

Bruksela, dnia 3.12.2020 r.
COM(2020) 790 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji

„Unia Europejska to nie tylko partie i polityka, zasady lub regulacje, rynki czy waluty. Istotą Unii Europejskiej są przede wszystkim ludzie i ich aspiracje. Ludzie, którzy stają ramieniem w ramię. Dla ich wolności, dla ich wartości, po prostu dla lepszej przyszłości”.

Przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen, 27 listopada 2019 r.

1 WPROWADZENIE

Demokracja, praworządność i prawa podstawowe to fundamenty, na których opiera się Unia Europejska. Demokracja jest podstawową wartością europejską i warunkiem wstępnym członkostwa w UE. Obywatele Unii postrzegają demokrację, prawa człowieka i praworządność jako jej najważniejszy atut¹.

Demokracja umożliwia obywatelom kształtowanie prawa i polityki publicznej na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Wymaga zabezpieczeń, mechanizmów kontroli i równowagi oraz instytucji, które wypełniają swoje role i przestrzegają zasad pluralistycznej debaty demokratycznej. Aby uczestnictwo obywateli było znaczące, muszą oni również mieć możliwość wyrażania swoich własnych opinii – powinni mieć możliwość podejmowania decyzji wyborczych w przestrzeni publicznej, w której można swobodnie wyrażać różnorodne poglądy, a wolne media, środowisko akademickie i społeczeństwo obywatelskie mogą odgrywać swoją rolę w pobudzaniu otwartej debaty, wolnej od szkodliwej ingerencji, zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Demokracja może prosperować tylko w atmosferze, w której przestrzega się zarówno wolności informacji, jak i wolności wypowiedzi, zgodnie z Kartą praw podstawowych, umożliwiając wszystkim wyrażanie swoich poglądów, niezależnie od tego, jak krytyczne jest ich stanowisko wobec rządów i osób sprawujących władzę.

Demokracji nie można brać za pewnik – należy ją aktywnie wspierać i bronić. Ostatnie czasy pokazały odnowę społecznego zaangażowania politycznego i zwiększoną frekwencję w wyborach, ale – podobnie jak w wielu miejscach na świecie – także w UE i jej państwach członkowskich demokracja stoi przed wyzwaniem: rosnącym ekstremizmem i polaryzacją, a także poczuciem dystansu między ludźmi a ich wybranymi przedstawicielami². Nasze demokratyczne systemy i instytucje są w ostatnich latach coraz częściej obiektem ataków³. Uczciwość wyborów jest zagrożona, pogorszyła się sytuacja dziennikarzy i społeczeństwa obywatelskiego, a także odnotowano zorganizowane wysiłki na rzecz rozpowszechniania fałszywych i wprowadzających w błąd informacji oraz manipulowania wyborcami, w tym przez podmioty zagraniczne. Te same swobody, do których utrzymania dążymy, takie jak wolność wypowiedzi, są w pewnych przypadkach wykorzystywane do wprowadzania w błąd i manipulowania. Pandemia COVID-19 uwypukliła stojące przed demokracją wyzwania: nadzwyczajne środki podjęte w celu zaradzenia temu bezprecedensowemu

¹ Specjalne badanie Eurobarometr 479, *Przyszłość Europy* (październik–listopad 2018 r.). Zdaniem 34 % respondentów są to wartości nadrzędne wobec siły gospodarczej, przemysłowej i handlowej (31 %) oraz poziomu życia obywateli UE (25 %).

² Zob. np. *The Global State of Democracy 2019 Report* [raport o stanie demokracji na świecie z 2019 r.], (2019) Międzynarodowy Instytut Demokracji i Pomocy Wyborczej.

³ Wytoczne polityczne przewodniczącej Komisji Ursuli von der Leyen, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

kryzysowi w dziedzinie zdrowia publicznego wpłynęły na proces polityczny i w niektórych miejscach wywołały obawy dotyczące wpływu na demokrację⁴.

Europejski plan działania na rzecz demokracji ma na celu wzmocnienie odporności demokracji państw UE w obliczu wyzwań i zajęcie się dziedzinami, w których nasze systemy i obywatele są najbardziej podatni na zagrożenia. Prace te muszą być prowadzone na szczeblu unijnym i krajowym przy pełnym poszanowaniu podstawowych praw i wolności zapisanych w Traktatach i Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a także w krajowych i międzynarodowych przepisach dotyczących praw człowieka.

Jednocześnie UE nie tylko dba o ochronę demokracji w obrębie swoich granic, ale także – ze względu na coraz większą presję wywieraną na demokrację, praworządność i prawa człowieka na świecie – aktywnie działa na rzecz ochrony, inspirowania i wspierania demokracji na całym świecie⁵. Wyzwania związane z funkcjonowaniem demokracji mają charakter globalny, a we wspólnym interesie światowych demokracji leży współpraca na rzecz rozwiązania tych problemów. Na szczeblu UE wymaga to spójnego podejścia do działań wewnętrznych i zewnętrznych. Sposób, w jaki wspieramy i umacniamy nasze demokratyczne podstawy w Unii i państwach członkowskich, wpływa na siłę naszych działań zewnętrznych. W niniejszym planie działania Komisja proponuje skoncentrować się na prawach i wolnościach jednostki, na przejrzystości i rozliczalności, która mogłaby również posłużyć za przykład podejścia do globalnych wyzwań dla demokracji oraz za podstawę budowania partnerstwa z demokracjami o podobnym nastawieniu.

Transformacja cyfrowa naszych demokracji

Rewolucja cyfrowa zmieniła demokratyczną politykę. Obecnie kampanie polityczne prowadzone są nie tylko w najbliższym otoczeniu, na billboardach, falach radiowych czy ekranach telewizyjnych, ale także w internecie. Kanał ten daje podmiotom politycznym nowe możliwości dotarcia do wyborców. Stwarza również nowe możliwości aktywności obywatelskiej, ułatwiając niektórym grupom – zwłaszcza młodym ludziom – dostęp do informacji i udział w życiu publicznym i demokratycznej debacie.

Szybki rozwój kampanii internetowych i platform internetowych wytworzył jednak także nową podatność na zagrożenia i utrudnił zachowanie uczciwości wyborów, utrzymanie wolnych i pluralistycznych mediów oraz ochronę procesu demokratycznego przed dezinformacją i innymi formami manipulacji. Cyfryzacja utworzyła nowe sposoby finansowania podmiotów politycznych z niekontrolowanych źródeł, krytyczna infrastruktura wyborcza może stać się celem ataków cybernetycznych, dziennikarze doświadczają w internecie nękania i mowy nienawiści, a fałszywe informacje i polaryzujące wiadomości szybko rozpowszechniają się w mediach społecznościowych, m.in. poprzez skoordynowane kampanie dezinformacyjne. Wpływ niektórych z tych zjawisk jest spotęgowany stosowaniem nieprzejrzystych algorytmów kontrolowanych przez powszechnie stosowane platformy komunikacyjne.

⁴ Komisja Wenecka (2020 r.), Sprawozdanie okresowe na temat środków podjętych w państwach członkowskich UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe (przyjęte 8 października 2020 r.).

⁵ Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024” (JOIN(2020) 5 final z 25 marca 2020 r.), w którym potwierdzono zobowiązanie UE do propagowania i ochrony demokracji na całym świecie.

Transformacja cyfrowa stanowi wyzwanie dla naszej europejskiej kultury demokratycznej, w całej jej różnorodności. Istniejące zabezpieczenia zapewniające przejrzystość oraz równość zasobów i czasu antenowego podczas kampanii wyborczych nie są dostosowane do środowiska cyfrowego. Narzędzia kampanii internetowych zwiększyły siłę ich oddziaływania, łącząc dane osobowe i sztuczną inteligencję z profilowaniem psychologicznym i złożonymi technikami mikrotargetowania⁶. Niektóre z tych narzędzi, takie jak przetwarzanie danych osobowych, są regulowane prawem UE. Inne są jednak obecnie regulowane głównie na podstawie warunków świadczenia usług przez przedsiębiorstwa i mogą nie podlegać krajowym lub regionalnym regulacjom, ponieważ są stosowane spoza terytorium danej jurysdykcji. Obawy dotyczące przejrzystości i rozliczalności platform internetowych potęgują wyzwanie, jakim jest egzekwowanie przepisów. Platformy internetowe mogą zarówno prowadzić działalność związaną z mediami informacyjnymi, jak i pełnić funkcję strażników internetowych wiadomości, nie podlegając jednak tym samym przepisom krajowym i standardom zawodowym.

Wzmocnienie odporności demokratycznej

Niniejszy plan działania jest skierowany do instytucji UE, rządów i parlamentów krajowych – które ponoszą główną odpowiedzialność za zapewnienie należytego funkcjonowania demokracji – a także innych organów krajowych, partii politycznych, mediów i społeczeństwa obywatelskiego oraz platform internetowych. Z pełnym poszanowaniem kompetencji krajowych określono w nim wzmocnione ramy polityki UE oraz konkretne środki mające na celu:

- promowanie wolnych i uczciwych wyborów oraz silnego demokratycznego uczestnictwa,
- wspieranie wolnych i niezależnych mediów oraz
- przeciwdziałanie dezinformacji.

Zdrowa demokracja opiera się na stałym zaangażowaniu obywateli i aktywnym społeczeństwie obywatelskim, nie tylko podczas wyborów. Zaangażowani, świadomi obywatele o wzmocnionej pozycji są najlepszą gwarancją odporności naszych demokracji. W całym planie działania kładzie się silny nacisk na wzmocnienie pozycji obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w celu przeciwdziałania zagrożeniom⁷.

2 OCHRONA INTEGRALNOŚCI WYBORÓW I PROMOWANIE DEMOKRATYCZNEGO UCZESTNICTWA

Wysoka frekwencja wyborcza w ostatnich czasach w całej UE pokazuje, że obywatele nadal mają zaufanie do mocy urny wyborczej jako narzędzia wyrażania opinii i pociągania przedstawicieli do odpowiedzialności. Jednocześnie media społecznościowe są jednym

⁶ Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze (2020), *Technology and democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making* [Technologia i demokracja: zrozumienie wpływu technologii sieciowych na zachowania polityczne i podejmowanie decyzji].

⁷ Plan działania oparto na konsultacjach publicznych, które wykazały powszechne rozpoznanie ryzyka ingerencji w demokrację UE oraz potrzebę ukierunkowanych działań zarówno w internecie, jak i poza nim. Sprawozdanie jest dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en.

z kanałów, za pośrednictwem których podejmuje się próby manipulowania opinią publiczną, zniechęcania do uczestnictwa w wyborach i podawania w wątpliwość uczciwości procesów wyborczych. Udokumentowano również próby ingerencji zagranicznej⁸.

Utrzymanie demokracji wymaga bardziej zdecydowanych działań w celu ochrony procesów wyborczych, ochrony otwartej debaty demokratycznej i aktualizacji zabezpieczeń w świetle nowych realiów cyfrowych. Demokracja polega na bogactwie praktyk partycypacyjnych, zaangażowaniu obywatelskim oraz poszanowaniu standardów demokratycznych i praworządności, stosowanych w całym cyklu wyborczym.

⁸ Na przykład dowody zgromadzone w czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. ujawniły ciągłe działania dezinformacyjne ze strony rosyjskich źródeł mające na celu ingerowanie w proces wyborczy (Sprawozdanie z realizacji planu działania przeciwko dezinformacji (JOIN(2019) 12 final, 14.6.2019)). Następnie w sprawozdaniu w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. (COM(2020) 252 final) stwierdzono, że otrzymano skargi dotyczące pojedynczych cyberataków, ochrony danych osobowych i innych kwestii związanych z wyborami, jednak nie stwierdzono tajnych, skoordynowanych działań na dużą skalę mających na celu ingerencję w wybory.

2.1 Przejrzystość reklamy politycznej i komunikacji

Przestrzeganie tradycyjnych przepisów powiązanych z kampaniami politycznymi może stanowić szczególne wyzwanie w kontekście internetowym. Przepisy te są często trudne do wyegzekwowania lub nieskuteczne w internecie albo właściwe organy mogą nie mieć uprawnień ani środków do zajmowania się działalnością internetową. **Transgraniczny potencjał działalności online** stwarza możliwości, ale również potęguje wyzwanie, ponieważ kwestie związane z wyborami są w dużej mierze regulowane przepisami mającymi zastosowanie wyłącznie w ramach danej jurysdykcji lub sformułowanymi bez uwzględnienia pozbawionej granic przestrzeni internetowej.

Istnieje wyraźna potrzeba zapewnienia większej **przejrzystości w zakresie reklamy politycznej i komunikacji** oraz związanej z nimi działalności handlowej. Kluczowe znaczenie ma tu skuteczniejsze egzekwowanie i przestrzeganie przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)⁹.

