



Bruxelas, 3.12.2020
COM(2020) 790 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

sobre o plano de ação para a democracia europeia

«A União Europeia não se resume a partidos e política, regras ou regulamentos, mercados ou moedas. Em última análise, e acima de tudo, representa as pessoas e as suas aspirações. É uma visão de solidariedade entre cidadãos que lutam pela sua liberdade, pelos seus valores ou simplesmente por um futuro melhor.»

Ursula von der Leyen, Presidente da Comissão, 27 de novembro de 2019

1 INTRODUÇÃO

A democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais são as fundações em que assenta a União Europeia. A democracia constitui um valor europeu fulcral e uma condição prévia da adesão à UE. Aos olhos dos cidadãos europeus, a democracia, os direitos humanos e o Estado de direito são o seu ativo mais importante¹.

A democracia permite aos cidadãos definir leis e políticas públicas a nível europeu, nacional, regional e local. Exige garantias, mecanismos de equilíbrio de poderes e instituições que desempenhem as suas funções e respeitem as regras de um debate democrático pluralista. Para que a sua participação seja significativa, os cidadãos devem também poder formar as suas próprias opiniões – devem poder fazer escolhas eleitorais num espaço público onde seja possível expressar livremente uma pluralidade de pontos de vista e onde os meios de comunicação social, a comunidade académica e a sociedade civil sejam livres e possam contribuir para estimular um debate aberto, sem interferência maliciosa de entidades nacionais ou estrangeiras. A democracia só pode prosperar num clima em que tanto a liberdade de informação como a liberdade de expressão sejam respeitadas, em consonância com a Carta dos Direitos Fundamentais, e em que todos possam expressar os seus pontos de vista, independentemente da postura crítica que assumam em relação ao governo e àqueles que estão no poder.

A democracia não pode ser dada como certa: é necessário defendê-la e promovê-la ativamente. Recentemente, temos assistido a uma participação política renovada por parte dos cidadãos e a um aumento das taxas de participação eleitoral, mas, tal como acontece em muitas regiões do mundo, a democracia na UE e nos seus Estados-Membros enfrenta desafios: o aumento do extremismo, uma polarização crescente e uma perceção de distanciamento entre os cidadãos e os seus representantes eleitos². Os ataques aos nossos sistemas e instituições democráticas têm vindo a aumentar nos últimos anos³. A integridade das eleições foi ameaçada, o ambiente em que os jornalistas e a sociedade civil operam deteriorou-se e observaram-se esforços concertados para disseminar informações falsas e enganadoras e para manipular os eleitores, nomeadamente por parte de agentes estrangeiros. As próprias liberdades que procuramos defender, como a liberdade de expressão, foram usadas, em alguns casos, para enganar e manipular. A pandemia da COVID-19 revelou claramente estes desafios: as medidas excecionais de emergência tomadas para responder a

¹ Eurobarómetro especial n.º 479 sobre o *Futuro da Europa* (outubro-novembro de 2018). Para 34 % dos inquiridos, estes valores são mais importantes do que o poder económico, industrial e comercial da UE (31 %) e do que o nível de vida dos cidadãos europeus (25 %).

² Ver, por exemplo *The Global State of Democracy 2019 Report* (2019), Instituto Nacional para a Democracia e Assistência Eleitoral.

³ Orientações políticas da presidente Ursula von der Leyen, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

esta crise sanitária sem precedentes afetaram o processo político e, por vezes, suscitaram preocupações sobre o impacto na democracia⁴.

O presente plano de ação para a democracia europeia visa reforçar a resiliência das democracias da UE perante os desafios, abordando as áreas em que os nossos sistemas e os nossos cidadãos são mais vulneráveis. Este trabalho tem de ser desenvolvido ao nível nacional e da UE no pleno respeito pelos direitos e liberdades fundamentais consagrados nos Tratados e na Carta dos Direitos Fundamentais, bem como pelas normas nacionais e internacionais em matéria de direitos humanos.

A UE não está preocupada unicamente em proteger a democracia dentro das suas fronteiras: com a crescente pressão exercida sobre a democracia, o Estado de direito e os direitos humanos a nível global, a UE trabalha também ativamente para proteger e apoiar as democracias a nível mundial⁵. Os desafios relacionados com o exercício da democracia têm alcance global; todas as democracias têm um interesse comum em trabalhar em conjunto para os ultrapassar. Ao nível da UE, tal exige uma abordagem coerente entre ações internas e externas. O modo como cultivamos e reforçamos as nossas bases democráticas na União e nos Estados-Membros tem impacto na força da nossa ação externa. Com o presente plano de ação, a Comissão propõe uma resposta centrada nos direitos e liberdades individuais, na transparência e na responsabilização, que poderá servir também como um exemplo da forma como estes desafios globais à democracia devem ser abordados, bem como uma base de cooperação com democracias homólogas.

A transformação digital das nossas democracias

A revolução digital transformou a política democrática. As campanhas políticas já não se limitam ao nível local, em painéis exteriores, na rádio e na televisão, realizando-se agora também em linha, o que proporciona aos intervenientes políticos novas oportunidades para transmitir a sua mensagem aos eleitores. Proporciona igualmente novas oportunidades de participação cívica, facilitando o acesso de alguns grupos — em especial, os jovens — à informação e a sua participação na vida pública e no debate democrático.

Porém, o rápido crescimento das campanhas e das plataformas em linha criou também novas vulnerabilidades e tornou mais difícil garantir a integridade das eleições, a liberdade e a pluralidade dos meios de comunicação social e proteger o processo democrático contra a desinformação e outro tipo de manipulações. A digitalização abriu as portas a novas formas de financiamento dos intervenientes políticos proveniente de fontes não controladas; infraestruturas eleitorais essenciais estão sujeitas a ciberataques, os jornalistas enfrentam assédio e discurso de ódio em linha, e assistimos à rápida disseminação de informações falsas e mensagem polarizantes nos meios de comunicação social, muitas vezes no âmbito de campanhas de desinformação coordenadas. O impacto de algumas destas ações é exacerbado pela utilização de algoritmos opacos, controlados por plataformas de comunicação muito populares.

⁴ Comissão de Veneza (2020), relatório intercalar sobre as medidas tomadas nos Estados-Membros da UE em resultado da crise da COVID-19 e o seu impacto na democracia, no Estado de direito e nos direitos fundamentais (adotado em 8 de outubro de 2020).

⁵ Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho *Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024* (JOIN/2020/5 final, 25 de março de 2020), que reitera o empenhamento da UE na promoção e na proteção da democracia a nível mundial.

As nossas culturas democráticas europeias, em toda a sua diversidade, estão a ser postas em causa pela transformação digital. As garantias existentes para assegurar a transparência e a paridade dos recursos e do tempo de antena durante as campanhas eleitorais não foram concebidas para o ambiente digital. As ferramentas em linha reforçaram a eficácia das campanhas, combinando dados pessoais e inteligência artificial com a criação de perfis psicológicos e técnicas complexas de microdirecionamento⁶. Algumas destas ferramentas, como o tratamento de dados pessoais, são reguladas pelo direito da UE. No entanto, existem outras que, neste momento, são enquadradas principalmente pelas condições de utilização estabelecidas pelas respetivas empresas, e que podem também escapar à regulamentação nacional ou regional se forem lançadas fora da jurisdição eleitoral. As preocupações quanto à transparência e responsabilização das plataformas em linha dificultam ainda mais a aplicação coerciva das regras. As plataformas em linha podem desenvolver atividades relacionadas com os meios de comunicação social e, simultaneamente, controlar o acesso às notícias em linha, sem estarem sujeitas à mesma regulamentação nacional e às mesmas normas deontológicas.

Reforçar a resiliência democrática

O presente plano de ação tem por destinatários as instituições da UE, os governos e parlamentos nacionais –, que são os principais responsáveis pela garantia do bom funcionamento da democracia–, bem como outras autoridades nacionais, os partidos políticos, os meios de comunicação social, a sociedade civil e as plataformas em linha. No pleno respeito das competências nacionais, estabelece um quadro político reforçado da UE e medidas específicas destinadas a:

- Promover eleições livres e justas e uma forte participação democrática;
- Apoiar meios de comunicação social livres e independentes; e
- Combater a desinformação.

Uma democracia saudável depende da participação dos cidadãos e de uma sociedade civil permanentemente ativa, não apenas em época de eleições. Cidadãos empenhados, informados e capacitados são a melhor garantia de resiliência para as nossas democracias. O plano de ação dá especial atenção à capacitação dos cidadãos e da sociedade civil para combaterem as ameaças⁷.

⁶ Comissão Europeia, Centro Comum de Investigação (2020), *Technology and democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*.

⁷ O plano de ação teve por base uma consulta pública que revelou um reconhecimento generalizado dos riscos de interferência na democracia da UE e a necessidade de adotar medidas direcionadas, tanto em linha como fora de linha. O relatório está disponível em: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en.

2 PROTEGER A INTEGRIDADE DAS ELEIÇÕES E PROMOVER A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

As elevadas taxas de participação dos eleitores em eleições recentes por toda a UE mostram que os cidadãos continuam a confiar no poder das urnas como um instrumento que lhes permite manifestar a sua opinião e responsabilizar os seus representantes. Simultaneamente, os meios de comunicação social são um dos canais utilizados para tentar manipular a opinião pública, desencorajar a participação nas eleições e questionar a integridade dos processos eleitorais. Foram também documentadas tentativas de interferência estrangeira⁸.

A manutenção da democracia exige uma intervenção mais determinada para proteger os processos eleitorais, preservar o debate democrático e atualizar as garantias à luz das novas realidades digitais. A democracia está associada à profusão de práticas de participação, ao envolvimento cívico e ao respeito pelas normas democráticas e pelo Estado de direito ao longo de todo o ciclo eleitoral.

2.1 Transparência da publicidade e comunicação de cariz político

O cumprimento das tradicionais regras em matéria de campanhas políticas pode revelar-se particularmente complicado num contexto em linha. Em muitos casos, é difícil impor o cumprimento dessas regras ou assegurar a sua eficácia em linha e, noutros casos, as autoridades competentes poderão não dispor dos poderes ou dos meios necessários para lidar com a atividade em linha. O **potencial transfronteiriço da atividade em linha** constitui uma oportunidade, mas traz também desafios, uma vez que as questões relacionadas com as eleições são, de um modo geral, reguladas por disposições aplicáveis exclusivamente numa determinada jurisdição ou que poderão não ter sido formuladas para serem aplicadas num espaço em linha sem fronteiras.

É clara a necessidade de mais **transparência na publicidade e comunicação de cariz político**, bem como nas atividades comerciais que as rodeiam. O reforço do cumprimento das disposições do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)⁹, bem como da sua aplicação coerciva, assume extrema importância.

Os cidadãos, a sociedade civil e as autoridades competentes devem poder discernir claramente a origem e a finalidade de tal publicidade. No ambiente em linha, nem sempre é fácil **reconhecer material político remunerado** e distingui-lo de outro conteúdo político, sobretudo porque, muitas vezes, é apresentado como conteúdo «orgânico» partilhado ou criado por outros utilizadores. Esta situação gera insegurança jurídica para os prestadores de serviços e outros operadores, especialmente para os intermediários em linha, as empresas de

⁸ Por exemplo, elementos recolhidos aquando das eleições para o Parlamento Europeu de 2019 revelaram uma atividade de desinformação contínua por parte de fontes russas com o objetivo de interferir no processo eleitoral (*Relatório sobre a execução do plano de ação contra a desinformação* [JOIN(2019) 12 final, 14.6.2019]). O Relatório de 2019 sobre as eleições para o Parlamento Europeu (COM(2020) 252 final) concluiu posteriormente que tinham sido comunicados ciberataques isolados, reclamações relativas à proteção de dados e outras reclamações relacionadas com as eleições, embora não tivesse sido identificado um esforço coordenado em larga escala e encoberto para interferir nas eleições.

