

Bruselj, 4. december 2020  
(OR. en)

13678/20

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

#### SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:  
direktorica Martine DEPREZ

Prejemnik: generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-  
MIKKELSEN

---

Št. dok. Kom.: COM(2020) 790 final

---

Zadeva: SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,  
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU  
REGIJ o akcijskem načrtu za evropsko demokracijo

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2020) 790 final.

Priloga: COM(2020) 790 final



Bruselj, 3.12.2020  
COM(2020) 790 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU  
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o akcijskem načrtu za evropsko demokracijo**

„V Evropski uniji ne gre le za stranke in politiko, za pravila ali predpise, za trge ali valute. Na koncu – in predvsem – gre za ljudi in njihova stremjenja. Za ljudi, ki so stopili skupaj. Za svojo svobodo, za svoje vrednote in preprosto za boljšo prihodnost.“

Predsednica Komisije von der Leyen, 27. november 2019

## 1 UVOD

Evropska unija temelji na demokraciji, pravni državi in temeljnih pravicah. Demokracija je temeljna vrednota in predpogoj za članstvo v EU. Za državljane EU so demokracija, človekove pravice in pravna država najpomembnejša prednost EU<sup>1</sup>.

Demokracija državljanom omogoča, da oblikujejo zakone in javne politike na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Za to pa so potrebna varovala, sistem zavor in ravnovesij ter institucije, ki opravljajo svojo vlogo in podpirajo pravila pluralistične demokratične razprave. Za kar se da tehtno udeležbo v demokratičnih procesih morajo državljani imeti možnost, da si ustvarijo lastno mnenje – da volilne odločitve sprejemajo v javnem prostoru, kjer se pluralizem pogledov lahko svobodno izraža in kjer lahko svobodni mediji, akademske skupnosti in civilna družba prispevajo k spodbujanju odprte razprave, ki je ne moti ne domače ne tuje zlonamerno vmešavanje. Demokracija lahko zares uspeva le v ozračju, ki v skladu z Listino o temeljnih pravicah podpira svobodo obveščanja in svobodo izražanja ter vsakomur omogoča, da izrazi svoje mnenje, ne glede na to, kako kritično je to mnenje do vlad in posameznikov na oblasti.

Demokracija ni samoumevna, treba jo je dejavno spodbujati in braniti. V zadnjem času opažamo, da so ljudje bolj zavzeti za politiko in da se v večjem številu udeležujejo volitev, vendar se demokracija v EU in njenih državah članicah tako kot marsikje po svetu sooča z izzivi, kakršni so naraščajoči ekstremizem in polarizacija ter zaznana oddaljenost med ljudmi in njihovimi predstavniki<sup>2</sup>. Naši demokratični sistemi in institucije so v zadnjih letih vse pogostejše tarča napadov<sup>3</sup>. Dogaja se, da je ogrožena integriteta volitev, novinarji in civilna družba delujejo v slabših razmerah, opaziti je usklajena prizadevanja za širjenje neresničnih in zavajajočih informacij in manipuliranje z volivci, med drugim s strani tujih akterjev. Celo svoboščine, ki si jih prizadevamo varovati, kot je svoboda izražanja, so bile v nekaterih primerih uporabljene za zavajanje in manipuliranje. Ti izzivi so prišli v pandemiji zaradi COVID-19 še bolj do izraza: izredni nujni ukrepi, sprejeti za reševanje te velike krize na področju javnega zdravja, imajo negativne posledice za politični proces in ponekod so ljudje zaskrbljeni, kako ti ukrepi vplivajo na demokracijo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Posebni Eurobarometer 479 o prihodnosti Evrope (oktober–november 2018). Za 34 % vprašanih je to pomembnejše od gospodarske, industrijske in trgovinske moči (31 %) ter življenjskega standarda državljanov EU (25 %).

<sup>2</sup> Glej na primer: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2019), *The Global State of Democracy 2019 Report* [Mednarodni inštitut za demokracijo in pomoč pri volitvah (2019), Svetovni pregled stanja demokracije za leto 2019].

<sup>3</sup> Politične usmeritve predsednice von der Leyen, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_sl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sl.pdf).

<sup>4</sup> Venice Commission (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 [Beneška komisija (2020), Vmesno poročilo o ukrepih, ki so jih države članice EU sprejele v odziv na krizo zaradi COVID-19, in njihov učinek na demokracijo, pravno državo in temeljne pravice] (sprejeto 8. oktobra 2020).

Namen tega akcijskega načrta za evropsko demokracijo je okrepiti odpornost demokracij EU za soočanje z izzivi, in sicer z obravnavo področij, na katerih so naši sistemi in državljani najbolj ranljivi. Pripravljen je bil na ravni EU in nacionalni ravni ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in svoboščin, ki so zapisane v Pogodbah in Listini o temeljnih pravicah ter v nacionalnih in mednarodnih pravilih o človekovih pravicah.

Hkrati pa EU ne želi le zaščititi demokracijo znotraj svojih meja, pač pa si glede na to, da je tudi drugod opaziti vse večji pritisk na demokracijo, pravno državo in človekove pravice, prizadeva dejavno zaščititi, navdihovati in podpirati demokracije po svetu<sup>5</sup>. Problemi, povezani z uveljavljanjem demokracije, so svetovni pojav in demokracije po vsem svetu imajo skupni interes, da jih rešijo. Zato je treba na ravni EU zavzeti usklajen pristop med notranjimi in zunanjimi ukrepi. Način, kako spodbujamo in podpiramo svoje demokratične temelje v Uniji in državah članicah, vpliva na moč našega zunanjega delovanja. Komisija s tem akcijskim načrtom predlaga odziv, ki se osredotoča na pravice in svoboščine posameznikov, preglednost in odgovornost ter ki bi lahko bil primer reševanja teh globalnih izzivov za demokracijo in podlaga za razvoj partnerstev z enako mislečimi demokracijami.

### ***Digitalna preobrazba naših demokracij***

Digitalna revolucija je preobrazila demokratično politiko. Politične kampanje zdaj potekajo ne le na pragovih domov, oglasnih panojih, po radiu in televiziji, pač pa tudi po spletu. Slednji političnim akterjem ponuja nove priložnosti za nagovarjanje volivcev. Hkrati prinaša nove priložnosti za državljansko udeležbo, saj nekaterim skupinam, zlasti mladim, omogoča lažji dostop do informacij ter sodelovanje v javnem življenju in demokratični razpravi.

Vendar je hitra rast spletnih kampanj in spletnih platform razkrila tudi nove ranljivosti in otežila zagotavljanje integritete volitev ter svobodnih in pluralističnih medijev in ščitenje demokratičnega procesa pred dezinformacijami in drugimi manipulacijami. Digitalizacija je omogočila nove načine za financiranje političnih akterjev iz nenadzorovanih virov, kibernetiski napadi lahko merijo na kritično volilno infrastrukturo, novinarji se soočajo s spletnim nadlegovanjem in sovražnim govorom, neresnične informacije in razdvajajoča sporočila pa se po družbenih medijih hitro širijo, med drugim z usklajenimi kampanjami dezinformiranja. Nekateri od teh posegov dosežejo še večjo odmevnost z uporabo nepreglednih algoritmov, ki jih nadzorujejo splošno razširjene komunikacijske platforme.