Obywatele, społeczeństwo obywatelskie i odpowiedzialne organy muszą być w stanie wyraźnie zobaczyć źródło i cel takiej reklamy. W środowisku internetowym często trudno jest **rozpoznać płatne materiały polityczne** i odróżnić je od innych treści politycznych, m.in. dlatego, że często mogą wydawać się treściami „organicznymi”, udostępnianymi lub tworzonymi przez innych użytkowników. Stwarza to niepewność prawa dla usługodawców i innych podmiotów, w szczególności pośredników internetowych, firm doradztwa politycznego i powiązanych firm, ale również dla partii politycznych, organizacji kampanijnych, kandydatów i ogółu społeczeństwa¹⁰, a także wpływa na rozliczalność i nadzór.

Nowe techniki stosowane przez pośredników/usługodawców w celu ukierunkowania reklamy na podstawie danych osobowych użytkowników umożliwiają wzmocnienie oddziaływania i dostosowanie reklam politycznych do konkretnych profili osoby lub grupy, często bez ich wiedzy. Techniki mikrotargetowania i profilowania behawioralnego mogą opierać się na danych uzyskanych w niewłaściwy sposób i być wykorzystywane do sterowania dzielącą i polaryzującą narracją. Proces ten znacznie utrudnia rozliczanie polityków z komunikacji i daje nowe możliwości podejmowania prób manipulowania elektoratem¹¹. Inne obawy dotyczą ukrywania lub wypaczania istotnych informacji, np. pochodzenia i celu przekazów politycznych, ich źródeł i finansowania¹².

⁹ Rozporządzenie 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz.U. L 119 z 4.5.2016.

¹⁰ Wielu respondentów biorących udział w konsultacjach publicznych (w tym przedstawiciele przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego) stwierdziło, że brak przejrzystości i jasnych definicji powoduje trudności i niepewność, zwłaszcza jeśli chodzi o odróżnienie płatnych materiałów politycznych od innych treści politycznych. Respondenci popierają surowsze przepisy dotyczące ujawniania informacji, w tym przejrzystość co do pochodzenia treści (96 % respondentów), tworzenie otwartych i przejrzystych archiwów i rejestrów reklam politycznych (91 %) oraz wymóg ujawniania przez partie polityczne finansowania ich kampanii (82 %). 82 % respondentów poparło kryteria, zgodnie z którymi mikrotargetowanie treści politycznych musi być podawane do wiadomości publicznej w jasny i przejrzysty sposób w odniesieniu do każdej reklamy.

¹¹ Niezależnie od jego rzeczywistego wpływu, skandal Facebook–Cambridge Analytica – w ramach którego miliony danych osobowych użytkowników Facebooka pozyskano bez ich zgody i wykorzystano głównie

Odpowiedzią Komisji na ten problem będzie zaplanowany na 2021 r. **wniosek ustawodawczy w sprawie przejrzystości sponsorowanych treści politycznych**. Treść wniosku uzupełni przepisy dotyczące reklamy internetowej zawarte w mającym się wkrótce ukazać akcie prawnym o usługach cyfrowych, tak aby specjalne przepisy wprowadzono odpowiednio wcześniej przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2024 r. Będzie on skierowany do sponsorów płatnych treści oraz kanałów produkcji/dystrybucji, w tym platform internetowych, reklamodawców i firm doradztwa politycznego, i będzie zawierać objaśnienie zakresu ich odpowiedzialności oraz gwarantować pewność prawa. Opracowanie wniosku ma na celu zapewnienie, aby odpowiednie prawa podstawowe i standardy były równie skutecznie przestrzegane w internecie, jak i poza nim. Komisja oceni ponadto, czy w okresach wyborczych konieczne jest stosowanie ukierunkowanego podejścia.

W inicjatywie zawarte będzie określenie, które podmioty i jakiego rodzaju treści sponsorowane są objęte zakresem zastrzonych wymogów w zakresie przejrzystości. Treść wniosku będzie przewidywać wsparcie rozliczalności i umożliwienie monitorowania i egzekwowania odpowiednich przepisów, audytów i dostępu do danych nieosobowych, a także ułatwienie zachowania należytej staranności. Komisja przyjrzy się również dalszemu ograniczeniu mikrotargetowania i profilowania psychologicznego w kontekście politycznym. Niektóre szczególne obowiązki mogłyby zostać nałożone w sposób proporcjonalny na pośredników internetowych, dostawców usług reklamowych i inne podmioty, w zależności od skali i wpływu ich działalności (np. w odniesieniu do etykietowania, prowadzenia rejestrów, wymogów dotyczących ujawniania informacji, przejrzystości płaconej ceny oraz kryteriów targetowania i nagłaśniania). Dalsze przepisy mogłyby przewidywać konkretną współpracę z organami nadzorczymi oraz umożliwić stosowanie kodeksów współregulacyjnych i standardów zawodowych.

Na podstawie interdyscyplinarnej wymiany informacji między państwami członkowskimi w ramach Europejskiej Sieci Współpracy w zakresie Wyborów – ustanowionej w 2019 r. przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, aby umożliwić konkretną i praktyczną wymianę poglądów na szereg tematów istotnych dla zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów¹³ – proponowane przepisy zostaną uzupełnione **środkami wsparcia i wytycznymi** dla państw członkowskich i innych podmiotów, takich jak krajowe partie polityczne i właściwe organy, z uwzględnieniem granic kompetencji UE w tej dziedzinie.

Działania:

- *Zaproponowanie w 2021 r. przepisów zapewniających większą przejrzystość w dziedzinie treści sponsorowanych w kontekście politycznym („reklama polityczna”)*

do celów reklamy politycznej – stanowi dobitny przykład jednoznacznego zamiaru podjęcia takiej manipulacji poprzez wykorzystanie luk prawnych i słabego zabezpieczenia danych osobowych użytkowników przez media społecznościowe. Skandal ten pokazał, w jaki sposób można wykorzystać analizę danych, w powiązaniu z technikami mikrotargetowania i profilowaniem psychologicznym, aby wprowadzić w błąd, ograniczyć frekwencję i manipulować zachowaniami wyborczymi.

¹² Sprawozdanie w sprawie wyborów do PE w 2019 r. (COM(2020) 252 final).

¹³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_pl.

- *Przyjęcie środków wsparcia i wytycznych dla partii politycznych i państw członkowskich*

2.2 Jaśniejsze zasady finansowania europejskich partii politycznych

Finansowanie europejskich partii politycznych podlega prawu UE¹⁴. W sprawozdaniu z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. podkreślono potrzebę zaostrożenia niektórych przepisów w celu zapobiegania ingerencjom z zewnątrz, w szczególności poprzez zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do źródeł finansowania europejskich partii politycznych, tak aby rozwiązać problem pośredniego finansowania przez zagraniczne podmioty przekazywanego za pośrednictwem metod krajowych lub prywatnych darowizn¹⁵. W 2021 r. Komisja zaproponuje **przegląd przepisów dotyczących finansowania europejskich partii politycznych** w celu rozwiązania kwestii finansowania europejskich partii politycznych spoza UE, zmiany wymogów dotyczących audytu, wzmocnienia powiązań między finansowaniem europejskim a kampaniami krajowymi oraz ułatwienia zapewnienia przejrzystości i przeprowadzania audytu. Celem jest wprowadzenie nowych przepisów w odpowiednim czasie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2024 r.

Komisja rozważy również opracowanie internetowych narzędzi informatycznych wspomagających pracę społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie finansowania politycznego i przejrzystości finansowej, na przykład w wykrywaniu i ujawnianiu ewentualnych nadużyć i nieprawidłowości w publikowanych sprawozdaniach finansowych partii politycznych.

Działania:

- *Zaproponowanie w 2021 r. przeglądu rozporządzenia nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych*

2.3 Zacieśnienie współpracy w UE w celu zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów

Organizacja wyborów krajowych należy do kompetencji państw członkowskich w oparciu o standardy międzynarodowe, przy czym niektóre kwestie, takie jak ochrona danych, są regulowane szerszymi ramami prawa UE. Specjalne prawo UE reguluje wybory do Parlamentu Europejskiego i prawo do głosowania przemieszczających się obywateli UE, natomiast większość aspektów istotnych dla procesu wyborczego nadal opiera się na prawie krajowym. Doświadczenia zdobyte w okresie poprzedzającym wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. pokazały, w jaki sposób ściślejsza koordynacja i współpraca na szczeblu krajowym i unijnym mogą wnieść istotny wkład w tym zakresie.

¹⁴ Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/673 z dnia 3 maja 2018 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.U. L 114I z 4.5.2018, s. 1); Rozporządzenie (UE, Euratom) 2019/493 z dnia 25 marca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w odniesieniu do procedury weryfikacji dotyczącej naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. L 85I z 27.3.2019, s. 7).

¹⁵ 84 % respondentów uczestniczących w konsultacjach publicznych opowiedziało się za większą przejrzystością finansowania europejskich partii politycznych.

Komisja proponuje również **nowy unijny mechanizm operacyjny w celu wspierania odpornych procesów wyborczych**. Będzie on organizowany i koordynowany za pośrednictwem Europejskiej Sieci Współpracy w zakresie Wyborów, tak aby wspierać rozmieszczanie wspólnych zespołów ekspertów i wymianę informacji na takie tematy jak cyberbezpieczeństwo wyborów i kryminalistyka internetowa¹⁶, w ścisłej współpracy z grupą współpracy ds. bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych oraz unijnym systemem wczesnego ostrzegania. Komisja będzie nadal ułatwiać wzmocnioną współpracę między właściwymi organami państw członkowskich w zakresie rozwiązywania konkretnych problemów (np. związanych z okresami wyborczymi, obserwacją wyborów, niezależnym nadzorem wyborczym i skutecznymi środkami odwoławczymi) i obejmującą monitorowanie (w tym w internecie), identyfikację zagrożeń, budowanie zdolności, funkcjonowanie krajowych sieci wyborczych i współpracę z sektorem prywatnym. Komisja zbada możliwości wzajemnego wsparcia, w tym forum internetowe, wspólne szkolenia, połączone zasoby i wiedzę fachową, a także możliwości monitorowania online. Uznanie procesów wyborczych lub aspektów zarządzania nimi za infrastrukturę krytyczną mogłoby zwiększyć skuteczność tych działań¹⁷. Komisja zorganizuje **wydarzenie wysokiego szczebla** z udziałem różnych organów, w ramach którego zajmie się wyzwaniami związanymi z procesami wyborczymi, a także z umożliwianiem obywatelom udziału w procesie demokratycznym jako wyborcom i kandydatom.

Szczególne środki na szczeblu UE zostaną podjęte w celu **ochrony infrastruktury wyborczej przed atakami cybernetycznymi**¹⁸. W tym kontekście **kompedium na temat cyberbezpieczeństwa technologii wyborczych**¹⁹ zostanie zaktualizowane i zorganizowane zostaną dalsze ćwiczenia praktyczne w celu zbadania ryzyka i gotowości, na podstawie wspólnych prac Europejskiej Sieci Współpracy w zakresie Wyborów oraz grupy współpracy ds. bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych. Przyszła unijna strategia cyberbezpieczeństwa zapewni przekrojowe ramy, którym towarzyszyć będą wnioski ustawodawcze mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych oraz ochronę infrastruktury krytycznej.

¹⁶ Pozyskiwanie i wykorzystywanie danych online do celów wymiaru sprawiedliwości (np. do celów monitorowania i egzekwowania odpowiednich przepisów) wymaga, aby organy nadzoru dysponowały specjalistycznymi zdolnościami i odpowiednimi uprawnieniami.

¹⁷ Na przykład rozporządzenie (UE) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz.U. L 79I z 21.3.2019, s. 1–14) uznaje infrastrukturę wyborczą za jeden z potencjalnych elementów infrastruktury krytycznej, który należy wziąć pod uwagę oceniając, czy skutki bezpośrednich inwestycji zagranicznych mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

¹⁸ Opierając się na wcześniejszych zaleceniach dotyczących wyborów do UE, na dyrektywie (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii (Dz.U. L 194 z 19.7.2016, s. 1), która ma zostać zmieniona w tym roku, oraz na powiązanych zaleceniach (C(2018) 5949 final i C(2018) 900 final). W konsultacjach publicznych respondenci wymieniali cyberataki jako jedno z głównych zagrożeń dla integralności wyborów, w szczególności ze względu na coraz większą zależność od internetu w odniesieniu do wymiany informacji na temat wyborów, partii politycznych i kampanii wyborczych oraz dostępu do tych informacji. Dobrze udokumentowanym przykładem takich ataków są operacje typu „hack and leak”, np. w przypadku rosyjskich agencji wywiadowczych otrzymujących i rozpowszechniających dokumenty od Krajowego Komitetu Partii Demokratycznej podczas kampanii wyborczej USA w 2016 r.

¹⁹ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645.