⁹ Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (JO L 119 de 4.5.2016, p. 18).

consultoria política e outras empresas afins, mas também para os partidos políticos, os organizadores das campanhas, os candidatos e o público em geral¹⁰, afetando a responsabilização e a supervisão.

Novas técnicas utilizadas por intermediários/prestadores de serviços para direcionar a publicidade com base em informações pessoais dos utilizadores possibilitam a amplificação dos anúncios de teor político e a sua adaptação ao perfil específico de um indivíduo ou de um grupo, muitas vezes sem o seu conhecimento. As técnicas de microdirecionamento e de criação de perfis comportamentais podem recorrer a dados obtidos ilicitamente e serem utilizadas de forma abusiva para direcionar narrativas polémicas e polarizantes. Este processo dificulta consideravelmente a responsabilização dos políticos pelas mensagens transmitidas e abre novos caminhos para tentativas de manipulação do eleitorado¹¹. A ocultação e/ou a deturpação de informações importantes, como a origem, a intenção, as fontes e o financiamento das mensagens políticas, são também motivo de preocupação¹².

A fim de responder a estas preocupações, a Comissão apresentará, em 2021, uma **proposta legislativa sobre a transparência de conteúdo político patrocinado**. A proposta complementar as regras sobre publicidade em linha constantes do futuro ato legislativo sobre os serviços digitais, com o objetivo de estabelecer regras específicas com antecedência suficiente em relação às eleições para o Parlamento Europeu de maio de 2024. Visará os patrocinadores de conteúdo pago e canais de produção/distribuição, incluindo plataformas em linha, anunciantes e empresas de consultoria política, clarificando as respetivas responsabilidades e proporcionando segurança jurídica. Assegurará a defesa das normas e dos direitos fundamentais relevantes de forma tão eficaz em linha como fora de linha. A Comissão avaliará ainda a necessidade de adotar uma abordagem direcionada durante os períodos eleitorais.

A iniciativa determinará os intervenientes e o tipo de conteúdo patrocinado abrangidos pelo âmbito das exigências mais rigorosas em matéria de transparência. Contribuirá para a responsabilização e viabilizará o acompanhamento e a aplicação coerciva das regras relevantes, de auditorias e do acesso a dados não pessoais, e facilitará as diligências prévias. A Comissão analisará igualmente a imposição de restrições adicionais ao microdirecionamento e à perfilagem psicológica no contexto político. Poderiam ser

¹⁰ Muitos dos inquiridos na consulta pública (nomeadamente de empresas e da sociedade civil) afirmaram que a falta de transparência e de definições claras causava dificuldades e insegurança, especialmente no tocante à distinção entre material político remunerado e outro conteúdo político. Os participantes apoiam regras sobre divulgação mais rigorosas, nomeadamente transparência quanto à origem do conteúdo (96 % dos inquiridos), a criação de arquivos e registos de anúncios de teor político abertos e transparentes (91 %) e a imposição aos partidos políticos da obrigação de divulgarem informações sobre o financiamento das suas campanhas (82 %). Oitenta e dois por cento apoiavam a definição de critérios para exigir a divulgação ao público, de forma clara e transparente, do microdirecionamento de conteúdo político, relativamente a cada anúncio.

¹¹ Independentemente do seu impacto real, o escândalo Facebook-Cambridge Analytica, em que os dados pessoais de milhões de utilizadores do Facebook foram adquiridos sem o seu consentimento e utilizados predominantemente para fins de publicidade de cariz político, é um exemplo esclarecedor da intenção inequívoca de exercer tal manipulação, explorando lacunas legais e tirando partido das deficiências das garantias estabelecidas pelas redes sociais para protegerem os dados pessoais dos seus utilizadores. Revelou o modo como os dados analíticos, associados a técnicas de microdirecionamento e à perfilagem psicológica, podem ser utilizados para enganar, conter a participação eleitoral e manipular o comportamento dos eleitores.

¹² *Relatório sobre as eleições para o PE de 2019* (COM(2020) 252 final).

proporcionalmente impostas certas obrigações específicas aos intermediários em linha, aos prestadores de serviços de publicidade e a outros intervenientes, em função da sua escala e do seu impacto (por exemplo, em matéria de rotulagem dos anúncios, rastreabilidade, requisitos de divulgação, transparência quanto ao preço pago, e critérios de direcionamento e amplificação). Outras disposições poderiam prever mecanismos específicos de colaboração com as autoridades de supervisão e viabilizar a adoção de códigos de conduta no âmbito da correção e normas de deontológicas.

Baseando-se nos debates interdisciplinares entre os Estados-Membros no quadro da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições criada em 2019 pouco antes das eleições para o Parlamento Europeu para facilitar a realização de debates concretos e práticos sobre vários temas relevantes para garantir eleições livres e justas¹³, a legislação proposta será complementada por **medidas de apoio e orientações** destinadas aos Estados-Membros e a outros intervenientes, tais como autoridades competentes e partidos políticos nacionais, tendo em conta os limites da competência da UE neste domínio.

Ações:

- *Propor, em 2021, legislação para garantir maior transparência no domínio do conteúdo patrocinado num contexto político («publicidade de cariz político»)*
- *Adotar medidas de apoio e orientações destinadas aos partidos políticos e aos Estados-Membros*

2.2 Regras mais claras sobre o financiamento dos partidos políticos europeus

O financiamento dos partidos políticos europeus é regulado pelo direito da UE¹⁴. O relatório sobre as eleições para o Parlamento Europeu de 2019 salientou a necessidade de reforçar algumas das regras para evitar interferências externas, nomeadamente melhorando a transparência em relação às fontes de financiamento dos partidos políticos europeus, a fim de combater o financiamento indireto por interesses estrangeiros, canalizado através de meios nacionais ou donativos privados¹⁵. Em 2021, a Comissão proporá uma **revisão da legislação relativa ao financiamento de partidos políticos europeus**, a fim de abordar a questão do financiamento dos partidos políticos europeus com origem fora da UE, rever os requisitos em matéria de auditoria, reforçar as ligações entre o financiamento europeu e as campanhas nacionais e facilitar a transparência e a realização de auditorias. O objetivo é adotar as novas regras com antecedência suficiente em relação às eleições para o Parlamento Europeu de maio de 2024.

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

¹⁴ Regulamento (UE, Euratom) 2018/673, de 3 de maio de 2018, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias (JO L 114I de 4.5.2018, p. 1); Regulamento (UE, Euratom) 2019/493, de 25 de março de 2019, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 no que diz respeito a um procedimento de verificação de violações das regras em matéria de proteção de dados pessoais no âmbito das eleições para o Parlamento Europeu (JO L 85I de 27.3.2019, p. 7).

¹⁵ Oitenta e quatro por cento dos inquiridos na consulta pública apoiavam maior transparência sobre o financiamento dos partidos políticos europeus.

A Comissão analisará também a possibilidade de desenvolver ferramentas informáticas baseadas na Web para apoiar o trabalho da sociedade civil no domínio do financiamento político e da transparência financeira, por exemplo para detetar e expor possíveis fraudes e irregularidades nas contas publicadas dos partidos políticos.

Ações:

- *Propor, em 2021, a revisão do Regulamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias*

2.3 Cooperação reforçada na UE para garantir eleições livres e justas

A organização de eleições nacionais é matéria da competência dos Estados-Membros, enquadrada por normas internacionais, sendo algumas questões, como a proteção de dados, reguladas pelo quadro mais abrangente do direito da UE. As eleições para o Parlamento Europeu e os direitos de voto dos cidadãos móveis da UE são regulados por legislação específica da UE, mas a maioria dos aspetos relevantes do processo eleitoral ainda assentam em legislação nacional. A experiência durante o período que antecedeu as eleições para o Parlamento Europeu de 2019 mostrou que uma coordenação e cooperação mais estreitas a nível nacional e da UE podem desempenhar um papel fundamental neste contexto.

A Comissão proporá igualmente um **novo mecanismo operacional da UE para apoiar processos eleitorais resilientes**. Este mecanismo será organizado e coordenado através da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições, a fim de apoiar o destacamento de equipas conjuntas de peritos e intercâmbios sobre questões como a cibersegurança das eleições e as investigações forenses na Internet¹⁶, em estreita cooperação com o Grupo de Coordenação para as Redes e os Sistemas de Informação e o Sistema de Alerta Rápido da UE. A Comissão continuará a facilitar uma cooperação reforçada entre as autoridades competentes dos Estados-Membros na resposta a desafios específicos (por exemplo, associados a períodos eleitorais, observação de eleições, supervisão eleitoral independente e vias de recursos efetivas), abrangendo igualmente o acompanhamento (incluindo em linha), a identificação de ameaças, o desenvolvimento de capacidades, o funcionamento das redes eleitorais nacionais e a colaboração com o setor privado. Serão exploradas diferentes opções para a prestação de apoio mútuo, nomeadamente um fórum em linha, formação conjunta, partilha de recursos e conhecimentos especializados, bem como capacidades de acompanhamento em linha. A identificação dos processos eleitorais ou de aspetos da sua gestão como infraestruturas críticas poderia aumentar a eficácia destes esforços¹⁷. A Comissão organizará um **evento de alto nível** que reunirá várias autoridades para estudar os desafios relacionados com os processos eleitorais e a capacitação dos cidadãos para participarem como eleitores e candidatos no processo democrático.

¹⁶ A aquisição e a utilização de dados em linha para fins de justiça (por exemplo, no âmbito da fiscalização e aplicação coerciva das regras relevantes) exigem que as autoridades responsáveis pela supervisão disponham de capacidades especializadas e competências adequadas.

¹⁷ Por exemplo, o Regulamento (UE) 2019/452, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União (JO L 79I de 21.3.2019, p. 1) identifica a infraestrutura eleitoral como um dos potenciais elementos de infraestruturas críticas a ter em conta para determinar se um investimento direto estrangeiro é suscetível de afetar a segurança ou a ordem pública.

Serão adotadas medidas específicas ao nível da UE para **proteger as infraestruturas eleitorais contra ciberataques**¹⁸. Neste contexto, atualizar-se-á o **compêndio sobre a cibersegurança da tecnologia eleitoral**¹⁹ e organizar-se-ão exercícios práticos adicionais para explorar o risco e o nível de preparação, tendo por base o trabalho desenvolvido em conjunto pela Rede Europeia de Cooperação para as Eleições e pelo Grupo de Coordenação para as Redes e os Sistemas de Informação. A futura estratégia da UE em matéria de cibersegurança proporcionará um quadro transversal acompanhado de propostas legislativas para reforçar a segurança das redes e dos sistemas de informação e a proteção de infraestruturas críticas.

A Comissão concentrar-se-á no **reforço da cooperação entre os Estados-Membros e as autoridades reguladoras competentes em matéria de paridade de tratamento e equilíbrio da cobertura mediática durante as eleições**, uma vez que os meios de comunicação social tradicionais e as plataformas em linha não estão sujeitos às mesmas obrigações. Poderiam ser elaboradas orientações adicionais neste domínio ao nível da UE, recorrendo-se igualmente aos conhecimentos especializados das autoridades reguladoras nacionais da comunicação social representadas no Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual (ERGA)²⁰ e dos organismos de autorregulação da comunicação social. Este trabalho basear-se-á também nos conhecimentos especializados da Rede Europeia de Cooperação para as Eleições e no Sistema de Alerta Rápido da UE. A defesa da integridade jornalística e editorial reveste-se de especial importância no contexto eleitoral.

