



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2020. december 4.
(OR. en)

13678/20

DISINFO 44
AG 68
FREMP 139
PE 95
HYBRID 42
AUDIO 55
DIGIT 147
SOC 784

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2020) 790 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2020) 790 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2020) 790 final



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.12.3.
COM(2020) 790 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési tervről

„Az Európai Unió nem csak a pártokról és a politikáról, a szabályokról és az előírásokról, a piacokról és a valutákról szól. Hanem végső soron – és mindenekelőtt – az emberekről és az ő törekvéseikről. Az emberi összefogásról. A szabadságért, az értékeikért, egyszerűen egy jobb jövőért”

Von der Leyen, a Bizottság elnöke, 2019. november 27.

1 BEVEZETÉS

Az Európai Unió alapját a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok képezik. A demokrácia alapvető európai érték, és az uniós tagság előfeltétele. Az EU polgárai a demokráciát, az emberi jogokat és a jogállamiságot tartják a Unió legfontosabb értéktérítő eszközének¹.

A demokrácia lehetővé teszi a polgároknak, hogy európai, nemzeti, regionális és helyi szinten alakítsák a jogszabályokat és a közpolitikákat. Biztosítékokat, fékeket és ellensúlyokat, valamint olyan intézményeket igényel, amelyek betöltik szerepüket, és fenntartják a pluralista demokratikus vita szabályait. Ahhoz, hogy a részvétel érdemi legyen, a polgároknak képesnek kell lenniük saját véleményük kialakítására is: képesnek kell lenniük választási döntéseket hozni egy olyan nyilvános térben, ahol a vélemények sokszínűsége szabadon kifejezhető, és ahol a szabad média, a tudományos élet és a civil társadalom betöltheti szerepét a nyílt vita ösztönzésében, rosszindulatú – akár hazai, akár külföldi – beavatkozástól mentesen. A demokrácia csak olyan környezetben virágozhat, ahol – az Alapjogi Chartával összhangban – mind az információszabadság, mind a véleménynyilvánítás szabadsága érvényesül, lehetővé téve mindenkinek, hogy kifejezze véleményét, függetlenül attól, hogy az mennyire kritikus a kormányokkal és a hatalmon lévőkkel szemben.

A demokráciát nem lehet magától értetődőnek tekinteni – aktívan táplálni és védelmezni kell. Az utóbbi időkben újra megerősödött az emberek politikai szerepvállalása és nőtt a választásokon való részvétel aránya, de a demokrácia – a világ számos pontjához hasonlóan – az EU-ban és tagállamaiban is kihívásokkal néz szembe: erősödik a szélsőségesesség és a polarizáció, valamint az emberek és választott képviselőik között érzékelt távolság². Demokratikus rendszereinket és intézményeinket az elmúlt években egyre több támadás éri³. Veszélybe került a választások integritása, romlott az újságírók és a civil társadalom működési környezete, valamint hamis és félrevezető információk terjesztésére és a szavazók manipulálására irányuló összehangolt erőfeszítések voltak tapasztalhatók, többek között külföldi szereplők részéről is. Azokat a szabadságokat, amelyeknek a megőrzésére törekszünk – például a véleménynyilvánítás szabadságát – egyes esetekben megtevesztésre és manipulációra használják. A Covid19-világjárvány még nyilvánvalóbbá tette ezeket a kihívásokat: a példa nélküli népegészségügyi válsághelyzet kezelése érdekében hozott

¹ Az Eurobarométer 479. tematikus felmérése Európa jövőjéről (2018. október–november). A válaszadók 34 %-a szerint ez nagyobb jelentőségű, mint az EU gazdasági, ipari és kereskedelmi ereje (31 %) és az uniós polgárok életszínvonala (25 %).

² Lásd például: *The Global State of Democracy 2019 Report* (2019) International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (A demokrácia globális helyzetéről szóló 2019. évi jelentés, Nemzetközi Demokráciatámogatási és Választási Segítségnyújtási Intézet)

³ Von der Leyen elnök politikai iránymutatása, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_hu.pdf.

rendkívüli biztonsági intézkedések a politikai folyamatra is hatással voltak, és demokráciára gyakorolt hatásaik bizonyos helyeken aggodalmat keltettek⁴.

Az európai demokráciáról szóló cselekvési terv célja, hogy a kihívásokkal szemben reziliensebbé tegye az uniós demokráciákat, és azokkal a területekkel foglalkozzék, ahol a rendszerek és a polgárok a legsérülékenyebbek. Ezt a munkát uniós és nemzeti szinten is el kell végezni, teljes mértékben tiszteletben tartva a Szerződésben és az Alapjogi Chartában foglalt alapvető jogokat és szabadságokat, valamint a nemzeti és nemzetközi emberi jogi szabályokat.

Ugyanakkor az EU-t nemcsak saját határain belül aggasztja a demokrácia védelme, hanem – ahogy a demokráciára, a jogállamiságra és az emberi jogokra globálisan egyre nagyobb nyomás nehezedik – világszerte aktívan dolgozik a demokráciák védelmén, inspirálásán és támogatásán⁵. A demokrácia gyakorlásához kapcsolódó kihívások globálisak, a világ demokráciáinak pedig közös érdekük, hogy együtt dolgozzanak azok megoldásán. Uniós szinten ehhez koherens megközelítésre van szükség a belső és a külső fellépések között. Az, ahogyan az Unióban és a tagállamokban tápláljuk és erősítjük demokratikus alapjainkat, külső tevékenységünk erejére is hatással van. Ezzel a cselekvési tervvel a Bizottság az egyéni jogokra és szabadságokra, valamint az átláthatóságra és az elszámoltathatóságra összpontosító válasza tesz javaslatot, amely példaként szolgálhat a demokrácia előtt álló globális kihívások kezelésének módjára, és alapjául szolgálhat a hasonló gondolkodású demokráciákkal kiépítendő partnerségeknek.

A demokráciák digitális átalakulása

A digitális forradalom átalakította a demokratikus politikát. A politikai kampányok mára nemcsak a bekapogtatások, a hirdetőtáblák, a rádióhullámok és a televízióképernyők szintjén zajlanak, hanem az online térben is. Ez új lehetőségeket biztosít a politikai szereplőknek arra, hogy megszólítsák a szavazókat. Emellett új lehetőségeket teremt a polgári szerepvállalásra is, megkönnyítve egyes csoportoknak – különösen a fiataloknak – az információkhoz való hozzáférést, valamint a közéletben és a demokratikus vitában való részvételt.

Az online kampányok és platformok gyors növekedése azonban új sebezhetőségeket is teremt, és megnehezíti a választások integritásának megőrzését, a szabad és plurális média biztosítását, valamint a demokratikus folyamat dezinformációval és más manipulációval szembeni védelmét. A digitalizáció lehetővé teszi a politikai szereplők ellenőrizetlen forrásokból történő finanszírozásának új módjait, a kibertámadások kritikus választási infrastruktúrákat célozhatnak meg, az újságírók online zaklatással és gyűlöletbeszédrel szembesülnek, valamint – többek között összehangolt dezinformációs kampányokkal – hamis információk és polarizáló üzenetek terjednek a közösségi médiában. E lépések

⁴ Velencei Bizottság (2020), Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights (elfogadva 2020. október 8-án) (Időközi jelentés az uniós tagállamokban a Covid19-válság következtében hozott intézkedésekről és azoknak a demokráciára, a jogállamiságra és az alapvető jogokra gyakorolt hatásáról).

⁵ Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: *Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv (2020–2024)* (JOIN(2020) 5 final, 2020. március 25.), amely megerősíti az EU elkötelezettségét a demokrácia világszerte történő előmozdítása és védelme iránt.

némelyikének hatását fokozza a széles körben használt kommunikációs platformok által meghatározott, átláthatatlan algoritmusok alkalmazása.

A digitális átalakulás kihívás elé állítja az európai demokratikus kultúrákat, azok sokféleségét. A választási kampányok során az átláthatóságot, valamint az erőforrások és a műsoridő egyenlő elosztását szavatoló jelenlegi biztosítékokat nem a digitális környezetre tervezték. Az online kampányeszközök további erősödtek azáltal, hogy a személyes adatokat és a mesterséges intelligenciát pszichológiai profilalkotással és összetett mikrocélzási technikákkal ötvözik⁶. Ezen eszközök némelyikét – például a személyes adatok kezelését – az uniós jog szabályozza. Más eszközökre azonban jelenleg főként vállalati szolgáltatási feltételek az irányadók, és ezek az eszközök – ha a választás területi joghatóságán kívülről vetik be őket – a nemzeti vagy regionális szabályozás alól is kivonhatják magukat. A szabályok betartatását tovább nehezítik az online platformok átláthatóságával és elszámoltathatóságával kapcsolatos problémák. Az online platformoknak lehetnek hírmédiaszerű tevékenységeik, valamint az online hírek kapuőreként is felléphetnek, miközben nem ugyanazok a nemzeti szabályok és szakmai normák vonatkoznak rájuk.

A demokratikus reziliencia erősítése

E cselekvési terv címzettjei a demokrácia megfelelő működésének biztosításáért elsődlegesen felelős uniós intézmények, nemzeti kormányok és parlamentek, valamint a többi nemzeti hatóság, a politikai pártok, a média, a civil társadalom és az online platformok. A terv a nemzeti hatáskörök teljes körű tiszteletben tartásával megerősített uniós szakpolitikai keretet és konkrét intézkedéseket határoz meg a következők érdekében:

- A szabad és tisztességes választások és az erős demokratikus részvétel előmozdítása;
- a szabad és független média támogatása; és
- a dezinformáció elleni küzdelem.

Az egészséges demokrácia a polgárok szerepvállalásán és az aktív civil társadalmon múlik – nem csak a választások idején, hanem mindig. A demokráciák rezilienciájának legjobb garanciái az elkötelezett, tájékozott és öntudatos polgárok. A cselekvési terv nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a polgárok és a civil társadalom képessé váljanak fellépni a fenyegetésekkel szemben⁷.

2 A VÁLASZTÁSOK INTEGRITÁSÁNAK VÉDELME ÉS A DEMOKRATIKUS RÉSZVÉTEL ELŐMOZDÍTÁSA

A legutóbbi választásokon Unió-szerte tapasztalt magas részvételi arány azt mutatja, hogy a polgárok továbbra is bíznak a szavazóurna hatalmában, mint a véleményük kifejezésének és képviselőik elszámoltatásának eszközében. Ugyanakkor a közösségi média a közvélemény

⁶ Európai Bizottság, Közös Kutatóközpont (2020), *Technology and Democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making* (Technológia és demokrácia: az online technológiák politikai magatartásra és döntéshozatalra gyakorolt hatásának megértése).

⁷ A cselekvési terv alapja egy nyilvános konzultáció, amely bebizonyította, hogy széles körben ismertek az uniós demokráciába való beavatkozás kockázatai, valamint azt, hogy az online és az offline térben egyaránt célzott fellépésre van szükség. A jelentés elérhető itt: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_hu.

manipulálására, a választásokon való részvételtől való eltántorításra és a választási folyamatok integritásának megkérdőjelezésére irányuló kísérletek egyik csatornája. Dokumentáltak külföldi beavatkozásra irányuló kísérleteket is⁸.

A demokrácia fenntartásához az új digitális realitások fényében elszántabb fellépésre van szükség a választási folyamatok védelme, a nyílt demokratikus vita megőrzése és a biztosítékok korszerűsítése érdekében. A demokrácia az egész választási ciklus során a részvételi gyakorlatok sokszínűségéről, a polgári szerepvállalásról, valamint a demokratikus normák és a jogállamiság tiszteletben tartásáról szól.

⁸ Például a 2019-es európai parlamenti választások idején gyűjtött bizonyítékok leleplezték, hogy orosz források folyamatos dezinformációs tevékenységet végeztek azzal a céllal, hogy beavatkozzanak a választási folyamatba (*Jelentés a dezinformációval szembeni közös cselekvési terv végrehajtásáról* JOIN(2019) 12 final, 2019.6.14.]). A 2019. évi európai parlamenti választásokról szóló jelentés (COM(2020) 252 final) később arra a következtetésre jutott, hogy elszigetelt kibertámadásokkal, adatvédelmi és egyéb, választásokkal kapcsolatos panaszok ugyan érkeztek, azonban a választásokba való beavatkozásra irányuló, titkos, koordinált, nagyszabású erőfeszítést nem azonosítottak.

2.1 A politikai hirdetések és kommunikáció átláthatósága

A **politikai kampányhoz kötődő hagyományos szabályok betartása** különösen nagy kihívást jelenthet az online környezetben. A szabályok az online térben gyakran nehezen érvényesíthetők vagy nem hatékonyak, illetve az is előfordulhat, hogy az illetékes hatóságok nem rendelkeznek az online tevékenység kezeléséhez szükséges hatáskörökkel vagy eszközökkel. Az **online tevékenység határokon átnyúló potenciálja** lehetőségeket jelent, ugyanakkor a kihívást is növeli, hiszen a választásokkal kapcsolatos ügyeket nagyrészt egy adott területi joghatóságon belül alkalmazandó szabályok határozzák meg, amelyeket nem feltétlenül úgy alakítottak ki, hogy a határok nélküli online teret is figyelembe vegyék.

Egyértelműen nagyobb **átláthatóságra van szükség a politikai hirdetések és kommunikáció**, valamint az azt övező kereskedelmi tevékenységek terén. Rendkívül fontos az általános adatvédelmi rendelet (GDPR)⁹ szabályainak szigorúbb betartatása és betartása.