Komisja skoncentruje się na **zacieśnieniu współpracy między państwami członkowskimi i odpowiednimi organami regulacyjnymi w zakresie równego traktowania i wyważonego przekazu medialnego podczas wyborów**, biorąc pod uwagę, że tradycyjne media i platformy internetowe nie podlegają tym samym obowiązkom. Dalsze wytyczne w tej dziedzinie mogłyby być ułatwieniem na szczeblu UE, i czerpać także z wiedzy fachowej krajowych organów regulacyjnych ds. mediów w ramach europejskiej grupy regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA)²⁰ oraz samoregulacyjnych organów medialnych. Prace te będą również opierać się na wiedzy fachowej europejskiej sieci współpracy w dziedzinie wyborów oraz unijnego systemu wczesnego ostrzegania. Przestrzeganie standardów uczciwości dziennikarskiej i redaktorskiej ma szczególne znaczenie w kontekście wyborczym.

Komisja rozszerzy również bazę wiedzy i zbada sposoby **pomocy obywatelom i krajowym organom wyborczym w budowaniu odporności na zagrożenia dla procesu wyborczego**. Rozszerzenie to może obejmować badania, projekty pilotażowe, wsparcie edukacji na rzecz aktywnego obywatelstwa oraz punkty informacyjne lub podobne wspólne zasoby.

Technologie informacyjne są wykorzystywane w wyborach do głosowania i przekazywania wyników lub (choć w UE rzadko) w formie elektronicznych urządzeń do głosowania lub do głosowania elektronicznego. Chociaż państwa członkowskie tradycyjnie niechętnie wprowadzały powszechniejsze stosowanie technologii informacji w procesie głosowania, pandemia COVID-19 i potrzeba ograniczenia kontaktów fizycznych ponownie obudziły zainteresowanie rozwiązaniami dotyczącymi głosowania elektronicznego²¹. Komisja przygotowuje **kompedium praktyk dotyczących głosowania elektronicznego**²², wraz z państwami członkowskimi i w ścisłej współpracy z Radą Europy, która wydała już istotne wytyczne w tej dziedzinie, w tym dotyczące dostępności dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

Współpraca i wymiana informacji w kwestiach wyborczych, przy jak najlepszym wykorzystaniu istniejących struktur, zostanie zacieśniona z krajami w bezpośrednim sąsiedztwie UE i poza nim, a także z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Rada Europy²³, UNESCO i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE²⁴, aby ułatwić wymianę najlepszych praktyk i zapewnić wsparcie przy podejmowaniu wspólnych wyzwań, takich jak zwalczanie ingerencji zagranicznej i dezinformacji w kontekście

²⁰ Sprawozdanie ERGA (2018); <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf>.

²¹ Zob. badanie Flash Eurobarometr 431, *Prawa wyborcze* (2015 r.), zawierające ocenę obaw społeczeństwa dotyczących zagrożeń związanych z głosowaniem drogą elektroniczną, przez internet lub drogą pocztową. Stwierdzono w nim, że choć ludzie rozumieją przydatność głosowania elektronicznego jako pomocy osobom o szczególnych potrzebach, obawiają się o poufność i wiarygodność głosowania. Wyniki specjalnego badania Eurobarometr 477 (2018 r.), *Demokracja i wybory*, w którym przeanalizowano obawy respondentów dotyczące głosowania elektronicznego, internetowego lub pocztowego, były podobne. W 2016 r. Parlament Europejski udzielił Komisji pilotażowej dotacji na *badanie na temat korzyści i wad głosowania zdalnego*, które obejmuje kompleksowe badanie krajowych doświadczeń związanych z głosowaniem elektronicznym i innymi narzędziami głosowania zdalnego.

²² Kwestia ta zostanie również poruszona w *sprawozdaniu na temat obywatelstwa z 2020 r.*

²³ W konkluzjach Rady w sprawie priorytetów UE w zakresie współpracy z Radą Europy na lata 2020–2022 z dnia 13 lipca 2020 r. demokracja została uznana za jeden z trzech priorytetowych filarów współpracy.

²⁴ Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR); <https://www.osce.org/odihr>.

wyborczym. Trwają już prace z krajami partnerskimi w zakresie wspierania demokracji i unijnych misji obserwacji wyborów, których mandat został rozszerzony na monitorowanie internetowych kampanii wyborczych, monitorowanie mediów społecznościowych i wydawanie zaleceń w tym zakresie. Aby zalecenia te były skutecznie realizowane, konieczne będzie skonsolidowanie ich zdolności do udzielania konkretnego wsparcia technicznego rządów i społeczeństwu obywatelskiemu w tworzeniu ram polityki, bezpiecznej infrastruktury, zdolności regulacyjnych i nadzoru, a także dzielenia się doświadczeniami w zakresie wykrywania, analizowania i przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym dezinformacji.

Działania:

- *Ustanowienie nowego wspólnego mechanizmu operacyjnego i innych środków wsparcia, na podstawie prac europejskiej sieci współpracy w dziedzinie wyborów, w celu promowania odpornych procesów wyborczych i stosowania dalszych praktycznych środków na rzecz ochrony infrastruktury wyborczej przed zagrożeniami, w tym przed cyberatakami*
- *Komisja zorganizuje wydarzenie wysokiego szczebla z udziałem różnych organów odpowiedzialnych za wybory poświęcone wyzwaniom przedstawionym w niniejszym planie*
- *Zacieśnienie współpracy w zakresie równego traktowania i wyważone relacje medialne podczas wyborów*
- *Przygotowanie kompendium praktyk w zakresie e-głosowania*
- *Ułatwianie współpracy między sieciami UE a krajami partnerskimi i organizacjami międzynarodowymi w celu budowania zdolności i wymiany najlepszych praktyk w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wyborczym oraz promowania wysokich standardów międzynarodowych stosowania nowych technologii*
- *Wzmocnienie zdolności unijnych misji obserwacji wyborów w państwach trzecich w zakresie obserwacji i oceny internetowych kampanii wyborczych oraz podejmowania działań następczych w kwestii własnych zaleceń*

2.4 Promowanie demokratycznego zaangażowania i aktywnego uczestnictwa także po wyborach

Wysiłki na rzecz wspierania dynamicznego społeczeństwa obywatelskiego oraz promowania i wzmocniania demokratycznego uczestnictwa będą głównym elementem prac Komisji w wielu dziedzinach, począwszy od obywatelstwa UE, równości i niedyskryminacji, polityki dotyczącej młodzieży, edukacji, kultury i badań naukowych, a skończywszy na wykorzystaniu funduszy UE zarówno w Unii, jak i w jej sąsiedztwie.

W kilku państwach członkowskich podjęto nowe kroki w zakresie demokracji uczestniczącej i deliberatywnej, angażując obywateli w proces podejmowania decyzji

i wzmacniając ich pozycję w kwestiach budzących niepokój opinii publicznej²⁵. Zwiększenie przejrzystości oraz zaangażowanie obywateli w proces kształtowania polityki i podejmowania decyzji zwiększa legitymację demokratyczną i zaufanie. Inicjatywy w tym obszarze są ściśle ze sobą powiązane i uzupełniają działania na rzecz promowania praw obywatelskich UE, w tym praw wyborczych i pluralistycznego demokratycznego uczestnictwa, które zostaną szczegółowo opisane w sprawozdaniu Komisji na temat obywatelstwa UE z 2020 r.

Komisja będzie nadal promować demokrację **uczestniczącą i deliberatywną**, opierając się na przykładach takich jak Europejski Pakt na rzecz Klimatu, przyszłe projekty dotyczące Zielonego Ładu w ramach „Horyzont 2020” i europejskie inicjatywy obywatelskie²⁶, a także udział obywateli w kształtowaniu polityki UE i obowiązujących przepisów²⁷. W rocznym sprawozdaniu Komisji na temat praworządności²⁸ zawarto również ocenę inkluzywnego charakteru procesu legislacyjnego i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Konferencja w sprawie przyszłości Europy, ogólnoeuropejska inicjatywa na rzecz demokracji uczestniczącej i deliberatywnej, ma na celu umożliwienie obywatelom z całej UE przedstawiania propozycji kształtujących przyszłą politykę UE. Konferencja będzie katalizatorem nowych form udziału społeczeństwa na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Ponadto nowa generacja dialogów z obywatelami będzie także sprzyjać innowacyjnym formom uczestnictwa i rozważań obywateli, w tym na szczeblu ponadnarodowym.

Komisja zachęca państwa członkowskie do jak najlepszego wykorzystania odpowiednich unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wspierania i wzmacniania potencjału społeczeństwa obywatelskiego zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, a także do angażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwo z różnymi szczeblami administracji publicznej, w tym poprzez budowanie **infrastruktury demokracji deliberatywnej**. Umożliwi to lepsze uczestnictwo obywatelskie i zaangażowanie społeczeństwa w kształtowanie priorytetów, w tym w ramach inicjatywy „Next Generation EU” w każdym państwie członkowskim. Narzędzia opracowane w celu wsparcia konferencji w sprawie przyszłości Europy, takie jak wielojęzyczna platforma cyfrowa, umożliwią obywatelom i zainteresowanym stronom przedstawienie propozycji i zorganizowanie debat po zakończeniu samej konferencji.

Demokracja deliberatywna będzie również wspierana w ramach programu „Horyzont 2020” i jego następcy, programu „Horyzont Europa”, poprzez badania naukowe, innowacje i transfer wiedzy na temat jej funkcjonowania w praktyce, wyzwań, przed którymi stoi, oraz

²⁵ Np. niedawna *Convention citoyenne sur le climat* (obywatelska konwencja na rzecz klimatu) we Francji pokazała, jak ważne jest włączanie obywateli i wzmacnianie ich pozycji przy rozwiązywaniu złożonego problemu publicznego, jakim jest redukcja emisji dwutlenku węgla. W Irlandii zgromadzenia obywatelskie przyczyniły się do podejmowania świadomych decyzji dotyczących niezwykle kontrowersyjnych kwestii społecznych, takich jak aborcja. Inne zinstytucjonalizowane procesy obejmują rady obywatelskie w niektórych częściach Austrii (Vorarlberg) i Belgii (Parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej Belgii (2019), *Was passiert beim Bürgerdialog?*). Zob. również OECD (2020), *Innovative Citizens participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* [Innowacyjne uczestnictwo obywateli i nowe instytucje demokratyczne: na fali demokracji deliberatywnej] (OECD Publishing, Paris).

²⁶ <https://europa.eu/citizens-initiative/pl>.

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

²⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_pl.

potencjalnych skutków²⁹. Ponadto Komisja będzie nadal wspierać badania mające na celu lepsze zrozumienie niezadowolenia ludzi z demokracji i sposobów zaradzenia tej sytuacji poprzez innowacje demokratyczne, w tym zaangażowanie obywatelskie i inicjatywy na rzecz demokracji deliberatywnej. Nowy program Kreatywna Europa zapewni podmiotom działającym w sektorze kultury i sektorze kreatywnym nowe możliwości pracy związanej z demokracją i aktywnością obywatelską. Komisja będzie również nadal promować i bronić wolności artystów do tworzenia bez cenzury i zastraszania.

Komisja zapewni również **uwzględnianie kwestii równości** w działaniach na wszystkich szczeblach w celu **promowania dostępu do demokratycznego uczestnictwa**, również zgodnie z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych. Działanie to obejmuje włączenie społeczne i równość w demokratycznym uczestnictwie, równowagę płci w polityce i procesach decyzyjnych³⁰, a także proaktywne czynności na rzecz przeciwdziałania antydemokratycznym atakom i nawoływaniu do nienawiści, mającym na celu zniechęcenie kobiet³¹, osób LGBTIQ lub grup mniejszościowych do aktywności politycznej. Szczególna uwaga zostanie poświęcona młodym ludziom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, osobom o mniejszościowym pochodzeniu rasowym lub etnicznym³², osobom z niepełnosprawnościami³³, osobom lub grupom z mniejszymi umiejętnościami cyfrowymi lub o mniejszym udziale cyfrowym (np. gospodarstwa domowe o niskich dochodach bez łatwego dostępu do internetu lub osoby starsze).

Promowanie aktywnego obywatelstwa wśród **młodych ludzi** jest ważnym elementem strategii UE na rzecz młodzieży (2019–2027)³⁴. Dialog z młodzieżą na szczeblu UE zostanie rozszerzony poprzez działania na rzecz uczestnictwa młodzieży w programie Erasmus+ i Europejskim Portalu Młodzieżowym. Nowy program Europejskiego Korpusu Solidarności zapewni szerszy zakres możliwości zaangażowania obywatelskiego poprzez wspieranie społeczności potrzebujących, zarówno w UE, jak i poza nią. W ramach programu „Prawa i Wartości” finansowane będą programy nauczania promujące obywatelskie, polityczne i demokratyczne zaangażowanie młodych we wspieranie wysiłków organizacji społeczeństwa obywatelskiego na rzecz ułatwiania aktywnego uczestnictwa i zachęcania do

²⁹ Główne kierunki strategiczne programu obejmują tworzenie „odpornych, sprzyjających włączeniu społecznemu i demokratycznym społeczeństw”. Projekty w ramach ostatnich zaproszeń do składania wniosków w ramach programu „Horyzont 2020” skupią się między innymi na demokratyzacji spójności terytorialnej (eksperymentowaniu w zakresie zaangażowania obywateli i budżetowania partycypacyjnego w polityce regionalnej i miejskiej UE) oraz na roli miast jako forów innowacji politycznych we wzmacnianiu demokracji deliberatywnej i uczestniczącej.