A Comissão reforçará igualmente a base de conhecimentos e explorará formas de **ajudar os cidadãos e as autoridades eleitorais nacionais a aumentarem a resiliência contra ameaças ao processo eleitoral**, nomeadamente através de estudos, projetos-piloto, apoio à educação para uma cidadania ativa e serviços de apoio ou partilha de recursos semelhantes.

As TI são utilizadas nas eleições para contar os votos e transmitir os resultados, ou (embora raramente na UE) sob a forma de máquinas de votação eletrónica ou voto eletrónico. Apesar de, até agora, os Estados-Membros se terem mostrado relutantes em utilizar as TI de forma mais generalizada no processo eleitoral, a pandemia da COVID-19 e a necessidade de distanciamento físico suscitaram um interesse renovado em soluções de votação eletrónica²¹.

¹⁸ Com base em recomendações anteriores sobre as eleições da UE, na Diretiva (UE) 2016/1148, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União (JO L 194 de 19.7.2016, p. 1), cuja revisão está planeada para este ano, e em recomendações conexas (C(2018) 5949 final e C(2018) 900 final). Na consulta pública, os inquiridos citaram os ciberataques entre as principais ameaças à integridade das eleições, especialmente devido à crescente dependência da Internet para partilhar e obter informações sobre eleições, partidos políticos e campanhas. Um exemplo bem documentado de tais ataques são as operações de pirataria informática destinadas a obter e divulgar informações, como aconteceu quando os serviços de informação russos obtiveram e disseminaram documentos do Comité Democrático Nacional durante a campanha para as eleições presidenciais norte-americanas de 2016.

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

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

²¹ Ver Eurobarómetro Flash n.º 431 sobre *Direitos eleitorais* (2015), que analisou as preocupações do público em relação aos riscos associados à votação por via eletrónica, em linha ou por via postal. Concluiu que, embora as pessoas compreendessem a utilidade da votação eletrónica para ajudar aqueles com certas necessidades específicas, tinham dúvidas quanto à confidencialidade e fiabilidade da votação. As conclusões do Eurobarómetro especial n.º 477 (2018) sobre *Democracia e eleições*, que analisou as

A Comissão elaborará um **compêndio de práticas de votação eletrónica**²², em conjunto com os Estados-Membros e em estreita cooperação com o Conselho da Europa, que já emitiu orientações substanciais neste domínio, nomeadamente em relação à acessibilidade de pessoas com deficiência e pessoas idosas.

Reforçar-se-á a **cooperação e o intercâmbio sobre questões eleitorais**, fazendo uso das estruturas existentes, com países na vizinhança imediata da UE e outros, bem como com organizações internacionais, como o Conselho da Europa²³, a UNESCO, e o Gabinete da OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos²⁴, com vista a facilitar o intercâmbio de melhores práticas e o apoio na resposta a desafios comuns, nomeadamente o combate à interferência estrangeira e à desinformação no contexto eleitoral. Estão já em curso iniciativas com países parceiros sob a forma de apoio à democracia e de missões de observação eleitoral da UE, cujo mandato foi alargado no sentido de incluir o acompanhamento das campanhas eleitorais, a monitorização dos meios de comunicação social e a formulação de recomendações nesta matéria. Para que estas recomendações possam ser efetivamente seguidas, será necessário consolidar a sua capacidade de prestar apoio técnico concreto aos governos e à sociedade civil na elaboração de quadros estratégicos, infraestruturas seguras, capacidade de controlo e de acompanhamento e partilha de experiências a nível da identificação, análise e eliminação de ameaças híbridas, incluindo a desinformação.

Ações:

- *Instituir um novo mecanismo operacional conjunto e outras medidas de apoio, com base no trabalho desenvolvido pela Rede Europeia de Cooperação para as Eleições, a fim de promover processos eleitorais resilientes e tomar medidas práticas adicionais para proteger a infraestrutura eleitoral contra ameaças, nomeadamente contra ciberataques*
- *A fim de dar resposta aos desafios descritos no presente plano, a Comissão organizará um evento de alto nível que reunirá várias autoridades relacionadas com as eleições.*
- *Reforçar a cooperação em matéria de paridade de tratamento e equilíbrio da cobertura mediática durante as eleições*
- *Elaborar um compêndio de práticas de votação eletrónica*

preocupações dos inquiridos sobre a votação por via eletrónica, em linha ou por via postal, foram semelhantes. Em 2016, o Parlamento Europeu concedeu à Comissão uma subvenção-piloto para a realização de um *Estudo sobre as vantagens e desvantagens da votação à distância*, que inclui uma sondagem exaustiva das experiências nacionais em matéria de votação eletrónica e outras ferramentas de votação à distância.

²² Esta questão também é abordada no *Relatório de 2020 sobre a cidadania*.

²³ As Conclusões do Conselho sobre as prioridades da UE para a cooperação com o Conselho da Europa em 2020-2022, de 13 de julho de 2020, identificam a democracia como um dos três pilares prioritários de cooperação.

²⁴ Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) – Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (ODIHR); <https://www.osce.org/odihr>.

- *Facilitar a cooperação entre redes da UE e países parceiros e organizações internacionais, tendo em vista o reforço da capacidade e o intercâmbio de melhores práticas no domínio do combate às ameaças eleitorais, e promover padrões internacionais elevados na utilização de novas tecnologias*
- *Consolidar as capacidades das missões de observação eleitoral da UE em países terceiros para observar e avaliar as campanhas eleitorais em linha e dar seguimento às suas recomendações*

2.4 Promoção da participação democrática e da participação ativa fora do contexto eleitoral

Os esforços para apoiar uma sociedade civil dinâmica e para promover e aumentar a participação democrática ocuparão um lugar central no trabalho da Comissão em muitos domínios, desde as políticas em matéria de cidadania europeia, igualdade e não discriminação, juventude, educação, cultura e investigação à utilização dos fundos da UE tanto na União como nos países vizinhos.

Vários Estados-Membros tomaram novas medidas para promover a democracia participativa deliberativa, envolvendo os cidadãos no processo de decisão e apoiando a sua capacitação em assuntos de interesse público²⁵. A melhoria da transparência e a participação dos cidadãos no processo de decisão e de elaboração das políticas reforça a legitimidade democrática e a confiança. As iniciativas neste domínio estão estreitamente ligadas e complementam o trabalho de promoção dos direitos de cidadania da UE, incluindo os direitos eleitorais e a participação democrática inclusiva. Este trabalho será analisado no relatório de 2020 da Comissão sobre a cidadania da UE.

A Comissão continuará a promover a **democracia participativa e deliberativa**, com base em exemplos como o Pacto para o Clima, futuros projetos no âmbito do Pacto Ecológico - Horizonte 2020 e iniciativas de cidadania europeia²⁶, bem como a participação dos cidadãos na elaboração das políticas e da legislação da UE²⁷. O relatório sobre o Estado de direito²⁸ publicado anualmente pela Comissão também avalia o caráter inclusivo do processo legislativo e o envolvimento da sociedade civil. A Conferência sobre o Futuro da Europa, um exercício pan-europeu em democracia participativa e deliberativa, visa permitir que cidadãos de toda a UE apresentem propostas para moldar as futuras políticas da União. A Conferência funcionará como um catalisador de novas formas de participação pública a nível europeu, nacional, regional e local. Por seu turno, a nova geração de diálogos com os

²⁵ Por exemplo, a recente *Convention citoyenne sur le climat* realizada em França demonstrou a importância de incluir e capacitar os cidadãos no contexto da resposta a um problema público complexo como a redução das emissões de carbono. Na Irlanda, assembleias de cidadãos contribuíram para a tomada de decisões informadas sobre questões sociais muito controversas, como o aborto. Outros exemplos de processos institucionalizados incluem os conselhos de cidadãos em partes da Áustria (Vorarlberg) e da Bélgica (Parlamento da comunidade germanófono da Bélgica (2019), *Was passiert beim Bürgerdialog?*). Ver também OCDE (2020), *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* (Publicações OCDE, Paris).

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

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_en.

cidadãos promoverá igualmente formas inovadoras de participação e deliberação dos mesmos, incluindo a nível transnacional.

A Comissão incentiva os Estados-Membros a utilizarem da melhor forma os fundos estruturais e de investimento pertinentes da UE para apoiar e reforçar as capacidades da sociedade civil, tanto a nível nacional como local, e a envolverem as organizações da sociedade civil na parceria com os vários níveis da administração pública, nomeadamente através da elaboração de uma **infraestrutura de democracia deliberativa**. Tal permitirá uma melhor participação cívica e uma maior participação pública na definição das prioridades, nomeadamente no que toca à iniciativa Next Generation EU em cada Estado-Membro. As ferramentas desenvolvidas para apoiar a Conferência sobre o Futuro da Europa, tais como a sua plataforma digital multilingue, permitirão que os cidadãos e as partes interessadas apresentem propostas e organizem debates, mesmo após o final da conferência.

A democracia deliberativa também beneficiará de apoio no âmbito do programa Horizonte 2020 e do seu sucessor, o Horizonte Europa, através da investigação, da inovação e da transferência de conhecimentos sobre o modo como funciona na prática, os desafios que enfrenta e o impacto que pode ter²⁹. Além disso, a Comissão continuará a apoiar a investigação para compreender melhor os motivos de insatisfação dos cidadãos com a democracia e a forma de lhes dar resposta através da inovação democrática, incluindo iniciativas de participação cívica e democracia deliberativa. O novo **Programa Europa Criativa** proporcionará novas oportunidades de trabalho relacionadas com democracia e participação cívica àqueles que atuam no setor cultural e criativo. A Comissão continuará também a promover e a defender a liberdade de criação dos artistas sem censura e sem intimidação.

A Comissão assegurará igualmente a **integração da dimensão da igualdade** nas ações a todos os níveis, a fim de **promover o acesso à participação democrática**, também em conformidade com os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Tal implica inclusividade e igualdade na participação democrática, equilíbrio de género na política e na tomada de decisões³⁰, bem como medidas pró-ativas para combater ataques antidemocráticos e discursos de ódio que procurem dissuadir as mulheres³¹, pessoas LGBTIQ ou grupos minoritários de participarem ativamente na vida política. Será dedicada especial atenção aos jovens desfavorecidos, às pessoas de minorias étnicas ou raciais³², às

²⁹ As principais orientações estratégicas do programa incluem a criação de uma «sociedade europeia mais resiliente, inclusiva e democrática». Os projetos dos últimos convites à apresentação de propostas no contexto do programa Horizonte 2020 centrar-se-ão, *inter alia*, na democratização da coesão territorial (introdução, a título experimental, da participação deliberativa dos cidadãos e dos orçamentos participativos nas políticas regionais e urbanas da UE) e nas cidades como espaços de inovação política no reforço da democracia deliberativa e participativa.

³⁰ A estratégia para a igualdade de género 2020-2025 (COM(2020) 152) contempla medidas para aumentar a participação das mulheres na tomada de decisões políticas. Sublinha a importância de promover a participação das mulheres, enquanto eleitoras e candidatas, nas eleições de 2024 para o Parlamento Europeu. Os partidos políticos europeus que solicitam financiamento da UE são encorajados a ser transparentes quanto ao equilíbrio entre homens e mulheres nos seus membros.