A polgároknak, a civil társadalomnak és a felelős hatóságoknak képesnek kell lenniük világosan látni az ilyen reklámok forrását és célját. Az online környezetben gyakran nehéz **a fizetett politikai anyagot felismerni** és megkülönböztetni más politikai tartalmaktól, nem utolsósorban azért, mert gyakran más felhasználók által megosztott vagy létrehozott „szerves” tartalomnak tűnhet. Ez jogbizonytalanságot szül a szolgáltatók és más szereplők – különösen az online közvetítők, a politikai tanácsadó és kapcsolódó cégek, de a politikai pártok, a kampányszervezetek, a jelöltek és a szélesebb nyilvánosság – számára is¹⁰, és érinti az elszámoltathatóságot és a felügyeletet.

A közvetítők/szolgáltatók által a hirdetéseknek a felhasználók személyes adatain alapuló célzására használt **új technikák** lehetővé teszik a politikai hirdetések hatásának felerősítését és az egyén vagy egy csoport egyedi profiljához igazítását, gyakran az érintettek tudta nélkül. A mikrocélzás és a viselkedési profilalkotási technikák támaszkodhatnak tisztességtelenül megszerzett adatokra, továbbá megosztó és polarizáló narratívák terjesztésének érdekében vissza lehet élni velük. Ez a folyamat alaposan megnehezíti azt, hogy a politikusok a küldött üzenetekért elszámoltathatóak legyenek, és új utat nyit a választók manipulálására irányuló kísérletek előtt¹¹. További aggodalomra ad okot az olyan

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 119., 2016.5.4., 1. o.).

¹⁰ A nyilvános konzultáció számos válaszadója (többek között az üzleti szférából és a civil társadalomból) azt mondta, hogy az átláthatóság és az egyértelmű fogalom meghatározások hiánya nehézségeket és bizonytalanságot okozott, különösen a fizetett politikai anyag más politikai tartalomtól való megkülönböztetésénél. A válaszadók szigorúbb nyilvánosságra hozatali szabályokat támogatnak, többek között a tartalom eredetének átláthatóságát (a válaszadók 96 %-a), a politikai hirdetések nyílt és átlátható archívumainak és nyilvántartásának létrehozását (91 %), valamint a politikai pártok kötelezését kampánypénzügyeik nyilvánosságra hozatalára (82 %). 82 %-uk támogatta azokat a kritériumokat, amelyek szerint a politikai tartalom mikrocélzását minden hirdetés esetében egyértelműen és átláthatóan nyilvánosságra kelljen hozni.

¹¹ A Facebook–Cambridge Analytica botrány, amelynek során több millió Facebook-felhasználó személyes adatait szerezték meg hozzájárulásuk nélkül, és azt elsősorban politikai reklám céljára használták fel, tényleges hatásától függetlenül is jól példázza az ilyen manipulációra irányuló egyértelmű szándékot a joghézagok kihasználásával és azoknak a győnge biztosítékoknak a kiaknázásával, amelyekkel a közösségi média saját felhasználói személyes adatait védi. Bemutatta, hogy a mikrocélzási technikákkal és

kulcsfontosságú információk elrejtése és/vagy megtévesztő bemutatása, mint például a politikai üzenetek eredete, szándéka, forrásai és finanszírozása¹².

Ezen aggályok elosztatása érdekében a Bizottság 2021-ben elő fog terjeszteni egy **jogalkotási javaslatot a támogatott politikai tartalmak átláthatóságáról**. A javaslat ki fogja egészíteni a leendő, digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály online reklámozásra vonatkozó szabályait azzal a céllal, hogy kellő idővel a 2024. májusi európai parlamenti választások előtt kifejezetten erre szolgáló szabályok legyenek érvényben. A javaslat a díjköteles tartalmak szponzorait és a gyártási/terjesztési csatornákat, köztük az online platformokat, a hirdetőket és a politikai tanácsadó cégeket fogja megcélozni, felelősségi köreiket tisztázva és jogbiztonságot nyújtva. Biztosítani fogja, hogy a vonatkozó alapvető jogok és normák az online térben ugyanolyan eredményesen érvényesüljenek, mint ahogy az offline térben érvényesülnek. A Bizottság tovább vizsgálja, hogy a választási időszakokban szükség van-e célzott megközelítésre.

A kezdeményezés meg fogja határozni, hogy mely szereplőkre és milyen típusú szponzorált tartalomra alkalmazandók fokozott átláthatósági követelmények. Támogatni fogja az elszámoltathatóságot, továbbá lehetővé fogja tenni a vonatkozó szabályok nyomon követését és betartatását, az auditokat és a nem személyes adatokhoz való hozzáférést, valamint könnyebbé fogja tenni a kellő gondosságot. A Bizottság fontolóra fogja venni a politikai kontextusban alkalmazott mikrocélzás és pszichológiai profilalkotás további korlátozását is. Az online közvetítőkre, a reklámszolgáltatókra és más szereplőkre – méretüktől és hatásuktól függően – arányosan ki lehetne róni bizonyos konkrét kötelezettségeket (például a címkézésre, a nyilvántartásra, a közzétételi követelményekre, a fizetett ár átláthatóságára, valamint a célzási és felerősítési kritériumokra vonatkozóan). További rendelkezések szabályozhatják a felügyeleti hatóságokkal való konkrét együttműködést, valamint további szabályozási kódexek és szakmai standardok lehetővé tételét.

Az európai parlamenti választásokat megelőzően 2019-ben – a szabad és tisztességes választások biztosítása szempontjából releváns témákkal kapcsolatos konkrét és gyakorlati eszmecsere céljával – létrehozott európai választási együttműködési hálózat¹³ keretében a tagállamok közötti interdiszciplináris megbeszélésekre építve, a javasolt jogszabály kiegészül a tagállamoknak és más szereplőknek, például a nemzeti politikai pártoknak és az illetékes hatóságoknak szóló **támogató intézkedésekkel és iránymutatásokkal** is, figyelembe véve az EU hatáskörének korlátait ezen a területen.

Intézkedések:

- *Javaslat 2021-ben egy olyan jogszabályra, amely átláthatóbbá teszi a politikai kontextusban szponzorált tartalmakat („politikai hirdetések”)*
- *A politikai pártoknak és a tagállamoknak szóló támogató intézkedések és iránymutatás elfogadása*

pszichológiai profilalkotással párosított adatelemzés hogyan használható fel félrevezetésre, a részvételi arány csökkentésére és a szavazási magatartás manipulálására.

¹² Jelentés a 2019. évi európai parlamenti választásokról (COM(2020) 252 final).

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

2.2 Világosabb szabályok az európai szintű politikai pártok finanszírozásáról

Az európai politikai pártok finanszírozását az uniós jog szabályozza¹⁴. A 2019. évi európai parlamenti választásokról szóló jelentés kiemeli, hogy a külső beavatkozás megelőzése érdekében meg kell erősíteni egyes szabályokat, különösen az európai politikai pártok finanszírozási forrásainak átláthatóbbá tételével, hogy kezelni lehessen a külföldi érdekek által – nemzeti eszközökön vagy magánadományokon keresztül – nyújtott közvetett finanszírozást¹⁵. 2021-ben a Bizottság javaslatot fog tenni **az európai politikai pártok finanszírozásáról szóló jogszabály felülvizsgálatára** a pártok Unión kívüli finanszírozásának kezelése, az auditkövetelmények felülvizsgálata, az európai finanszírozás és a nemzeti kampányok közötti kapcsolatok megerősítése, valamint az átláthatóság és az auditálás megkönnyítése érdekében. A cél az, hogy az új szabályok kellő idővel a 2024. májusi európai parlamenti választások előtt hatályba lépjenek.

A Bizottság olyan webalapú szoftvereszközök kifejlesztését is mérlegelni fogja, amelyek segítik a civil társadalom munkáját a politikai finanszírozás és a pénzügyi átláthatóság terén, például a politikai pártok közzétett beszámolóiban előforduló esetleges csalások és szabálytalanságok felderítésében és nyilvánosságra hozatalában.

Intézkedések:

- *Javaslat 2021-ben az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EK rendelet felülvizsgálatáról*

2.3 Fokozott együttműködés az EU-ban a szabad és tisztességes választások biztosításáért

A nemzeti választások megszervezése nemzetközi szabványokon alapul és a tagállamok hatásköre; egyes kérdéseket pedig – például az adatvédelmet – az uniós jog tágabb kerete szabályoz. Kifejezetten erre irányuló uniós jog szabályozza az európai parlamenti választásokat és a mobilis uniós polgárok szavazati jogait, a választási folyamat legtöbb vonatkozására azonban továbbra is a nemzeti jog az irányadó. A 2019-es európai parlamenti választások előkészítése során szerzett tapasztalatok megmutatták, hogyan válhat e tekintetben jelentős hozzájárulássá a nemzeti és uniós szintű szorosabb koordináció és együttműködés.

A Bizottság **javaslatot fog tenni egy új, operatív uniós mechanizmusra is a reziliens választási folyamatok támogatása érdekében**. A mechanizmust – a hálózatok és információs rendszerek együttműködési csoportjával és az uniós riasztási rendszerrel szoros együttműködésben – az európai választási együttműködési hálózaton keresztül fogják megszervezni és koordinálni, hogy támogassák a közös szakértői csoportok telepítését és az olyan kérdésekkel kapcsolatos eszmecseréket, mint a választások kiberbiztonsága és az

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/673 rendelete (2018. május 3.) az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, Euratom rendelet módosításáról (HL L 114I., 2018.5.4., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2019/493 rendelete (2019. március 25.) a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályoknak az európai parlamenti választásokkal összefüggésben történő megsértésével kapcsolatos ellenőrzési eljárás tekintetében az 1141/2014/EU, Euratom rendelet módosításáról (HL L 85I, 2019.3.27., 7. o.).

¹⁵ A nyilvános konzultáció válaszadóinak 84 %-a támogatta az európai politikai pártok finanszírozásának nagyobb átláthatóságát.

online kriminalisztika¹⁶. A Bizottság továbbra is elő fogja segíteni a tagállamok illetékes hatóságai közötti fokozott együttműködést az egyedi (pl. a választási időszakokkal, a választások megfigyelésével, a független választási felügyelettel és az eredményes jogorvoslatokkal kapcsolatos) kihívásokra adott válaszok, valamint a (többek között online) monitoring, a fenyegetések azonosítása, a kapacitásépítés, a nemzeti választási hálózatok működtetése és a magánszektorral való együttműködés terén. Meg fogja vizsgálni azt is, hogy milyen eszközökkel – például egy online fórummal, közös képzéssel, egyesített erőforrásokkal és szakértelemmel, online nyomkövetési képességekkel – biztosítható kölcsönös támogatás. Ezeket az erőfeszítéseket hatékonyabbá teheti, ha a választási folyamatok vagy igazgatásuk egyes vonatkozásai kritikus infrastruktúraként lesznek megjelölve¹⁷. Különböző hatóságok részvételével a Bizottság **magas szintű rendezvényt** fog szervezni, hogy választ adjon a választási folyamatokkal kapcsolatos kihívásokra, valamint képessé tegye a polgárokat arra, hogy szavazóként és jelöltként is részt vegyenek a demokratikus folyamatban.

Unió szinten konkrét intézkedésekre fog sor kerülni **a választási infrastruktúrák kibertámadásokkal szembeni védelme** érdekében¹⁸. Ezzel összefüggésben a kockázatok és a felkészültség feltárása érdekében frissülni fog a **választási technológia kiberbiztonsági kézikönyve**¹⁹, és további praktikus gyakorlatokat fognak szervezni az európai választási együttműködési hálózat és a hálózati és információs rendszerek együttműködési csoportja által végzett közös munkára építve. A rövidesen megjelenő uniós kiberbiztonsági stratégia átfogó keretet fog biztosítani, amelyet a hálózati és információs rendszerek biztonságának fokozására és a kritikus infrastruktúrák védelmére irányuló jogalkotási javaslatok kísérnek.

A Bizottság arra fog összpontosítani, hogy **megerősítse a tagállamok és az érintett szabályozó hatóságok közötti együttműködést a választások során biztosított egyenlő bánásmóddal és kiegyensúlyozott médiamegjelenésekkel kapcsolatban**, tekintettel arra, hogy a hagyományos médiára és az online platformokra nem ugyanazok a kötelezettségek vonatkoznak. Unió szinten még jobban meg lehetne könnyíteni az iránymutatást az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportjában

¹⁶ Az online adatok igazságügyi célú (pl. a vonatkozó szabályok nyomon követése és végrehajtása során történő) megszerzése és felhasználása szükségessé teszi, hogy a felügyeleti hatóságok szakértői képességekkel és megfelelő hatáskörökkel rendelkezzenek.

¹⁷ Például az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló, 2019. március 19-i (EU) 2019/452 rendelet (HL L 79I., 2019.3.21., 1. o.) a választási infrastruktúrát a kritikus infrastruktúra egyik lehetséges elemének tekinti, amit figyelembe kell venni annak értékelésekor, hogy a közvetlen külföldi befektetések valószínűleg hatást gyakorolnak-e a biztonságra vagy a közrendre.