³⁰ Strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025 (COM(2020) 152) obejmuje środki mające na celu zwiększenie udziału kobiet w podejmowaniu decyzji politycznych. W strategii podkreślono znaczenie promowania udziału kobiet jako wyborców i kandydatów w wyborach do PE w 2024 r. Zachęca się europejskie partie polityczne ubiegające się o finansowanie z UE do zachowania przejrzystości w kwestii równowagi płci wśród członków partii politycznych.

³¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU\(2018\)604979_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.pdf).

³² W unijnym planie działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025 (COM(2020) 565) podkreślono, że istnieją przeszkody dla demokratycznego uczestnictwa i reprezentacji grup podatnych na marginalizację, takich jak osoby o mniejszościowym pochodzeniu rasowym lub etnicznym.

³³ Zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, której stroną jest UE ze wszystkimi jej państwami członkowskimi, a w szczególności z art. 29 dotyczącym uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym.

³⁴ Dialog z młodzieżą na szczeblu UE dociera do ponad 50 000 młodych ludzi w każdym z 18-miesięcznych cykli i jest jednym z największych procesów partycypacyjnych dla obywateli w UE; https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en.

niego. W działaniach zewnętrznych program na rzecz rozwoju, edukacji i świadomości przyczynia się do aktywnego angażowania młodzieży w rozwiązywanie globalnych problemów i do podnoszenia świadomości na temat uniwersalnych wartości.

Podjęte zostaną dalsze wysiłki na rzecz walki z **mową nienawiści w internecie**, która może zniechęcać ludzi do wyrażania swoich poglądów i udziału w dyskusjach online. W 2021 r. Komisja przedstawi wniosek dotyczący inicjatywy mającej na celu **rozszerzenie wykazu przestępstw UE** na mocy art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej na przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści, w tym nawoływanie do nienawiści w internecie. Kontynuowane będą również prace w ramach *kodeksu postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści*³⁵. Wysiłki te przyczynią się również do zwiększenia bezpieczeństwa dziennikarzy (zob. sekcja 3.1). Zwalczanie nielegalnych treści w internecie przy jednoczesnym promowaniu wolności wypowiedzi jest jednym z głównych celów aktu prawnego o usługach cyfrowych.

Działania:

- *Zachęcanie do wykorzystywania funduszy strukturalnych UE do finansowania społeczeństwa obywatelskiego oraz budowania zdolności i infrastruktury instytucjonalnej/administracyjnej na potrzeby deliberatywnej aktywności obywatelskiej i udziału w życiu politycznym*
- *Wykorzystanie funduszy i możliwości UE w ramach strategii UE na rzecz młodzieży, edukacji obywatelskiej, programu Kreatywna Europa i agendy równościowej w celu wspierania dostępu do demokratycznego uczestnictwa i zaufania do demokracji*
- *Walka z nawoływaniem do nienawiści i propagowanie szacunku w debacie publicznej poprzez rozszerzenie wykazu przestępstw UE o przestępstwa z nienawiści i nawoływanie do nienawiści*

3 WZMOCNIENIE WOLNOŚCI MEDIÓW I PLURALIZMU MEDIÓW

Wolność mediów i pluralizm mediów mają kapitalne znaczenie dla naszych demokracji i są zapisane w Karcie praw podstawowych. Wolne i pluralistyczne media są kluczowe dla pociągania władzy do odpowiedzialności i pomagania obywatelom w podejmowaniu świadomych decyzji. *Udostępniając społeczeństwu wiarygodne informacje, niezależne media odgrywają ważną rolę w walce z dezinformacją i manipulowaniem demokratyczną debatą.*

Ataki, naruszenie przepisów o zniesławieniu oraz inne formy zastraszania i nacisków, w tym przez przestępczość zorganizowaną, szkodzą środowisku, w którym pracują dziennikarze³⁶. Sektor mediów stoi również przed wyzwaniem związanym z transformacją cyfrową i rolą platform jako strażników rozpowszechniania informacji przez internet. Pandemia COVID-

³⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_pl.

³⁶ Europejski Instytut Uniwersytecki, (2020) Sprawozdanie Monitora Pluralizmu Mediów. Monitor Pluralizmu Mediów, współfinansowany przez UE, zawiera kompleksową ocenę pluralizmu mediów w całej Europie: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>

19 zaostrzyła te tendencje. Doprowadziła do znacznych strat w reklamie, dotycząc w szczególności małe i lokalne media³⁷.

Doszło do nowych naruszeń wolności mediów³⁸, czasem w imię walki z dezinformacją w internecie. W 2020 r. co najmniej 90 państw na całym świecie, w tym niektóre z państw UE i krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa, nałożyło ograniczenia wolności mediów ze względu na COVID-19³⁹.

Istnieje wyraźna potrzeba poprawy bezpieczeństwa dziennikarzy – fizycznego i w środowisku internetowym – oraz zapewnienia im i innym podmiotom zaangażowanym w ochronę interesu publicznego narzędzi zapobiegających nadużywaniu drogi sądowej. Lepsze publiczne ujawnianie informacji na temat tego, kto jest właścicielem mediów lub kto je kontroluje, oraz przejrzysta i sprawiedliwa dystrybucja reklam państwowych mogą również chronić pluralizm mediów.

Oprócz europejskiego planu działania na rzecz demokracji plan działania dotyczący mediów i sektora audiowizualnego⁴⁰ będzie obejmował kwestie rentowności sektora mediów, pomocy w poprawie sytuacji sektora mediów i pełnego wykorzystania możliwości wynikających z transformacji cyfrowej, a także będzie nadal wspierał pluralizm mediów. Plany te stanowią kompleksowe podejście do sektora mediów i opierają się na pracach Parlamentu Europejskiego i Rady⁴¹. Europejski plan działania dotyczący praw człowieka i demokracji zawiera również konkretne wytyczne dotyczące działań zewnętrznych wspierających wolne i pluralistyczne media na całym świecie, zwłaszcza w zakresie wspierania bezpieczeństwa i ochrony dziennikarzy.

3.1 Bezpieczeństwo dziennikarzy

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.⁴² wykazano, że w kilku państwach członkowskich nasilają się fizyczne i internetowe groźby i ataki na dziennikarzy. Często zdarzają się kampanie oszczerstw, a ogólne zastraszanie i ingerencja ze względów politycznych stały się powszechne. W ostatnich latach Europa doświadczyła brutalnych ataków na wolne media, w tym zabójstw dziennikarzy, w szczególności Daphne Caruany Galizii na Malcie oraz Jána Kuciaka i jego narzeczonej Martiny Kušnírovej na Słowacji. Jedną z cech wspólnych tych morderstw było to, że zostały poprzedzone fizycznymi i prawnymi groźbami skierowanymi do ofiar. Coraz większa liczba dziennikarzy jest obiektem groźb, coraz częściej za pośrednictwem internetu. Dziennikarze są celem nękania, mowy nienawiści i kampanii oszczerstw, czasem nawet inicjowanych przez podmioty polityczne, w Europie i poza nią⁴³. Szczególnie atakowane są dziennikarki. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. zauważono, że taka presja wywiera na dziennikarzy efekt

³⁷ W przypadku publikacji prasowych przychody z reklam spadły o 30–80 %, a z reklam telewizyjnych o 20 %, podczas powszechnie stosowanego lockdownu w drugim kwartale 2020 r.; zob. COM (2020) 784.

³⁸ <https://ipi.media/wpfd-2020-covid-19-accelerating-a-global-decline-in-media-freedom/>

³⁹ <https://rsf.org/en/news/nearly-half-un-member-countries-have-obstructed-coronavirus-coverage>

⁴⁰ COM (2020) 784.

⁴¹ W szczególności niedawne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia wolności mediów oraz konkluzje Rady w sprawie wolności i pluralizmu mediów.

⁴² COM(2020) 580 final.

⁴³ Zob. Europejski Instytut Uniwersytecki, (2020) Sprawozdanie Monitora Pluralizmu Mediów. Monitor Pluralizmu Mediów, współfinansowany przez UE, zawiera kompleksową ocenę pluralizmu mediów w całej Europie: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>

mrożący. Może prowadzić do autocenzury i ograniczać przestrzeń dla debaty publicznej na ważne tematy.

W kwietniu 2016 r. Komitet Ministrów Rady Europy, uznając szkody, jakie groźby wobec dziennikarzy wyrządzają dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa, przyjął zalecenie w sprawie ochrony dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy i innych podmiotów medialnych⁴⁴. Rada Europy utworzyła również specjalną platformę propagującą ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy⁴⁵ w celu monitorowania ostrzeżeń. Organy publiczne mają obowiązek chronić wolność wypowiedzi i bezpieczeństwo dziennikarzy, zapewniając sprzyjające otoczenie prawne, traktując poważnie groźby wobec dziennikarzy i z zapałem ścigając ataki. Bezpieczeństwo dziennikarzy stale się jednak pogarsza, platforma rejestruje coraz większą liczbę zgłoszeń⁴⁶, a zalecenie wymaga lepszego wdrażania⁴⁷.

Choć sytuacja jest alarmująca, w kilku państwach członkowskich opracowano szereg **dobrych praktyk**⁴⁸. Obejmują one inicjatywy transgraniczne, np. kodeks policji ds. wolności prasy to inicjatywa opracowana przez organizacje działające na rzecz wolności mediów w celu promowania dialogu między siłami policyjnymi a podmiotami medialnymi⁴⁹. Komisja jest zaangażowana w ułatwianie wymiany i rozpowszechniania najlepszych praktyk w celu wspierania bezpieczniejszej przestrzeni dla dziennikarzy w całej UE.

Komisja zorganizuje **ustrukturyzowany dialog** z udziałem państw członkowskich i ich organów regulacyjnych ds. mediów, przedstawicieli dziennikarzy, organów samoregulacyjnych (rad ds. mediów/rad prasowych) i społeczeństwa obywatelskiego, a także z wykorzystaniem wiedzy fachowej Rady Europy, OBWE i UNESCO⁵⁰. Dialog ten będzie prowadzony w ramach **europejskiego forum mediów informacyjnych** (European News Media Forum), które Komisja powoła w celu zacieśnienia współpracy

⁴⁴ CM/Rec(2016) 4. Towarzyszyły mu wytyczne dotyczące zapobiegania, ochrony, ścigania oraz propagowania informacji, edukacji i podnoszenia świadomości w celu zwiększenia bezpieczeństwa dziennikarzy.

⁴⁵ Platforma ułatwia gromadzenie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji na temat poważnych obaw dotyczących wolności mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy w państwach członkowskich Rady Europy, co gwarantuje art.10 europejskiej konwencji praw człowieka. Jej celem jest poprawa ochrony dziennikarzy, działań w reakcji na groźby i przemoc wobec pracowników mediów oraz poprawa zdolności Rady Europy do wczesnego ostrzegania i reagowania.

⁴⁶ W latach 2015–2019 zarejestrowano łącznie 652 zgłoszeń, z czego 78 % pozostaje nierozstrzygniętych. Tylko w okresie od marca do czerwca 2020 r. w całej Europie zarejestrowano 126 zgłoszeń. Zob. Rada Europy (2020), Annual Report of Partners for the Council of Europe Platform to promotion of Journalism and Safety of Journalists [Sprawozdanie roczne organizacji partnerskich dla platformy Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy].

⁴⁷ <https://rm.coe.int/safety-implementation-guide-en-16-june-2020/16809ebc7c>

⁴⁸ Udokumentowane w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. Na przykład w Belgii flamandzkie stowarzyszenie dziennikarzy utworzyło specjalną infolinię do zgłaszania przypadków agresji wobec dziennikarzy. We Włoszech utworzono ośrodek koordynacji zajmujący się czynami wymierzonymi przeciwko dziennikarzom. W Niderlandach prokuratura, policja, stowarzyszenie redaktorów naczelnych i stowarzyszenie dziennikarzy zawarły protokół *PersVeilig*, którego celem jest ograniczenie gróźb, przemocy i agresji wobec dziennikarzy. Szwecja utworzyła krajowe punkty kontaktowe i przyznała dodatkowe zasoby na wspieranie dziennikarzy i efektywniejsze dochodzenia w sprawie przestępstw z nienawiści.

⁴⁹ Kodeks policji ds. wolności prasy, Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów (ECPMF).

⁵⁰ Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury.

z zainteresowanymi stronami w kwestiach związanych z mediami⁵¹. Zaangażowanie organów sądowniczych, prokuratorskich i organów ścigania w państwach członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom, na jakie narażeni są dziennikarze, oraz dla zmniejszenia bezkarności sprawców.