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 O plano de ação da UE contra o racismo 2020-2025 (COM(2020) 565) sublinha que existem óbices à participação democrática e à representação dos grupos suscetíveis de marginalização, como as pessoas de minorias étnicas ou raciais.

pessoas com deficiência³³, às pessoas ou grupos com níveis mais baixos de literacia digital ou participação digital (por exemplo, famílias com baixos rendimentos sem acesso fácil à Internet e pessoas idosas).

A promoção da cidadania ativa entre os **jovens** é um elemento importante da estratégia da UE para a juventude (2019-2027)³⁴. O diálogo da UE com a juventude será reforçado com atividades de participação dos jovens no âmbito do programa Erasmus+ e do Portal Europeu da Juventude. O novo programa Corpo Europeu de Solidariedade proporcionará um vasto leque de oportunidades de participação cívica, apoiando as comunidades carenciadas dentro e fora da UE. O programa Direitos e Valores financiará currículos que promovam a participação cívica, política e democrática dos jovens em apoio dos esforços desenvolvidos por organizações da sociedade civil para encorajar e facilitar uma participação ativa. A nível externo, o programa Desenvolvimento, Educação e Sensibilização contribui para envolver ativamente os jovens na resposta aos desafios globais e aumentar a sensibilização para valores universais.

Intensificar-se-ão os esforços de combate ao **discurso de ódio em linha**, que pode desencorajar as pessoas de manifestarem as suas opiniões e de participarem em discussões em linha. Em 2021, a Comissão proporá uma iniciativa para **ampliar a lista de crimes da UE** nos termos do artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), de modo a abranger o crime de ódio e discurso de ódio, nomeadamente o discurso de ódio em linha. Será também dada continuidade ao trabalho desenvolvido no âmbito do *Código de Conduta sobre o combate ao discurso de ódio ilegal*³⁵. Estes esforços contribuirão também para aumentar a segurança dos jornalistas (ver secção 3.1). Combater os conteúdos ilegais em linha, promovendo simultaneamente a liberdade de expressão, é um dos principais objetivos do ato legislativo sobre os serviços digitais.

Ações:

- *Incentivar a utilização dos fundos estruturais da UE para financiar a sociedade civil, reforçar as capacidades e construir infraestruturas institucionais/administrativas, com vista a promover a participação cívica deliberativa e a participação política*
- *Utilizar os fundos da UE e as oportunidades proporcionadas pela estratégia da UE para a juventude, pela educação para a cidadania, pelo programa Europa Criativa e pela agenda da igualdade para fomentar o acesso à participação democrática e a confiança na democracia*
- *Combater o discurso de ódio e promover o respeito no debate público através da inclusão do crime de ódio e discurso de ódio na lista de crimes da UE*

³³ Em conformidade com as obrigações decorrentes da Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de que a UE e todos os seus Estados-Membros são Partes, nomeadamente o artigo 29.º sobre a participação na vida política e pública.

³⁴ O diálogo da UE com a juventude chega a mais de 50 000 jovens em cada um dos seus ciclos de 18 meses e é um dos maiores processos participativos para cidadãos na UE; https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en.

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

3 REFORÇAR A LIBERDADE E O PLURALISMO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

A liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social são fundamentais para as nossas democracias e estão consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais. A existência de meios de comunicação social livres e pluralistas é determinante para responsabilizar os governantes e para ajudar os cidadãos a tomarem decisões informadas. Ao fornecerem informações fidedignas ao público, os meios de comunicação social independentes desempenham um papel importante no combate à desinformação e à manipulação do debate democrático.

Os ataques, os abusos da legislação sobre difamação e outras formas de intimidação e pressão, inclusive por parte do crime organizado, estão a corromper o ambiente em que os jornalistas trabalham³⁶. O setor dos meios de comunicação social enfrenta igualmente os desafios da transformação digital e do papel das plataformas como controladores da distribuição de notícias em linha. A pandemia da COVID-19 exacerbou estas tendências, tendo resultado em perdas consideráveis de receitas publicitárias, que atingiram, em especial, as pequenas empresas de comunicação social e aquelas que operam a nível local³⁷.

Têm-se registado novas violações da liberdade dos meios de comunicação social³⁸, por vezes em nome do combate à desinformação em linha. Em 2020, noventa países em todo o mundo, incluindo alguns na UE e nos países vizinhos, impuseram restrições a liberdades dos meios de comunicação social invocando a COVID-19³⁹.

Existe uma clara necessidade de melhorar a segurança física e em linha dos jornalistas, bem como de lhes facultar, e a outros intervenientes envolvidos na proteção do interesse público, instrumentos de defesa contra a litigância de má-fé. Uma melhor divulgação pública de informações sobre quem detém ou controla as empresas de comunicação social e a distribuição transparente e justa de publicidade estatal podem também ajudar a proteger o pluralismo dos meios de comunicação social.

Paralelamente a este plano de ação para a democracia europeia, o plano de ação para os meios de comunicação social e o setor audiovisual⁴⁰ abordará a questão da viabilidade financeira do setor da comunicação social, ajudará este setor a recuperar e a aproveitar todas as oportunidades proporcionadas pela transformação digital, e reforçará o apoio ao pluralismo dos meios de comunicação social. Estes planos formam uma abordagem abrangente para o setor da comunicação social e têm por base o trabalho realizado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho⁴¹. O plano de ação da UE para os direitos humanos e a democracia também fornece orientações concretas para as ações externas de apoio a meios

³⁶ Instituto Universitário Europeu (2020), *Relatório do Monitor do Pluralismo nos Media*. O Monitor do Pluralismo nos Media, cofinanciado pela UE, apresenta uma avaliação exaustiva do panorama do pluralismo dos meios de comunicação social na Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

³⁷ A imprensa noticiosa registou uma queda nas suas receitas publicitárias entre 30 % e 80 % e a TV de 20 % durante os períodos de confinamento generalizado impostos no 2.º trimestre de 2020; ver 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 Em especial, o recente relatório do Parlamento Europeu sobre o reforço da liberdade dos meios de comunicação social e as Conclusões do Conselho sobre a salvaguarda de um sistema mediático livre e pluralista.

de comunicação social livres e pluralistas por todo o mundo, sobretudo no que respeita ao apoio à segurança e proteção dos jornalistas.

3.1 Segurança dos jornalistas

O Relatório de 2020 sobre o Estado de direito⁴² revelou que as ameaças e os ataques, físicos e em linha, aos jornalistas estão a aumentar em vários Estados-Membros. As campanhas de difamação são frequentes e a intimidação global e a interferência por motivos políticos tornaram-se um fenómeno generalizado. Nos últimos anos, a Europa tem assistido a ataques brutais à liberdade dos meios de comunicação social, que incluem o homicídio de jornalistas, nomeadamente Daphne Caruana Galizia, em Malta, e Jan Kuciak e a sua noiva Martina Kušnírová, na Eslováquia. Estes crimes têm em comum o facto de terem sido precedidos por ameaças físicas e legais às vítimas. O número de jornalistas alvo de ameaças tem vindo a aumentar, sobretudo na Internet. Os jornalistas são vítimas de assédio, discurso de ódio e campanhas de difamação, por vezes iniciados por intervenientes políticos, tanto na Europa como no resto do mundo⁴³. Estes ataques visam sobretudo as jornalistas. O *Relatório de 2020 sobre o Estado de direito* salientou que esta pressão tem um «efeito inibidor» sobre os jornalistas, que podem conduzir à autocensura e reduzir o espaço para o debate público de questões importantes.

Em abril de 2016, reconhecendo os danos que as ameaças aos jornalistas causam ao funcionamento de uma sociedade democrática, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou uma Recomendação sobre a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas e de outros intervenientes do setor da comunicação social⁴⁴. O Conselho da Europa criou também uma plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas⁴⁵. As autoridades públicas têm o dever de proteger a liberdade de expressão e a segurança dos jornalistas, proporcionando um ambiente jurídico favorável, levando a sério as ameaças criminais contra os jornalistas e promovendo a ação penal contra os responsáveis de forma decisiva. No entanto, a segurança dos jornalistas continua a deteriorar-se, como demonstra o número cada vez maior de alertas registados pela plataforma⁴⁶, sendo necessário melhorar a aplicação da recomendação⁴⁷.

⁴² COM(2020) 580 final.

⁴³ Ver Instituto Universitário Europeu (2020), *Relatório do Monitor do Pluralismo nos Media*. O Monitor do Pluralismo nos Media, cofinanciado pela UE, apresenta uma avaliação exaustiva do panorama do pluralismo dos meios de comunicação social na Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

⁴⁴ CM/Rec(2016) 4. Esta recomendação foi acompanhada por orientações sobre prevenção, proteção, repressão e a promoção da informação, educação e sensibilização com o objetivo de reforçar a segurança dos jornalistas.

⁴⁵ A plataforma facilita a compilação, tratamento e disseminação de informações respeitantes a preocupações graves sobre a liberdade dos meios de comunicação social e a segurança dos jornalistas nos estados membros do Conselho da Europa, tal como garantidas pelo artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Visa melhorar a proteção dos jornalistas, a resposta às ameaças e à violência contra os profissionais da comunicação social e os mecanismos de resposta e de alerta precoce do Conselho da Europa.

⁴⁶ Em 2015-2019, registou um total de 652 alertas, 78 % dos quais ainda não foram resolvidos. Só entre março e junho de 2020, foi registado um total de 126 alertas em toda a Europa. Ver Conselho da Europa (2020), *Relatório anual das organizações parceiras da Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas*.

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

Embora a situação seja alarmante, vários Estados-Membros⁴⁸ desenvolveram uma série de **boas práticas**, nomeadamente iniciativas transfronteiriças como, por exemplo, o Código da Liberdade de Imprensa para a Polícia, uma iniciativa desenvolvida por organizações de defesa da liberdade dos meios de comunicação social para promover o diálogo entre as forças policiais e os intervenientes do setor da comunicação social⁴⁹. A Comissão está empenhada em facilitar o intercâmbio e a disseminação de boas práticas, com vista a fomentar um espaço mais seguro para os jornalistas em toda a UE.

A Comissão organizará um **diálogo estruturado** com os Estados-Membros e as respetivas autoridades reguladoras da comunicação social, representantes de jornalistas, de organismos de autorregulação (conselhos de imprensa/comunicação social) e da sociedade civil, que beneficiará dos conhecimentos especializados do Conselho da Europa, da OSCE e da UNESCO⁵⁰. Este diálogo terá lugar no âmbito do **Fórum Europeu de Órgãos Noticiosos** que a Comissão irá criar para reforçar a cooperação com as partes interessadas sobre questões relacionadas com a comunicação social⁵¹. É fundamental contar com o envolvimento das autoridades policiais e judiciárias dos Estados-Membros para responder eficazmente às ameaças que os jornalistas enfrentam e reduzir a impunidade dos infratores.

Em 2021, a Comissão proporá uma **recomendação sobre a segurança dos jornalistas**, com o objetivo de aprofundar aspetos ligados a esta matéria, incluindo os destacados no Relatório de 2020 sobre o Estado de direito, melhorar a aplicação das normas estabelecidas na recomendação do Conselho da Europa por parte dos Estados-Membros e chamar a atenção para as ameaças contra as jornalistas.

Para garantir que os jornalistas beneficiam de apoio, é também crucial assegurar um **financiamento estável**⁵². Por exemplo, o projeto-piloto «Media Freedom Rapid Response»⁵³ visa a formulação de respostas rápidas coordenadas a violações da liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social, incluindo a prestação de assistência judiciária e apoio prático (por exemplo, abrigos) a jornalistas que deles necessitem nos Estados-Membros e nos países candidatos.

