждни новини, появата на местни новинарски пустини и, в крайна сметка, върху демократичните процеси.

18. Да обмислят начини за гарантиране на еднакви условия на конкуренция на онлайн платформите и конкретни участници в медийната среда спрямо редакционно отговорните новинарски медийни услуги, за да се допринесе за по-устойчив, независим, плуралистичен и свободен медиен сектор. Особено внимание следва да се обърне на гарантирането на справедливо регулаторно третиране на надеждните и редакционно отговорни новинарски медии, за да се предотвратят всякакви неблагоприятни конкурентни условия. Постигането на еднакви условия на конкуренция може да включва рационализиране на законодателството с цел намаляване на неравномерните изисквания и административната тежест, като същевременно се поддържат последователни регулаторни стандарти. Същевременно трябва да се положат усилия да се гарантира, че правилата и другите мерки са последователни и прозрачни и че тяхното взаимодействие е добре дефинирано, за да се осигури ефективно и съгласувано прилагане и изпълнение. Тези цели следва също да продължат да заемат централно място във връзка с всички предстоящи оценки на съответната законодателна рамка, например Директивата за аудио-визуалните медийни услуги.
19. Да продължат да оценяват въздействието върху медийния плурализъм и редакционната независимост на доставчиците на медийни услуги, когато предлагат нови законодателни, регулаторни или административни мерки, като вземат предвид разпоредбите на член 21 от законодателния акт за свободата на медиите.
20. Редовно да следят посочените по-горе правни актове, изпълнението, плановете за действие, заключенията на Съвета и другите имащи отношение документи и политически решения, за да оценяват непрекъснато необходимостта от по-нататъшни действия, рационализиране и съгласуваност.
21. Да извършват наблюдение и оценка на действащите правила в областта на авторското право, приложими за журналистическото съдържание, като например печатни публикации, в контекста на развитието на пазара, цифровите платформи и технологиите в областта на ИИ. В това следва да се вземе предвид подходящото включване на гледните точки на носителите на права и би могло да бъде разгледано в контекста на предстоящата оценка на Директивата за цифровия единен пазар.

22. Да подобрят наличността и достъпа до средства за подкрепа на медиите както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки, и да гарантират, че те са достъпни и за доставчиците на надеждни, независими и редакционно отговорни новини, журналистическо съдържание и по-специално местни новинарски организации, без да се излага на риск независимостта на медиите. Това би могло да включва преглед на прилагането на правилата за държавна помощ, включително, когато е целесъобразно, Общия регламент за групово освобождаване в съответствие с неотдавнашните заключения на Съвета¹³.
23. Да насърчават начини за подкрепа на медийни проекти в целия ЕС, като например трансгранични медийни платформи и други форми на сътрудничество между независими и обществени медии, които предоставят точни и надеждни новини и представят богатото и разнообразно културно и езиково наследство на Европа. Такива проекти биха могли да допринесат за създаването на европейска публична сфера в рамките на ЕС, да се превърнат в надеждни европейски гласове в света и да бъдат ценен актив в борбата срещу дезинформацията и невярната информация.
24. Да проучат начините за осигуряване на възможно най-добри условия за свободна, независима и плуралистична новинарска медийна среда в рамките на конкурентен пазар, така че доставчиците на медийни услуги да могат да установят устойчиви бизнес модели или да направят необходимите корекции. Това е особено важно, като се има предвид, че големите технологични платформи придобиват все по-голям дял от приходите от реклама, а технологиите в областта на ИИ и генерираното от ИИ съдържание могат да застрашат съществуващите бизнес модели, тъй като се възползват от новинарско съдържание на европейските медийни услуги, без да допринасят за създаването на такова съдържание.
25. Да улеснят иновативните начини за укрепване на ориентираните към реклами бизнес модели на доставчиците на надеждни новини и да проучат как това взаимодейства с по-широкото право на ЕС. Например чрез разглеждане на начините, по които законодателният акт за свободата на медиите, Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, Актът за цифровите пазари и правилата в областта на конкуренцията могат да допринесат и да улеснят конкурентоспособността и достъпността на онлайн рекламните услуги за всички участници във веригата за създаване на стойност, включително редакционните медии. В това отношение продължава да е важно да се обърне внимание на поведението на самооблагодетелстване на контролиращите информационния вход, както и да се проучи необходимостта от изисквания за оперативна съвместимост между рекламните услуги.

¹³ C/2025/2954.