W 2021 r. Komisja proponuje **zalecenie w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy**. Celem opracowania tego zalecenia będzie kontynuacja zajmowania się kwestiami bezpieczeństwa, w tym kwestiami podkreślonymi w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., zapewnienie lepszego wdrażania przez państwa członkowskie norm określonych w zaleceniu Rady Europy oraz zwrócenie szczególnej uwagi na groźby wobec dziennikarek.

Zagwarantowanie **stabilnego finansowania**⁵² ma również kluczowe znaczenie dla zapewnienia dziennikarzom wsparcia. Na przykład projekt pilotażowy dotyczący szybkiego reagowania w kwestii wolności mediów⁵³ (Media Freedom Rapid Response) koncentruje się na opracowaniu skoordynowanych szybkich reakcji na naruszenia wolności prasy i mediów, w tym na kwestiach pomocy prawnej i praktycznego wsparcia (np. miejsc schronienia) dla dziennikarzy potrzebujących pomocy w państwach członkowskich i krajach kandydujących.

UE czynnie promuje i wspiera bezpieczeństwo dziennikarzy w swoich **zewnętrznych działaniach i polityce**⁵⁴. Będzie nadal monitorować i wzmacniać środowisko medialne poza UE, koncentrując się na wspieraniu pluralizmu niezależnych mediów i bezpieczeństwa dziennikarzy oraz wykorzystywać dyplomację publiczną do reagowania na groźby i przeszkody wobec dziennikarzy. Unijny mechanizm na rzecz obrońców praw człowieka (EU Protect Defenders Mechanism) zapewnia co roku setkom dziennikarzy wsparcie finansowe i prawne oraz relokację⁵⁵. Prace te będą kontynuowane, podobnie jak wsparcie prawne dla dziennikarzy i redakcji w ramach programów tematycznych i dwustronnych, zwłaszcza w przypadkach nękania przez sądy i nadużywania przepisów dotyczących cyberbezpieczeństwa.

Działania:

- *Zalecenie w sprawie bezpieczeństwa dziennikarzy w 2021 r., z uwzględnieniem nowych zagrożeń internetowych, z którymi mierzą się w szczególności dziennikarki*
- *Prowadzony w ramach europejskiego forum mediów informacyjnych ustrukturyzowany dialog z państwami członkowskimi, zainteresowanymi stronami i organizacjami międzynarodowymi w celu przygotowania i wdrożenia zalecenia*
- *Trwałe finansowanie projektów koncentrujących się na prawnej i praktycznej pomocy dla dziennikarzy w UE i poza nią, w tym szkolenia w zakresie bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa dla dziennikarzy oraz wsparcie dyplomatyczne*

⁵¹ COM(2020)784.

⁵² Są to kluczowe cele proponowanego programu Kreatywna Europa na lata 2021–2027, w ramach którego po raz pierwszy przeznaczono środki na promowanie pluralizmu mediów.

⁵³ <https://www.mfrr.eu/>

⁵⁴ Zgodnie z Wytocznymi UE z 2014 r. w sprawie praw człowieka dotyczącymi wolności wypowiedzi w internecie i poza nim; zob. Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024, (JOIN/2020/5 final z 25.3.2020).

⁵⁵ W 2019 r. bezpośrednio wsparcie otrzymało 425 dziennikarzy.

3.2 Zwalczanie nadużywania strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej

Strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) są szczególną formą nękania, coraz częściej stosowaną wobec dziennikarzy i innych osób zaangażowanych w ochronę interesu publicznego. Są to bezpodstawne lub przesadne powództwa wytaczane przez organy państwowe, korporacje biznesowe lub wpływowe osoby przeciwko słabszym stronom, które wyrażają krytykę lub przekazują komunikaty niewygodne dla uczestników sporu, w sprawach leżących w interesie publicznym. Celem tych powództw jest cenzurowanie, zastraszanie i ucieszenie osób krytykujących poprzez obciążenie ich kosztami obrony prawnej, dopóki nie zrezygnują oni z krytyki lub sprzeciwu. O ile podmioty społeczeństwa obywatelskiego mogą być narażone na takie inicjatywy, dziennikarze – ze względu na charakter swojej pracy – są na nie narażeni szczególnie⁵⁶.

Z niedawnego badania⁵⁷ wynika, że powództwa typu SLAPP są coraz częściej stosowane w wielu państwach członkowskich w środowisku, w którym następuje wzmożenie wrogich działań wobec dziennikarzy⁵⁸. Większość powództw skutkuje uniewinnieniem, ale nadal budzi poważne obawy, ponieważ mogą one zakłócać pracę dziennikarzy i wpływać na ich wiarygodność. Zważywszy na brak równowagi sił i zasobów, powództwa typu SLAPP mogą mieć druzgocący wpływ na środki finansowe ofiar i wywoływać „efekt mrożący”, zniechęcający lub uniemożliwiający im wykonywanie ich pracy w interesie publicznym. Powództwa typu SLAPP są często stosowane w połączeniu z groźbami dotyczącymi bezpieczeństwa fizycznego – w chwili zabójstwa Daphne Caruany Galizii toczyło się przeciwko niej 47 takich postępowań sądowych na Malcie i za granicą.

Powództwa typu SLAPP opierają się na prawie krajowym, ale ich obrona może być bardziej złożona i bardziej kosztowna w przypadku celowego wniesienia sprawy do innej jurysdykcji lub wykorzystania różnic w krajowym prawie procesowym i prawie prywatnym międzynarodowym. Powództwa typu SLAPP mają często charakter transgraniczny. Fakt, że internetowe treści medialne są dostępne w różnych jurysdykcjach, może otworzyć drogę do wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy i utrudnić skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości i współpracy sądowej.

W 2021 r. Komisja przedstawi **inicjatywę na rzecz ochrony dziennikarzy i społeczeństwa obywatelskiego przed powództwami typu SLAPP**. W ramach przygotowania tych prac Komisja prowadzi analizę i będzie prowadzić techniczną grupę dyskusyjną w celu zebrania informacji zwrotnych na temat rodzaju pomocy prawnej lub wsparcia, które można by przewidzieć dla ofiar SLAPP. Ponadto powołana zostanie nowa grupa ekspertów w celu zgromadzenia przedstawicieli zawodów prawniczych, dziennikarzy, pracowników

⁵⁶ Powództwa typu SLAPP są zazwyczaj wytaczane przeciwko poszczególnym dziennikarzom, działaczom, obrońcom praw człowieka lub organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, które pełnią funkcję publicznego nadzoru. Zob. dokument programowy podpisany przez 100 organizacji pozarządowych, *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights* [Koniec z kneblującymi pozwami w Europie – ochrona demokracji i praw podstawowych];

<https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/>
⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

⁵⁸ Platforma Rady Europy monitoruje zgłoszenia dotyczące powództw typu SLAPP; zob. *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal* [Ręce precz od wolności prasy: ataki na media w Europie nie mogą stać się nową normalnością], sprawozdanie roczne organizacji partnerskich dla platformy Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (2020).

naukowych, członków społeczeństwa obywatelskiego i organizacji zawodowych z myślą o zebraniu wiedzy fachowej, wymianie i rozpowszechnianiu najlepszych praktyk w zakresie **wsparcia prawnego dla dziennikarzy i innych podmiotów mających do czynienia ze sprawami dotyczącymi powództw typu SLAPP**. Specjalne szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości powinny również pomóc sędziom w ustaleniu, w jaki sposób wykrywać nadużycia w postępowaniu sądowym oraz korzystać z dostępnych narzędzi w celu rozwiązania tego problemu⁵⁹. Istotne aspekty transgraniczne zostaną również przeanalizowane do 2022 r. w kontekście oceny rozporządzeń Rzym II i Bruksela Ia⁶⁰.

Działania:

- *Ustanowienie grupy ekspertów ds. powództw typu SLAPP na początku 2021 r.*
- *Przedstawienie pod koniec 2021 r. inicjatywy na rzecz ochrony dziennikarzy i społeczeństwa obywatelskiego przed powództwami typu SLAPP*

3.3 Ścisła współpraca w zakresie opracowywania i wdrażania standardów zawodowych

Przejrzystość i zgodność z normami i standardami zawodowymi mają zasadnicze znaczenie dla zaufania publicznego do mediów. Rosnąca presja komercyjna, a czasem także polityczna, ogranicza niezależność mediów i zdolność dziennikarzy do przestrzegania kodeksów postępowania i standardów doskonałości.

Od 2019 r. Komisja współfinansuje projekt pilotażowy dotyczący rad ds. mediów w epoce cyfrowej⁶¹, którego celem jest zwiększenie widoczności organów samoregulacji mediów. Kolejnym krokiem podjętym przez Komisję będzie promowanie ścisłej współpracy między krajowymi radami medialnymi, innymi organami samoregulacyjnymi mediów, niezależnymi regulatorami mediów i sieciami dziennikarzy. Celem będzie jaśniejsze określenie wyzwań i opracowanie zaleceń politycznych w celu wspierania standardów dziennikarskich w UE.

Jednocześnie Komisja będzie nadal wspierać inicjatywy samoregulacji promujące **standardy zawodowe**⁶², w tym karty niezależności redakcyjnej, oraz dyskusje na temat wyzwań, przed którymi stoją dziennikarze. W szczególności specjalne wsparcie będzie udzielane w formie dotacji w ramach międzysektorowego komponentu programu Kreatywna Europa opartym na współpracy partnerstw mediów informacyjnych, które będą obejmować opracowanie standardów redakcyjnych, szkolenie specjalistów i wymianę najlepszych praktyk.

Działania:

⁵⁹ Komunikat Komisji „Zapewnienie sprawiedliwości w UE – europejska strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021–2024”, COM(2020) 713 final.

⁶⁰ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”) (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40) oraz rozporządzenie (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1).

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pilot-project-media-councils-digital-age-0>

⁶² Obejmuje to opracowanie strukturalnych i proceduralnych wskaźników wiarygodności w sektorze mediów, promujących zgodność z normami zawodowymi i etyką. Komisja współfinansuje na przykład realizację inicjatywy na rzecz zaufania do dziennikarstwa <https://jti-rsf.org/en>

- *Wspieranie współpracy UE między krajowymi radami medialnymi, innymi samoregulacyjnymi organami medialnymi, niezależnymi regulatorami mediów i sieciami dziennikarzy oraz inicjatywami wspierającymi partnerstwa i standardy dziennikarskie*

3.4 Dodatkowe środki na rzecz wspierania pluralizmu mediów

Przejrzystość własności mediów ma zasadnicze znaczenie dla oceny pluralizmu rynków mediów. Rada Europy podkreśliła również znaczenie przejrzystości w umożliwianiu społeczeństwu oceny informacji i opinii rozpowszechnianych przez media⁶³. Konsultacje publiczne dotyczące tego planu działania wykazały powszechne poparcie dla jednoznacznego zobowiązania wszystkich mediów i przedsiębiorstw medialnych do publikowania szczegółowych informacji na temat ich własności⁶⁴.

Zmieniona dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych⁶⁵ stanowi ważny krok w kierunku zapewnienia wysokich standardów przejrzystości w europejskim sektorze mediów oraz zachętę do tworzenia krajowych przepisów wymagających przejrzystości własności dostawców usług medialnych⁶⁶. Termin transpozycji dyrektywy przez państwa członkowskie upłynął 19 września 2020 r., a transpozycja jest obecnie oceniana. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. wykazano, że chociaż niektóre państwa członkowskie dysponują dobrze rozwiniętymi systemami zapewniającymi przejrzystość własności mediów, inne nie mają takiego systemu lub napotykają przeszkody w skutecznym publicznym ujawnianiu informacji⁶⁷.

Aby poprawić zrozumienie i publiczną dostępność informacji na temat własności mediów, Komisja będzie współfinansować nowy **monitor własności mediów**, projekt pilotażowy ustanawiający ogólnodostępną bazę danych zawierającą istotne informacje na temat mediów w wybranych państwach członkowskich, który docelowo ma objąć wszystkie państwa członkowskie. Opierając się na wynikach tego projektu i zmienionej dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych, europejska grupa regulatorów audiowizualnych usług medialnych mogłaby opracować dalsze wytyczne w tej dziedzinie.

Biorąc pod uwagę poważne skutki pandemii COVID-19, Komisja wzywa państwa członkowskie do **wspierania mediów** w sposób zapewniający poszanowanie i propagowanie niezależności, wolności i pluralizmu mediów⁶⁸. Odpowiedzialność za zapewnienie, by sektor mediów informacyjnych nadal oferował produkty i usługi promujące

⁶³ Zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie pluralizmu mediów i przejrzystości własności mediów.

⁶⁴ Np. 88 % respondentów opowiedziało się za nałożeniem na wszystkie media i przedsiębiorstwa medialne obowiązku publikowania szczegółowych informacji na temat ich struktury własności na ich stronach internetowych.

⁶⁵ Dyrektywa (UE) 2018/1808 z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 69).

⁶⁶ Art. 5 ust. 2 dyrektywy (UE) 2018/1808.