A UE promove e apoia ativamente a segurança dos jornalistas nas suas **ações externas** e nas suas políticas⁵⁴. Continuará a monitorizar e a reforçar o ambiente mediático fora da UE, privilegiando a promoção do pluralismo de meios de comunicação social independentes e da

⁴⁸ Documentado pelo Relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Por exemplo, na Bélgica, a Associação de Jornalistas da Flandres criou uma linha direta específica para notificar agressões contra jornalistas. Em Itália, foi criado um centro de coordenação para lidar com atos cometidos contra jornalistas. Nos Países Baixos, o protocolo *PersVeilig*, que visa reduzir as ameaças, a violência e as agressões contra jornalistas, foi celebrado entre o Ministério Público, a polícia, a Sociedade de Chefes de Redação e a Associação de Jornalistas. A Suécia criou pontos de contacto nacionais e afetou recursos para apoiar os jornalistas e investigar melhor os crimes de ódio.

⁴⁹ Código da Liberdade de Imprensa para a Polícia, Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação (ECPMF).

⁵⁰ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

⁵¹ COM(2020)784.

⁵² Estes são objetivos-chave nos termos do programa Europa Criativa 2021-2027 proposto, que, pela primeira vez, afeta fundos à promoção do pluralismo dos meios de comunicação social.

⁵³ <https://www.mfrr.eu/>

⁵⁴ Em conformidade com as *Diretrizes da UE em matéria de direitos humanos sobre a liberdade de expressão em linha e fora de linha, de 2014*; ver *Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia no período 2020-2024*, (JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020).

segurança dos jornalistas e o recurso à diplomacia pública para responder a ameaças e entraves aos jornalistas. O mecanismo de proteção dos defensores dos direitos humanos da UE («ProtectDefenders.eu») presta apoio jurídico e financeiro e assegura a realocação de centenas de jornalistas todos os anos⁵⁵. Será dada continuidade a este trabalho, bem como ao apoio jurídico a jornalistas e empresas de comunicação social através de programas temáticos e bilaterais, especialmente em casos de assédio judicial e utilização abusiva da legislação sobre cibersegurança.

Ações:

- *Recomendação sobre a segurança dos jornalistas em 2021, tendo em conta as novas ameaças em linha dirigidas sobretudo às jornalistas*
- *Diálogo estruturado, no âmbito do Fórum Europeu de Órgãos Noticiosos, com Estados-Membros, partes interessadas e organizações internacionais, com vista a elaborar e implementar a recomendação*
- *Financiamento estruturado de projetos centrados na assistência jurídica e prática a jornalistas na UE e noutros países, incluindo formação em segurança e cibersegurança para jornalistas e apoio diplomático*

3.2 Combate à utilização abusiva de ações judiciais estratégicas contra a participação pública

As ações judiciais estratégicas contra a participação pública (*strategic lawsuits against public participation*, SLAPP) constituem uma forma específica de assédio cada vez mais utilizada contra os jornalistas e outras pessoas envolvidas na proteção do interesse público. Estas ações judiciais infundadas ou exageradas são instauradas por órgãos do Estado, grandes sociedades comerciais ou indivíduos poderosos contra partes mais fracas que criticam os litigantes ou comunicam mensagens que não são do seu agrado sobre uma questão de interesse público. Têm por objetivo censurar, intimidar e silenciar aqueles que os criticam, sobrecarregando-os com os custos da defesa de uma ação judicial, até serem obrigados a abandonar as suas críticas ou oposição. Embora os intervenientes da sociedade civil possam ser vulneráveis a tais iniciativas, os jornalistas, em virtude da natureza do seu trabalho, estão mais expostos⁵⁶.

Um estudo recente⁵⁷ revela que as SLAPP estão a ser cada vez mais utilizadas em muitos Estados-Membros, num ambiente de crescente hostilidade contra os jornalistas⁵⁸. Embora a maioria resulte na absolvição do réu, este tipo de ações suscitam, ainda assim, preocupações graves, uma vez que podem interromper o trabalho dos jornalistas e afetar a sua

⁵⁵ Em 2019, receberam apoio 425 jornalistas.

⁵⁶ Normalmente, as SLAPP são instauradas contra jornalistas, ativistas, defensores dos direitos humanos ou organizações da sociedade civil que desempenham uma função de vigilância pública. Ver o documento de orientação assinado por 100 ONG intitulado *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights*;

⁵⁷ <https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/>.

⁵⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

⁵⁸ A plataforma do Conselho da Europa está a monitorizar alertas relacionados com SLAPP; ver *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal*, relatório anual das organizações parceiras da Plataforma do Conselho da Europa para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas (2020).

credibilidade. Dado o desequilíbrio de poder e de recursos, as SLAPP podem ter um impacto devastador nos recursos financeiros das vítimas e produzir «efeitos inibidores», dissuadindo-as ou impedindo-as de continuar o seu trabalho em prol do interesse público. As SLAPP são frequentemente acompanhadas de ameaças à segurança física – quando Daphne Caruana Galizia foi assassinada, estavam pendentes 47 processos judiciais contra a jornalista em Malta e no estrangeiro.

As SLAPP baseiam-se no direito nacional, mas a defesa poderá ser mais complexa e mais dispendiosa quando essas ações são deliberadamente instauradas noutra jurisdição ou quando exploram diferenças no direito processual nacional e no direito internacional privado. As SLAPP têm frequentemente uma natureza transfronteiriça. O acesso transjurisdicional ao conteúdo mediático pode abrir caminho à escolha abusiva do foro mais favorável (o chamado *forum shopping*) e comprometer o acesso efetivo à justiça e a cooperação judiciária.

Em 2021, a Comissão apresentará uma **iniciativa para proteger os jornalistas e a sociedade civil contra SLAPP**. A fim de preparar este trabalho, a Comissão está a realizar um estudo de mapeamento e criará um grupo técnico de reflexão para obter sugestões sobre o tipo de apoio judiciário que poderia ser previsto para as vítimas de SLAPP. Além disso, será criado um novo grupo de peritos, composto por profissionais da justiça, jornalistas, membros da comunidade académica, membros da sociedade civil e organizações profissionais, com o objetivo de reunir conhecimentos especializados, trocar e disseminar melhor práticas sobre **apoio jurídico a jornalistas e a outros intervenientes vítimas de SLAPP**. A realização de ações de formação judicial especializadas deverá também ajudar os juízes a saber como identificar situações de litigância de má-fé e utilizar as ferramentas disponíveis para resolver essas situações⁵⁹. Serão igualmente examinados aspetos transfronteiriços relevantes no contexto da avaliação, até 2022, dos Regulamentos Roma II e Bruxelas I-A⁶⁰.

Ações:

- *Criar um grupo de peritos sobre SLAPP em inícios de 2021*
- *Apresentar uma iniciativa para proteger os jornalistas e a sociedade civil contra SLAPP em finais de 2021*

3.3 Reforço da cooperação para criar e implementar normas deontológicas

A transparência e o cumprimento de regras e normas deontológicas são essenciais para a confiança do público nos meios de comunicação social. As crescentes pressões comerciais, e por vezes políticas, põem em risco a independência dos meios de comunicação social e a capacidade dos jornalistas de seguirem códigos de conduta e normas de excelência.

⁵⁹ Comunicação da Comissão «Garantir a justiça na UE — uma estratégia para a formação judiciária europeia para o período de 2021-2024», COM(2020) 713 final.

⁶⁰ Regulamento (CE) n.º 864/2007, de 11 de julho de 2007, relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II) (JO L 199 de 31.7.2007, p. 40) e Regulamento (UE) n.º 1215/2012, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO L 351 de 20.12.2012, p. 1).

A Comissão cofinancia, desde 2019, um projeto-piloto sobre conselhos de comunicação social na era digital⁶¹, que visa aumentar a visibilidade dos órgãos de autorregulação neste setor. Numa fase seguinte, a Comissão irá promover o reforço da cooperação entre conselhos de comunicação social nacionais, outros órgãos de autorregulação da comunicação social, entidades independentes de regulação da comunicação social e redes de jornalistas. O objetivo será identificar de forma mais clara os desafios enfrentados e formular recomendações para fomentar a adoção de normas jornalísticas na UE.

Simultaneamente, a Comissão continuará a apoiar iniciativas de autorregulação que promovam **normas deontológicas**⁶², incluindo cartas de independência editorial e debates sobre os desafios enfrentados pelos jornalistas. Em especial, será prestado apoio específico sob a forma de subvenções no âmbito da vertente intersetorial do programa Europa Criativa para parcerias colaborativas no domínio dos meios de comunicação noticiosos, que abrangerá a elaboração de normas editoriais, a formação de profissionais e a partilha de melhores práticas.

Ações:

- *Apoiar a cooperação europeia entre conselhos de comunicação social nacionais, outros órgãos de autorregulação da comunicação social, entidades independentes de regulação da comunicação social e redes de jornalistas, e iniciativas que promovam parcerias e normas jornalísticas*

3.4 Medidas adicionais de apoio ao pluralismo dos meios de comunicação social

A transparência da propriedade dos meios de comunicação social é essencial para avaliar a pluralidade dos mercados mediáticos. O Conselho da Europa sublinhou também a importância da transparência para permitir ao público avaliar as informações e opiniões difundidas pelos meios de comunicação social⁶³. A consulta pública sobre o presente plano de ação revelou um amplo apoio à imposição de obrigações claras a todos os órgãos e empresas de comunicação social exigindo a publicação de informações pormenorizadas sobre os seus proprietários⁶⁴.

A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual⁶⁵ (AVMSD) constitui um passo importante no sentido de garantir um elevado nível de transparência no setor europeu da comunicação social, encorajando a legislação nacional a exigir transparência em relação à

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

⁶² Tal inclui o desenvolvimento de indicadores estruturais e processuais de fiabilidade pelo setor da comunicação social, promovendo o cumprimento de normas éticas e deontológicas. A Comissão cofinancia, por exemplo, a implementação da Iniciativa «Jornalismo de Confiança» (Journalism Trust Initiative) <https://jti-rsf.org/en>.

⁶³ Recomendação CM/Rec(2018)11 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre o pluralismo dos meios de comunicação social e a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.

⁶⁴ Por exemplo, 88 % dos inquiridos eram a favor da imposição de obrigações a todos os órgãos e empresas de comunicação social exigindo a publicação de informações pormenorizadas sobre os seus proprietários no respetivo sítio Web.

⁶⁵ Diretiva (UE) 2018/1808, de 14 de novembro de 2018, que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual), para a adaptar à evolução das realidades do mercado (JO L 303 de 28.11.2018, p. 69).

propriedade dos prestadores de serviços de comunicação social⁶⁶. A data-limite para os Estados-Membros transporem a diretiva era 19 de setembro de 2020 e a transposição está a ser atualmente avaliada. O *Relatório de 2020 sobre o Estado de direito* revelou que, embora alguns Estados-Membros disponham de sistemas bem desenvolvidos para garantir a transparência da propriedade dos meios de comunicação, outros não dispõem de tais sistemas ou enfrentam obstáculos a uma divulgação pública eficaz da propriedade⁶⁷.

Para melhorar a compreensão e a disponibilidade pública de informações sobre a propriedade dos meios de comunicação social, a Comissão cofinanciará o novo **Monitor da Propriedade dos Meios de Comunicação Social**, um projeto-piloto que cria uma base de dados disponível ao público com informações relevantes sobre empresas de comunicação social, que a Comissão quer desenvolver de forma a abranger todos os Estados-Membros. Com base nos resultados desse projeto e na AVMSD revista, o Grupo de Reguladores Europeus dos Serviços de Comunicação Social Audiovisual poderia elaborar orientações adicionais neste domínio.