26. Да проучат начини за насърчаване и популяризиране на рекламни практики, които допринасят за икономическата устойчивост на новинарския сектор при пълно зачитане на редакционната независимост. Това следва да се направи, без да се създават тежести или изисквания за оповестяване.
27. Да продължат да защитават и укрепват независимостта и ролята на обществените медии, да насърчават сътрудничеството и да гарантират, че тези медии могат да останат значими и присъстващи в цифровото пространство, като признават колко е важно обществените медии да могат да публикуват в цифров формат и в различни други формати за публикуване в рамките на европейското законодателство в областта на държавните помощи и конкуренцията и в съответствие с него. Ако е необходимо, да преценят дали настоящите правила за държавна помощ все още са подходящи за отчитането на цифровата реалност, присъствието и трайното значение на обществените медии днес за задоволяване на демократичните, социалните и културните потребности.
28. Да позволяват и, когато е целесъобразно, насърчават достатъчната видимост на медийните услуги от общ интерес, както е предвидено например в член 7а от Директива за аудио-визуалните медийни услуги, включително на онлайн платформите и цифровите интерфейси, които контролират или управляват достъпа до надеждни новини и тяхната видимост. Тези мерки биха могли да допринесат за борбата с дезинформацията и чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство и да спомогнат да се гарантира, че потребителите имат по-лесен достъп до разнообразна, висококачествена и надеждна информация, включително местни новини, относно техните услуги.
29. Внимателно да проучат начините, по които мерките за видимост могат да бъдат ефективно прилагани в един все по-цифровизиран и трансграничен контекст, без да се излагат на риск националните компетентности или независимостта на медиите и без да се създава ненужна тежест за доставчиците. Едно от възможните бъдещи действия би могло да бъде държавите членки, на доброволна основа, да обменят най-добри практики относно начините, по които мерките за видимост, включително свързаните с тях технически стандарти, могат да бъдат оптимизирани и лесно приети по сходен начин в различните държави членки, с потенциал да допринесат и за текущата оценка на Директива за аудио-визуалните медийни услуги.

30. В сътрудничество с медийния сектор да подкрепят инструменти и усилия за това хората, рекламодателите, доставчиците на услуги и онлайн платформите да могат лесно да разпознават съдържанието от надеждни и редакционно отговорни новинарски медии. Това може да се постигне например чрез повишаване на медийната и цифровата грамотност, наличието на журналистическо обучение, както и осведомеността за стойността на точната и надеждна информация. Тези мерки биха могли да допринесат за засилване на предварителното разобличаване, разобличаването и проверката на фактите, но следва да бъдат в съответствие с професионалните и етичните журналистически стандарти, редакционната отговорност и независимост, както и със задълженията за прозрачност на собствеността върху медиите, за да се гарантира здравословна информационна екосистема.
31. Да насърчават доставчиците на новинарски медийни услуги да популяризират ясното посочване на авторството на медийното съдържание, като например практикуването на авторска онлайн журналистика, без да се излага на риск независимостта на медиите или безопасността на журналистите. Това би могло да функционира като средство за засилване на прозрачността, отчетността и общественото доверие в журналистиката, както и защитата на авторското право, като същевременно се подкрепя обозначаването като средство за разпознаваемост на генерираното от ИИ съдържание.
32. Да продължат да предприемат последващи действия и да обменят мнения във връзка с политическите ангажменти, поети в заключенията на Съвета от 2020 г.¹⁴ и в заключенията на Съвета от 2024 г.¹⁵, за подкрепа на действия за медийна грамотност, които се борят с невярната информация и дезинформацията и укрепват устойчивостта във всички възрастови и уязвими групи, особено малолетните и непълнолетните лица. Това би могло да включва мерки за повишаване на обществената осведоменост относно рисковете, свързани с използването на услуги с ИИ за намиране на новинарско съдържание, и относно значението на проверката на информацията преди споделянето ѝ в социалните медии, особено за ползвателите със значителна аудитория. В този контекст да подкрепят, изпълняват или насърчават инициативи за откриване и обозначаване на генерирано и манипулирано с ИИ съдържание в съответствие със съответните разпоредби на Акта за ИИ.

¹⁴ Заключения на Съвета относно медийната грамотност в постоянно променящия се свят, ОВ С 193, 9.6.2020 г., стр. 23.

¹⁵ Заключения на Съвета относно демократичната устойчивост: защита на изборните процеси от външно вмешателство, 10119/24.

33. Да подобряват знанията и обществената осведоменост относно чуждестранно манипулиране на информация и вмешателство и процесите на дезинформация, например чрез мултидисциплинарни изследвания, събиране на данни за моделите на потребление на медиите и други дейности за повишаване на осведомеността. В този контекст биха могли да се използват или усъвършенстват съществуващите структури като Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO) и европейските мрежи от проверители на факти.
34. Да гарантират, че медийната политика е интегрирана в обсъждането на по-широките геополитически въпроси и политиките в областта на цифровите технологии, за да се защитят нашите демокрации и да се дадат повече права на гражданите и да се укрепи тяхната устойчивост, тъй като достъпът до надеждни новини е основна предпоставка за функционирането на тези демокрации. Това може да се направи например, като се вземат предвид ролята и последиците за медиите при формулирането на по-широки цели и стратегии на политиката, като същевременно се запази пълното зачитане на свободата на медиите и редакционната независимост.
-