⁶⁷ W celu zapewnienia lepszego przeglądu zasad przejrzystości mediów, w ramach niezależnego badania na temat wdrażania dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych opublikowana zostanie interaktywna baza danych przedstawiająca krajowe ramy prawne w tym zakresie.

⁶⁸ Zob. również COM(2020)575 final i JOIN(2020) 8 final.

pluralistyczne informacje i jednocześnie konkurował na otwartych i sprawnie funkcjonujących rynkach, spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Obowiązujące przepisy dotyczące pomocy państwa wyjaśniają warunki, na jakich państwa członkowskie mogą przyznawać wsparcie publiczne. Aby ułatwić wsparcie ze strony władz krajowych, Rada zwróciła się do Komisji o dokonanie oceny stosowania zasad pomocy państwa w sektorze prasy. Komisja ocenia potrzebę podjęcia odpowiednich działań⁶⁹. Ponadto tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa z dnia 19 marca 2020 r. mają również zastosowanie do konkretnych środków sektorowych, takich jak pomoc dla sektora prasowego, muzycznego i audiowizualnego⁷⁰.

Wsparcie finansowe udzielane przez państwo poprzez reklamę w interesie publicznym może mieć kluczowe znaczenie, zwłaszcza dla mediów nienastawionych na zysk, mediów społecznościowych i innych mniej komercyjnych form dziennikarstwa. Niemniej bez odpowiednich zabezpieczeń chroniących niezależność mediów, **reklama państwowa** może być wykorzystywana do wywierania pośredniej presji politycznej na media⁷¹. Przejrzyste zasady i sprawiedliwe kryteria przydziału reklam mogą zmniejszyć ryzyko w tej dziedzinie. W szczególności pomocne może być utworzenie ogólnodostępnych rejestrów zamówień, które publikują udzielone zamówienia i zmiany do nich (zgodnie ze strategią Komisji dotyczącą zamówień publicznych z 2017 r.⁷²).

Komisja przeanalizuje również istniejące krajowe przepisy dotyczące **różnorodności i koncentracji mediów**, aby sprawdzić, czy i w jaki sposób zapewniają one wielość głosów na rynkach mediów cyfrowych, zwłaszcza w świetle rosnącej roli platform internetowych. Komisja przeanalizuje możliwości sprostania wyzwaniom w tej dziedzinie i w dalszym ciągu będzie wspierać różnorodność mediów w uzupełnieniu do narzędzi konkurencji, przepisów dotyczących swobody przedsiębiorczości i zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. Ta ostatnia umożliwia państwom członkowskim stosowanie środków zapewniających odpowiednią ekspozycję audiowizualnych usług medialnych świadczonych w interesie ogólnym, aby osiągnąć cele takie jak pluralizm mediów, wolność słowa i różnorodność kulturowa.⁷³ Komisja będzie zachęcać do przyjęcia

⁶⁹ Aby ułatwić wspieranie prasy oraz zwiększyć przejrzystość i przewidywalność kontroli pomocy państwa w tym sektorze, Komisja sporządziła i będzie regularnie aktualizować repozytorium internetowe (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf) zawierające odpowiednie praktyki w tym zakresie. Regularnie aktualizowane informacje na temat pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie są również dostępne w rejestrze służącym przejrzystości.

⁷⁰ Pomoc przyznaną na podstawie tymczasowych ram można łączyć z pomocą na podstawie rozporządzeń w sprawie pomocy *de minimis* (rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2013, nr 1408/2013, nr 717/2014 i nr 360/2012), która jest wyłączona z obowiązku zgłoszenia, pod warunkiem że przestrzegane są przepisy i warunki kumulacji pomocy określone w tych rozporządzeniach. W 2020 r. odnotowano przypadki dotyczące Danii, Włoch i Luksemburga.

⁷¹ W Sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. wykazano, że w wielu państwach członkowskich brakuje szczegółowych przepisów dotyczących dystrybucji reklam państwowych oraz przejrzystości w odniesieniu do kryteriów dystrybucji, przyznanych kwot i beneficjentów. Komisja będzie nadal analizować tę kwestię w kontekście przyszłych sprawozdań rocznych.

⁷² Komunikat Komisji „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy” (COM(2017)572 final).

⁷³ Art. 7a i motyw 25 zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. W odniesieniu do tych przepisów w 2020 r. utworzono specjalną podgrupę ERGA, aby ułatwić wspólne zrozumienie zakresu stosowania dyrektywy i ewentualnych odpowiednich środków, co zagwarantowałoby odpowiednie wyeksponowanie audiowizualnych usług medialnych świadczonych w interesie ogólnym, a także rodzajów podejścia regulacyjnego, jakie państwa członkowskie mogą przyjąć.

wspólnego podejścia w tej kwestii, jak określono w planie działania dotyczącym mediów i sektora audiowizualnego.

Działania:

- *Ustanowienie monitora własności mediów i opracowanie dalszych możliwych wytycznych dotyczących przejrzystości własności mediów*
- *Wspieranie środków służących przejrzystemu i sprawiedliwemu przydzielaniu reklam państwowych*
- *Analiza wariantów dalszego wspierania różnorodności mediów i promowanie europejskiego podejścia do eksponowania audiowizualnych usług medialnych świadczonych w interesie ogólnym*

4 PRZECIWDZIAŁANIE DEZINFORMACJI

Ważne jest, aby dokonać rozróżnienia między poszczególnymi zjawiskami powszechnie nazywanymi „dezinformacją”, aby umożliwić opracowanie odpowiednich reakcji politycznych:

- **informacje wprowadzające w błąd** są fałszywymi lub wprowadzającymi w błąd treściami udostępnianymi bez szkodliwego zamiaru, np. gdy ludzie dzielą się fałszywymi informacjami z przyjaciółmi i rodziną w dobrej wierze,
- **dezinformacja** to treści fałszywe lub wprowadzające w błąd, które są rozpowszechniane z zamiarem wprowadzenia w błąd lub zapewnienia korzyści ekonomicznych lub politycznych i które mogą wyrządzić szkodę publiczną,
- **działania w zakresie wywierania wpływu informacyjnego** odnoszą się do skoordynowanych wysiłków podejmowanych przez podmioty krajowe lub zagraniczne w celu wywarcia wpływu na grupę docelową przy użyciu szeregu środków wprowadzających w błąd, w tym ograniczania niezależnych źródeł informacji w połączeniu z dezinformacją oraz
- **zewnętrzna ingerencja w przestrzeń informacyjną**, często prowadzona w ramach szerszej operacji hybrydowej, może być rozumiana jako represyjne i zwodnicze wysiłki – mające na celu zakłócenie swobodnego kształtowania się i wyrażania woli politycznej jednostek – podejmowane przez podmiot z zagranicy lub jego przedstawicieli⁷⁴.

Dla każdego rodzaju tych zjawisk, w zależności od podmiotu, kanału i wpływu, wymagane są różne reakcje polityczne, zgodnie z prawami podstawowymi i standardami demokratycznymi. Na przykład problem informacji wprowadzających w błąd, w przypadku braku zwodniczych zamiarów, intencji wyrządzenia szkody publicznej czy osiągnięcia korzyści ekonomicznej, można rozwiązać zasadniczo poprzez proaktywną komunikację, dostarczanie wiarygodnych informacji i podnoszenie świadomości na temat potrzeby

⁷⁴ Zob. również J. Pamment, *The EU's role in combating disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, [Rola UE w zwalczaniu dezinformacji: przejęcie inicjatywy, dokument roboczy grupy Carnegie Endowment for International Peace], lipiec 2020 r., dostępny na: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

krytycznej oceny treści i źródeł. Aby zająć się pozostałymi zjawiskami, w przypadku których istnieje szkodliwy zamiar, potrzebna jest silniejsza reakcja i stałe rozwijanie naszych zdolności. Zgodnie z tymi założeniami i na podstawie osiągniętych postępów⁷⁵, w niniejszym planie działania określono dalsze kroki mające na celu przeciwdziałanie dezinformacji, zagranicznej ingerencji i działaniom w zakresie wywierania wpływu.

Ważnym elementem reakcji jest również ograniczenie zachęt w środowisku internetowym, umożliwiających nagłaśnianie takich treści. Działania w zakresie wywierania wpływu na informacje oraz ingerencje zagraniczne wymagają silniejszej i dobrze skoordynowanej reakcji z wykorzystaniem innych instrumentów i podejść⁷⁶. W tym kontekście służby Komisji i ESDZ będą współpracować z państwami członkowskimi, społeczeństwem obywatelskim i przemysłem nad udoskonaleniem wspólnych definicji i metod w celu zajęcia się różnymi kategoriami dezinformacji i wywierania wpływu. Parlament Europejski powołał Komisję Specjalną ds. Obcych Ingerencji we Wszystkie Procesy Demokratyczne w Unii Europejskiej, w tym Dezinformacji (INGE), która również może wnieść wkład do tej kwestii. UE będzie również nadal inwestować w badania w tej dziedzinie i wzmacniać swoją komunikację strategiczną i działania informacyjne.

We wspólnym planie działania na rzecz zwalczania dezinformacji z 2018 r.⁷⁷, opierając się również na doświadczeniach grupy zadaniowej East Stratcom ESDZ zajmującej się rosyjską kampanią dezinformacyjną, UE określiła swoje podejście do dezinformacji. Następnie podjęto konkretne kroki w celu rozwiązania problemu fali dezinformacji podczas pandemii COVID-19⁷⁸, a także w odniesieniu do opracowania bezpiecznej i skutecznej szczepionki. Działania UE w tej dziedzinie będą nadal silnie zakorzenione w europejskich wartościach i zasadach oraz będą w pełni chronić wolność wypowiedzi. Przedstawione poniżej działania mają na celu zapobieganie manipulacyjnemu nagłaśnianiu szkodliwych treści poprzez zwiększenie przejrzystości, ograniczenie technik manipulacyjnych i ograniczenie zachęt gospodarczych do rozpowszechniania dezinformacji, a także wprowadzenie efektu odstraszającego poprzez nakładanie kosztów na podmioty zaangażowane w wywieranie wpływu i zagraniczne ingerencje. Nie próbują one i nie mogą ingerować w prawo obywateli do wyrażania opinii, ograniczać dostępu do treści prawnych ani ograniczać gwarancji proceduralnych, w tym dostępu do sądowych środków odwoławczych.

Kluczowe znaczenie ma bardziej przejrzysty i rozliczalny ekosystem cyfrowy umożliwiający ocenę rozprzestrzeniania się, zasięgu i stopnia koordynacji kampanii dezinformacyjnych. UE będzie wspierać ważną pracę dziennikarzy, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i naukowców w celu utrzymania zdrowej i zróżnicowanej przestrzeni informacyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do weryfikacji informacji.

⁷⁵ Przegląd działań UE przeciwko dezinformacji, zob. JOIN(2020) 8 final, s. 2.

⁷⁶ Pamment, J., *The EU's role in combating disinformation: Crafting a new disinformation framework*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper [Rola UE w zwalczaniu dezinformacji: opracowanie nowych ram przeciwdziałania dezinformacji, dokument roboczy grupy Carnegie Endowment for International Peace], wrzesień 2020 r., dostępny na stronie <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁷ JOIN(2018) 36 final.

⁷⁸ Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dość do głosu faktom” (JOIN(2020) 8 final).

4.1 Poprawa zdolności UE i państw członkowskich do przeciwdziałania dezinformacji

Przeprowadzanie działań w zakresie wywierania wpływu w internecie i poza nim może być stosunkowo tanie i ma ograniczone skutki negatywne dla osób działających w złym zamiarze, co częściowo wyjaśnia fenomen ich rozprzestrzeniania się⁷⁹. Informacje mogą być również używane jako broń przez podmioty zagraniczne⁸⁰. Na przykład podmioty zagraniczne i niektóre państwa trzecie (w szczególności Rosja⁸¹ i Chiny⁸²) podejmują ukierunkowane operacje wywierania wpływu i kampanie dezinformacyjne dotyczące COVID-19 w UE, krajach objętych europejską polityką sąsiedztwa i na całym świecie, dążąc do podważenia demokratycznej debaty, pogłębienia polaryzacji społecznej i poprawy własnego wizerunku. Gdy podmioty zagraniczne stosują taktyki manipulacyjne, aby wprowadzać obywateli UE w błąd dla własnych korzyści, zagrożenie dla demokracji wymaga kompleksowej i zbiorowej reakcji. Jednocześnie rośnie zagrożenie dezinformacją ze strony podmiotów krajowych⁸³.

Warunkiem wstępnym skutecznego reagowania na dezinformację, zarówno gdy pojawia się ona w odosobnieniu, jak i gdy jest częścią szerszego działania w zakresie wywierania wpływu lub ingerencji zagranicznej, jest dogłębne zrozumienie wyzwań. Dezinformacja polegająca na rozpowszechnianiu fałszywych treści jest tylko jedną z technik. Inne obejmują **wypaczenie informacji, wprowadzanie odbiorców w błąd i taktyki manipulacyjne**, takie jak fałszywe profile i fałszywa aktywność online w celu sztucznego nagłaśniania narracji dotyczących konkretnych kwestii politycznych i wykorzystywania istniejących podziałów społecznych.