Dado o grave impacto da pandemia da COVID-19, a Comissão apela aos Estados-Membros para **apoiarem os meios de comunicação social** de forma que respeite e promova a sua independência, liberdade e pluralismo⁶⁸. A responsabilidade por criar condições para que o setor da comunicação noticiosa possa continuar a oferecer produtos e serviços que promovam a informação pluralista, concorrendo simultaneamente em mercados abertos e eficientes, recai, antes de mais, sobre os Estados-Membros. As regras existentes em matéria de auxílios estatais clarificam as condições em que os Estados-Membros podem conceder financiamento público. A fim de facilitar o apoio das autoridades nacionais, o Conselho convidou a Comissão a avaliar a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao setor da imprensa. A Comissão está a avaliar a necessidade de medidas adequadas⁶⁹. De referir que o quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal de 19 de março de 2020 também se aplica a medidas setoriais específicas, como os auxílios aos setores da imprensa, da música e do audiovisual⁷⁰.

O apoio financeiro do Estado através de publicidade de interesse público pode ser crucial, especialmente para meios de comunicação social comunitários, sem fins lucrativos, e para outras formas menos comerciais de jornalismo. No entanto, sem garantias adequadas para proteger a independência dos meios de comunicação social, a **publicidade estatal** pode ser

⁶⁶ Artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva (UE) 2018/1808.

⁶⁷ A fim de apresentar um panorama mais claro das regras sobre a transparência dos meios de comunicação social, será publicada uma base de dados interativa com os quadros legislativos nacionais sobre esta matéria como parte de um estudo independente sobre a aplicação da AVMSD.

⁶⁸ Ver também COM/2020/575 final e JOIN(2020) 8 final.

⁶⁹ A fim de facilitar o apoio à imprensa e reforçar a transparência e a previsibilidade do controlo dos auxílios estatais neste setor, a Comissão criou e atualizará regularmente um repositório em linha (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf) com exemplos de práticas relevantes. O registo de transparência contém igualmente informações regularmente atualizadas sobre os auxílios concedidos pelos Estados-Membros.

⁷⁰ Os auxílios concedidos ao abrigo do quadro temporário podem ser cumulados com auxílios *de minimis* ao abrigo dos Regulamentos (UE) n.º 1407/2013, (UE) n.º 1408/2013, (UE) n.º 717/2014 e (UE) n.º 360/2012 da Comissão, que estão isentos da obrigação de notificação, desde que sejam respeitadas as disposições e as regras de cumulação desses regulamentos. Em 2020, registaram-se casos relativos à Dinamarca, Itália e Luxemburgo.

utilizada para exercer indiretamente pressão política sobre esses meios de comunicação⁷¹. A aplicação de regras transparentes e de critérios equitativos à distribuição da publicidade pode atenuar os riscos nesta área. Em especial, poderá ser útil criar registos disponíveis ao público, que publiquem os contratos e as respetivas alterações (conforme apoiado pela estratégia da Comissão em matéria de contratação pública para 2017⁷²).

A Comissão analisará também a **regulamentação sobre concentração e diversidade dos meios de comunicação social** existente a nível nacional para determinar se e de que modo assegura a pluralidade de expressão nos mercados mediáticos digitais, especialmente à luz da crescente importância do papel desempenhado pelas plataformas em linha. Delineará opções para responder aos desafios neste domínio e reforçará o apoio à diversidade dos meios de comunicação social em complementaridade com ferramentas em matéria de concorrência, regras sobre a liberdade de estabelecimento e a AVMSD revista. Esta última autoriza os Estados-Membros a tomarem medidas para assegurar a proeminência adequada dos serviços de comunicação social audiovisual de interesse geral, com vista a cumprirem objetivos como o pluralismo dos meios de comunicação social, a liberdade de expressão e a diversidade cultural.⁷³ A Comissão incentivará a adoção de uma abordagem comum sobre esta matéria, tal como descrito no plano de ação para os meios de comunicação social e o setor audiovisual.

Ações:

- *Criar o Monitor da Propriedade dos Meios de Comunicação Social e elaborar possíveis orientações adicionais sobre a transparência da propriedade dos meios de comunicação social*
- *Fomentar medidas relativas à distribuição transparente e equitativa da publicidade estatal*
- *Delinear opções para reforçar o apoio à diversidade dos meios de comunicação social e fomentar uma abordagem europeia à proeminência dos serviços de comunicação social audiovisuais de interesse geral*

⁷¹ O Relatório de 2020 sobre o Estado de direito revelou que muitos Estados-Membros não possuem regras específicas para a distribuição de publicidade estatal, com pouca transparência em relação aos critérios de distribuição, aos montantes atribuídos e aos beneficiários. A Comissão continuará a examinar esta questão no contexto dos seus futuros relatórios anuais.

⁷² Comunicação da Comissão intitulada *Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa* (COM(2017) 572 final).

⁷³ Artigo 7.º-A e considerando 25 da AVMSD revista. Relativamente a estas disposições, foi criado um subgrupo específico do ERGA em 2020 para facilitar um entendimento comum do seu âmbito e de potenciais medidas adequadas, que garantiriam a atribuição da proeminência adequada aos serviços de comunicação social audiovisual de interesse geral, bem como tipos de abordagens regulamentares que os Estados-Membros podem adotar.

4 COMBATE À DESINFORMAÇÃO

É importante distinguir entre diferentes fenómenos que são habitualmente designados por «desinformação» para permitir a conceção de respostas políticas adequadas:

- **Informação incorreta** é conteúdo falso ou enganador, partilhado sem intenção de prejudicar mas cujos efeitos podem causar danos, por exemplo quando as pessoas partilham informações falsas com amigos e familiares de boa-fé;
- **Desinformação** é conteúdo falso ou enganador, disseminado com a intenção de enganar ou de obter um benefício económico ou político e que poderá causar danos públicos;
- **Tentativas de exercer influência sobre a informação** são esforços coordenados desenvolvidos por intervenientes internos ou externos com o objetivo de influenciar uma audiência-alvo através de vários meios enganadores, incluindo a supressão de fontes de informação independentes em combinação com a desinformação; e
- **Interferência estrangeira no espaço de informação**, realizada frequentemente no âmbito de uma operação híbrida mais vasta, pode ser entendida como esforços desenvolvidos por um interveniente estatal estrangeiro ou pelos seus agentes para corromper a livre formação e expressão da vontade política dos indivíduos, utilizando meios coercivos e enganadores⁷⁴.

Cada um destes fenómenos exige respostas políticas diferentes, que dependerão também do interveniente, do canal utilizado e do impacto, em conformidade com os direitos fundamentais e os padrões democráticos. Por exemplo, a desinformação, sempre que não haja intenção de enganar, causar danos públicos ou obter um ganho económico, pode ser combatida essencialmente através de uma comunicação proativa, da prestação de informações fiáveis e da sensibilização para a necessidade de avaliar de forma crítica conteúdos e fontes. Para fazer face a outros fenómenos, em que exista uma intenção de causar danos, é necessária uma resposta mais robusta, devendo as nossas capacidades ser continuamente desenvolvidas. Assim, e com base no progresso alcançado⁷⁵, este plano de ação estabelece medidas adicionais para combater a desinformação, a interferência estrangeira e as tentativas de exercer influência.

A redução dos incentivos no ambiente em linha que possibilitam a amplificação desse conteúdo é também um elemento importante da resposta. As tentativas de exercer influência sobre a informação e a interferência estrangeira exigem uma resposta mais enérgica e bem coordenada, recorrendo a outros instrumentos e abordagens⁷⁶. Neste contexto, os serviços da Comissão e o EEAS trabalharão em conjunto com os Estados-Membros, a sociedade civil e a indústria no sentido de aperfeiçoarem metodologias e definições comuns para dar resposta a diferentes categorias de desinformação e atividades de influência. O Parlamento Europeu constituiu uma Comissão Especial sobre a Ingerência Estrangeira em Todos os Processos

⁷⁴ Ver também Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, julho de 2020; disponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁵ Para uma visão geral da ação da UE contra a desinformação, ver JOIN(2020) 8 final, p. 2.

⁷⁶ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Crafting a new disinformation framework*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, setembro de 2020; disponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

Democráticos na União Europeia, incluindo a Desinformação (INGE), que também pode contribuir para esta questão. A UE continuará igualmente a investir na investigação neste domínio e a reforçar as suas atividades de comunicação estratégica e sensibilização.

A UE definiu a sua estratégia contra a desinformação no plano de ação de 2018 contra a desinformação⁷⁷, no qual teve em conta a experiência do grupo de trabalho de comunicação estratégica para o Leste do SEAE para combater a campanha de desinformação da Rússia. Seguiram-se medidas específicas para combater a onda de desinformação durante a pandemia de COVID-19⁷⁸ e em relação ao desenvolvimento de uma vacina segura e eficaz. O trabalho desenvolvido pela UE neste domínio continuará a estar firmemente enraizado nos valores e princípios europeus e a salvaguardar plenamente a liberdade de expressão. As ações abaixo apresentadas visam evitar a amplificação manipuladora de conteúdo nocivo, aumentando a transparência, restringindo técnicas manipuladoras e reduzindo os incentivos económicos à propagação da desinformação, bem como estabelecer desincentivos, impondo custos aos responsáveis por tentativas de exercer influência e aos agentes de interferência estrangeira. Estas ações não procuram nem devem interferir com o direito das pessoas de exprimir a sua opinião, nem restringir o acesso a conteúdos jurídicos ou limitar garantias processuais, incluindo o acesso às instâncias judiciais.

É fundamental criar um ecossistema digital mais transparente e responsabilizável, que permita avaliar a amplitude, o alcance e o grau de coordenação subjacente às campanhas de desinformação. A UE apoiará o importante trabalho dos jornalistas, das organizações da sociedade civil e dos investigadores para manter um espaço de informação saudável e diversificado, nomeadamente no que respeita à verificação dos factos.

4.1 Melhorar a capacidade da UE e dos Estados-Membros para combater a desinformação

As tentativas de exercer influência em linha e fora de linha podem ter custos relativamente baixos e apresentar poucas desvantagens para aqueles que atuam com más intenções, o que explica, em parte, a sua proliferação⁷⁹. A informação também pode ser utilizada como arma por intervenientes estrangeiros⁸⁰. Por exemplo, alguns intervenientes estrangeiros e certos países terceiros (nomeadamente a Rússia⁸¹ e a China⁸²) têm tentado exercer influência e lançado campanhas de desinformação, de forma direcionada, em torno da COVID-19, tanto na UE como na sua vizinhança e a nível mundial, procurando minar o debate democrático,

⁷⁷ JOIN(2018) 36 final.

⁷⁸ Comunicação conjunta da Comissão Europeia e do alto representante intitulada «Combater a desinformação sobre a COVID-19 – repor a verdade dos factos» (JOIN(2020) 8 final).

⁷⁹ Por exemplo, o relatório do Centro de Excelência StratCom da NATO, que revela que foi criada toda uma indústria em torno da manipulação dos meios de comunicação social, incluindo a aquisição de contas falsas, intervenções falsas nas redes sociais, entre outros, que é possível encontrar facilmente na Internet a baixo preço.

⁸⁰ Ver, por exemplo, *Information Manipulation – A challenge for our democracies*, ministro francês para a Europa e os Negócios Estrangeiros e ministro da Defesa.