Naše evropske demokratične kulture se v vsej svoji raznolikosti soočajo z izzivom digitalne preobrazbe. Obstoječi zaščitni ukrepi za zagotavljanje preglednosti ter enakomerne porazdeljenosti virov in programskega časa med volilnimi kampanjami niso zasnovani za digitalno okolje. Spletna orodja so povečala vpliv kampanj tako, da se osebni podatki in umetna inteligenca kombinirajo s psihološkim profiliranjem in zapletenimi tehnikami mikrociljanja<sup>6</sup>. Nekatera teh orodij, na primer obdelavo osebnih podatkov, ureja zakonodaja EU. Druga pa trenutno urejajo predvsem pogoji poslovanja podjetij in s tem, da se

---

<sup>5</sup> Skupno sporočilo Evropskemu parlamentu in Svetu „Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024“ (JOIN/2020/5 final z dne 25. marca 2020), ki potrjuje zavezo EU spodbujanju demokracije in njeni zaščiti po vsem svetu.

<sup>6</sup> European Commission, Joint Research Centre (2020), *Technology and democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making* [Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče (2020), Tehnologija in demokracija: kako razumeti vpliv spletnih tehnologij na politično vedenje in odločanje].

upravljajo zunaj volilne jurisdikcije, se lahko celo izognejo nacionalni in regionalni ureditvi. Izvrševanje pravil je dodatno oteženo zaradi vprašanj o preglednosti in odgovornosti v zvezi s spletnimi platformami. Spletne platforme lahko izvajajo dejavnosti, povezane z novičarskimi mediji, pri tem pa odbirajo spletne novice, ne da bi zanje veljali nacionalni predpisi in poklicni standardi.

### ***Krepitev demokratične odpornosti***

Ta akcijski načrt nagovarja institucije EU, nacionalne vlade in parlamente, ki so prvi odgovorni za zagotavljanje dobrega delovanja demokracije, pa tudi druge nacionalne organe, politične stranke, medije in civilno družbo ter spletne platforme. Ob polnem spoštovanju nacionalnih pristojnosti določa okrepljeni politični okvir EU in posebne ukrepe za:

- spodbujanje svobodnih in poštenih volitev ter močne demokratične udeležbe,
- podporo svobodnim in neodvisnim medijem ter
- boj proti dezinformacijam.

Zdrava demokracija potrebuje angažirane državljane in dejavno civilno družbo, ne le v volilnem obdobju, pač pa vedno. Angažirani, informirani in opolnomočeni državljani so najboljše jamstvo za odpornost naših demokracij. V celotnem akcijskem načrtu je velik poudarek na opolnomočanju državljanov in civilne družbe v boju proti grožnjam<sup>7</sup>.

## **2 ZAŠČITA INTEGRITETE VOLITEV IN SPODBUJANJE DEMOKRATIČNE UDELEŽBE**

Visoka volilna udeležba na nedavnih volitvah po EU dokazuje, da državljani še vedno zaupajo v moč volilne skrinjice kot orodja, ki jim omogoča, da izrazijo svoje mnenje in da zahtevajo odgovornost predstavnikov. Istočasno so družbeni mediji eden od kanalov, ki se uporabljajo za poskuse manipulacije z javnim mnenjem, odvracanje od udeležbe na volitvah in vzburjanje dvoma v integriteto volilnih postopkov. Dokumentirani so bili tudi poskusi tujega vmešavanja<sup>8</sup>.

Vzdrževanje demokracije zahteva odločnejše ukrepe za zaščito volilnih postopkov, ohranitev odprte demokratične razprave in posodobitev zaščitnih ukrepov glede na nove digitalne razmere. Pri demokraciji gre za bogastvo participativnih praks, državljansko udeležbo ter spoštovanje demokratičnih standardov in pravne države, vse to pa se mora spoštovati v celotnem volilnem ciklu.

---

<sup>7</sup> V akcijskem načrtu je upoštevano javno posvetovanje, ki je pokazalo široko zavedanje o tveganjih poseganja v demokracijo EU in potrebo po ciljno usmerjenih ukrepih na spletu in izven njega. Poročilo je objavljeno na naslovu: [https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en).

<sup>8</sup> Dokazi, zbrani v času volitev v Evropski parlament leta 2019, so na primer razkrili stalne dejavnosti dezinformiranja s strani ruskih virov, katerih cilj je bil vpletanje v volilni postopek (*Poročilo o izvajanju akcijskega načrta proti dezinformacijam* (JOIN(2019) 12 final z dne 14. junija 2019)). V Poročilu o volitvah v Evropski parlament leta 2019 (COM(2020) 252 final) je bilo pozneje povzeto, da so bili prijavljeni posamični kibernetški napadi in podane druge pritožbe v zvezi z volitvami, vendar pa ni bil ugotovljen noben odkrit, usklajen in obsežen poskus vmešavanja v volitve.

## 2.1 Preglednost političnega oglaševanja in komuniciranja

**Spoštovanje tradicionalnih pravil o političnih kampanjah** je lahko v okviru spletnega komuniciranja poseben izziv. Pravila je pogosto težko izvrševati oziroma so za splet neučinkovita ali pa pristojni organi nimajo pooblastil ali sredstev za obravnavanje dejavnosti na spletu. **Čezmejni potencial spletnih dejavnosti** prinaša priložnosti, a hkrati pogloblja težave, saj vprašanja v zvezi z volitvami večinoma urejajo pravila, ki veljajo le znotraj določene jurisdikcije ali pa niso bila oblikovana, da bi upoštevala spletni prostor brez meja.

Nedvomno je potrebna večja **preglednost političnega oglaševanja in komuniciranja** ter komercialnih dejavnosti v zvezi z njima. Odločnejše izvrševanje in večja skladnost s splošno uredbo o varstvu podatkov<sup>9</sup> sta nadvse pomembna.

Državljeni, civilna družba in pristojni organi morajo imeti možnost jasnega vpogleda v vir in namen takšnega oglaševanja. V spletnem okolju je pogosto težko **prepoznati plačano politično gradivo** in ga razlikovati od drugih političnih vsebin, med drugim zato, ker je pogosto videti kot „organska“ vsebina, ki so jo delili ali ustvarili drugi uporabniki. To ustvarja pravno negotovost za ponudnike storitev in druge akterje, zlasti spletne posrednike, podjetja za politično svetovanje in povezana podjetja, pa tudi za politične stranke, organizatorje kampanj, kandidate in širšo javnost<sup>10</sup> ter vpliva na prevzemanje odgovornosti in nadzor nad dogajanjem.

**Nove tehnike**, ki jih posredniki/ponudniki storitev uporabljajo za ciljno oglaševanje na podlagi osebnih informacij uporabnikov, omogočajo, da imajo politični oglasi večjo odmevnost in da so prilagojeni posebnim profilom posameznikov ali skupin, pogosto brez njihove vednosti. Tehnike mikrociljanja in profiliranja vedenja lahko temeljijo na neprimerno pridobljenih podatkih in se lahko nepravilno uporabijo za usmerjanje narativa, ki razdvaja in polarizira javnost. Zaradi tega procesa je od politikov veliko težje zahtevati odgovornost za sporočila njihovih izjav, kar omogoča nove načine za poskuse manipuliranja z volivci<sup>11</sup>. Zaskrbljenost vzbuja tudi skrivanje in/ali napačno prikazovanje ključnih informacij, kot so izvor, namen, viri in financiranje političnih sporočil<sup>12</sup>.

Da bi obravnavala te pojave, bo Komisija do leta 2021 **predložila zakonodajni predlog o preglednosti sponzoriranih političnih vsebin**. Predlog bo dopolnil pravila o spletnem

---

<sup>9</sup> Uredba (EU) 2016/679 z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL L 119, 4.5.2016).