¹⁸ Ez a következőkre fog épülni: az uniós választásokra vonatkozó korábbi ajánlások, a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről szóló, 2016. július 6-i (EU) 2016/1148 irányelv (HL L 194., 2016.7.19., 1. o.), amelynek felülvizsgálata idén esedékes, valamint a kapcsolódó ajánlások (C(2018) 5949 final és C(2018) 900 final). A nyilvános konzultáció során a válaszadók a választások integritását fenyegető fő veszélyek között említették a kibertámadásokat, különösen amiatt, hogy a választásokról, a politikai pártokról és a kampányokról szóló információk megosztásában és elérésében egyre fontosabb az internet szerepe. Az ilyen támadásokra jól bizonyított példa a „hack and leak” (betörés és szivárogtatás), például amikor az orosz hírszerző ügynökségek a 2016. évi amerikai elnökválasztási kampány során megszerezték és terjesztették a Demokrata Párt nemzeti bizottságának dokumentumait.

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

(ERGA)²⁰ működő nemzeti médiaszabályozók és az önszabályozó médiaszervek szakértelmének felhasználásával. A munka az európai választási együttműködési hálózatnak és az EU riasztási rendszerének szakértelmére is támaszkodni fog. A választásokkal összefüggésben különösen fontos az újságírói és szerkesztői integritás standardjainak fenntartása.

A Bizottság emellett meg fogja erősíteni a tudásbázist, és fel fogja térképezni, hogy miként lehet **segíteni a polgárokat és a nemzeti választási hatóságokat abban, hogy reziliensebbek legyenek a választási folyamatot fenyegető veszélyekkel szemben**. Ez magában foglalhat tanulmányokat, kísérleti projekteket, az aktív polgári szerepvállalás oktatásának támogatását és helpdesk-szolgáltatásokat vagy hasonló közös erőforrásokat.

Az IT-eszközöket a választásoknál a szavazatok egyeztetésére és az eredmények továbbítására használják, vagy (bár az EU-ban ritkán) elektronikus szavazógépek vagy elektronikus szavazás formájában. Míg a tagállamok hagyományosan vonakodtak a szavazási folyamat során általánosabban bevezetni az informatikát, a Covid19-világjárvány és a fizikai távolságtartás szükségessége újra érdeklődést váltott ki az elektronikus szavazási megoldások iránt²¹. A Bizottság a tagállamokkal együtt össze fog állítani egy **kézikönyvet az e-szavazási gyakorlatokról**²², szoros együttműködésben az Európa Tanáccsal, amely már jelentős iránymutatást adott a területen, többek között a fogyatékkal élők és az idősek hozzáférése tekintetében.

A választási ügyekben folytatott együttműködés és információcsere – a meglévő struktúrák legjobb kihasználásával – erősödni fog az EU közvetlen szomszédságában és távolabb lévő országokkal, valamint a nemzetközi szervezetekkel, például az Európa Tanáccsal²³, az UNESCO-val és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalával²⁴, hogy könnyebbé váljék a legjobb gyakorlatok cseréje, és támogatást kapjanak a közös kihívásokkal – például a választási környezetben történő külföldi beavatkozással és dezinformációs tevékenységgel – szembeni fellépés. A partnerországokkal való együttműködés már folyamatban van a demokráciatámogatás és az EU választási megfigyelő missziói révén, amelyek megbízatása kibővült az online választási kampányok megfigyelésével, a közösségi média megfigyelésével és az e területre vonatkozó ajánlások megfogalmazásával. Ahhoz, hogy ezeket az ajánlásokat eredményesen nyomon lehessen

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

²¹ Lásd a *választási jogokról* szóló 431. Eurobarométer gyorsfelmérést (2015), amely az elektronikus, online vagy postai úton történő szavazás kockázataival kapcsolatos lakossági aggodalmakat vizsgálta. Megállapította, hogy bár az emberek megértették, hogy az e-szavazás hasznos lehet azáltal, hogy segít bizonyos sajátos igényekkel rendelkezőknek, aggodalmuknak adtak hangot a szavazás bizalmassága és megbízhatósága miatt. Hasonlóak voltak a *demokráciáról és a választásokról* szóló 477 Eurobarométer tematikus felmérés (2018) megállapításai, amely a választadók elektronikus, online vagy postai úton történő szavazással kapcsolatos aggályait vizsgálta. 2016-ban az Európai Parlament kísérleti támogatást nyújtott a Bizottságnak a *Study on the benefits and drawbacks of remote voting* (a távoli szavazás előnyeiről és hátrányairól szóló tanulmány) elkészítéséhez, amely az e-szavazással és más távoli szavazási eszközökkel kapcsolatos nemzeti tapasztalatok átfogó felmérésére is kiterjedt.

²² Ezzel a kérdéssel *Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés* is foglalkozni fog.

²³ Az EU-nak az Európa Tanáccsal folytatott együttműködésre vonatkozó prioritásairól (2020–2022) szóló, 2020. július 13-i tanácsi következtetések a demokráciát az együttműködés három kiemelt pillérének egyikeként határozzák meg.

²⁴ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) – Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala: <https://www.osce.org/odihr>.

követni, meg kell erősíteni azon kapacitásokat, amelyek révén konkrét technikai támogatást lehet nyújtani a kormányoknak és a civil társadalomnak a szakpolitikai keretek, a biztonságos infrastruktúrák, a szabályozási kapacitás és felügyelet kialakításához, valamint a hibrid fenyegetések – többek között a dezinformáció – felderítése, elemzése és leküzdése terén szerzett tapasztalataik megosztásához.

Intézkedések:

- *Az európai választási együttműködési hálózat munkájára építve új közös operatív mechanizmus és további támogató intézkedések a reziliens választási folyamatok előmozdítása érdekében, és további gyakorlati intézkedések a választási infrastruktúra fenyegetésekkel – többek között kibertámadásokkal – szembeni védelme érdekében*
- *A Bizottság magas szintű rendezvényt fog szervezni a választásokkal foglalkozó különböző hatóságok részvételével az e tervben felvázolt kihívásokra történő válaszadás érdekében.*
- *Az egyenlő bánásmódra és a kiegyensúlyozott médiamegjelenésekre vonatkozó együttműködés megerősítése a választások során*
- *Az e-szavazási gyakorlatokról szóló kézikönyv elkészítése*
- *Az uniós hálózatok, a partnerországok és a nemzetközi szervezetek közötti együttműködés elősegítése a kapacitásépítés és a választási fenyegetésekkel szembeni fellépés legjobb gyakorlatainak cseréje érdekében, valamint a magas szintű nemzetközi szabványok előmozdítása az új technológiák használata terén*
- *A harmadik országokban működő uniós választási megfigyelő missziók kapacitásának megszilárdítása, hogy képesek legyenek az online választási kampányok megfigyelésére és értékelésére, valamint az ajánlásaik nyomon követésére*

2.4 A demokratikus szerepvállalás és az aktív részvétel előmozdítása a választásokon túl

A Bizottság munkájának középpontjában – az Unión belül és annak szomszédságában egyaránt – az élénk civil társadalom támogatására, valamint a demokratikus részvétel előmozdítására és fokozására irányuló erőfeszítések lesznek számos területen: az uniós polgárságtól kezdve az egyenlőségen és a megkülönböztetésmentességen, az ifjúság-, az oktatási, a kulturális és a kutatási politikákon át az uniós alapok felhasználásáig.

Több tagállamban új lépések történtek a részvételi és deliberatív demokrácia terén, bevonva az embereket a döntéshozatalba és eszközt adva nekik a közvéleményt érintő kérdésekben²⁵.

²⁵ Például a nemrég Franciaországban megtartott *polgári klímakonvent* (Convention citoyenne sur le climat) megmutatta az állampolgárok bevonásának és felhatalmazásának fontosságát egy olyan összetett lakossági probléma kezelésében, mint például a szén-dioxid-kibocsátás csökkentése. Írországban a polgári gyűlések járultak hozzá a megalapozott döntések meghozatalához olyan rendkívül megosztó társadalmi kérdésekben, mint például az abortusz. Más intézményesített folyamatok is vannak, köztük a polgári tanácsok Ausztria (Vorarlberg) és Belgium egyes részein (a belgiumi német nyelvi közösség parlamentje (2019), *Was passiert*

Az átláthatóság javítása, továbbá a polgárok politikaformálásba és döntéshozatalba való bevonása erősíti a demokratikus legitimitást és bizalmat. Az e területen meglévő kezdeményezések szorosan kapcsolódnak az uniós polgársággal kapcsolatos jogok – többek között a választójog és az inkluzív demokratikus részvétel – előmozdítására irányuló munkához, és ki is egészítik ezt a munkát, amelyet a Bizottság az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentése is részletezni fog.

A Bizottság továbbra is elő fogja mozdítani a **részvételi és deliberatív demokráciát**, az olyan példákra építve, mint az éghajlati paktum, a Horizont 2020, a zöld megállapodás és az európai polgári kezdeményezések keretében készülő projektek²⁶, valamint az uniós szakpolitikák és a meglévő jogszabályok alakításában zajló polgári részvétel²⁷. A Bizottság éves jogállamisági jelentése²⁸ a jogalkotási folyamat befogadó jellegét és a civil társadalom bevonását is értékeli. Egy ilyen, részvételen alapuló és deliberatív demokráciával kapcsolatos páneurópai gyakorlat az Európa jövőjéről szóló konferencia, amelynek célja az EU-szerte élő embereknek lehetővé tenni, hogy javaslatokat tegyenek a jövőbeli uniós szakpolitikák alakítására. A konferencia katalizátora lesz a nyilvános részvétel új formáinak európai, nemzeti, regionális és helyi szinten egyaránt. Emellett a civil párbeszédnek új generációja – transznacionális szinten is – ösztönözni fogja a polgárok részvételének és tanácskozásának innovatív formáit.

A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a lehető legjobban használják fel a megfelelő uniós strukturális és beruházási alapokat a civil társadalom kapacitásának támogatására és megerősítésére nemzeti és helyi szinten egyaránt, és vonják be a társadalmi szervezeteket a közigazgatás különböző szintjeivel való partnerségbe, többek között építsék ki a **deliberatív demokrácia infrastruktúráját**. Ez lehetővé fogja tenni a jobb polgári részvételt és a nyilvánosság bevonását a prioritások kialakításába minden tagállamban, többek között a Next Generation EU kezdeményezés esetében is. Az Európa jövőjéről szóló konferencia támogatására kifejlesztett eszközök – mint például a többnyelvű digitális platform – lehetővé teszik a polgároknak és az érdekelt feleknek, hogy a konferencia tényleges időtartamán túl is tegyenek javaslatokat és szervezzenek vitákat.

A deliberatív demokráciát a Horizont 2020 és annak utódja, az Európai horizont program is támogatni fogja kutatással, innovációval, valamint gyakorlati működésére, az előtte álló kihívásokra és a lehetséges hatásaira vonatkozó tudás átadásával²⁹. Ezen túlmenően a Bizottság továbbra is támogatni fogja azokat a kutatásokat, amelyek célja, hogy jobban megértsük az emberek demokráciával való elégedetlenségét és azt, hogy ez hogyan kezelhető demokratikus innovációval, többek között a polgári szerepvállalásra és a

beim Bürgerdialog? [Hogyan zajlik a polgári párbeszéd?]). Lásd még: OECD (2020), *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* (Innovatív polgári részvétel és új demokratikus intézmények: A vitahullám befogása) (OECD Publishing, Párizs).

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

²⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_hu.

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

²⁹ A program fő stratégiai irányvonala közé tartozik a „reziliensebb, befogadóbb és demokratikusabb európai társadalom” létrehozása. A Horizont 2020 utolsó pályázati felhívásainak projektjei többek között a területi kohézió (kísérletek a polgárok deliberatív szerepvállalására és részvételen alapuló költségvetés-tervezésre az EU regionális és városi politikáiban) és – a deliberatív és részvételi demokrácia erősítése terén a politikai innováció színtereiként – a városok demokratizálására fognak összpontosulni.

deliberatív demokráciára irányuló kezdeményezésekkel. Az új Kreatív Európa program új lehetőségeket fog kínálni a kulturális és kreatív ágazat szereplőinek a demokráciával és a polgári részvétellel kapcsolatos munkához. A Bizottság továbbra is támogatni és védeni fogja a művészek cenzúra és megfélemlítés nélküli alkotói szabadságát.

A Bizottság a **demokratikus részvételhez való hozzáférés** előmozdítása érdekében – a szociális jogok európai pillérének elveivel is összhangban – minden szinten biztosítani fogja az intézkedéseknél az **egyenlőség általános érvényesítését**. Ez magában foglalja az inkluzivitást és az egyenlőséget a demokratikus részvételben, a nemek közötti egyensúlyt a politikában és a döntéshozatalban³⁰, valamint az antidemokratikus támadások és gyűlöletbeszéd elleni proaktív lépéseket, amelyek el akarják tántorítani a nőket³¹, az LMBTIQ személyeket és a kisebbségi csoportokat a politikai aktivitástól. Kiemelt figyelemben fognak részesülni a hátrányos helyzetű fiatalok, a faji vagy etnikai kisebbségekhez tartozók³², a fogyatékkal élők³³, és az alacsonyabb szintű digitális műveltséggel és digitális szerepvállalással rendelkező személyek vagy csoportok (pl. az egyszerű internet-hozzáféréssel nem rendelkező, alacsony jövedelmű háztartások vagy az idősek).