⁸¹ O sítio Web www.EUvsDisinfo.eu identificou mais de 500 exemplos de desinformação pró-Kremlin sobre a COVID-19 na sua base de dados disponível ao público, que contém mais de 10 000 exemplos de desinformação pró-Kremlin.

⁸² O EEAS descreveu atividades de Estados estrangeiros no seu relatório analítico anual, por exemplo: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>.

exacerbar a polarização social e melhorar a sua própria imagem. Quando intervenientes estrangeiros recorrem a táticas manipuladoras para induzir em erro os cidadãos da UE em benefício próprio, a ameaça à democracia exige uma resposta coletiva abrangente. Paralelamente, a ameaça da desinformação levada a cabo por intervenientes internos também está a aumentar⁸³.

Uma condição prévia de respostas eficazes à desinformação, tanto quando ocorre isoladamente como quando faz parte de uma tentativa de exercer influência ou operação de interferência estrangeira mais vasta, é a compreensão profunda dos desafios. A propagação de conteúdo claramente falso é apenas uma das técnicas de desinformação utilizadas, existindo outras, como a **deturpação da informação**, a **indução da audiência em erro** e **táticas manipuladoras**, nomeadamente perfis falsos e intervenções falsas nas redes sociais para amplificar artificialmente as narrativas sobre questões políticas específicas e explorar as divisões existentes na sociedade.

O novo panorama de ameaças exige uma **cooperação ainda mais estreita** no seio da UE, com partes interessadas relevantes na sociedade civil, na comunidade académica e na indústria privada, e com parceiros internacionais. A partilha dos conhecimentos existentes sobre ameaças híbridas⁸⁴ em diferentes setores (por exemplo, desinformação, operações cibernéticas e interferência eleitoral) é determinante para que a UE possa compreender o panorama de ameaças de forma suficientemente exaustiva para responder eficazmente à desinformação e às tentativas de exercer influência. A Estratégia para a União da Segurança⁸⁵ dá especial ênfase à integração sistemática de considerações híbridas na elaboração de políticas, a fim de fazer face ao risco acrescido de ataques híbridos por parte de intervenientes estatais e não estatais, através de uma combinação de ciberataques, danos a infraestruturas essenciais, campanhas de desinformação e radicalização da narrativa política.

A Comissão e o alto representante **reforçarão as estruturas de cooperação** neste domínio no seio da UE, mas também com os parceiros internacionais. O Sistema de Alerta Rápido continuará a cooperar com parceiros internacionais como a NATO e o G7, mas serão igualmente exploradas possibilidades de colaboração com outras organizações relevantes, como a Agência da UE para a Cibersegurança (ENISA), o Observatório Europeu dos Meios de Comunicação Digitais (EDMO)⁸⁶ e a Europol, consoante necessário.

Para além do Sistema de Alerta Rápido, a Rede Europeia de Cooperação para as Eleições está também a trabalhar no sentido de desenvolver respostas eficazes à desinformação enquanto parte de uma ameaça híbrida mais ampla, apoiando a cooperação entre os Estados-Membros e facilitando o diálogo com entidades internacionais como o Conselho da Europa e

⁸³ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, julho de 2020; disponível em: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁸⁴ Até à data, o processo de construção do conhecimento situacional sobre ameaças híbridas de todas as fontes no seio da UE é liderado pelo INTCEN e pela sua Célula de Fusão contra as Ameaças Híbridas.

⁸⁵ COM/2020/605 final.

⁸⁶ O EDMO foi instituído em outubro de 2020. Baseia-se no trabalho de uma comunidade multidisciplinar independente de investigadores, verificadores de factos e outras partes interessadas relevantes, com o objetivo de contribuir para uma resiliência reforçada e uma melhor compreensão da desinformação. Além disso, será reforçada a cooperação entre o Sistema de Alerta Rápido e a Rede Europeia de Cooperação para as Eleições, a fim de tirar o máximo partido do vasto corpo de conhecimentos destas duas redes.

o Gabinete da OSCE para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos, como parte da sua abordagem global para a realização de eleições livres e justas na Europa. A cooperação regular e a participação em reuniões conjuntas das estruturas relevantes que se dedicam à desinformação permitirão tirar o máximo partido dos seus vastos conhecimentos e formular uma resposta multidisciplinar à desinformação.

As instituições da UE assegurarão que a sua **coordenação interna** em matéria de desinformação é reforçada, com um protocolo de ação claro para combinar rapidamente conhecimentos e recursos em resposta a situações específicas, por exemplo em preparação para as eleições para o Parlamento Europeu. Estas medidas teriam por base a abordagem adotada para a COVID-19, no âmbito da qual foi estabelecido um sistema de coordenação reforçada em resposta a desafios mais exigentes. Os Estados-Membros são convidados a investir mais em redes relevantes e a assegurar (também a nível nacional) uma coordenação adequada entre aqueles que os representam em vários fóruns, de modo a garantir uma cooperação eficaz e respostas coerentes e abrangentes.

A UE tem vindo a melhorar sistematicamente a sua capacidade para expor os métodos utilizados por intervenientes estrangeiros para exercer influência sobre a informação, denunciando também os responsáveis. No entanto, em face da constante evolução do panorama de ameaças, a UE tem de utilizar de forma mais sistemática todos os instrumentos incluídos no seu **conjunto de instrumentos para combater a interferência estrangeira e as tentativas de exercer influência** e desenvolvê-los, nomeadamente **impondo custos aos responsáveis**⁸⁷, no pleno respeito pelos direitos e liberdades fundamentais. São várias as formas possíveis de alcançar este objetivo, desde a identificação pública de técnicas frequentemente utilizadas (para as tornar inúteis do ponto de vista operacional) à imposição de sanções em caso de reincidência. É necessário desenvolver ainda mais o conjunto de instrumentos de resposta. A Comissão e o alto representante/vice-presidente explorarão aspetos conceptuais e jurídicos da conceção de instrumentos adequados, procurando sinergias com o quadro para uma resposta diplomática conjunta da UE às ciberatividades maliciosas («conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia»)⁸⁸.

A UE continuará a apoiar o trabalho desenvolvido para reforçar a resiliência em países terceiros, para dotar as sociedades e os governos democráticos dos meios para responderem a ameaças externas de desinformação, e para aumentar a sensibilização para os valores europeus e projetos apoiados pela UE, em especial nos países da vizinhança europeia e na região do alargamento. Tal inclui esforços para comunicar mais eficazmente as políticas e os valores da União, reforçar o ambiente dos meios de comunicação social, incluindo o apoio a uma maior liberdade e pluralismo, aumentar a sensibilização e criar resiliência contra as operações de desinformação e atividades de influência.

⁸⁷ Setenta e quatro por cento dos inquiridos na consulta pública eram a favor da imposição de custos aos Estados que realizam campanhas de desinformação organizadas. As organizações da sociedade civil salientaram a necessidade de tornar mais credível e frequente a ameaça de sanções direcionadas, aumentando assim o custo das tentativas externas de exercer influência e da interferência com efeitos inibidores.

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

Ações:

- *Desenvolver o conjunto de instrumentos da UE para combater a interferência estrangeira e as tentativas de exercer influência, incluindo novos instrumentos que permitam a imposição de custos aos responsáveis, e desenvolver as atividades e grupos de trabalho de comunicação estratégica do SEAE*
- *Estabelecer um novo protocolo para reforçar as estruturas de cooperação existentes, com vista a combater a desinformação, tanto na UE como no plano internacional*
- *Desenvolver um quadro e metodologia comuns para recolher elementos sistemáticos sobre interferência estrangeira, bem como um diálogo estrutural com a sociedade civil, intervenientes da indústria privada e outras partes interessadas relevantes para examinar regularmente a situação das ameaças*
- *Aumentar o apoio ao reforço das capacidades das autoridades nacionais, dos meios de comunicação social e da sociedade civil em países terceiros para detetar e responder a casos de desinformação e a tentativas externas de exercer influência*

4.2 Mais obrigações e maior responsabilização das plataformas em linha

A troca de informações em plataformas de redes sociais tem vindo a assumir cada vez mais importância no acesso às notícias e no debate político. Porém, as plataformas em linha podem ser utilizadas por operadores maliciosos para disseminar e amplificar conteúdo falso e enganador e têm sido criticadas por falta de transparência na utilização de algoritmos para distribuir conteúdo em linha e para visar os utilizadores com base na vasta quantidade de dados pessoais gerados pela atividade em linha.

Sistemas como os algoritmos de classificação e de recomendação, que facilitam o acesso dos cidadãos a informações relevantes, também podem ser manipulados, em particular através de ações não autênticas e coordenadas, para facilitar a disseminação em grande escala da desinformação nas plataformas em linha. A realização de uma inspeção diligente pela plataforma e uma verdadeira transparência perante os utilizadores e os investigadores podem ajudar a compreender e a responder melhor a essas ameaças.

Estes e outros problemas específicos da desinformação foram identificados numa avaliação recente do código de conduta sobre desinformação⁸⁹ (ao qual as plataformas e outras partes interessadas aderiram voluntariamente). No entender da Comissão, é necessária uma abordagem mais robusta baseada em compromissos claros e sujeita a mecanismos de supervisão adequados para combater a desinformação de modo mais eficaz.

O ato legislativo sobre os serviços digitais (DSA) irá propor um quadro horizontal em matéria de supervisão regulamentar, responsabilização e transparência do espaço em linha em resposta aos riscos emergentes. Irá propor regras para garantir maior responsabilização quanto à forma como as plataformas moderam o conteúdo, à publicidade e aos processos algorítmicos. As plataformas de grande dimensão serão obrigadas a avaliar os riscos que os seus sistemas colocam – não apenas em relação a conteúdo e produtos ilegais, mas também riscos sistémicos para a proteção dos interesses públicos e dos direitos fundamentais, da saúde pública e da segurança. Neste contexto, as plataformas de grande dimensão terão

⁸⁹ SWD(2020) 180 final.

também de desenvolver instrumentos adequados de gestão dos riscos e tomar medidas para proteger a integridade dos seus serviços contra técnicas manipuladoras. O DSA proporcionará aos utilizadores possibilidades genuínas de contestar decisões de eliminação ou rotulagem de conteúdo tomadas pelas plataformas.

O DSA estabelecerá igualmente um **mecanismo de correção**⁹⁰ para as medidas a incluir num *código de conduta sobre desinformação* revisto e reforçado. Com esta abordagem de correção, a Comissão orientará iniciativas com ações específicas para responder a questões específicas relativas à desinformação, com base em três pilares:

- a Comissão emitirá **orientações**, paralelamente à abertura dos debates legislativos sobre o DSA, descrevendo de que modo as plataformas e outros intervenientes relevantes deveriam intensificar os seus esforços para corrigir as deficiências identificadas na avaliação do código de conduta sobre desinformação. Tendo em conta a sensibilidade das questões em causa, a Comissão seguirá uma **abordagem multilateral**, que envolverá não apenas as plataformas, mas também outras partes interessadas, tais como anunciantes, meios de comunicação social, sociedade civil, verificadores de factos e comunidade académica;
- subsequentemente, a Comissão apelará aos signatários e aos grupos de partes interessadas relevantes - inclusive em cooperação com o ERGA - para **reforçarem o código de conduta** em conformidade com as orientações;
- a Comissão instituirá também **um quadro mais sólido para o acompanhamento recorrente da aplicação do código de conduta reforçado**. Este quadro basear-se-á na experiência do exercício de acompanhamento da desinformação no contexto da COVID-19⁹¹.