<sup>10</sup> V javnem posvetovanju so mnogi (tudi podjetja in civilna družba) dejali, da pomanjkanje preglednosti in jasnih opredelitev povzroča težave in negotovosti, zlasti pri razlikovanju med plačanim političnim gradivom in drugimi političnimi vsebinami. Vprašani podpirajo odločnejša pravila o razkritju, vključno s preglednostjo izvora vsebin (96 % vprašanih), vzpostavitve odprtih in preglednih arhivov in registrov političnih oglasov (91 %) ter zahteve, da politične stranke razkrijejo financiranje svojih kampanj (82 %). 82 % vprašanih je podprlo zamisel, da bi se vzpostavila merila, ki bi zahtevala, da se mikrociljanje politične vsebine za vsak oglas javno razkrije na jasn in pregleden način.

<sup>11</sup> Ne glede na dejanski učinek je škandal Facebook-Cambridge Analytica, pri katerem so bili brez privolitve pridobljeni osebni podatki na milijone uporabnikov Facebooka, nato pa uporabljeni za politično oglaševanje, nazoren primer jasnega namena manipuliranja z izkoriščanjem pravnih vrzeli in šibkih varoval glede tega, kako družbeni mediji varujejo osebne podatke uporabnikov. Pokazal je, kako se lahko podatkovna analitika v kombinaciji s tehnikami mikrociljanja uporabi za zavajanje, omejevanje volilne udeležbe ter manipulacijo z volilnim vedenjem.

<sup>12</sup> *Poročilo o volitvah v Evropski parlament leta 2019* (COM(2020) 252 final).

oglaševanju v prihodnjem aktu o digitalnih storitvah, njegov cilj pa bo določiti posebna pravila dovolj zgodaj pred volitvami v Evropski parlament maja 2024. Osredotočen bo na sponzorje plačanih vsebin in produkcijske/distribucijske kanale, vključno s spletnimi platformami, oglaševalci in podjetji za politično svetovanje, ter bo pojasnil odgovornosti teh akterjev in zagotovil pravno varnost. Zagotovil bo, da se bodo ustrezne temeljne pravice in standardi enako učinkovito spoštovali tako na spletu kot izven njega. Komisija bo nadalje ocenila, ali je med volilnimi obdobji potreben ciljno usmerjen pristop.

Pobuda bo določila, kateri akterji in katere vrste sponzorirane vsebine sodijo v področje uporabe okrepljenih zahtev po preglednosti. Podpirala bo odgovornost in omogočala spremljanje in izvrševanje ustreznih pravil, revizij in dostopa do neosebni podatkov ter spodbujala potrebno skrbnost. Komisija bo tudi proučila nadaljnje omejevanje mikrociljanja in psihološkega profiliranja v političnem kontekstu. Spletnim posrednikom, ponudnikom oglaševalskih storitev in drugim akterjem bi se lahko sorazmerno naložile določene posebne obveznosti glede na njihov obseg in učinek (na primer označevanje, vodenje evidenc, zahteve po razkritju, preglednost plačane cene ter merila za ciljno usmerjanje in povečevanje odmevnosti). Nadaljnje določbe bi se lahko nanašale na posebno sodelovanje z nadzornimi organi ter omogočile pravila koregulacije in poklicne standarde.

Na podlagi interdisciplinarnih izmenjav med državami članicami v okviru evropske mreže za volilno sodelovanje, ki je bila ustanovljena leta 2019 pred volitvami v Evropski parlament, da bi omogočila konkretne in praktične izmenjave o vrsti tem, pomembnih za zagotovitev svobodnih in poštenih volitev<sup>13</sup>, bodo predlagano zakonodajo dopolnjevali **podporni ukrepi in smernice** za države članice in druge akterje, kot so nacionalne politične stranke in pristojni organi, pri čemer se bodo upoštevale omejitve pristojnosti EU na tem področju.

*Ukrep:*

- *Leta 2021 bo predložena zakonodaja za zagotovitev večje preglednosti na področju sponzoriranih vsebin v političnem kontekstu (t. i. politično oglaševanje).*
- *Sprejeti bodo podporni ukrepi in smernice za politične stranke in države članice.*

## 2.2 Jasnejša pravila o financiranju evropskih političnih strank

Financiranje evropskih političnih strank ureja pravo EU<sup>14</sup>. V Poročilu o volitvah v Evropski parlament leta 2019 je bila poudarjena potreba po okrepitvi nekaterih pravil, ki naj bi preprečevala zunanje vmešavanje, zlasti z izboljšanjem preglednosti v zvezi z viri financiranja za evropske politične stranke, da bi se obravnavalo posredno financiranje s strani zunanjih interesov, usmerjenih prek nacionalnih sredstev ali zasebnih donacij<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en).

<sup>14</sup> Uredba (EU, Euratom) 2018/673 z dne 3. maja 2018 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij (UL L 114I, 4.5.2018, str. 1); Uredba (EU, Euratom) 2019/493 z dne 25. marca 2019 o spremembi Uredbe št. 1141/2014, kar zadeva postopek preverjanja v zvezi s kršitvami pravil o varstvu osebnih podatkov v okviru volitev v Evropski parlament (UL L 85I, 27.3.2019, str. 7).

<sup>15</sup> 84 % sodelujočih v javnem posvetovanju je podprlo večjo preglednost financiranja evropskih političnih strank.

Komisija bo leta 2021 predlagala **pregled zakonodaje o financiranju evropskih političnih strank**, pri čemer namerava obravnavati financiranje evropskih političnih strank iz virov zunaj EU, pregledati zahteve glede revizije, okrepiti povezave med evropskim financiranjem in nacionalnimi kampanjami ter spodbuditi preglednost in revizije. Cilj je, da se nova pravila vzpostavijo dovolj zgodaj pred volitvami v Evropski parlament maja 2024.

Komisija bo razmislila tudi o razvoju spletnih programskih orodij za pomoč prizadevanjem civilne družbe na področju političnega financiranja in finančne preglednosti, na primer za odkrivanje in razkrivanje morebitnih prevar ali nepravilnosti v objavljenih računovodskih izkazih političnih strank.

*Ukrep:*

- *Leta 2021 bo predlagana revizija Uredbe št. 1141/2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij.*

### 2.3 Tesnejše sodelovanje v EU za zagotovitev svobodnih in poštenih volitev

Organizacija nacionalnih volitev je v pristojnosti držav članic, vendar mora upoštevati mednarodne standarde, v nekaterih primerih, kot je varstvo podatkov, pa jo ureja širši okvir prava EU. Posebna zakonodaja EU ureja volitve v Evropski parlament in volilne pravice mobilnih državljanov EU, vendar večina vidikov, ki so relevantni za volilni proces še vedno temelji na nacionalnem pravu. Izkušnje iz sklepnega obdobja pred volitvami v Evropski parlament leta 2019 so pokazale, kako pomembno je tesno usklajevanje in sodelovanje na nacionalni in EU ravni.