Nowy obraz zagrożeń wymaga jeszcze **ściślejszej współpracy** w obrębie UE z odpowiednimi zainteresowanymi stronami społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego, przemysłu prywatnego oraz z partnerami międzynarodowymi. Jedynie dzięki połączeniu istniejącej wiedzy na temat zagrożeń hybrydowych⁸⁴ w różnych sektorach (np. dezinformacja, operacje cybernetyczne i ingerencja w wybory) UE może wypracować kompleksowe zrozumienie obrazu zagrożeń, niezbędne, aby skutecznie reagować na dezinformację i działania w zakresie wywierania wpływu. Strategia UE w zakresie unii

⁷⁹ Na przykład sprawozdanie centrum doskonałości NATO StratCom, z którego wynika, że wokół manipulacji mediami społecznościowymi powstała cała branża, oferująca m.in. fałszywe konta na sprzedaż, fałszywą aktywność online i inne usługi, łatwe do znalezienia w internecie po niskich cenach.

⁸⁰ Zob. na przykład *Manipulowanie informacjami – wyzwanie dla naszych demokracji*, francuskie Ministerstwo ds. Europy i Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Obrony.

⁸¹ www.EUvsDisinfo.eu zidentyfikował ponad 500 przykładów dezinformacji prokremlowskiej dotyczącej COVID-19 w ogólnodostępnej bazie danych zawierającej ponad 10 000 przykładów prokremlowskiej dezinformacji.

⁸² ESDZ opisała działania państw obcych w swoim publicznym sprawozdaniu analitycznym, np.: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>

⁸³ Pamment, J., *The EU's role in combating disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, [Rola UE w zwalczaniu dezinformacji: przejęcie inicjatywy, dokument roboczy grupy Carnegie Endowment for International Peace], lipiec 2020 r., dostępny na: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁸⁴ Proces budowania kompleksowej orientacji sytuacyjnej na temat zagrożeń hybrydowych w UE dotychczas jest prowadzony przez INTCEN i jego Komórkę ds. Syntezy Informacji o Zagrożeniach Hybrydowych.

bezpieczeństwa⁸⁵ kładzie szczególny nacisk na systematyczne uwzględnianie kwestii hybrydowych w procesie kształtowania polityki, aby przeciwdziałać zwiększonemu ryzyku ataków hybrydowych ze strony podmiotów państwowych i niepaństwowych poprzez połączenie cyberataków, szkód w infrastrukturze krytycznej, kampanii dezinformacyjnych i radykalizacji narracji politycznej.

Komisja i Wysoki Przedstawiciel **wzmocnią strukturę współpracy** w tej dziedzinie w ramach UE, ale także z partnerami międzynarodowymi. System wczesnego ostrzegania będzie nadal współpracował z międzynarodowymi partnerami, takimi jak NATO czy G-7, ale w stosownych przypadkach zbadane zostaną również możliwości współpracy z innymi odpowiednimi organizacjami, takimi jak Agencja Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA), Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO)⁸⁶ i Europol.

Oprócz systemu wczesnego ostrzegania europejska sieć współpracy w dziedzinie wyborów również pracuje nad opracowaniem skutecznych reakcji na dezinformację, gdy stanowi ona część szerszego zagrożenia hybrydowego, poprzez wspieranie współpracy między państwami członkowskimi i ułatwianie współpracy z podmiotami międzynarodowymi, takimi jak Rada Europy i Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, w ramach kompleksowego podejścia do wolnych i uczciwych wyborów w Europie. Regularna współpraca i udział we wspólnych posiedzeniach odpowiednich struktur zajmujących się dezinformacją umożliwi jak najlepsze wykorzystanie ich rozległej wiedzy i opracowanie multidyscyplinarnej reakcji na dezinformację.

Instytucje UE dopilnują, by ich **wewnętrzna koordynacja** w zakresie dezinformacji została wzmocniona za pomocą jasnego protokołu działania mającego na celu szybkie zgromadzenie wiedzy i zasobów w konkretnych sytuacjach, na przykład przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Opierałoby się to na podejściu przyjętym w odniesieniu do COVID-19, w którym ustanowiono system wzmocnionej koordynacji w odpowiedzi na trudniejsze wyzwania. Zachęca się państwa członkowskie do większych inwestycji w odpowiednie sieci i do zapewnienia (również na szczeblu krajowym) właściwej koordynacji między podmiotami reprezentującymi je na różnych forach, tak aby zagwarantować skuteczną współpracę oraz spójne i kompleksowe reagowanie.

UE stale zwiększa swoje zdolności do ujawniania metod wywierania wpływu na informacje przez podmioty zagraniczne i pociąga sprawców do odpowiedzialności. Biorąc jednak pod uwagę stale zmieniający się obraz zagrożeń, UE musi bardziej systematycznie korzystać z pełnego wachlarza dostępnych **narzędzi do przeciwdziałania zagranicznym ingerencjom i działaniom w zakresie wywierania wpływu** oraz dalej je rozwijać, w tym **przez nakładanie kosztów na sprawców**⁸⁷, przy pełnym poszanowaniu podstawowych

⁸⁵ COM/2020/605 final.

⁸⁶ EDMO utworzono w październiku 2020 r. Obserwatorium jest oparte na pracach niezależnej multidyscyplinarnej społeczności naukowców, weryfikatorów informacji i innych odpowiednich zainteresowanych stron, a jego celem jest przyczynienie się do zwiększenia odporności i lepszego zrozumienia dezinformacji. Ponadto zacieśniona zostanie współpraca między systemem wczesnego ostrzegania a Europejską Siecią Współpracy w zakresie Wyborów, aby umożliwić lepsze wykorzystanie rozległej wiedzy na temat tych dwóch sieci.

⁸⁷ 74 % respondentów uczestniczących w konsultacjach publicznych opowiedziało się za nakładaniem kosztów na państwa prowadzące kampanie dezinformacyjne. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreśliły potrzebę stosowania groźby stosowania ukierunkowanych sankcji w bardziej wiarygodny

praw i wolności. Możliwe sposoby realizacji są różne: od publicznego zidentyfikowania powszechnie stosowanych technik (aby uczynić je operacyjnie niemożliwymi do wykorzystania) po nakładanie sankcji w przypadku powtarzających się naruszeń. Należy dalej rozwijać zestaw narzędzi reagowania. Komisja i Wysoki Przedstawiciel zbadają koncepcyjne i prawne aspekty opracowania odpowiednich instrumentów, dążąc do synergii z unijnymi ramami wspólnej reakcji dyplomatycznej UE na szkodliwe działania cybernetyczne („zestaw narzędzi dla dyplomacji cyfrowej”)⁸⁸.

UE będzie nadal wspierać prace na rzecz budowania **odporności w państwach trzecich**, wyposażenia społeczeństw i demokratycznych rządów w środki reagowania na zewnętrzne zagrożenia dezinformacją oraz podnoszenia świadomości na temat europejskich wartości i projektów- wspieranych przez UE, w szczególności w regionie objętym europejską polityką sąsiedztwa i regionie objętym procesem rozszerzenia. Wsparcie to obejmuje działania mające na celu skuteczniejsze informowanie o polityce i wartościach Unii, wzmacnianie środowiska medialnego, w tym wspieranie większej wolności i pluralizmu mediów, a także podnoszenie świadomości i budowanie odporności na dezinformację i działania w zakresie wywierania wpływu.

Działania:

- *Opracowanie unijnego zestawu narzędzi służących przeciwdziałaniu zagranicznym ingerencjom i działaniom w zakresie wywierania wpływu, w tym nowe instrumenty umożliwiające nakładanie kosztów na sprawców, a także wzmocnienie strategicznych działań komunikacyjnych ESDZ i grup zadaniowych*
- *Wprowadzenie nowego protokołu na rzecz wzmocnienia istniejących struktur współpracy w celu zwalczania dezinformacji, zarówno w UE, jak i na arenie międzynarodowej*
- *Opracowanie wspólnych ram i metodyki gromadzenia systematycznych dowodów na zagraniczną ingerencję oraz usystematyzowany dialog ze społeczeństwem obywatelskim, prywatnymi podmiotami branżowymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu regularnego przeglądu sytuacji zagrożenia*
- *Zwiększenie wsparcia na rzecz budowania zdolności organów krajowych, niezależnych mediów i społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich w celu wykrywania dezinformacji i obcych działań w zakresie wywierania wpływu oraz reagowania na nie*

4.2 Więcej obowiązków i odpowiedzialności dla platform internetowych

Informacje wymieniane na platformach mediów społecznościowych są coraz ważniejsze jako źródła aktualności i dla debaty politycznej. Platformy internetowe mogą jednak być wykorzystywane przez złośliwe podmioty do rozpowszechniania i nagłaśniania fałszywych i wprowadzających w błąd treści. Są też krytykowane za brak przejrzystości w wykorzystywaniu algorytmów do rozpowszechniania treści online i za ukierunkowanie

sposób i częściej, co zwiększy koszty zagranicznych działań w zakresie wywierania wpływu i zniechęcałoby do ingerencji.

⁸⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/cyber-diplomacy-toolbox>.

ich na użytkowników na podstawie ogromnej ilości danych osobowych generowanych w wyniku działalności w internecie.

Systemami takimi jak algorytmy rankingowe i rekomendacyjne, które ułatwiają obywatelom dostęp do istotnych informacji, można również manipulować, w szczególności poprzez skoordynowane i nieautentyczne działania, aby ułatwić szerokie rozpowszechnianie dezinformacji na platformach internetowych. Staranna kontrola przeprowadzana przez platformę oraz zdecydowana przejrzystość w stosunku do użytkowników i badaczy mogą pomóc w lepszym zrozumieniu i zaradzeniu takim zagrożeniom.

Te i inne problemy związane z dezinformacją zostały zidentyfikowane w niedawnej ocenie kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji⁸⁹ (do którego platformy i inne zainteresowane strony przyłączyły się na zasadzie dobrowolności). Zdaniem Komisji, aby skuteczniej zwalczać dezinformację, konieczne jest bardziej zdecydowane podejście oparte na jasnych zobowiązaniach i podlegające odpowiednim mechanizmom nadzoru.

Akt prawny o usługach cyfrowych będzie zawierać propozycję horyzontalnych ram nadzoru regulacyjnego, rozliczalności i przejrzystości przestrzeni internetowej w reakcji na pojawiające się zagrożenia. Będzie też zawierać przepisy zapewniające większą odpowiedzialność za to, jak platformy modyfikują treści, reklamy i procesy algorytmiczne. Bardzo duże platformy będą zobowiązane do oceny zagrożeń stwarzanych przez ich systemy, nie tylko w odniesieniu do nielegalnych treści i produktów, ale również systemowych zagrożeń dla ochrony interesów publicznych i praw podstawowych, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego. W tym kontekście bardzo duże platformy będą również musiały opracować odpowiednie narzędzia zarządzania ryzykiem i wprowadzić środki w celu ochrony integralności swoich usług przed wykorzystaniem technik manipulacyjnych. Akt prawny o usługach cyfrowych zapewni użytkownikom realne możliwości zakwestionowania decyzji platform o usuwaniu lub oznaczaniu treści.

Akt prawny o usługach cyfrowych ustanowi również **współregulacyjny mechanizm ochronny**⁹⁰ w odniesieniu do środków, które zostałyby włączone do zmienionego i rozszerzonego *kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji*. Na podstawie tego podejścia współregulacyjnego Komisja będzie kierować wysiłkami za pomocą ukierunkowanych działań dotyczących kwestii związanych z dezinformacją w trzech filarach:

- równoległe z rozpoczęciem współlegislacyjnych dyskusji nad aktem prawnym o usługach cyfrowych Komisja wyda **wytyczne** określające, w jaki sposób platformy i inne zainteresowane strony powinny zintensyfikować swoje działania w celu wyeliminowania niedociągnięć stwierdzonych w ocenie kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji. Biorąc pod uwagę wrażliwość tych kwestii, Komisja będzie stosować **podejście obejmujące wiele zainteresowanych stron**, angażujące nie tylko platformy, ale również inne zainteresowane strony, takie jak reklamodawcy, media, społeczeństwo obywatelskie, weryfikatorzy informacji i środowiska akademickie;

⁸⁹ SWD(2020) 180 final.

⁹⁰ Wielu respondentów popiera wariant polegający na stosowaniu kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji i połączeniu go z pewną formą regulacji. Podejście to popierają w szczególności organy regulacyjne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickie.

- następnie Komisja zwróci się do sygnatariuszy i odpowiednich grup zainteresowanych, w tym we współpracy z ERGA, o **wzmocnienie kodeksu postępowania** zgodnie z wytycznymi;
- Komisja ustanowi również **solidniejsze ramy regularnego monitorowania wzmocnionego kodeksu postępowania**. Ramy te będą opierać się na doświadczeniach z monitorowania dezinformacji w związku z COVID-19⁹¹.