Az aktív polgári szerepvállalás előmozdítása a **fiatalok** körében fontos eleme a 2019 és 2027 közötti időszakra szóló uniós ifjúsági stratégiának³⁴. Az uniós ifjúsági párbeszédet erősíteni fogják az Erasmus+ és az Európai Ifjúsági Portál keretében megvalósuló ifjúsági részvételi tevékenységek. Az Európai Szolidaritási Testület új programja a polgári szerepvállalási lehetőségek szélesebb skáláját fogja kínálni azáltal, hogy az EU-ban és másutt is támogatja a rászoruló közösségeket. A Jogok és értékek program a fiatalok polgári, politikai és demokratikus szerepvállalását előmozdító tanterveket finanszíroz, ezzel támogatva a civil társadalmi szervezeteknek az aktív részvétel ösztönzésére és megkönnyítésére irányuló erőfeszítéseit. A külső tevékenységek terén a fejlesztési nevelési és információs (Development Education and Awareness Raising, DEAR) program hozzájárul ahhoz, hogy a fiatalok aktívan részt vegyenek a globális kihívásokra történő válaszadásban és az egyetemes értékek tudatosításában.

További erőfeszítésekre fok sor kerülni az **online gyűlöletbeszéd** elleni küzdelem terén, amely visszatarthatja az embereket a véleménynyilvánítástól és az online vitákban való részvételtől. 2021-ben a Bizottság javaslatot fog tenni egy kezdeményezésre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (1) bekezdése szerinti **uniós**

³⁰ A 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia (COM(2020) 152 final) tartalmaz intézkedéseket a nők politikai döntéshozatalban való részvételének fokozására. Hangsúlyozza annak fontosságát, hogy előmozdítsák a nők szavazóként és jelöltként való részvételét a 2024-es európai parlamenti választásokon. Arra ösztönzi az európai finanszírozást igénylő európai politikai pártokat, hogy legyen átlátható, milyen mértékben valósul meg a nemek egyensúlya párttagok körében.

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 Az EU 2020–2025-ös időszakra szóló rasszizmus elleni cselekvési terve (COM(2020) 565) hangsúlyozza, hogy a marginalizálódásra hajlamos csoportok – például a faji vagy etnikai kisebbségekhez tartozó személyek – demokratikus részvétele és képviselte előtt állnak akadályok.

³³ Összhangban a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény – amelynek az EU és valamennyi tagállama részes fele – szerinti kötelezettségekkel, és különösen a politikai életben és a közéletben való részvétellel szembeni 29. cikkel.

³⁴ Az uniós ifjúsági párbeszéd minden 18 hónapos ciklusában több mint 50 000 fiatalhoz jut el, így ez az EU-ban élő polgároknak szóló egyik legnagyobb önálló részvételi folyamat: https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en.

bűncselekmények listájának kiterjesztéséről a gyűlölet-bűncselekményekre és a gyűlöletbeszédre, többek között az online gyűlöletbeszédre. Folytatódni fog a *jogellenes online gyűlöletbeszéd felszámolására vonatkozó uniós magatartási kódex*³⁵ alapján zajló munka is. Ezek az erőfeszítések az újságírók biztonságának növeléséhez is hozzájárulnak (lásd a 3.1. szakaszt). A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály egyik alapvető célkitűzése a jogellenes online tartalmak elleni küzdelem és a véleménynyilvánítás szabadságának előmozdítása.

Intézkedések:

- *Az uniós strukturális alapok felhasználásának ösztönzése a civil társadalom finanszírozására, valamint a deliberatív polgári szerepvállalást és politikai részvételt szolgáló kapacitásépítésre és intézményi/adminisztratív infrastruktúra kiépítésére.*
- *Az uniós ifjúsági stratégia, az állampolgári nevelés, a Kreatív Európa program és az egyenlőségi program keretében rendelkezésre álló uniós források és lehetőségek felhasználása a demokratikus részvételhez való hozzáférés és a demokráciába vetett bizalom erősítése érdekében*
- *A gyűlöletbeszéd elleni küzdelem és a tisztelet előmozdítása a nyilvános vitákban az uniós bűncselekmények listájának a gyűlölet-bűncselekményekre és gyűlöletbeszédre való kiterjesztésével*

3 A MÉDIASZABADSÁG ÉS A MÉDIAPLURALIZMUS MEGERŐSÍTÉSE

A tömegtájékoztatás szabadsága és pluralizmusa alapvető fontosságú az európai demokráciáknak, és az Alapjogi Charta is rögzíti. A szabad és pluralista média kulcsfontosságú a hatalom elszámoltatásához és ahhoz, hogy a polgárok megalapozott döntéseket hozhassanak. A nyilvánosság megbízható tájékoztatásával a független média fontos szerepet játszik a dezinformáció és a demokratikus vita manipulálása elleni küzdelemben.

A – többek között a szervezett bűnözés által elkövetett – támadások, a rágalmazásra vonatkozó jogszabályokkal való visszaélések, valamint a megfélemlítés és a nyomásgyakorlás egyéb formái károsítják az újságírók munkakörnyezetét³⁶. A médiaágazatnak szembe kell néznie a digitális átalakulás kihívásaival, valamint azzal a szereppel is, amelyet a platformok az online hírterjesztés kapuőreiként töltenek be. A Covid19-világjárvány tovább súlyosbítja ezeket a tendenciákat. Jelentős reklámveszteségeket okozott, ami különösen a kis és helyi médiát érinti³⁷.

A tömegtájékoztatás szabadságát újabban több alkalommal is megsértették³⁸, néha éppen az online dezinformáció elleni küzdelem nevében. 2020-ban világszerte nem kevesebb mint 90

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

³⁶ Európai Doktori Intézet, (2020) *Media Pluralism Monitor Report* (Médiapluralizmus Monitor). Az EU által társfinanszírozott Médiapluralizmus Monitor Európa-szerte átfogóan értékeli a médiapluralizmust: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

³⁷ A hírközlési vállalatok reklámbevétele 30–80 %-kal, a televíziózásé pedig 20 %-kal esett vissza a 2020 második negyedévében végrehajtott általános lezárások során; lásd COM(2020) 784 final.

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

ország – köztük néhány az EU-ban és szomszédságában – korlátozta a tömegtájékoztatás szabadságát a Covid19 ürügyén³⁹.

Egyértelműen szükség van az újságírók online és fizikai biztonságának javítására, valamint arra, hogy mind nekik, mind a közérdek védelmében érintett más szereplőknek eszközöket biztosítsanak a visszaélésszerű pereskedéssel szemben. A médiaorgánumok tulajdonosaira vagy ellenőrzésére vonatkozó adatszolgáltatás javítása, valamint az állami hirdetések átlátható és tisztességes elosztása szintén védheti a médiapluralizmust.

Ezen európai demokráciáról szóló cselekvési terv mellett a médiával és az audiovizuális ágazattal foglalkozó cselekvési terv⁴⁰ is foglalkozni fog a médiaágazat pénzügyi életképességével, segíteni fogja a médiaipar talpra állását és azt, hogy teljes mértékben ki tudja használni a digitális átalakulásban rejlő lehetőségeket, valamint továbbra is támogatni fogja a médiapluralizmust. Ezek a tervek átfogó megközelítést jelentenek a médiaágazatnak, és az Európai Parlament és a Tanács munkájára⁴¹ épülnek. Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó európai cselekvési terv konkrét iránymutatást is nyújt a szabad és pluralista médiát világszerte támogató külső fellépésekhez, különösen az újságírók biztonságának és védelmének támogatásához.

3.1 Az újságírók biztonsága

A jogállamiságról szóló 2020. évi jelentés⁴² bemutatta, hogy számos tagállamban nő az újságírókat érő fizikai és online fenyegetések és támadások száma. Gyakoriak a rágalmozási kampányok, a megfélemlítés és a politikai indíttatású beavatkozás pedig hétköznapi jelenséggé vált. Az elmúlt években Európában brutális támadásokat követtek el a szabad média ellen: újságírókat gyilkoltak meg – Máltán Daphne Caruana Galiziát, Szlovákiában pedig Jan Kuciakot és menyasszonyát, Martina Kušnírovát. A gyilkosságok egyik közös jellemzője, hogy azokat az áldozatokat érő fizikai és jogi fenyegetések előzték meg. Mind több újságíró válik – egyre inkább online eszközökön keresztül – fenyegetések céltáblájává. Az újságírók zaklatásnak, gyűlöletbeszédnek és rágalmozási kampányoknak vannak kitéve, amelyeket időnként ráadásul politikai szereplők kezdeményeznek, Európában és Európán kívül⁴³. Különösen a női újságírókat veszik célba. A jogállamiságról szóló 2020. évi jelentés megjegyzi, hogy az ilyen nyomás elrettentő hatással van az újságírókra. Ez öncenzúrához vezethet, és csökkentheti a fontos kérdésekről folytatott nyilvános viták terét.

2016 áprilisában az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága – elismerve, hogy az újságírókat fenyegető veszélyek károsítják a demokratikus társadalom működését – elfogadott egy ajánlást az újságírás védelméről, valamint az újságírók és más médiaszereplők biztonságáról⁴⁴. A riasztások nyomán követésére az Európa Tanács egy platformot is

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

⁴⁰ COM(2020) 784 final.

⁴¹ Különösen épít a mediaszabadság megerősítéséről szóló közelmúltbeli európai parlamenti jelentésére és a szabad és pluralista médiarendszer megőrzéséről szóló tanácsi következtetésekre.

⁴² COM(2020) 580 final.

⁴³ Lásd: Európai Doktori Intézet, (2020) *Media Pluralism Monitor Report* (Médiapluralizmus Monitor). Az EU által társfinanszírozott Médiapluralizmus Monitor Európa-szerte átfogóan értékeli a médiapluralizmust: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

⁴⁴ CM/Rec(2016) 4. Ezt az újságírók biztonságának erősítése érdekében a megelőzésre, a védelemre, a büntetőeljárás alá vonásra, valamint a tájékoztatás, az oktatás és a tudatosítás előmozdítására vonatkozó iránymutatások kísérték.

létrehozott, kifejezetten az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdításáért⁴⁵. A hatóságoknak kötelességük megvédeni a véleménynyilvánítás szabadságát és az újságírók biztonságát azáltal, hogy ezt lehetővé tevő jogi környezetet biztosítanak, komolyan veszik az újságírók elleni bűnügyi fenyegetéseket, és határozottan vádat emelnek a támadások ellen. Az újságírók biztonsága azonban tovább romlik: a platformon egyre több figyelmeztetést regisztrálnak⁴⁶, az ajánlás végrehajtása pedig hagy maga után kívánnivalókat⁴⁷.

Bár a helyzet riasztó, több tagállamban kidolgoztak **bevált gyakorlatokat**⁴⁸. Ezek között határokon átnyúló kezdeményezések is vannak, például a sajtószabadság rendőrségi kódexe, amelyet a tömegtájékoztatás szabadságával foglalkozó szervezetek állítottak össze a rendőri erők és a médiaszereplők közötti párbeszéd előmozdításáért⁴⁹. A Bizottság elkötelezett a legjobb gyakorlatok cseréje és terjesztése iránt annak érdekében, hogy Unió-szerte biztonságosabb teret biztosítson az újságíróknak.

A Bizottság **strukturált párbeszédet** fog szervezni a tagállamok és médiaszabályozó hatóságai, az újságírók képviselői, az önszabályozó testületek (média-/sajtótanácsok) és a civil társadalom részvételével, bevonva az Európa Tanács, az EBESZ és az UNESCO⁵⁰ szakértelmét is. Erre a párbeszédre a Bizottság által – az érdekelt felekkel a médaiügyekben folytatott együttműködés megerősítése érdekében létrehozandó – **Európai Hírmédiaforum** keretében fog sor kerülni⁵¹. Az újságírókat fenyegető veszélyek hatásos kezeléséhez és az elkövetők büntetlenségének csökkentéséhez elengedhetetlen a tagállami igazságszolgáltatási, ügyészégi és büntetőhatóságok bevonása.

A Bizottság 2021-ben javaslatot fog tenni egy **ajánlásra az újságírók biztonságáról**. Ennek célja lesz a további biztonsági kérdések kezelése, többek között a jogállamiságról szóló 2020. évi jelentésben kiemelt kérdések kezelése, annak biztosítása, hogy a tagállamok

⁴⁵ A platform elősegíti az Európa Tanács tagállamaiban a tömegtájékoztatás szabadságával és az újságírók biztonságával kapcsolatos súlyos aggályokra vonatkozó információk összegyűjtését, feldolgozását és terjesztését, amint azt az emberi jogok európai egyezményének 10. cikke garantálja. Célja az újságírók védelmének javítása, a médiaszakemberekkel szembeni fenyegetésekkel és erőszakkal szembeni jobb fellépés, valamint az Európa Tanács korai előrejelzési és reagálási képességének javítása.

⁴⁶ 2015 és 2019 között összesen 652 figyelmeztető jelzést regisztráltak, amelyek 78 %-a még mindig megoldatlan. Csak 2020 márciusától júniusáig összesen 126 figyelmeztető jelzést regisztráltak Európa-szerte. Lásd: Európa Tanács (2020), *Annual report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists* (A partnerszervezetek éves jelentése az Európa Tanácsnak az újságírás védelmének és az újságírók biztonságának előmozdításáért létrehozott platformja számára).

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

⁴⁸ Dokumentálta a jogállamiságról szóló 2020. évi jelentés. Például Belgiumban a flamand újságíró-szövetség létrehozott egy, az újságírók elleni agresszió esetén hívható forródrótot. Olaszországban kialakítottak egy koordinációs központot az újságírók elleni cselekmények kezelésére. Hollandiában az ügyészség, a rendőrség, a főszerkesztők társasága és az újságíró-szövetség megállapodott egymással egy *PersVeilig* elnevezésű, az újságírók elleni fenyegetéseket, erőszakot és agressziót csökkenteni hivatott protokollról. Svédország nemzeti kapcsolattartó pontokat hozott létre, és forrásokat különített el az újságírók támogatására és a gyűlölet-bűncselekmények jobb kivizsgálására.