Komisija bo predlagala tudi **novi operativni mehanizem EU za podporo odpornim volilnim procesom**. Organiziran in koordiniran bo prek evropske mreže za volilno sodelovanje, namenjen pa bo podpori napotitvam skupnih strokovnih skupin in izmenjavi mnenj o vprašanjih, kot sta kibernetika varnost volitev in spletna forenzika<sup>16</sup>, v tesnem povezovanju s skupino za sodelovanje na področju mrež in informacijskih sistemov ter sistemom hitrega obveščanja EU. Komisija bo še naprej spodbujala okrepljeno sodelovanje med pristojnimi organi držav članic pri obravnavanju posebnih izzivov (npr. glede volilnih obdobj, opazovanja volitev, neodvisnega pregleda nad volitvami in učinkovitih pravnih sredstev) ter pri spremljanju (tudi prek spleta), prepoznavanju groženj, krepitvi volilnih mrež in sodelovanju zasebnega sektorja. Proučile se bodo možnosti za medsebojno podporo, med drugim spletni forum, skupno usposabljanje, združevanje virov in strokovnega znanja ter spletne zmogljivosti za spremljanje. Če bi se volilni procesi ali vidiki njihovega upravljanja označili kot kritična infrastruktura, bi lahko bila ta prizadevanja učinkovitejša<sup>17</sup>. Komisija bo organizirala **dogodek na visoki ravni**, na katerem se bodo zbrali različni organi, da bi obravnavali izzive za volilne procese ter državljanke in državljane opolnomočili, da kot volivci in volivke ter kandidati in kandidatke sodelujejo v demokratičnem procesu.

<sup>16</sup> Za pridobitev in uporabo spletnih podatkov za pravosodne namene (npr. pri spremljanju in izvrševanju ustreznih pravil) morajo imeti nadzorni organi specializirane zmogljivosti in ustrezna pooblastila.

<sup>17</sup> Uredba (EU) 2019/452 z dne 19. marca 2019 o vzpostavitvi okvira za pregled neposrednih tujih naložb v Uniji (UL L 79I, 21.3.2019, str. 1) navaja volilno infrastrukturo kot enega od možnih elementov ključne infrastrukture, ki jih je treba upoštevati pri ocenjevanju, ali učinki neposrednih tujih naložb lahko vplivajo na varnost ali javni red.

Za **zaščito volilnih infrastruktur pred kibernetскими napadi**<sup>18</sup> bodo sprejeti posebni ukrepi na ravni EU. V tem oziru se bo posodobil **priročnik o kibernetiski varnosti volilne tehnologije**<sup>19</sup>, organizirani pa bodo tudi praktični projekti za proučitev tveganj in pripravljenosti, in sicer na podlagi sodelovanja evropske mreže za volilno sodelovanje in skupine za sodelovanje na področju mrež in informacijskih sistemov. Prihodnja strategija EU za kibernetisko varnost bo zagotovila medsektorski okvir, ki ga bodo spremljali zakonodajni predlogi za okrepitev varnosti mrež in informacijskih sistemov ter zaščite kritičnih infrastruktur.

Komisija se bo osredotočila na **krepitev sodelovanja med državami članicami in ustreznimi regulativnimi organi v zvezi z enako obravnavo in uravnoteženo medijsko pokritostjo med volitvami**, saj za tradicionalne medije in spletne platforme ne veljajo enake obveznosti. Na tem področju bi se na ravni EU lahko pripravile tudi nadaljnje smernice, ki bi črpale iz strokovnega znanja nacionalnih medijskih regulatorjev, ki sodelujejo v skupini evropskih regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve (ERGA),<sup>20</sup> in organov za medijsko samoregulacijo. Ta prizadevanja bodo črpala tudi iz strokovnega znanja evropske mreže za volilno sodelovanje in sistema hitrega obveščanja EU. V volilnem okviru je posebej pomembno, da se spoštujejo standardi novinarske in uredniške integritete.

Komisija bo tudi okrepila bazo znanja in raziskala načine za **pomoč državljanom in nacionalnim volilnim organom pri krepitvi odpornosti proti grožnjam volilnemu procesu**. To bi lahko vključevalo študije, pilotne projekte, podporo izobraževanju za aktivno državljanstvo in službam za pomoč ali podobne skupne vire.

Informacijske tehnologije se pri volitvah uporabljajo za štetje glasov in posredovanje rezultatov ali (čeprav redko v EU) v obliki naprav za elektronsko glasovanje ali pri drugih načinih elektronskega glasovanja. Države članice sicer tradicionalno niso naklonjene splošnejši uvedbi informacijske tehnologije v postopek glasovanja, vendar je pandemija COVID-19 s potrebo po omejevanju fizičnih stikov oživila zanimanje za rešitve elektronskega glasovanja<sup>21</sup>. Komisija bo pripravila **priročnik za prakse e-glasovanja**<sup>22</sup>, in

---

<sup>18</sup> Na podlagi preteklih priporočil o volitvah v EU, Direktive (EU) 2016/1148 z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji (UL L 194, 19.7.2016, str. 1), ki naj bi bila revidirana letos, in povezanih priporočil (C(2018) 5949 final in C(2018) 900 final). Sodelujoči v javnem posvetovanju so kibernetiske napade navedli kot eno glavnih groženj integriteti volitev, zlasti zato, ker se splet vse pogosteje uporablja za razširjanje informacij o volitvah, političnih strankah in kampanjah ter dostopanje do njih. Dobro dokumentirani primeri takih napadov so operacije vdorov in namernega razkrivanja informacij, kakršnemu smo bili priča, ko so ruske obveščevalne agencije med kampanjo za predsedniške volitve v ZDA leta 2016 pridobile in razširjale dokumente demokratskega nacionalnega odbora.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=53645](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645).

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

<sup>21</sup> Glej Flash Eurobarometer 431: *Electoral rights* [Volilne pravice] iz leta 2015, ki je ocenil zaskrbljenost javnosti zaradi tveganj, povezanih z elektronskim glasovanjem oziroma glasovanjem prek spleta ali po pošti. Ugotovljeno je bilo, da ljudje sicer razumejo, da je e-glasovanje koristno za osebe z določenimi posebnimi potrebami, vendar jih skrbi zaupnost in zanesljivost takih praks. Do podobnih ugotovitev je privedla posebna raziskava Eurobarometer 477 iz leta 2018 z naslovom *Democracy and elections* [Demokracija in volitve], ki je proučila mnenje vprašanih o glasovanju v elektronski obliki, po spletu ali po pošti. Evropski parlament je leta 2016 Komisiji dodelil nepovratna sredstva za študijo z naslovom *Study on the benefits and drawbacks of remote voting* [Študija o koristih in slabostih glasovanja na daljavo] v okviru

sicer skupaj z državami članicami in v tesnem sodelovanju s Svetom Evrope, ki je že izdal obsežne smernice na tem področju, med drugim o dostopnosti za invalide in starejše.

Okrepila se bosta **sodelovanje in izmenjava v zvezi z volilnimi vprašanji** in čim boljšo uporabo obstoječih struktur z državami v neposrednem sosedstvu EU in širše ter z mednarodnimi organizacijami, kot so Svet Evrope<sup>23</sup>, UNESCO ter Urad za demokratične institucije in človekove pravice Organizacije za varnost in sodelovanje<sup>24</sup>, namen sodelovanja pa bo spodbujanje izmenjave dobrih praks in zagotavljanje podpore pri skupnih izzivih, na primer boju proti tujemu vmešavanju in dezinformacijam pri volitvah. Že zdaj poteka delo prek podpore demokraciji in misij EU za opazovanje volitev, katerih mandat je bil razširjen na spremljanje spletnih volilnih kampanj in družbenih medijev ter izdajanje priporočil na tem področju. Da bi se ta priporočila učinkovito spremljala, bo treba okrepiti zmogljivost teh misij za zagotavljanje konkretne tehnične podpore vladam in civilni družbi pri razvoju okvirov politike, varnih infrastruktur, regulativne zmogljivosti in nadzora, poleg tega pa bo koristna izmenjava izkušenj pri odkrivanju in analiziranju hibridnih groženj, vključno z dezinformacijami, ter boju proti njim.