Ponadto konieczne jest skuteczniejsze egzekwowanie **ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO)**⁹² w odniesieniu do platform internetowych i innych podmiotów mających wpływ na rozprzestrzenianie się dezinformacji, zgodnie z wytycznymi Europejskiej Rady Ochrony Danych z września 2020 r.⁹³

Na podstawie wytycznych wydanych przez Komisję celem wzmocnionego kodeksu postępowania będzie osiągnięcie następujących celów:

- **monitorowanie wpływu dezinformacji i skuteczności strategii platform w oparciu o nowe ramy metodologiczne**, które obejmują zasady definiowania kluczowych wskaźników efektywności. W tym kontekście należy udostępnić aktualne informacje na temat polityki platform i zapewnić dostęp do odpowiednich danych, aby umożliwić m.in. pomiar postępów w odniesieniu do kluczowych wskaźników efektywności;
- **wspieranie odpowiedniego wyeksponowania wiarygodnych informacji leżących w interesie publicznym**⁹⁴ oraz **utrzymanie pluralizmu poglądów**: poprzez opracowanie standardów rozliczalności (współtworzonych poziomów odniesienia) dla systemów rekomendacji i systemów oceny treści oraz zapewnienie użytkownikom dostępu do wskaźników wiarygodności źródeł;
- **ograniczenie monetyzacji dezinformacji związanej z treściami sponsorowanymi**: ograniczenie – we współpracy z reklamodawcami – fałszywej lub wprowadzającej w błąd reklamy opartej na platformach internetowych lub na stronach internetowych osób trzecich, a także umieszczania reklam na stronach internetowych będących głównymi dostarczycielami dezinformacji⁹⁵;
- zintensyfikowanie weryfikacji informacji poprzez **ustanowienie przejrzystych standardów i procedur otwartej i niedyskryminującej współpracy** między weryfikatorami informacji a platformami oraz wspieranie współpracy⁹⁶;

⁹¹ JOIN(2020) 8 final.

⁹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁹³ https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_pl.

⁹⁴ W czasie kryzysu związanego z COVID-19 platformy internetowe promowały dokładne i wiarygodne informacje na temat COVID-19 przekazywane przez WHO, krajowe organy ds. zdrowia i niezależne media. Wdrożyły one nowe narzędzia, takie jak panele informacyjne, karty, wyskakujące okienka, mapy i wskazówki, które bezpośrednio prowadzą użytkowników do wiarygodnych źródeł informacji w wielu językach. Ważne jest jednak, aby obywatele zawsze mieli dostęp do wielu źródeł.

⁹⁵ W Global Disinformation Index oszacowano niedawno, że wydatki na reklamę w internecie w stronach szerzących dezinformację wyniosły 235 mln USD rocznie: <https://disinformationindex.org/>

⁹⁶ Oprócz mediów i innych właściwych podmiotów weryfikatorzy informacji odgrywają szczególną rolę w opracowywaniu wskaźników wiarygodności i kontroli umieszczania reklam.

- wzmocnienie integralności usług oferowanych przez platformy internetowe poprzez opracowanie odpowiednich **środków mających na celu ograniczenie sztucznego nagłaśniania** kampanii dezinformacyjnych;
- zapewnienie **skutecznego ujawniania danych na potrzeby badań** nad dezinformacją poprzez opracowanie ram zgodnych z obowiązującymi wymogami regulacyjnymi i opartych na zaangażowaniu wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron (i niezależnie od wpływów politycznych). Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO) może ułatwić opracowanie takich ram. Komisja zauważa, że RODO nie zakazuje całkowicie i *a priori* udostępniania naukowcom danych osobowych przez platformy⁹⁷.

Działania:

- *Wydanie wytycznych dotyczących wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji (wiosna 2021 r.)*
- *Zwołanie sygnatariuszy kodeksu postępowania i odpowiednich grup podmiotów zainteresowanych w celu wzmocnienia kodeksu zgodnie z wytycznymi*
- *Ustanowienie stałych ram monitorowania kodeksu*

4.3 Wzmocnienie pozycji obywateli w celu podejmowania przez nich świadomych decyzji

Każdy ma do odegrania rolę w walce z dezinformacją i informacjami wprowadzającymi w błąd. Umiejętność korzystania z mediów, w tym umiejętność krytycznego myślenia, jest skutecznym narzędziem pomagającym obywatelom w każdym wieku poruszać się w środowisku informacyjnym, identyfikować różne rodzaje mediów i ich funkcjonowanie, rozumieć podstawy działania sieci społecznościowych i podejmować świadome decyzje⁹⁸. Umiejętność korzystania z mediów pomaga obywatelom sprawdzać informacje przed ich udostępnieniem, zrozumieć, kto jest za nie odpowiedzialny, dlaczego zostały im przekazane i czy są wiarygodne. Umiejętności cyfrowe umożliwiają ludziom mądre, bezpieczne i etyczne uczestnictwo w środowisku internetowym.

Przeciwdziałanie dezinformacji i wykorzystywaniu mowy nienawiści poprzez kształcenie i szkolenie, a także promowanie otwartych debat politycznych ma kluczowe znaczenie dla skutecznego uczestnictwa w społeczeństwie i procesach demokratycznych i stanowi priorytet Planu działania w dziedzinie edukacji cyfrowej⁹⁹. Ponad 40 % młodych ludzi uważa, że w szkole „nie uczy się w wystarczającym stopniu” na temat krytycznego myślenia, mediów i demokracji. W tym kontekście promowanie edukacji obywatelskiej ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia, by młodzi ludzie posiadali kompetencje społeczne i obywatelskie, tak aby mogli zachować otwarte umysły, myśleć krytycznie i w pełni uczestniczyć w naszych różnorodnych społeczeństwach. W tym kontekście zapewnienie

⁹⁷ Zob. w tym kontekście również „Ochrona danych jako filar wzmacniania pozycji obywateli oraz podejścia UE do transformacji cyfrowej – dwa lata stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych”, SWD/2020/115 final, s. 27.

⁹⁸ Ponadto nowy wniosek w sprawie europejskiej tożsamości cyfrowej, zapowiedziany na 2021 r., ułatwi wykonywanie zadań i dostęp do usług online w całej Europie oraz zapewni ludziom spokój umysłu i większą kontrolę nad tym, które dane udostępniają i w jaki sposób są one wykorzystywane.

⁹⁹ COM(2020) 624 final.

wolności akademickiej w instytucjach szkolnictwa wyższego jest również centralnym elementem wszystkich strategii w dziedzinie szkolnictwa wyższego opracowywanych na szczeblu UE.

Komisja zwiększy wysiłki na rzecz **poprawy umiejętności korzystania z mediów** w różnych aspektach i w dalszym ciągu będzie wspierać krajowe kampanie na rzecz umiejętności korzystania z mediów we współpracy z Europejskim Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO) i grupą ekspercką ds. umiejętności korzystania z mediów. Przepisy zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych zobowiązują państwa członkowskie do promowania rozwoju umiejętności korzystania z mediów. Zobowiązują one również platformy udostępniania plików wideo do tworzenia skutecznych narzędzi w zakresie umiejętności korzystania z mediów i podnoszenia świadomości użytkowników. Są one dalej rozwijane w ramach planu działania dotyczącego mediów i sektora audiowizualnego, w ramach którego obywatele mają być wyposażeni w umiejętności niezbędne do pełnego zrozumienia mechanizmów kształtujących interakcję internetową między użytkownikami, w tym za pomocą zestawu narzędzi i wytycznych dla państw członkowskich w zakresie umiejętności korzystania z mediów.

Komisja będzie wspierać projekty dotyczące umiejętności korzystania z mediów w ramach nowego międzysektorowego komponentu programu Kreatywna Europa. Projekty dotyczące umiejętności korzystania z mediów będą również wspierane w ramach różnych innych programów z udziałem młodzieży i szkół (np. Erasmus+ i Europejski Korpus Solidarności). W 2021 r. priorytetowym tematem programu „eTwinning” (który pomaga współpracować szkołom, nauczycielom i uczniom w całej UE za pośrednictwem nowych technologii) będzie „umiejętność korzystania z mediów i dezinformacja”. EDMO i koordynowana przez nie multidyscyplinarna społeczność zapewnią wsparcie krajowych kampanii na rzecz umiejętności korzystania z mediów, mających na celu zwiększenie zdolności obywateli do oceny jakości i prawdziwości informacji online, w tym zdolności obywateli o dodatkowych potrzebach. Dzięki pracy krajowych centrów, EDMO określi konkretne kwestie, którymi należy się zająć. Komisja zwiększy również swoje wysiłki w ramach kolejnej edycji Europejskiego Tygodnia Umiejętności Korzystania z Mediów. Będzie również ściśle współpracować z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak UNESCO.

Ponadto Komisja będzie pracować nad opracowaniem **wspólnych wytycznych dla nauczycieli i kadry edukacyjnej** w celu wspierania umiejętności cyfrowych i zwalczania dezinformacji poprzez kształcenie i szkolenie, jak określono w Planie działania w dziedzinie edukacji cyfrowej. W tym kontekście Komisja będzie współpracować z wieloma zainteresowanymi stronami, w tym ze społeczeństwem obywatelskim, europejskimi przedsiębiorstwami i sieciami technologicznymi, nadawcami, dziennikarzami, grupą ekspertów ds. umiejętności korzystania z mediów, EDMO, organami krajowymi, rodzicami, uczniami i młodzieżą. Wytyczne będą iść w parze z nowymi inicjatywami mającymi na celu opracowanie innowacyjnych sposobów walki z dezinformacją, takich jak EUvsDisinfo hackathon.

Komisja będzie wspierać **zaangażowanie dziennikarzy** w działania na rzecz umiejętności korzystania z mediów, w szczególności poprzez inicjatywy typu „back-to-school” umożliwiające im omówienie ich pracy i roli mediów z uczniami.

Wsparcie dla **społeczeństwa obywatelskiego** (w tym finansowanie) będzie kluczowym elementem działań na rzecz zwalczania dezinformacji. Komisja będzie wspierać inicjatywy mające na celu pomoc podmiotom społeczeństwa obywatelskiego w uczestniczeniu w debacie publicznej. Przyczyni się to również do zacieśnienia współpracy w społeczeństwie obywatelskim na szczeblu europejskim. Mogłoby to być wspierane przez

kilka programów w nowym okresie finansowania¹⁰⁰, w szczególności proponowany program „Prawa i Wartości” na lata 2021–2027¹⁰¹.

Działania:

- *Wspieranie nowych innowacyjnych projektów mających na celu zwalczanie dezinformacji w ramach różnych unijnych programów, w szczególności przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego i instytucje szkolnictwa wyższego, z udziałem dziennikarzy*
- *Zwiększenie wsparcia, finansowania i dywersyfikacji inicjatyw, w tym podejmowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w celu promowania umiejętności korzystania z mediów i pomagania obywatelom w identyfikowaniu dezinformacji w UE i poza nią*

5 PODSUMOWANIE

W lipcu 2019 r. przewodnicząca Ursula von der Leyen wezwała do nowego impulsu dla demokracji europejskiej, większego uznania głosu Europejczyków i Europy, którego celem jest wspólne dążenie do tego, by pielęgnować, chronić i umacniać naszą demokrację.

Niniejszy europejski plan działania na rzecz demokracji, wraz z nowym europejskim mechanizmem na rzecz praworządności, nową strategią na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych¹⁰², a także pakietem środków podjętych w celu promowania i ochrony równości w całej UE, będzie główną siłą napędową nowego impulsu dla demokracji europejskiej, aby mogła stawić czoła wyzwaniom i czerpać korzyści z ery cyfrowej. Zaangażowanie na rzecz demokracji jest również osadzone w działaniach zewnętrznych UE i jest głównym filarem jej współpracy z krajami przystępującymi i objętymi polityką sąsiedztwa.

Stopniowe wdrażanie zestawu środków zaproponowanych w planie działania zapewni Europie silniejsze demokratyczne podstawy do podejmowania wyzwań związanych z bezprecedensowym kryzysem gospodarczym, klimatycznym i zdrowotnym, z pełnym poszanowaniem naszych wspólnych zasad i wartości. Komisja dokona przeglądu realizacji planu działania w 2023 r., rok przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, i rozważy, czy potrzebne są dalsze kroki.

Komisja oczekuje dalszego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i Rady, a także szerokiego kręgu podmiotów krajowych, publicznych i prywatnych, poza organami rządowymi, które będą miały zasadnicze znaczenie dla zapewnienia odporności naszej demokracji.

¹⁰⁰ W tym w ramach wniosków dotyczących programu Erasmus+, Europejskiego Korpusu Solidarności i programu Media.

¹⁰¹ COM(2018) 383 final z 7.6.2018.

¹⁰² COM(2020) 711.