⁴⁹ A sajtószabadság rendőrségi kódexe, a sajtó- és médiaszabadság európai központja (ECPMF).

⁵⁰ Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

⁵¹ COM(2020) 784 final.

jobban végrehajtsák az Európa Tanács ajánlásában foglalt normákat, valamint különös figyelem felhívása a női újságírókkal szembeni fenyegetésekre.

Az újságírók támogatásának szempontjából döntő fontosságú a **stabil finanszírozás** biztosítása⁵². A tömegtájékoztatás szabadságára vonatkozó gyorsreagálási kísérleti projekt⁵³ például arra összpontosít, hogy a sajtó- és médiaszabadság megsértése esetére a tagállamokban és a tagjelölt országokban összehangolt és gyors válaszokat dolgozzon ki a rászoruló újságíróknak, ideértve a jogi segítségnyújtást és a gyakorlati támogatást (pl. menedék) is.

Az EU **külső fellépéseiben** és politikáiban⁵⁴ is aktívan előmozdítja és támogatja az újságírók biztonságát. Saját határain kívül továbbra is figyelemmel fogja kísérni és erősíti a médiakörnyezetet, és a független média pluralizmusának és az újságírók biztonságának előmozdítására összpontosít, valamint a társadalmi diplomácia segítségével reagál az újságírókat érő fenyegetésekre és akadályokra. Az EU emberijog-védők védelmére szolgáló mechanizmusa, a ProtectDefenders évente több száz újságírónak nyújt pénzügyi és jogi támogatást és áthelyezést⁵⁵. Ez a munka folytatódni fog, csakúgy, mint az újságíróknak és médiaházaknak a tematikus és kétoldalú programokon keresztül nyújtott jogi támogatás, különösen bírósági zaklatás és a kiberbiztonsági jogszabályok visszaélészerű alkalmazása esetén.

Intézkedések:

- *Ajánlás az újságírók biztonságáról 2021-ben, figyelembe véve az új online fenyegetéseket, amelyekkel különösen a női újságírók szembesülnek*
- *Strukturált párbeszéd az Európai Hírmédiaforum keretében a tagállamokkal, az érdekelt felekkel és a nemzetközi szervezetekkel az ajánlás előkészítése és végrehajtása érdekében*
- *Fenntartható finanszírozás az újságíróknak az EU-ban és máshol nyújtott jogi és gyakorlati segítségnyújtásra összpontosító projektekre, többek között újságírók biztonsági és kiberbiztonsági képzésére és diplomáciai támogatásra*

3.2 Küzdelem a közéleti részvételt akadályozó stratégiai per visszaélészerű alkalmazása ellen

Egyre gyakrabban alkalmazott zaklatási formát jelentenek az újságírókkal és a közérdek védelmében részt vevő más személyekkel szemben a közéleti részvételt akadályozó stratégiai perek (strategic lawsuits against public participation, SLAPP). Ezek alaptalan vagy túlzó keresetek, amelyeket állami szervek, nagyvállalatok vagy befolyásos egyének indítanak olyan gyengébb felek ellen, akik – közérdekből – kritikát fogalmaznak meg vagy a peres felek számára kínos üzeneteket közölnek. Céljuk a kritikus hangok cenzúrázása,

⁵² Ezek lényeges céljai a 2021–2027-es időszakra javasolt Kreatív Európa programnak is, amely először különít el forrásokat a médiapluralizmus előmozdítására.

⁵³ <https://www.mfir.eu/>

⁵⁴ Összhangban az online és offline véleménynyilvánítás szabadságáról szóló 2014. évi uniós emberi jogi iránymutatásokkal; lásd: Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv 2020–2024, JOIN(2020) 5 final, 2020.3.25.

⁵⁵ 2019-ben 425 újságíró kapott közvetlen támogatást.

megfélemlítése és elhallgattatása azáltal, hogy a jogi védelem költségeivel terhelik őket mindaddig, amíg fel nem hagynak kritikájukkal vagy ellenvetéseikkel. Bár a civil társadalmi szereplők is kiszolgáltatottak lehetnek az ilyen kezdeményezéseknek, munkájuk jellege folytán az újságírók különösen ki vannak téve ezeknek⁵⁶.

Egy friss tanulmány⁵⁷ szerint a stratégiai pereket számos tagállamban egyre gyakrabban alkalmazzák, egy olyan környezetben, ahol az újságírókkal szembeni ellenséges tevékenység fokozódik⁵⁸. Bár a legtöbb esetben felmentéssel végződnek, mégis komoly aggályokat vetnek fel, hiszen megszakíthatják az újságírók munkáját és ronthatják hitelességüket. A hatalom és az erőforrások kiegyensúlyozatlansága miatt a stratégiai perek pusztító hatással lehetnek az áldozatok pénzügyi forrásaira, és „elrettentő hatást” fejthetnek ki, eltántorítva vagy megakadályozva őket abban, hogy munkájukat a közérdek szolgálatában végezzék. A stratégiai pereket gyakran a fizikai biztonság fenyegetésével együtt alkalmazzák – Daphne Caruana Galizia ellen 47 ilyen per volt folyamatban Máltán és külföldön, amikor meggyilkolták.

A stratégiai perek a nemzeti jogra támaszkodnak, de a védelem bonyolultabb és költségesebb lehet, ha szándékosan más joghatóság alá viszik őket, vagy ha kihasználják a nemzeti eljárásjog és a nemzetközi magánjog közötti különbségeket. A stratégiai perek gyakran határokon átnyúló jellegűek. Az online médiatartalmak több joghatóság területén is hozzáférhetők, ami megnyithatja az utat a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztása („forum shopping”) előtt, és akadályozhatja az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesülését és az igazságügyi együttműködéshez való eredményes hozzáférést.

2021-ben a Bizottság elő fog terjeszteni egy kezdeményezést **az újságírók és a civil társadalom stratégiai perekkel szembeni védelméről**. E munka előkészítése érdekében a Bizottság készít egy feltérképező tanulmányt, és el fog indítani egy technikai fókuszcsoporthat, hogy visszajelzéseket gyűjtsön a stratégiai per áldozatai számára előirányozható költségmentesség vagy támogatás típusáról. Egy másik szakértői csoport is létre fog jönni gyakorlati jogi szakemberekből, újságírókból, tudományos dolgozókból, a civil társadalom tagjaiból és szakmai szervezetekből azzal a céllal, hogy szakértelmüket egyesítsék, majd megvitassák és terjesszék **a stratégiai perekkel szembesülő újságíróknak és más szereplőknek nyújtandó jogi segítségnyújtás legjobb gyakorlatait**. A bírákat is célzott igazságügyi képzésnek kell segítenie abban, hogy a visszaélésszerű pereskedés azonosításának módját, és a kezelésére rendelkezésre álló eszközök felhasználását

⁵⁶ A stratégiai perek jellemzően egyéni újságírók, aktivisták, emberijog-védők vagy állami felügyeleti funkcióval rendelkező civil szervezetek ellen indulnak. Lásd az 100 nem kormányzati szervezet által aláírt, *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights* (Az elhallgattatási célú perek megszüntetése Európában, a demokrácia és az alapvető jogok védelme) című szakpolitikai dokumentumot; <https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/>

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

⁵⁸ Az Európa Tanács platformja a stratégiai perekkel kapcsolatos riasztásokat is nyomon követi; lásd: *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal* (El a kezekkel a sajtószabadságtól: a média elleni támadásoknak nem szabad megszokottá válniuk Európában), az Európa Tanács újságírók védelmének és az újságírók biztonságának előmozdításáért létrehozott platformjának partnerszervezetei által összeállított éves jelentés (2020).

megismerjék⁵⁹. A határokon átnyúló releváns vonatkozások a Róma II. és a Brüsszel Ia. rendelet⁶⁰ 2022-ig történő értékelése keretében is meg lesznek vizsgálva.

Intézkedések:

- *A stratégiai perekkel foglalkozó szakértői csoport létrehozása 2021 elején*
- *Az újságírók és a civil társadalom stratégiai perekkel szembeni védelmére irányuló kezdeményezés bemutatása 2021 végén*

3.3 Szorosabb együttműködés a szakmai normák kidolgozása és végrehajtása érdekében

A média iránti közbizalomhoz elengedhetetlen az átláthatóság, valamint a szakmai normáknak és standardoknak való megfelelés. A kereskedelmi és olykor politikai nyomásgyakorlás erősödése csorbitja a média függetlenségét és az újságírók azon képességét, hogy a magatartási kódexeket és a kiválósági normákat betartsák.

A Bizottság 2019 óta társfinanszírozza a „Médiatanácsok a digitális korban” elnevezésű kísérleti projektet⁶¹, amelynek célja, hogy növelje a média önszabályozó szerveinek ismertségét. Következő lépésként a Bizottság a nemzeti médiatanácsok, a többi önszabályozó médiatestület, a független médiaszabályozók és az újságírói hálózatok közötti együttműködést fogja előmozdítani. A cél az, hogy egyértelműbben azonosítsák az előttük álló kihívásokat, és szakpolitikai ajánlásokat dolgozzanak ki az újságírói standardok előmozdítására az EU-ban.

A Bizottság ugyanakkor továbbra is támogatni fogja a **szakmai standardokat**⁶² – többek között a szerkesztői függetlenségi chartákat – előmozdító önszabályozási kezdeményezéseket, valamint az újságírók előtti kihívásokról szóló vitákat. A Kreatív Európa program szektorközi ága keretében célzott támogatásban fognak részesülni az együttműködésen alapuló médiapartnerségek, amely ki fog terjedni a szerkesztői standardok kidolgozására, a szakemberképzésre és a legjobb gyakorlatok megosztására.

Intézkedések:

- *nemzeti médiatanácsok, a média egyéb önszabályozó testületei, a média független szabályozói és újságírói hálózatok közötti uniós együttműködés, valamint az újságírói partnerségeket és standardokat előmozdító kezdeményezések támogatása*

⁵⁹ A Bizottság közleménye: „A jogérvényesülés biztosítása az EU-ban – A 2021 és 2024 közötti időszakra szóló európai igazságügyi képzési stratégia”, COM(2020) 713 final.

⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról (Róma II.) (HL L 199., 2007.7.31., 40. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (HL L 351., 2012.12.20., 1. o.).

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

⁶² Ez magában foglalja a médiaszektor szavahihetőségére vonatkozó strukturális és eljárási mutatók kidolgozását, ami elő fogja mozdítani a szakmai normáknak és etikának való megfelelést. A Bizottság társfinanszírozza például az újságírásba vetett bizalom kezdeményezés végrehajtását: <https://jti-rsf.org/en>

3.4 További intézkedések a médiapluralizmus támogatásáért

A médiapiacok pluralizmusának értékeléséhez elengedhetetlen médiabeli tulajdonviszonyok átláthatósága. Az Európa Tanács is hangsúlyozza az átláthatóság fontosságát abban, hogy a média által terjesztett információkat és véleményeket a nyilvánosság értékelni tudja⁶³. A cselekvési tervre vonatkozó nyilvános konzultáció során széles körű támogatást kapott, hogy minden médiaorgánum és vállalat egyértelműen kötelezve legyen a tulajdonviszonyaira vonatkozó részletes információk közzétételére⁶⁴.

Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló felülvizsgált irányelv⁶⁵ (a továbbiakban: médiairányelv) fontos lépés az európai médiaágazat magas szintű átláthatósági normáinak biztosítása felé, mert a médiaszolgáltatók tulajdonviszonyainak átláthatóságát előíró nemzeti jogszabályok elfogadására ösztönöz⁶⁶. Az irányelv átültetésének határideje 2020. szeptember 19. volt, folyamatban van az átültetés értékelése. *A jogállamiságról szóló 2020. évi jelentésből* kiderül, hogy míg egyes tagállamok jól kidolgozott rendszerekkel rendelkeznek a médiabeli tulajdonviszonyok átláthatóságának biztosítására, más tagállamokban nincs ilyen, vagy az eredményes nyilvánosságra hozatal akadályokba ütközik⁶⁷.

A médiabeli tulajdonviszonyokkal kapcsolatos információk megértésének és nyilvános hozzáférhetőségének javítása érdekében a Bizottság társfinanszírozni fogja az új **médiatulajdon-figyelőt** (Media Ownership Monitor). A kísérleti projekt egy médiaorgánumokra vonatkozó releváns információkat tartalmazó, nyilvánosan hozzáférhető adatbázis létrehozására irányul, amelyet a Bizottság végül valamennyi tagállamra ki kíván terjeszteni. A projekt eredményeire és a felülvizsgált audiovizuális médiairányelvre építve az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportja további iránymutatásokat dolgozhat ki ezen a területen.

Tekintettel a Covid19-világjárvány súlyos hatására, a Bizottság felhívja a tagállamokat, hogy – függetlenségének, szabadságának és pluralizmusának tiszteletben tartásával és előmozdításával – **támogassák a médiát**⁶⁸. Elsősorban a tagállamok felelőssége annak biztosítása, hogy a hírmédia-ágazat továbbra is kínálhasson olyan termékeket és szolgáltatásokat, amelyek előmozdítják a pluralista tájékoztatást, miközben egymással versenyeznek a nyitott és hatékony piacokon. A jelenlegi állami támogatási szabályok világosan bemutatják azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok állami támogatást nyújthatnak. A nemzeti hatóságok által adott támogatás megkönnyítése érdekében a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy értékelje az állami támogatási szabályoknak a sajtóágazatra való

⁶³ A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2018) 11 ajánlása a tagállamoknak a médiapluralizmusról és a médiabeli tulajdonviszonyok átláthatóságáról.