*Ukrep:*

- *Vzpostavljeni bodo nov skupni operativni mehanizem in drugi podporni ukrepi, ki bodo temeljili na prizadevanjih evropske mreže za volilno sodelovanje, njihov namen pa bo spodbujati odporne volilne procese. Prav tako bodo sprejeti tudi nadaljnji praktični ukrepi za zaščito volilne infrastrukture pred grožnjami, tudi kibernetскими napadi.*
- *Komisija bo organizirala dogodek na visoki ravni, na katerem bodo različni organi, povezani z volitvami, obravnavali izzive, opisane v tem načrtu.*
- *Okrepilo se bo sodelovanje na področju enakega obravnavanja in uravnoveženega medijskega poročanja med volitvami.*
- *Pripravljen bo priročnik o praksah e-glasovanja.*
- *Spodbujalo se bo sodelovanje med mrežami EU ter partnerskimi državami in mednarodnimi organizacijami za krepitev zmogljivosti in izmenjavo dobrih praks v boju proti volilnim grožnjam ter za spodbujanje visokih mednarodnih standardov pri uporabi novih tehnologij.*
- *Konsolidirale se bodo zmogljivosti misij EU za opazovanje volitev v tretjih državah z namenom opazovati in ocenjevati spletne volilne kampanje in za nadaljnje ukrepanje na podlagi njihovih priporočil.*

---

pilotnega projekta, ki vključuje tudi obsežno raziskavo nacionalnih izkušenj z e-glasovanjem in drugimi orodji za glasovanje na daljavo.

<sup>22</sup> To vprašanje bo obravnavano tudi v poročilu o državljanstvu za leto 2020.

<sup>23</sup> V Sklepih Sveta o prednostnih nalogah EU pri sodelovanju s Svetom Evrope v obdobju 2020–2022 z dne 13. julija 2020 je demokracija opredeljena kot eden od treh prednostnih stebrov sodelovanja.

<sup>24</sup> Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi – Urad za demokratične institucije in človekove pravice; <https://www.osce.org/odihr>.

## 2.4 Spodbujanje demokratičnega angažmaja in aktivne udeležbe tudi po volitvah

Komisija bo prizadevanjem za podporo živahni civilni družbi ter za spodbujanje in krepitev demokratične udeležbe posvetila osrednjo pozornost pri delu na številnih področjih politike, od državljanstva EU, enakosti in nediskriminacije, mladih, izobraževanja, kulture in raziskav do uporabe sredstev EU tako v Uniji kot v njenem sosedstvu.

Več držav članic je sprejelo novosti v participativni in posvetovalni demokraciji, s čemer so bili ljudje vključeni v odločanje in opolnomočeni glede vprašanj javnega interesa<sup>25</sup>. Izboljšanje preglednosti in vključevanje državljanov v oblikovanje politik in odločanje krepi demokratično legitimnost in zaupanje. Pobude na tem področju so tesno povezane in dopolnjujejo prizadevanja za spodbujanje državljanskih pravic EU in vključujočo demokratično udeležbo, ki bodo podrobno opisana v poročilu Komisije o državljanstvu EU za leto 2020.

Komisija bo še naprej spodbujala **participativno in posvetovalno demokracijo**, pri čemer se bo opirala na primere, kot so podnebni pakt, prihodnji projekti na podlagi zelenega dogovora v okviru programa Obzorje 2020 in evropske državljanske pobude<sup>26</sup>, spodbujala pa bo tudi sodelovanje državljanov pri oblikovanju politik EU in veljavne zakonodaje<sup>27</sup>. Letno poročilo Komisije o stanju pravne države<sup>28</sup> prav tako ocenjuje, kako vključujoč je zakonodajni postopek in kako je vključena civilna družba. Konferenca o prihodnosti Evrope, vseevropski projekt participativne in posvetovalne demokracije, si prizadeva za opolnomočenje ljudi po vsej EU, da bi predlagali svoje zamisli za oblikovanje prihodnjih politik EU. Konferenca bo spodbudila nove oblike sodelovanja javnosti na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Poleg tega bo inovativne oblike sodelovanja državljanov in posvetovanja z njimi spodbujala tudi nova generacija dialogov z državljani, tudi na transnacionalni ravni.

Komisija države članice spodbuja, naj čim boljše izkoristijo ustrezne strukturne in naložbene sklade EU, da bi podprle in okrepile zmogljivosti civilne družbe na nacionalni in lokalni ravni ter vključile organizacije civilne družbe v partnerstva z različnimi ravnmi javne uprave, med drugim z razvojem **infrastrukture za posvetovalno demokracijo**. To bo omogočilo boljše državljansko udeležbo in angažma javnosti pri oblikovanju prednostnih nalog, tudi v okviru pobude NextGenerationEU v vsaki državi članici. Orodja, ki so bila razvita za podporo konferenci o prihodnosti Evrope, na primer njena večjezična digitalna platforma, bodo državljanom in deležnikom omogočila, da podajo predloge in organizirajo razprave tudi po sami konferenci.

---

<sup>25</sup> V Franciji se je na primer ob nedavni državljanski konvenciji o podnebjju (*Convention citoyenne sur le climat*) izkazalo, kako pomembno je vključiti državljane in jih opolnomočiti, ko se obravnavajo zapleteni javni problemi, kakršno je zmanjšanje emisij ogljika. Na Irskem so se pri odločitvah o družbenih vprašanjih, ki razdvajajo javnost, na primer o splavu, upoštevala mnenja državljanskih zborov. Podobni institucionalizirani procesi so sveti državljanov v delih Avstrije (*Vorarlberg*) in Belgije (parlament nemško govoreče skupnosti v Belgiji (2019), *Was passiert beim Bürgerdialog?*). Glej tudi OECD (2020), *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* [Inovativna državljanska udeležba in nove demokratične institucije: izkoristek posvetovalnega vala] (Pariz: OECD Publishing).

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

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

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_sl](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_sl).

Posvetovalna demokracija bo podprta tudi v okviru programa Obzorje 2020 in njegovega naslednika Obzorje Evropa, in sicer z raziskavami, inovacijami in prenosom znanja o tem, kako taka demokracija deluje v praksi, s kakšnimi izzivi se sooča in kakšen vpliv lahko ima<sup>29</sup>. Poleg tega bo Komisija še naprej podpirala raziskave za razvoj boljšega razumevanja, zakaj ljudje niso zadovoljni z demokracijo in kako se to lahko reši z demokratičnimi inovacijami, med drugim s pobudami za državljansko udeležbo in posvetovalno demokracijo. Novi program Ustvarjalna Evropa bo ponujal nove možnosti za akterje v kulturnem in ustvarjalnem sektorju za delo, povezano z demokracijo in državljansko udeležbo. Komisija bo še naprej spodbujala in zagovarjala svobodo umetnikov, da ustvarjajo brez cenzure ali ustrahovanja.

Komisija bo poskrbela tudi za **vklučevanje vidika enakosti** v ukrepe na vseh ravneh, s čimer želi **spodbuditi dostop do demokratične udeležbe**, kar je hkrati skladno z načeli evropskega stebra socialnih pravic. To pomeni tudi vključevanje in enakost pri demokratični udeležbi, uravnoteženost zastopanosti spolov v politiki in odločanju<sup>30</sup> ter proaktivne ukrepe za boj proti nedemokratičnim napadom in sovražnemu govoru, s katerimi se skuša od političnega udejstvovanja odvrti ženske<sup>31</sup>, LGBTIQ osebe in manjšine. Posebna pozornost bo namenjena prikrajšanim mladim, osebam z manjšinskim rasnim ali etničnim poreklom<sup>32</sup>, invalidom<sup>33</sup>, osebam ali skupinam z nižjo stopnjo digitalne pismenosti in digitalne angažiranosti (npr. gospodinjstva z nižjimi dohodki s slabšim dostopom do interneta ali starejši).