É igualmente necessário reforçar a aplicação coerciva do **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)**⁹² em relação às plataformas em linha e a outros intervenientes que influenciam a propagação da desinformação, em conformidade com as orientações emitidas pelo Comité Europeu para a Proteção de Dados em setembro de 2020⁹³.

Tendo por base as orientações emitidas pela Comissão, o código de conduta reforçado terá os seguintes objetivos:

- **acompanhar o impacto da desinformação e a eficácia das políticas das plataformas**, com base num novo quadro metodológico que inclua princípios relativos à definição de indicadores-chave de desempenho (ICD). Neste contexto, deve garantir-se a disponibilização, em tempo útil, de informações sobre as políticas das plataformas e o acesso aos dados relevantes, de forma a permitir, designadamente, a avaliação do progresso alcançado em relação aos ICD;

⁹⁰ Um vasto número de inquiridos apoiava a opção de estabelecer um código de conduta sobre desinformação e de o conjugar com alguma forma de regulamentação. Esta abordagem é apoiada, em especial, por entidades reguladoras, organizações da sociedade civil e a comunidade académica.

⁹¹ JOIN(2020) 8 final.

⁹² Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

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

- **apoiar a visibilidade adequada de informações fidedignas de interesse público⁹⁴ e manter uma pluralidade de pontos de vista:** desenvolver padrões de responsabilização (estabelecendo padrões de referência em conjunto) para sistemas de classificação de conteúdos e recomendação, e permitir aos utilizadores aceder a indicadores sobre a fiabilidade das fontes;
- **reduzir a monetização da desinformação associada a conteúdo patrocinado:** em cooperação com os anunciantes, limitar a publicidade temática falsa ou enganosa nas plataformas em linha ou em sítios Web de terceiros, bem como a colocação de anúncios em sítios Web que sejam agentes desinformadores⁹⁵;
- intensificar a verificação dos factos, estabelecendo normas e procedimentos transparentes para uma colaboração aberta e não discriminatória entre verificadores de factos e plataformas, e fomentar a cooperação⁹⁶;
- reforçar a integridade dos serviços oferecidos pelas plataformas em linha, desenvolvendo **medidas adequadas para limitar a amplificação artificial** de campanhas de desinformação;
- assegurar uma **divulgação eficaz dos dados para efeitos de investigação** sobre a desinformação, desenvolvendo um quadro conforme com os requisitos regulamentares aplicáveis e baseado na participação de todas as partes interessadas relevantes (e independente de influência política). O Observatório Europeu dos Meios de Comunicação Digitais (EDMO) pode facilitar o desenvolvimento desse quadro. A Comissão salienta que o RGPD não proíbe, *a priori* e de forma genérica, a partilha de dados pessoais com investigadores por parte das plataformas⁹⁷.

Ações:

- *Emitir orientações para reforçar o código de conduta sobre desinformação (primavera de 2021)*
- *Reunir os signatários do código de conduta e grupos de partes interessadas relevantes para reforçar o código em conformidade com as orientações definidas*
- *Estabelecer um quadro permanente para o acompanhamento da aplicação do código*

⁹⁴ Durante a crise da COVID-19, as plataformas em linha promoveram informações corretas e fiáveis sobre a COVID-19 provenientes da OMS, das autoridades nacionais de saúde e de empresas de comunicação social independentes. Implementaram novos instrumentos, tais como painéis de informação, cartões, janelas instantâneas, mapas e mensagens, que remetem diretamente os utilizadores para fontes de informação fiável em diferentes línguas. Não obstante, é importante que os cidadãos tenham sempre acesso a várias fontes.

⁹⁵ De acordo com estimativas recentes do Índice Global de Desinformação, as despesas publicitárias em linha em domínios de desinformação ascendiam a 235 milhões de EUR por ano: <https://disinformationindex.org/>.

⁹⁶ Juntamente com os meios de comunicação social e outros intervenientes relevantes, os verificadores de factos desempenham um papel específico na elaboração de indicadores de fiabilidade e no escrutínio da colocação de anúncios.

⁹⁷ Ver igualmente *A proteção de dados enquanto pilar da capacitação dos cidadãos e a abordagem da UE para a transição digital - dois anos de aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados*, SWD/2020/115 final, página 27.

4.3 Capacitar os cidadãos para tomarem decisões informadas

Todos temos um papel a desempenhar no combate à desinformação e ao fornecimento de informações incorretas. A literacia mediática, incluindo o espírito crítico, constitui uma capacidade eficaz para ajudar cidadãos de todas as idades a navegarem no ambiente das notícias, a identificarem diferentes tipos de meios de comunicação social e a perceberem como estes funcionam, a desenvolverem uma compreensão crítica das redes sociais e a tomarem decisões informadas⁹⁸. As competências de literacia mediática ajudam os cidadãos a confirmarem as informações antes de as partilharem, a compreenderem quem está por trás dessas informações, o motivo por que são distribuídas e a quem, e se são credíveis. A literacia digital permite que as pessoas participem no ambiente em linha de forma inteligente, segura e ética.

O combate à desinformação e à utilização do discurso de ódio através da educação e da formação, bem como a promoção de debates políticos abertos, é crucial para uma participação eficaz na sociedade e nos processos democráticos, tendo sido identificado como uma prioridade importante no plano de ação para a educação digital⁹⁹. Mais de 40 % dos jovens consideram que o espírito crítico, os meios de comunicação social e a democracia não são «suficientemente ensinados» na escola. Neste contexto, a promoção da educação para a cidadania é fundamental para garantir que os jovens disponham de competências sociais e cívicas que lhes permitam ter um espírito de abertura, pensar de forma crítica e participar plenamente nas nossas sociedades diversas. Assim, garantir a liberdade académica nas instituições de ensino superior está também no centro de todas as políticas de ensino superior desenvolvidas a nível da UE.

A Comissão intensificará os seus esforços para **reforçar a literacia mediática** de vários ângulos e prestar apoio adicional às campanhas nacionais de literacia mediática, em cooperação com o Observatório Europeu dos Meios de Comunicação Social (EDMO) e o grupo de peritos em literacia mediática. A Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual revista exige que os Estados-Membros promovam o desenvolvimento de competências de literacia mediática. Obriga igualmente as plataformas de partilha de vídeos a criarem ferramentas eficazes em matéria literacia mediática e a sensibilizarem os utilizadores. Estas medidas são desenvolvidas no âmbito do plano de ação para os meios de comunicação social e o setor audiovisual, nos termos do qual os cidadãos devem dispor das competências necessárias para compreenderem plenamente os mecanismos que moldam as interações em linha entre utilizadores, nomeadamente através um conjunto de instrumentos de literacia mediática e orientações destinadas aos Estados-Membros.

A Comissão apoiará projetos de literacia mediática no âmbito da nova vertente intersetorial do programa Europa Criativa. Será igualmente prestado apoio a projetos de literacia mediática no âmbito de outros programas que envolvem os jovens e as escolas (por exemplo, o Erasmus+ e o Corpo Europeu de Solidariedade). Em 2021, o tema prioritário da ação «geminação eletrónica» (que ajuda escolas, professores e alunos de toda a UE a colaborarem através de novas tecnologias) será «literacia mediática e desinformação». O EDMO e a comunidade multidisciplinar responsável pela sua coordenação prestarão apoio a

⁹⁸ Além disso, a nova proposta sobre uma identidade digital europeia, anunciada para 2021, facilitará a realização de tarefas e o acesso aos serviços em linha na Europa e garantirá que as pessoas dispõem de maior controlo e tranquilidade relativamente aos dados que partilham e ao modo como são utilizados.

⁹⁹ COM(2020) 624 final.

campanhas nacionais de literacia mediática destinadas a reforçar a capacidade dos cidadãos para avaliarem a qualidade e a veracidade das informações em linha, incluindo cidadãos com necessidades adicionais. _Através do trabalho dos seus centros nacionais, o EDMO identificará questões específicas que carecem de resposta. _A Comissão intensificará também os seus esforços na próxima edição da semana europeia da literacia mediática e manterá uma estreita cooperação com organizações internacionais como a UNESCO.

Além disso, a Comissão dedicar-se-á à elaboração de **diretrizes comuns para professores e pessoal docente**, com vista a fomentar a literacia mediática e a combater a desinformação através da educação e da formação, tal como estabelecido no plano de ação para a educação digital. Neste contexto, colaborará com várias partes interessadas, incluindo a sociedade civil, empresas e veículos tecnológicos europeus, organismos de radiodifusão, jornalistas, o grupo de peritos em literacia mediática, o EDMO, autoridades nacionais, pais, estudantes e jovens. As diretrizes serão acompanhadas por novas iniciativas para desenvolver formas inovadoras de combater a desinformação, como uma *hackaton* (maratona tecnológica) organizada no âmbito do projeto EUvsDisinfo.

A Comissão apoiará a **participação de jornalistas** em atividades de literacia mediática, especialmente através de iniciativas de «regresso às aulas», o que lhes permitirá discutir o seu trabalho e o papel dos meios de comunicação social com os alunos.

O apoio à **sociedade civil** (incluindo financiamento) será um elemento-chave do combate à desinformação. A Comissão apoiará iniciativas destinadas a ajudar os intervenientes da sociedade civil a participar no debate público. Contribuirá igualmente para reforçar a cooperação no seio da sociedade civil ao nível de europeu. Estes esforços poderiam ser apoiados por vários programas no novo período de financiamento¹⁰⁰, em especial o programa Direitos e Valores proposto para o período de 2021-2027¹⁰¹.

Ações:

- *Apoiar novos projetos inovadores para combater a desinformação ao abrigo de vários programas da UE, em especial projetos de organizações da sociedade civil e de estabelecimentos de ensino superior, com a participação de jornalistas*
- *Aumentar o apoio e o financiamento de iniciativas mais diversificadas, incluindo iniciativas de organizações da sociedade civil, a fim de promover a literacia mediática e ajudar os cidadãos a identificar a desinformação, dentro e fora da EU*

¹⁰⁰ Incluindo no âmbito das propostas para o Erasmus+, o Corpo Europeu de Solidariedade e o programa Media.

¹⁰¹ COM(2018) 383 final, de 7.6.2018.

5 CONCLUSÃO

Em julho de 2019, a presidente Ursula von der Leyen apelou a um novo impulso para a democracia europeia, dando uma voz mais forte aos europeus e a toda a Europa para pugnarem pela promoção, pela proteção e pelo reforço da democracia.

Em conjunto com o novo mecanismo europeu para o Estado de Direito, a nova estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais¹⁰² e o pacote de medidas adotadas para promover e proteger a igualdade em toda a UE, o presente plano de ação para a democracia europeia será determinante para o novo impulso para a democracia europeia enfrentar os desafios da era digital e beneficiar das suas vantagens. O compromisso para com a democracia permeia também a ação externa da UE e é um dos pilares centrais do trabalho desenvolvido com os países em vias de adesão e os países vizinhos.

A implementação gradual do conjunto de medidas propostas no plano de ação garantirá que a Europa dispõe de maior legitimidade democrática para fazer face aos desafios da crise económica, climática e sanitária sem precedentes que enfrentamos, no pleno respeito pelos nossos princípios e valores comuns. A Comissão analisará a execução do plano de ação em 2023, um ano antes das eleições para o Parlamento Europeu, e ponderará a necessidade de adotar medidas adicionais.

A Comissão aguarda com expectativa a continuação da participação do Parlamento Europeu e do Conselho, bem como do círculo mais amplo de intervenientes nacionais, públicos e privados, para além das autoridades governamentais, que serão determinantes para garantir a resiliência da nossa democracia.

¹⁰² COM(2020) 711.