⁶⁴ Például a válaszadók 88 %-a támogatta, hogy minden médiaorgánumot és vállalatot kötelezzenek arra, hogy honlapjukon tegyék közzé a tulajdonviszonyaikkal kapcsolatos részletes információkat.

⁶⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1808 irányelve (2018. november 14.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelvnek (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) a változó piaci körülményekre tekintettel való módosításáról (HL L 303., 2018.11.28., 69. o.).

⁶⁶ Az (EU) 2018/1808 irányelv 5. cikkének (2) bekezdése.

⁶⁷ A média-átláthatósági szabályok jobb áttekintése érdekében a médiairányelv végrehajtásáról szóló független tanulmány részeként közzé fognak tenni egy interaktív adatbázist, amely bemutatja az ezzel kapcsolatos nemzeti jogszabályi kereteket.

⁶⁸ Lásd még: COM(2020) 575 final és JOIN(2020) 8 final.

alkalmazását. A Bizottság jelenleg méri fel a megfelelő intézkedések szükségességét⁶⁹. Ezenkívül az állami támogatási intézkedésekre vonatkozó 2020. március 19-i ideiglenes keret ágazatspecifikus intézkedésekre is vonatkozik, mint például a sajtó-, a zene- és az audiovizuális ágazatnak nyújtott állami támogatásra⁷⁰.

A közérdekű hirdetésekben keresztül nyújtott állami pénzügyi támogatás döntő fontosságú lehet, különösen a nonprofit és a közösségi médiaszervezetek, valamint az újságírás más, kevésbé kereskedelmi formái számára. Mindazonáltal a média függetlenségének védelmét szolgáló megfelelő biztosítékok nélkül az **állami hirdetések** felhasználhatók arra, hogy közvetett politikai nyomást gyakoroljanak a médiára⁷¹. A reklámok elosztására vonatkozó átlátható szabályok és tisztességes kritériumok csökkenthetik a kockázatokat ezen a területen. Különösen hasznos lehet az odaítélt szerződéseket és azok módosításait közzétevő, nyilvánosan hozzáférhető közbeszerzési nyilvántartások létrehozása (ahogy azt a Bizottság 2017. évi közbeszerzési stratégiája⁷² is alátámasztja).

A Bizottság elemezni fogja a meglévő nemzeti **médiasokszínűségi és koncentrációs szabályokat** is annak megállapítása érdekében, hogy ezek biztosítják-e – és ha igen, hogyan – a hangok pluralitását a digitális média-piacokon, különösen az online platformok növekvő szerepének fényében. Feltérképezi a területen jelentkező kihívásokra adandó válaszlehetőségeket, és továbbra is támogatni fogja a média sokszínűségét, kiegészítve a versenypolitikai eszközöket, a letelepedés szabadságára vonatkozó szabályokat és a felülvizsgált médiairányelvet. Ez utóbbi lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy intézkedéseket hozzanak annak biztosítására, hogy az általános érdekű audiovizuális médiaszolgáltatások megfelelő hangsúlyt kapjanak olyan célok elérése érdekében, mint a médiapluralizmus, a szólásszabadság és a kulturális sokszínűség⁷³. A Bizottság ösztönözi fogja, hogy a médiával és az audiovizuális ágazattal foglalkozó cselekvési tervben foglaltaknak megfelelően közös megközelítést alkalmazzanak ebben a kérdésben.

⁶⁹ A sajtó támogatásának megkönnyítése, valamint az ágazatban nyújtott államtámogatás-ellenőrzés átláthatóságának és kiszámíthatóságának fokozása érdekében a Bizottság létrehozott és rendszeresen frissít egy online adattárat (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf), amely a vonatkozó eseteket tartalmazza. A tagállamok által nyújtott támogatásokra vonatkozó, rendszeresen frissített információk szintén elérhetők lesznek az átláthatósági nyilvántartásban.

⁷⁰ Az ideiglenes keret alapján nyújtott támogatás halmozható a *de minimis* (csekély összegű állami támogatásra vonatkozó) rendelet (1407/2013/EU, 1408/2013/EU, 717/2014/EU és 360/2012/EU bizottsági rendelet) szerinti támogatással, amely mentesül a bejelentési kötelezettség alól, feltéve hogy tiszteletben tartják az említett rendelet rendelkezéseit és a kumulációs szabályokat. 2020-ban Dániát, Olaszországot és Luxemburgot érintő ügyek merültek fel.

⁷¹ A *jogállamiságról szóló 2020. évi jelentés* bemutatja, hogy számos tagállamban hiányoznak az állami hirdetések terjesztésére vonatkozó konkrét szabályok, és a terjesztési kritériumok, az odaítélt összegek és a kedvezményezettek terén csekély az átláthatóság. A Bizottság a jövőbeli éves jelentései keretében folytatja a kérdés vizsgálatát.

⁷² A Bizottság közleménye: *Közbeszerzés Európában és Európa szolgálatában* (COM(2017) 572 final).

⁷³ A felülvizsgált médiairányelv 7a. cikke és (25) preambulumbekzdése. E rendelkezések tekintetében 2020-ban létrejött az ERGA (Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportja) külön alcsoportja, hogy elősegítse az egységes értelmezést az irányelv hatályának és a lehetséges megfelelő intézkedéseknek tekintetében (ami garantálná, hogy az általános érdekű audiovizuális médiaszolgáltatások megfelelő hangsúlyt kapjanak), valamint a tagállamok által alkalmazható szabályozási megközelítések tekintetében is.

Intézkedések:

- *A médiatulajdon-figyelő (Media Ownership Monitor) létrehozása és a médiatulajdon átláthatóságára vonatkozó további lehetséges iránymutatás kidolgozása*
- *Az állami hirdetések átlátható és tisztességes elosztását célzó intézkedések támogatása*
- *A média sokszínűségének további támogatására vonatkozó lehetőségek feltérképezése és az általános érdekű audiovizuális médiaszolgáltatások megfelelő hangsúlyban részesítésével kapcsolatos európai megközelítés előmozdítása*

4 A DEZINFORMÁCIÓ ELLENI KÜZDELEM

A megfelelő szakpolitikai válaszok kidolgozásához fontos, hogy különbséget tegyünk az általában „dezinformációnak” nevezett, különböző jelenségek között:

- A **félretájékoztatás** olyan hamis vagy félrevezető tartalom, amelyet káros szándék nélkül osztanak meg, ám hatásai ettől még lehetnek károsak, pl. ha az emberek jóhiszeműen megosztják a hamis információkat barátaikkal és családjukkal;
- A **dezinformáció** olyan hamis vagy félrevezető tartalom, amelyet megtévesztés, illetve gazdasági vagy politikai haszonszerzés szándékával terjesztenek, és amely kárt okozhat a nyilvánosságnak;
- A **tájékoztatásbefolyásoló művelet** hazai vagy külföldi szereplők arra irányuló összehangolt erőfeszítéseit jelenti, hogy egy célközönséget megtévesztő eszközökkel – többek között a független információforrások elfojtásával és dezinformációval – befolyásoljanak; és
- a – gyakran egy szélesebb körű hibrid művelet részeként megvalósuló – **információs térbe való külföldi beavatkozás** olyan kényszerítő és megtévesztő erőfeszítések összessége, amelynek célja, hogy egy külföldi állami szereplő vagy ügynökei megzavarják és megakadályozzák az egyének politikai akaratának szabad kialakulását és kifejeződését⁷⁴.

E jelenségek minden egyes típusánál – a szereplőtől, a csatornától és a hatástól függően – különböző szakpolitikai válaszokra van szükség, az alapvető jogokkal és a demokratikus normákkal összhangban. Például a félretájékoztatás – amelynél nem áll fenn megtévesztési, nyilvános károkozási vagy gazdasági haszonszerzési szándék – alapvetően kezelhető proaktív kommunikációval, megbízható tájékoztatással és annak tudatosításával, hogy kritikusan kell szemlélni a tartalmat és a forrásokat. A többi – károkozási szándékú – jelenség kezeléséhez erőteljesebb válasza van szükség, és képességeinket folyamatosan fejleszteni kell. Ennek megfelelően és az elért eredményekre⁷⁵ építve ez a cselekvési terv további intézkedéseket határoz meg a dezinformáció, a külföldi beavatkozás és a befolyásoló műveletek ellen.

⁷⁴ Lásd még Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative* (Az EU szerepe a dezinformáció elleni küzdelemben: a kezdeményezés visszavétele), Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, 2020. július; elérhető itt: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁵ A dezinformáció elleni uniós fellépés áttekintését lásd: JOIN(2020) 8 final, 2. o.

Fontos válaszelem az online környezetben az ilyen tartalmak terjedésének felerősítését lehetővé tevő ösztönzők csökkentése is. A tájékoztatásbefolyásoló műveletek és a külföldi beavatkozás erősebb és jól koordinált reagálást kíván, továbbá más eszközök és megközelítések alkalmazását⁷⁶. Ezzel összefüggésben a Bizottság szolgálatai és az EKSZ együtt fognak működni a tagállamokkal, a civil társadalommal és az ágazattal a közös fogalommeghatározások és módszertanok finomítása érdekében a dezinformáció és a befolyásoló tevékenységek különböző kategóriáinak kezeléséért. Az Európai Parlament létrehozta az Európai Unió valamennyi demokratikus folyamatába történő külföldi beavatkozással, többek között a félretájékoztatással foglalkozó különbizottságot (INGE), amely szintén közreműködhet a kérdéskörben. Az EU továbbra is be fog ruházni a területen folyó kutatásba, és erősíteni fogja stratégiai kommunikációs és tudatosító tevékenységeit.

A félretájékoztatás elleni 2018. évi közös cselekvési tervben⁷⁷ az EU – többek között az EKSZ keleti stratégiai kommunikációval foglalkozó munkacsoportjának az orosz dezinformációs kampány kezelésével kapcsolatos tapasztalataira építve – meghatározta a dezinformációval kapcsolatos megközelítését. Ezt konkrét lépések is követték a Covid19-pandémia alatt⁷⁸, valamint a biztonságos és hatásos oltóanyag kifejlesztésével kapcsolatban tapasztalt dezinformációs hullám ellen. Az EU e területen végzett munkája továbbra is szilárdan az európai értékekben és elvekben gyökerezik, és teljes mértékben biztosítja a véleménynyilvánítás szabadságát. Az alábbiakban bemutatott intézkedések célja – az átláthatóság növelésével, a manipulatív technikák korlátozásával és a dezinformáció-terjesztés gazdasági ösztönzőinek csökkentésével – a káros tartalom manipulatív kihangsúlyozásának megelőzése, valamint az elrettentés bevezetése azáltal, hogy a befolyásoló műveletekben és a külföldi beavatkozásban részt vevő szereplőkre költségek hárulnak. Nem céljuk, és nem is tudnak beavatkozni az emberek véleménynyilvánítási jogába, gátolni a legális tartalomhoz való hozzáférést, vagy korlátozni az eljárási biztosítékokat, köztük a bírósági jogorvoslathoz való hozzáférést.

Kiemelkedően fontos egy átláthatóbb és elszámoltathatóbb digitális ökoszisztéma, amellyel felmérhető a dezinformációs kampányok terjedése, hatóköre és koordinációja. Az EU támogatni fogja az újságírók, a civil szervezetek és a kutatók fontos munkáját az egészséges és változatos információs tér fenntartása érdekében, különös tekintettel a tények ellenőrzésére.

4.1 Az EU és a tagállamok dezinformáció elleni képességének javítása

Az online és offline befolyásoló műveletek viszonylag olcsók lehetnek, és a rosszindulatú elkövetőknek csak korlátozott hátrányt okoznak, ami részben megmagyarázza elterjedésüket⁷⁹. Külföldi szereplők az információt fegyverként is használhatják⁸⁰. Például

⁷⁶ Lásd még Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Crafting a new disinformation framework* (Az EU szerepe a dezinformáció elleni küzdelemben: egy új dezinformációs keret kialakítása), Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, 2020. szeptember; elérhető itt: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁷ JOIN(2018) 36 final.

⁷⁸ Az Európai Bizottság és a főképviselő közös közleménye: A Covid19-cel kapcsolatos dezinformáció kezelése – lássuk a valós tényeket (JOIN(2020) 8 final).

⁷⁹ Például a NATO Stratégiai Kommunikációs Kiválósági Központjának (NATO StratCom Centre of Excellence) jelentése bemutatja, hogy a közösségi média manipulációja körül egy egész iparág alakult ki:

külföldi szereplők és egyes harmadik országok (különösen Oroszország⁸¹ és Kína⁸²) célzott befolyásoló műveletekben és dezinformációs kampányokba fogtak a Covid19 kapcsán az EU-ban, annak szomszédságában és világszerte, a demokratikus vita aláásására, a társadalmi polarizáció kiélezésére és saját arcukat javítására törekedve. Amikor külföldi szereplők manipulatív taktikákat alkalmaznak, hogy haszonszerzési céllal félrevezessék az uniós polgárokat, a demokráciát fenyegető veszély átfogó, kollektív választ követel. Ugyanakkor a dezinformáció veszélye a hazai szereplők irányából is növekszik⁸³.