Spodbujanje aktivnega državljanstva med **mladimi** je pomemben vidik strategije EU za mlade za obdobje 2019–2027<sup>34</sup>. Mladinski dialog EU bodo okrepile dejavnosti za udeležbo mladih v okviru programa Erasmus+ in evropskega mladinskega portala. Novi program za evropske solidarnostne enote bo ponudil večji nabor priložnosti za državljansko udeležbo, saj bo podpiral skupnosti v stiski v EU in drugod. Program za pravice in vrednote bo v okviru podpore organizacij civilne družbe za spodbujanje aktivne udeležbe financiral učne načrte, ki bodo spodbujali državljansko, politično in demokratično udeležbo mladih. V zunanjem delovanju program za izobraževanje in ozaveščanje o razvoju prispeva k dejavnemu vključevanju mladih v reševanje svetovnih izzivov in ozaveščanje o univerzalnih vrednotah.

---

<sup>29</sup> Med ključnimi strateškimi usmeritvami programa je ustvarjanje bolj odporne, vključujoče in demokratične evropske družbe. Projekti iz zadnjih razpisov za zbiranje predlogov programa Obzorje 2020 se bodo med drugim osredotočali na demokratizacijo teritorialne kohezije (eksperimentiranje s posvetovalnim angažmajem državljanov in participativno pripravo proračuna v regionalnih in mestnih politikah EU) ter na mesta kot prizorišča političnih inovacij pri krepitvi posvetovalne in participativne demokracije.

<sup>30</sup> Strategija EU za enakost spolov za obdobje 2020–2025 (COM(2020) 152) navaja ukrepe za okrepitev udeležbe žensk v političnem odločanju. Poudarja pomen spodbujanja udeležbe žensk kot volivk in kandidatk na volitvah v Evropski parlament leta 2024. Evropske politične stranke, ki zaprosijo za sredstva EU, se spodbujajo k preglednosti glede uravnotežene zastopanosti spolov v njihovem članstvu.

<sup>31</sup> [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).

<sup>32</sup> Akcijski načrt EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020–2025 (COM(2020) 565) poudarja, da obstajajo ovire za demokratično udeležbo in zastopanost skupin, ki so dovzetne za marginalizacijo, kot so pripadniki manjšinskih ras ali narodnosti.

<sup>33</sup> V skladu z obveznostmi na podlagi Konvencije ZN o pravicah invalidov, katere pogodbenice so EU in vse njene države članice, in zlasti s členom 29 o sodelovanju v političnem in javnem življenju.

<sup>34</sup> Mladinski dialog EU v vsakem od svojih 18-mesečnih ciklov doseže več kot 50 000 mladih in je eden največjih participativnih procesov za državljane v EU; [https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en).

Nadaljnja prizadevanja bodo usmerjena v boj proti **sovražnemu govoru na spletu**, ki ljudi lahko odvrne od tega, da bi izrazili svoje mnenje in sodelovali v spletnih razpravah. Komisija bo v letu 2021 predlagala pobudo za **razširitev seznama kaznivih dejanj EU** iz člena 83(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije, da bo zajemal kaznivo dejanje iz sovraštva in sovražni govor, vključno s sovražnim govorom na spletu. Nadaljevalo se bo tudi delo na kodeksu ravnanja za boj proti nezakonitemu sovražnemu govoru na spletu<sup>35</sup>. Ta prizadevanja bodo prispevala tudi k večji varnosti novinarjev (glej oddelek 3.1). Boj proti nezakonitim spletnim vsebinam ob hkratnem spodbujanju svobode izražanja je eden od temeljnih ciljev akta o digitalnih storitvah.

*Ukrep:*

- *Spodbujala se bo uporaba strukturnih skladov EU za financiranje civilne družbe in krepitev zmogljivosti ter institucionalne/upravne infrastrukture za posvetovalno državljansko udeležbo in politično udejstvovanje.*
- *Uporabljena bodo sredstva EU in priložnosti v okviru strategije EU za mlade, državljanske vzgoje, programa Ustvarjalna Evropa in agende za enakost, da se spodbudita dostop do demokratične udeležbe in zaupanje v demokracijo.*
- *Boj proti sovražnemu govoru in spodbujanje spoštovanja v javni razpravi z razširitvijo seznama kaznivih dejanj EU, da bodo zajeta tudi kazniva dejanja iz sovraštva in sovražni govor.*

### 3 KREPITEV SVOBODE IN PLURALNOSTI MEDIJEV

Svoboda in pluralnost medijev sta bistvena za naše demokracije in zapisana v Listini o temeljnih pravicah. Svobodni in pluralistični mediji so ključni za zagotavljanje odgovornosti vodilnih in pomoč državljanom pri sprejemanju informiranih odločitev. Neodvisni mediji s tem, da javnosti zagotavljajo zanesljive informacije, opravljajo pomembno nalogo v boju proti dezinformacijam in manipulaciji z demokratično razpravo.

Napadi, zlorabe in zakoni o obrekovanju ter druge oblike ustrahovanja in pritiska, vključno z organiziranim kriminalom, škodujejo okolju, v katerem delujejo novinarji<sup>36</sup>. Medijski sektor se sooča tudi z izzivi digitalne preobrazbe in vlogo platform kot nadzornikov distribucije novic na spletu. Pandemija COVID-19 je te trende še okrepila. Povzročila je velike izgube pri oglaševanju, kar je zlasti prizadelo majhne in lokalne medije<sup>37</sup>.

Opažene so bile nove kršitve svobode medijev<sup>38</sup>, včasih v imenu boja proti dezinformacijam na spletu. V letu 2020 je kar 90 držav po svetu, med njimi tudi nekaj držav v EU in v sosedstvu, omejilo svobodo medijev zaradi COVID-19<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en).

<sup>36</sup> European University Institute, (2020) *Media Pluralism Monitor Report* [Evropski univerzitetni inštitut (2020), Poročilo orodja za spremljanje pluralnosti medijev]. Orodje za spremljanje pluralnosti medijev, ki ga je soustanovila EU, zagotavlja celovito oceno pluralnosti medijev po vsej Evropi: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

<sup>37</sup> Dohodki od oglaševanja so v novičarskem založništvu upadli za 30 do 80 %, televizijske hiše pa so med splošnimi omejitvami v drugem četrtletju leta 2020 zabeležile 20-odstotni upad; glej COM(2020) 784.

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

Jasno je, da je treba izboljšati spletno in fizično varnost novinarjev, obenem pa je treba zagotoviti orodja za preprečevanje zlorab pravnih postopkov zoper novinarje in druge akterje, ki si prizadevajo za zaščito javnega interesa. Pluralnost medijev lahko zaščitijo tudi boljše javno razkrivanje informacij o lastništvu in nadzoru medijev ter pregledna in pravična distribucija državnega oglaševanja.

Poleg tega akcijskega načrta za evropsko demokracijo bo tudi akcijski načrt za medijski in avdiovizualni sektor<sup>40</sup> obravnaval finančno vzdržnost medijskega sektorja, pripomogel k temu, da si medijski sektor opomore in povsem izkoristi priložnost digitalne preobrazbe, ter nadalje podpiral pluralnost medijev. Ta načrta predstavljata celovit pristop za medijski sektor in se opirata na delo, ki sta ga opravila Evropski parlament in Svet<sup>41</sup>. Tudi Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo zagotavlja konkretne smernice za zunanje delovanje za podporo svobodnim in pluralističnim medijem po vsem svetu, zlasti za podporo za varnost in zaščito novinarjev.