Az akár elszigetelt, akár szélesebb befolyásoló művelet vagy külföldi beavatkozás részét képező dezinformációra való hatékony reagálás előfeltétele a kihívások alapos megértése. A teljesen hamis tartalmak terjesztésével megvalósuló dezinformáció csak egy technika, többek között idetartozik **az információtorzítás, a közönség félrevezetése és az olyan manipulatív taktikák**, mint a konkrét politikai kérdésekkel kapcsolatos narratívák mesterséges felerősítése és a társadalom meglévő megosztottságának kihasználására irányuló hamis profilok és hamis kötelezettségvállalás.

Az új fenyegetettségi helyzet még **szorosabb együttműködést** tesz szükségessé az EU-n belül, a civil társadalom, a tudományos élet és a magánszektor érintett szereplőivel, valamint a nemzetközi partnerekkel. Az EU csak a hibrid fenyegetésekkel kapcsolatban a különböző területeken (pl. dezinformáció, kiberműveletek és választási beavatkozás) terén szerzett ismeretek összesítésével⁸⁴ tudja annyira átfogóan megérteni a fenyegetettségi helyzetet, amennyire a dezinformációra és a befolyásoló műveletekre való hatékony reagáláshoz szüksége van. A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia⁸⁵ különös hangsúlyt fektet a hibrid megfontolások szakpolitikai döntéshozatalban való szisztematikus és általános érvényesítésre annak érdekében, hogy kezelni lehessen az állami és nem állami szereplők által a kibertámadások, a kritikus infrastruktúra károsítása, a dezinformációs kampányok és a politikai narratívák radikalizálódása révén elkövetett hibrid támadások megnövekedett kockázatát.

A Bizottság és a főképviselő **meg fogja erősíteni az együttműködési struktúrákat** ezen a területen nem csak az EU-n belül, hanem a nemzetközi partnerekkel is. A riasztási rendszer továbbra is együtt fog működni a nemzetközi partnerekkel, például a NATO-val, a G7-tel,

az interneten könnyen találhatók olcsó lehetőségek többek között hamis felhasználói fiókok vásárlására, hamis szerepvállalásra és hasonlókra.

⁸⁰ Lásd például: *Information Manipulation – A challenge for our democracies* (Információmanipuláció – kihívás demokráciáink számára), a francia Európa-ügyi és Külügyminisztérium és a Védelmi minisztérium.

⁸¹ A www.EUvsDisinfo.eu nyilvánosan elérhető adatbázisa több mint 10 000 Kremlt támogató dezinformációs hírt azonosított, közülük 500-nál is több a Covid19-cel kapcsolatos.

⁸² Az EKSZ nyilvános elemző jelentésben is leírta a külföldi államok tevékenységeit, például: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>

⁸³ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative* (Az EU szerepe a dezinformáció elleni küzdelemben: a kezdeményezés visszavétele), Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, 2020. július; elérhető itt: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁸⁴ Az EU-n belül eddig az INTCEN (az EU Helyzetelemző Központja), illetve a részét képező, hibrid fenyegetésekkel foglalkozó uniós információs és elemzőcsoport vezeti a hibrid fenyegetésekkel kapcsolatos, minden forrásra kiterjedő helyzetismeret kialakítását.

⁸⁵ COM(2020) 605 final.

de adott esetben más releváns szervezetekkel, például az Európai Unió Kiberbiztonsági Ügynökséggel (ENISA), a Digitális Média Európai Megfigyelőközpontjával (EDMO)⁸⁶ és az Europollal való együttműködés lehetőségeit is meg fogják vizsgálni.

A riasztórendszer mellett – az európai szabad és tisztességes választásokra vonatkozó átfogó megközelítésének részeként – az európai választási együttműködési hálózat is dolgozik a szélesebb körű hibrid fenyegetés részét képező dezinformációra adott hatásos válaszok kialakításán azáltal, hogy támogatja a tagállamok közötti együttműködést, és megkönnyíti az együttműködést olyan nemzetközi szervezetekkel, mint az Európa Tanács és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala. A dezinformációval foglalkozó érintett struktúrák közötti rendszeres együttműködés és közös üléseken való részvétel lehetővé fogja tenni, hogy bőséges tudásukat a lehető legjobban hasznosítsák, és a dezinformációra multidiszciplináris válaszlépéseket dolgozzanak ki.

Az uniós intézmények a dezinformációval kapcsolatos **belső koordinációjukat** olyan világos cselekvési eljárásrenddel fogják erősíteni, amely egy-egy konkrét helyzetben – például az európai parlamenti választások előtt – lehetővé teszi az ismeretek és az erőforrások gyors összegyűjtését. Ez a Covid19 esetében alkalmazott megközelítésre épülne, amikor a súlyosabb kihívásokra válaszul már létrejött a megerősített koordinációs rendszer. A tagállamok felkérést kapnak arra, hogy fektessenek be többet az érintett hálózatokba, és (nemzeti szinten is) biztosítsák a különböző fórumokon őket képviselő személyek közötti megfelelő koordinációt a hatékony együttműködés és a koherens, átfogó válaszok biztosítása érdekében.

Az EU folyamatosan javítja azon képességét, hogy felfedje a külföldi szereplők információbefolyásolási módszereit, és megnevezi az elkövetőket. Az állandóan változó fenyegetettségi helyzet miatt azonban az EU-nak módszeresebben kell használnia a **külföldi beavatkozással és befolyásoló műveletekkel szembeni fellépést szolgáló eszköztárában** szereplő eszközök teljes skáláját, és tovább kell fejlesztenie azokat, többek között azáltal, hogy – az alapvető jogokat és szabadságokat teljes mértékben tiszteletben tartva – **költségeket ró az elkövetőkre**⁸⁷. Ennek lehetséges módjai a széles körben használt technikák (őket működésképtelenné tevő) nyilvános azonosításától az ismételt jogsértéseket követő szankciók kiszabásáig terjednek. A reagálási eszköztárat tovább kell fejleszteni. A Bizottság és a főképviselő/alelnök meg fogja vizsgálni a megfelelő eszközök kidolgozásának koncepcionális és jogi vonatkozásait, és meg fogja keresni a szinergiákat a rossz szándékú kibertevékenységekkel szembeni közös uniós diplomáciai intézkedések keretével (az ún. „kiberdiplomáciai eszköztárral”)⁸⁸.

Az EU továbbra is támogatni fogja a **harmadik országok rezilienciájának** kiépítésére irányuló munkát, hogy felvértezze a társadalmakat és a demokratikus kormányokat a külső

⁸⁶ Az EDMO 2020 októberében állt fel. Az alapja egy kutatókból, tényellenőrzőkből és más érdekelt felekből álló, független multidiszciplináris közösség munkája, amelynek célja, hogy hozzájáruljon a fokozott rezilienciához és a dezinformáció jobb megértéséhez. Emellett meg fog erősödni a riasztási rendszer és az európai választási együttműködési hálózat közötti együttműködés annak érdekében, hogy a két hálózat széles körű tudását jobban lehessen hasznosítani.

⁸⁷ A nyilvános konzultáció válaszadóinak 74 %-a támogatta, hogy a szervezett dezinformációs kampányokat folytató államokra hárítsák a költségeket. A civil szervezetek hangsúlyozták, hogy a célzott szankciók jelentette fenyegetést hitelesebbé és gyakoribbá kell tenni, ami növelné a külföldi befolyásoló műveletek költségeit és elrettentene a beavatkozástól.

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

dezinformációs veszélyekre való reagáláshoz szükséges eszközökkel, és tudatosítsa az európai értékeket és az EU által támogatott projekteket, különösen az európai szomszédságpolitika és a bővítés régiójában. Ez kiterjed azokra az erőfeszítésekre is, amelyek az uniós szakpolitikák és értékek hatékonyabb kommunikációjára, a médiakörnyezet megerősítésére – többek között a tömegtájékoztatás szabadságának és pluralizmusának növelésére –, valamint a tudatosításra és a dezinformációs és befolyásoló műveletekkel szembeni reziliencia kiépítésére irányulnak.

Intézkedések:

- *A külföldi beavatkozás és befolyásoló műveletek elleni küzdelmet szolgáló uniós eszköztár kidolgozása, beleértve az elkövetőkre költségeket roví új eszközöket, valamint az EKSZ stratégiai kommunikációs tevékenységeinek és munkacsoportjainak megerősítését*
- *Új eljárásrend életbe léptetése a dezinformáció elleni küzdelem meglévő együttműködési struktúráinak megerősítése érdekében, mind az EU-ban, mind nemzetközileg*
- *Közös keret és módszertan kidolgozása a külföldi beavatkozással kapcsolatos szisztematikus bizonyítékok gyűjtésére, valamint strukturális párbeszéd kialakítása a civil társadalommal, a magánszektor szereplőivel és más érdekelt felekkel a fenyegetettség helyzet rendszeres áttekintése érdekében*
- *A harmadik országokban a nemzeti hatóságok, a független média és a civil társadalom kapacitásépítéséhez nyújtott támogatás növelése a dezinformáció és a külföldi befolyásoló műveletek felderítése és az azokra való reagálás érdekében*

4.2 Több kötelezettség és elszámoltathatóság az online platformok számára

A közösségimédia-platformokon cserélt információ egyre fontosabb a hírfogyasztás és a politikai vita szempontjából. Az online platformokat azonban rosszindulatú szereplők is használhatják hamis és félrevezető tartalmak terjesztésére és kihangosítására, és kritizálják is őket a tartalmak online terjesztésére szolgáló algoritmusok átláthatatlan használatáért, valamint a felhasználóknak az online tevékenységgel generált hatalmas mennyiségű adat alapján történő célzásáért.

A polgárok releváns információkhoz való hozzájutását megkönnyítő rangsorolási és ajánlási algoritmusokhoz hasonló rendszerek manipulálhatók is, különösen összehangolt és nem hiteles műveletekkel, hogy az online platformokon megkönnyítsék a dezinformáció széles körű terjedését. A platform által végzett gondos ellenőrzés, valamint a felhasználók és a kutatók felé biztosított érdemi átláthatóság segíthet az ilyen fenyegetések jobb megértésében és kezelésében.

Ezeket és a dezinformációval kapcsolatos egyéb problémákat nemrég azonosították a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódex⁸⁹ értékelésénél (amelyhez a platformok és más érdekelt felek önkéntes alapon csatlakoztak). A Bizottság véleménye szerint a dezinformáció elleni hatásosabb küzdelemhez erőteljesebb, világos kötelezettségvállalásokon és megfelelő felügyeleti mechanizmusokon alapuló megközelítésre van szükség.

⁸⁹ SWD(2020) 180 final.

A felmerülő kockázatokra reagálva a digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály (DSA) horizontális keretet fog javasolni az online tér szabályozási felügyeletére, elszámoltathatóságára és átláthatóságára. Olyan szabályokat fog javasolni, amelyek elszámoltathatóbbá teszik a platformokat a tartalom moderálása, a reklámok és az algoritmikus folyamatok tekintetében. A nagyon nagy platformok kötelesek lesznek értékelni a rendszereik által támasztott kockázatokat – nem csak a jogellenes tartalmak és termékek tekintetében, hanem a közérdekek és az alapvető jogok védelmét, valamint a népegészségügyet és a közbiztonságot érintő rendszerszintű kockázatok tekintetében is. Ebben az összefüggésben a nagyon nagy platformoknak megfelelő kockázatkezelési eszközöket is ki kell dolgozniuk, és intézkedéseket kell hozniuk szolgáltatásaik integritásának a manipulatív technikák használatával szembeni védelme érdekében. A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály (DSA) érdemi lehetőségeket fog biztosítani a felhasználók arra, hogy a platformoknak a tartalom eltávolítására vagy címkézésére vonatkozó döntéseit megtámadják.

A DSA egy **társszabályozási védőháló**⁹⁰ is létre fog hozni azon intézkedések esetében, amelyek bekerülnének a *dezinformáció visszaszorítását célzó – felülvizsgált és megerősített – gyakorlati kódexbe*. E társszabályozási megközelítés alapján a Bizottság a dezinformációval kapcsolatos kérdésekre irányuló – az alábbi három pillérre épülő – célzott intézkedésekkel fogja irányítani az erőfeszítéseket:

- a Bizottság a DSA-ról szóló társjogalkotói megbeszélések megnyitásával párhuzamosan ki fog adni egy **iránymutatást**, amelyben meghatározza, hogy a platformoknak és más érdekelt feleknek hogyan kellene fokozniuk a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódex értékelése során feltárt hiányosságok kezelésére irányuló intézkedéseiket. Tekintettel a kérdések érzékenységre, a Bizottság **többszereplős megközelítést** fog követni, amely nemcsak a platformokat vonja be, hanem más érdekelt feleket is, például a hirdetőket, a médiát, a civil társadalmat, a tényellenőrzőket és a tudományos köröket;
- ezt követően a Bizottság – többek között az ERGA-val együttműködve – fel fogja hívni az aláírókat és az érdekelt felek megfelelő csoportjait, hogy az iránymutatásnak megfelelően **erősítsék meg a gyakorlati kódexet**;
- a Bizottság emellett létre fog hozni egy **robustusabb keretet a megerősített gyakorlati kódex ismétlődő nyomon követésére**. Ez a keret a Covid19-cel kapcsolatos dezinformáció figyelemmel kísérésénél szerzett tapasztalatokra⁹¹ fog épülni.

Ezen túlmentően – az Európai Adatvédelmi Testület 2020. szeptemberi iránymutatásával⁹² összhangban – az online platformok és a dezinformáció terjedését befolyásoló egyéb szereplők tekintetében erőteljesebben szükséges végrehajtani az **általános adatvédelmi rendeletet (GDPR)**⁹³.

⁹⁰ A válaszadók nagy része támogatja azt a lehetőséget, hogy a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódexet alkalmazzák valamilyen szabályozási formával kombinálva. Ezt a megközelítést különösen a szabályozók, a civil szervezetek és a tudományos körök támogatják.

⁹¹ JOIN(2020) 8 final.

⁹² https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_hu.

⁹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 119., 2016.5.4., 1. o.).

A Bizottság által kiadott iránymutatás alapján a megerősített gyakorlati kódex a következő célokat kívánja elérni:

- **a dezinformáció hatásának és a platformok által működtetett irányelvek hatékonyságának** figyelemmel kísérése egy olyan új módszertani keret alapján, amely fő teljesítménymutatók (KPI) meghatározásához is tartalmaz elveket. Ebben az összefüggésben időben rendelkezésre kell állni a platformok által működtetett irányelvekre és a releváns adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó információknak, hogy – többek között – mérhető legyen a KPI-k elérése felé tartó haladás;
- **a megbízható közérdekű információk megfelelő láthatóságának támogatása**⁹⁴ és **a nézetek pluralizmusának fenntartása** az ajánló- és a tartalomrangsoroló rendszereknek elszámoltathatósági normák (közös létrehozott referenciaértékek) kidolgozásával, a felhasználóknak pedig a források szavahihetőségére vonatkozó mutatókhoz való hozzáférés biztosításával;
- **a szponzorált tartalmakhoz kapcsolódó dezinformáció pénzzé tehetőségének csökkentése**: a hirdetőkkal együttműködve az online platformokon vagy harmadik felek weboldalain megjelenő hamis vagy félrevezető, témaalapú hirdetések, valamint a hirdetések dezinformációt szolgáltató weboldalakon való elhelyezésének korlátozása⁹⁵;
- a tények ellenőrzésének fokozása a tényellenőrzők és platformok közötti **nyílt és megkülönböztetésmentes együttműködésre vonatkozó átlátható szabványok és eljárások létrehozásával**, és az együttműködés előmozdításával⁹⁶;
- az online platformok által kínált szolgáltatások integritásának erősítése olyan megfelelő **intézkedések kidolgozásával, amelyek korlátozzák a dezinformációs kampányok mesterséges kihangosítását**;
- **hatékony adatközlés biztosítása a dezinformációkutatáshoz** az alkalmazandó szabályozási követelményekkel összhangban álló és az összes érintett érdekelt fél részvételén alapuló (és a politikai befolyástól független) keret kidolgozásával. Egy ilyen keret kialakítását segítheti a Digitális Média Európai Megfigyelőközpontja (EDMO). A Bizottság megjegyzi, hogy az általános adatvédelmi rendelet nem tiltja eleve és általánosan a személyes adatok platformok és kutatók közötti megosztását⁹⁷.

Intézkedések:

- *Útmutató kiadása a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódex megerősítéséhez (2021. tavasz)*
- *A gyakorlati kódex aláíróinak és az érdekelt felek érintett csoportjainak összehívása,*

⁹⁴ A koronavírus-válság alatt az online platformok a WHO-tól, a nemzeti egészségügyi hatóságoktól és a független médiaorgánumoktól származó pontos és megbízható információkat terjesztettek a Covid19-ről. Új eszközöket vezettek be (mint például információs panelek, kártyák, felugró ablakok, térképek és promptok [parancssorok]), amelyek a felhasználókat közvetlenül a megbízható információforrásokhoz vezetik több nyelven is. Mindazonáltal fontos, hogy a polgárok mindig több forráshoz férjenek hozzá.

⁹⁵ A globális dezinformációs index a közelmúltban évi 235 millió dollárra becsülte az online dezinformációs hirdetési kiadásokat: <https://disinformationindex.org/>

⁹⁶ A média és más érintett szereplők mellett a tényellenőrzőknek különleges szerepük van a szavahihetőségi mutatók kidolgozásában és a hirdetések elhelyezésének ellenőrzésében.

⁹⁷ E tekintetben lásd: *Data protection rules as a pillar of citizens' empowerment and EUs approach to digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation* (Az adatvédelmi szabályok mint a polgárok szerepvállalásának pillére és a digitális átállás uniós megközelítése – az általános adatvédelmi rendelet alkalmazásának két éve), SWD(2020) 115 final, 27. oldal.

hogy az iránymutatásnak megfelelően megerősítsék a kódexet

- *Állandó keret létrehozása a kódex nyomon követésére*

4.3 A polgárok képessé tétele arra, hogy megalapozott döntéseket hozzanak

A dezinformáció és a félretájékoztatás elleni küzdelemben mindenkinek van szerepe. A médiatudatosság – a kritikus gondolkodást is beleértve – hatásos képesség, amely minden korosztályban segíti a polgárokat abban, hogy eligazodjanak a hírkörnyezetben, azonosítsák a média különböző típusait és működési módját, kritikusan értelmezzék a közösségi hálózatokat, és megalapozott döntéseket hozzanak⁹⁸. A médiatudatossági készségek segítik a polgárokat abban, hogy az információkat megosztásuk előtt ellenőrizzék: megértsék, ki áll mögöttük, miért terjesztették őket, és hogy hitelesek-e. A digitális jártasság lehetővé teszi az embereknek, hogy bölcsen, biztonságosan és etikusan viselkedjenek az online környezetben.

A dezinformáció és a gyűlöletbeszéd használata elleni, oktatással és képzéssel történő küzdelem, valamint a nyílt politikai viták előmozdítása alapvető fontosságú a társadalomban és a demokratikus folyamatokban való eredményes részvételhez, és fontos prioritása a digitális oktatási cselekvési tervnek⁹⁹ is. A fiatalok több mint 40 %-a úgy véli, hogy a kritikus gondolkodást, valamint a médiával és a demokráciával kapcsolatos ismereteket „nem kellően tanítják” az iskolában. Ebben az összefüggésben az állampolgári ismeretek oktatásának előmozdítása kulcsfontosságú annak biztosításához, hogy a fiatalok rendelkezzenek a nyitott és kritikus gondolkodáshoz és a sokszínű társadalmakban való teljes körű részvételhez szükséges szociális és polgári kompetenciákkal. Ennek megfelelően az uniós szinten kidolgozott felsőoktatási szakpolitikákban központi helyet foglal el a tudományos élet szabadságának biztosítása a felsőoktatási intézményekben.

A Bizottság – a Digitális Média Európai Megfigyelőközpontjával (EDMO) és a médiatudatossággal foglalkozó szakértői csoporttal együttműködve – fokozni fogja a **médiatudatosság** különböző szempontokból történő **megerősítésére** irányuló erőfeszítéseit, és továbbra is támogatni fogja a nemzeti médiatudatossági kampányokat. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló felülvizsgált irányelv előírja a tagállamoknak, hogy mozdítsák elő a médiatudatosság fejlődését. A videomegosztó platformokat is kötelezi, hogy hatékony médiatudatossági eszközöket hozzanak létre és növeljék a felhasználók tudatosságát. Ezeket – többek között egy médiatudatossági eszköztár és a tagállamoknak szóló iránymutatások révén – a médiával és az audiovizuális ágazattal foglalkozó cselekvési terv keretében fejlesztik tovább, amelynek értelmében a polgároknak rendelkezniük kell az ahhoz szükséges készségekkel, hogy teljes mértékben megértsék a felhasználók közötti online interakciót alakító mechanizmusokat.

A Bizottság a Kreatív Európa program új szektorközi ága keretében fog támogatni médiatudatossággal foglalkozó projekteket. Médiatudatossággal kapcsolatos projektek a fiatalokat és az iskolákat érintő különböző programok (pl. Erasmus+ és az Európai Szolidaritási Testület) keretében is fognak támogatást kapni. A „médiatudatosság és

⁹⁸ Emellett a 2021-re bejelentett új európai digitális identitásról szóló javaslat Európa-szerte megkönnyíti majd a feladatok végrehajtását és a szolgáltatásokhoz való online hozzáférést, és biztosítani fogja, hogy az emberek jobban ellenőrizhessék az általuk megosztott adatokat és azok felhasználását, és mindez ne okozzon számukra nyugtalanságot.

⁹⁹ COM(2020) 624 final.

dezinformáció” 2021-ben kiemelt témája lesz az eTwinning elektronikus testvériskola-kapcsolatok programnak is (amely Unió-szerte segíti az iskolákat, a tanárokat és a diákokat abban, hogy új technológiák révén együttműködjenek). Az EDMO és az általa koordinált multidiszciplináris közösség támogatni fogja azokat a nemzeti médiatudatossági kampányokat, amelyek célja, hogy megerősítsék a polgárok (köztük a további szükségletekkel rendelkezők) képességét az online információk minőségének és valódiságának értékelésére. A konkrét megoldandó kérdéseket az EDMO saját nemzeti központjai segítségével fogja megtalálni. A Bizottság a következő európai médiatudatossági héten is fokozni fogja erőfeszítéseit, és szorosan együtt fog működni olyan nemzetközi szervezetekkel is, mint az UNESCO.

Ezen túlmenően a Bizottság a digitális oktatási cselekvési tervben foglaltaknak megfelelően azon fog munkálkodni, hogy kidolgozzon **egy tanároknak és nevelő személyzetnek szóló közös iránymutatást** a digitális jártasság előmozdítása, valamint a dezinformációval szemben oktatással és képzéssel történő fellépés érdekében. Ennek keretében kapcsolatba fog lépni számos érdekelt féllel, köztük a civil társadalommal, európai technológiai vállalatokkal és szolgáltatókkal, műsorszolgáltatókkal, újságírókkal, a médiatudatossággal foglalkozó szakértői csoporttal, az EDMO-val, nemzeti hatóságokat, szülőkkel, diákkal és fiatalokkal. Az iránymutatásokat olyan új kezdeményezések kísérik majd, amelyek a dezinformáció elleni küzdelem innovatív módjainak kidolgozására irányulnak, mint például az EUvsDisinfo hackathon.

A Bizottság támogatni fogja az **újságírók** médiatudatossággal kapcsolatos tevékenységekbe való **bevonását**, különösen a „vissza az iskolába” kezdeményezések révén, amikor megvitathatják munkájukat és a média szerepét az iskolásokkal.

A dezinformáció elleni fellépésnek kulcsfontosságú eleme lesz a **civil társadalom** – többek között finanszírozással történő – támogatása (többek között finanszírozással). A Bizottság támogatni fogja azokat a kezdeményezéseket, amelyek a civil társadalmi szereplőket kívánják segíteni a nyilvános vitában való részvételben, és hozzá fog járulni a civil társadalmon átívelő európai szintű együttműködés megerősítéséhez is. Ezt az új finanszírozási időszakban több program¹⁰⁰ is támogathatja, különösen a 2021–2027-es időszakra javasolt Jogok és értékek program¹⁰¹.

Intézkedések:

- *A dezinformáció elleni új innovatív projektek támogatása különböző uniós programok keretében, különösen a civil szervezetek és a felsőoktatási intézmények részéről, újságírók bevonásával*
- *A – többek között civil szervezetek által indított – médiatudatosság előmozdítását és a polgároknak szóló, dezinformáció felismerését segítő kezdeményezések támogatásának és finanszírozásának növelése és diverzifikálása az EU-n belül és kívül*

¹⁰⁰ Többek között az Erasmus+, az Európai Szolidaritási Testület és a Média program.

¹⁰¹ COM (2018) 383 final, 2018.6.7.

5 KÖVETKEZTETÉS

2019 júliusában von der Leyen elnök arra szólított fel, hogy új lendületet kell adni az európai demokráciának, és nagyobb beleszólást kell biztosítani mind az európaiak, mind pedig Európa számára, hogy jobban törekedjenek demokráciánk ápolására, védelmére és megerősítésére.

Ez az európai demokráciáról szóló cselekvési terv – az új európai jogállamisági mechanizmussal, az Alapjogi Charta alkalmazásának megerősítésére irányuló új stratégiával¹⁰², valamint az egyenlőség Unió-szerte történő előmozdításáról és védelméről szóló intézkedéscsomaggal együtt – kulcsfontosságú mozgatórugója lesz az európai demokrácia új lendületének, hogy szembenézzen a digitális kor kihívásaival és kiaknázza annak előnyeit. A demokrácia iránti elkötelezettség szerves részét képezi az EU külső tevékenységének, és központi pillére a csatlakozó és szomszédságpolitikában részt vevő országokkal folytatott munkájának.

A cselekvési tervben javasolt intézkedések fokozatos végrehajtása biztosítani fogja, hogy Európa erősebb demokratikus alapokkal rendelkezzen az előttünk álló példátlan gazdasági, éghajlati és egészségügyi válságok kihívásainak kezeléséhez, teljes mértékben tiszteletben tartva közös elveinket és értékeinket. A Bizottság 2023-ban, egy évvel az európai parlamenti választások előtt áttekinti a cselekvési terv végrehajtását, és mérlegeli, hogy van-e szükség további lépésekre.

A Bizottság várakozással tekint az Európai Parlament és a Tanács, valamint a nemzeti köz- és magánzférabeli – kormányzati hatóságokon túli – szereplők további szerepvállalása elé, amelyek jelentős szerepet játszanak majd demokráciánk rezilienciájának biztosításában.

¹⁰² COM(2020) 711 final.