### 3.1 Varnost novinarjev

Poročilo o pravni državi za leto 2020<sup>42</sup> je pokazalo, da je število fizičnih in spletnih groženj in napadov na novinarje v več državah članicah naraslo. Pogoste so kampanje blatenja, splošno ustrahovanje in politično motivirano vmešavanje pa sta postala običajen pojav. V zadnjih letih je bila Evropa priča brutalnim napadom na svobodne medije in celo umorom novinarjev; najbolj znani primeri so umor malteške novinarke Daphne Caruana Galizia ter slovaškega novinarja Jana Kuciaka in njegove zaročenke Martine Kušnírove. Skupna značilnost teh umorov je, da so žrtve pred njimi doživele fizične in pravne grožnje. Vse večje število novinarjev je tarča groženj, kar se vse pogosteje dogaja prek spleta. Novinarji so tarče nadlegovanja, sovražnega govora in blatenja, česar pobudniki so včasih celo politični akterji v Evropi in drugje<sup>43</sup>. Posebej so izpostavljene novinarke. Glede na poročilo o pravni državi za leto 2020 ima tak pritisk zastraševalni učinek na novinarje. Privede namreč lahko do samocenzure in omeji javno razpravo o pomembnih vprašanjih.

Aprila 2016 je odbor ministrov Sveta Evrope ob priznavanju škode, ki jo grožnje novinarjem povzročajo v delovanju demokratične družbe, sprejel Priporočilo o zaščiti novinarstva ter varnosti novinarjev in drugih medijskih akterjev<sup>44</sup>. Svet Evrope je za spremljanje opozoril vzpostavil tudi namensko platformo za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev<sup>45</sup>. Javni organi so dolžni zavarovati svobodo izražanja in varnost

---

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

<sup>40</sup> COM(2020) 784.

<sup>41</sup> Nedavno poročilo Evropskega parlamenta o krepitvi svobode medijev in sklepi Sveta o zaščiti svobodnega in pluralističnega medijskega sistema.

<sup>42</sup> COM(2020) 580 final.

<sup>43</sup> Glej European University Institute, (2020) *Media Pluralism Monitor Report* [Evropski univerzitetni inštitut (2020), Poročilo orodja za spremljanje pluralnosti medijev]. Orodje za spremljanje pluralnosti medijev, ki ga je soustanovila EU, zagotavlja celovito oceno pluralnosti medijev po vsej Evropi: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

<sup>44</sup> CM/Rec(2016) 4. Priporočilu so bile priložene smernice o preprečevanju, zaščiti, pregonu ter spodbujanju obveščanja, izobraževanja in ozaveščanja z namenom izboljšanja varnosti novinarjev.

<sup>45</sup> Platforma omogoča zbiranje, obdelavo in razširjanje informacij o resnih pomislekih glede svobode medijev in varnosti novinarjev v državah članicah Sveta Evrope, kakor sta zapisani v členu 10 Evropske konvencije

novinarjev tako, da zagotovijo omogočitevno pravno okolje, resno obravnavajo kazniva dejanja grožnje novinarjem ter resno in odločno preganjajo napade. Vendar se varnost novinarjev še naprej slabša, platforma pa beleži vse večje število opozoril<sup>46</sup>, zato je Priporočilo treba boljše izvajati<sup>47</sup>.

Čeprav so razmere zaskrbljujoče, je več držav članic razvilo **dobre prakse**<sup>48</sup>. Med temi so čezmejnne pobude, kakršna je pobuda o policijskem kodeksu o svobodi tiska, ki so jo razvile organizacije za svobodo medijev, da bi spodbudile dialog med policijskimi silami in medijskimi akterji<sup>49</sup>. Komisija je zavezana spodbujanju izmenjave in razširjanja dobrih praks, da bi omogočala varnejši prostor za novinarje po vsej EU.

Komisija bo organizirala **strukturiran dialog**, v katerem bodo sodelovale države članice in njihovi regulativni organi za medije, predstavniki novinarjev, samoregulativni organi (medijski/tiskovni sveti) in civilna družba, upoštevalo pa se bo tudi strokovno znanje Sveta Evrope, OVSE in Unesca<sup>50</sup>. Ta dialog bo potekal v okviru **evropskega foruma novičarskih medijev**, ki ga bo Komisija vzpostavila za okrepitev sodelovanja z deležniki pri vprašanjih, povezanih z mediji<sup>51</sup>. Vključevanje sodstva, tožilstva in organov kazenskega pregona držav članic je bistveno za učinkovito obravnavanje groženj novinarjem in zmanjšanje nekaznovanosti storilcev.

Komisija bo leta 2021 predlagala **priporočilo o varnosti novinarjev**. Njegov cilj bo obravnavati nadaljnja varnostna vprašanja, vključno s tistimi, ki so bila izpostavljena v poročilu o pravni državi za leto 2020, zagotoviti, da države članice boljše izvajajo standarde iz priporočila Sveta Evrope, in posebej opozoriti na grožnje, s katerimi se soočajo novinarke.

Zagotavljanje **stabilnega financiranja**<sup>52</sup> je ključnega pomena tudi za zagotavljanje podpore novinarjem. Pilotni projekt za hitro odzivanje na kršitve svobode medijev<sup>53</sup> se na primer osredotoča na razvoj usklajenih hitrih odzivov na kršitve svobode tiska in medijev, vključno

---

o človekovih pravicah. Namenjena je izboljšanju zaščite novinarjev, ukrepanja ob grožnjah in nasilju nad medijskimi delavci ter zmogljivosti Sveta Evrope za zgodnje opozarjanje in odziv.

<sup>46</sup> V obdobju 2015–2019 je bilo zabeleženih skupno 652 opozoril, od tega pa jih je 78 % še vedno nerešenih. Samo od marca do junija 2020 je bilo po vsej Evropi zabeleženih 126 opozoril. Glej Council of Europe (2020), *Annual report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists* [Svet Evrope (2020), Letno poročilo partnerskih organizacij platformi Sveta Evrope za promocijo zaščite novinarstva in varnosti novinarjev].

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

<sup>48</sup> Dokumentirano v poročilu o pravni državi za leto 2020. V Belgiji na primer je flamsko združenje novinarjev vzpostavilo posebno telefonsko linijo za prijavljanje nasilja nad novinarji. V Italiji je bil ustanovljen center za koordinacijo, ki obravnava dejanja zoper novinarje. Na Nizozemskem so državno tožilstvo, policija, združenje urednikov in združenje novinarjev sklenili protokol „PersVeilig“ za zmanjšanje groženj, nasilja in napadov na novinarje. Švedska je vzpostavila nacionalne kontaktne točke in dodelila vire za podporo novinarjem in za boljše preiskovanje kaznivih dejanj iz sovraštva.

<sup>49</sup> European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF), Press Freedom Police Codex [Evropski center za svobodo tiska in medijev (ECPMF), Policijski kodeks o svobodi tiska].

<sup>50</sup> Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, kulturo in znanost.

<sup>51</sup> COM(2020) 784.

<sup>52</sup> To so ključni cilji predlaganega programa Ustvarjalna Evropa za obdobje 2021–2027, ki prvič namenja sredstva za spodbujanje pluralnosti medijev.

<sup>53</sup> <https://www.mfir.eu/>

s pravno pomočjo in praktično podporo (npr. zatočišči) za novinarje v stiski v državah članicah in državah kandidatkah.

EU v svojih **zunanjih ukrepih** in politikah<sup>54</sup> dejavno spodbuja in podpira varnost novinarjev. Še naprej bo spremljala in krepila medijsko okolje zunaj EU s poudarkom na spodbujanju pluralnosti neodvisnih medijev in varnosti novinarjev ter uporabljala javno diplomacijo za odzivanje na grožnje novinarjem in oviranje novinarskega dela. Mehanizem EU za zaščito zagovornikov človekovih pravic vsako leto zagotavlja finančno in pravno podporo ter premestitev stotin novinarjev<sup>55</sup>. To delo se bo nadaljevalo, prav tako pa tudi pravna podpora za novinarje in medijske hiše prek tematskih in dvostranskih programov, zlasti v primerih sodnega nadlegovanja in zlorabe zakonodaje o kibernetiki varnosti.

*Ukrepi:*

- *Sprejeto bo priporočilo o varnosti novinarjev v letu 2021 za obravnavo spletnih groženj, s katerimi se soočajo zlasti novinarke.*
- *Organiziran bo strukturiran dialog v okviru evropskega foruma novičarskih medijev z državami članicami, deležniki in mednarodnimi organizacijami za pripravo in izvajanje priporočila.*
- *Pripravljeno bo trajnostno financiranje projektov s poudarkom na pravni in praktični pomoči novinarjem v EU in drugod, vključno z usposabljanjem novinarjev o varnosti in kibernetiki varnosti ter diplomatsko podporo.*

### **3.2 Boj proti zlorabi strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti**

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti so posebna oblika nadlegovanja, ki se vse pogosteje uporablja proti novinarjem in drugim, ki si prizadevajo za zaščito javnega interesa. So neutemeljene ali pretirane tožbe, ki jih sprožijo državni organi, gospodarske družbe ali vplivni posamezniki proti šibkejšim strankam, ki izražajo kritike ali v zvezi z zadevo javnega interesa razširjajo sporočila, neprijetna za tožnike. Njihov namen je cenzurirati, ustrahovati in utišati kritične posameznike, tako da se obremenijo s stroški pravne obrambe, dokler svojih kritik ali nasprotovanj ne opustijo. Čeprav so lahko za tovrstno ravnanje dovzetni različni akterji civilne družbe, so novinarji zaradi narave svojega dela še posebej izpostavljeni<sup>56</sup>.

Nedavna študija<sup>57</sup> kaže, da je v številnih državah članicah vse več strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti in da se novinarji soočajo z vse pogostejšimi sovražnimi

<sup>54</sup> V skladu z dokumentom z naslovom *EU Human Rights Guidelines on freedom of expression online and offline* [Smernice EU o človekovih pravicah – svoboda izražanja na spletu in drugje] iz leta 2014; glej Akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo za obdobje 2020–2024 (JOIN(2020) 5 final z dne 25. marca 2020).

<sup>55</sup> Leta 2019 je bila neposredna podpora zagotovljena 425 novinarjem.

<sup>56</sup> Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti se običajno sprožijo proti posameznim novinarjem, aktivistom, zagovornikom človekovih pravic ali organizacijam civilne družbe, ki opravljajo funkcijo javnega nadzora. Glej dokument o politiki, ki ga je podpisalo 100 nevladnih organizacij, *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights* [Odprava tožb za utišanje v Evropi, zaščita demokracije in temeljnih pravic];

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

dejanji<sup>58</sup>. Čeprav se večina postopkov konča z oprostivijo, so še vedno zelo zaskrbljujoči, saj lahko ovirajo delo novinarjev in vplivajo na njihovo verodostojnost. Glede na neravnovesje moči in virov imajo lahko strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti uničujoče posledice za finančna sredstva žrtev ter imajo zastraševalne učinke in žrtve odvrtačajo od opravljanja dela v javnem interesu ali jim takšno delo preprečujejo. Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti se pogosto uporabljajo v kombinaciji z grožnjami fizični varnosti – proti Daphne Caruana Galizia je bilo na Malti in v tujini v času njenega umora vloženih 47 takih tožb.

Strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti se opirajo na nacionalno pravo, vendar je obramba proti njim lahko bolj zapletena in dražja, če se namerno vložijo v drugi jurisdikciji ali če izkoriščajo razlike v nacionalnem procesnem in zasebnem mednarodnem pravu. Pogosto so čezmejne narave. Dejstvo, da so spletne medijske vsebine dostopne v vseh jurisdikcijah, lahko spodbudi k izbiranju najugodnejšega pravnega reda ter ovira učinkovit dostop do pravnega varstva in pravosodnega sodelovanja.

Komisija bo leta 2021 predstavila **pobudo za zaščito novinarjev in civilne družbe pred strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti**. Za pripravo tega dela Komisija izvaja analitično študijo in bo organizirala tehnično fokusno skupino, da bi zbrala povratne informacije o vrsti pravne pomoči ali podpore, ki bi se lahko predvidela za žrtve strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti. Ustanovljena bo tudi nova strokovna skupina, v katero bodo vključeni delavci v pravni stroki, novinarji, akademiki, člani civilne družbe in poklicne organizacije, ki bodo združevali strokovno znanje ter si izmenjevali in razširjali najboljše prakse v zvezi s **pravno podporo novinarjem in drugim akterjem, ki se soočajo s strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti**. Z namenskimi izobraževanji v pravosodju bi bilo treba sodnike usposobiti za prepoznavanje nepoštenih pravnih postopkov in za uporabo razpoložljivih orodij proti njim<sup>59</sup>. Ustrezni čezmejni vidiki bodo do leta 2022 preučeni tudi v okviru ocenjevanja uredb Rim II in Bruselj Ia<sup>60</sup>.

*Ukrepa:*

- *V začetku leta 2021 bo ustanovljena strokovna skupina za strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti.*
- *Konec leta 2021 bo predstavljena pobuda za zaščito novinarjev in civilne družbe pred strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti.*

<sup>58</sup> Platforma Sveta Evrope spremlja opozorila v zvezi z strateškimi tožbami za onemogočanje udeležbe javnosti; glej letno poročilo partnerskih organizacij platforme Sveta Evrope za promocijo zaščite novinarstva in varnosti novinarjev: Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists (2020) (2020), *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal* [Roke stran od svobode tiska: napadi na medije v Evropi ne smejo postati „novo normalno“].

<sup>59</sup> Sporočilo Komisije „Zagotavljanje pravnega varstva v EU – evropska strategija za usposabljanje na področju pravosodja za obdobje 2021–2024“ (COM(2020) 713 final).

<sup>60</sup> Uredba (ES) št. 864/2007 z dne 11. julija 2007 o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti (Rim II) (UL L 199, 31.7.2007, str. 40), in Uredba (EU) št. 1215/2012 z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 351, 20.12.2012, str. 1).

### 3.3 Tesnejše sodelovanje za razvoj in izvajanje strokovnih standardov

Preglednost in skladnost s poklicnimi normami in standardi sta bistvenega pomena za zaupanje javnosti v medije. Vse večji komercialni in včasih politični pritiski obremenjujejo neodvisnost medijev in zmožnost novinarjev, da upoštevajo kodekse ravnanja in standarde odličnosti.

Komisija od leta 2019 sofinancira pilotni projekt o medijskih svetih v digitalni dobi<sup>61</sup>, katerega cilj je povečati prepoznavnost medijskih samoregulativnih organov. Komisija bo kot naslednji korak spodbujala tesnejše sodelovanje med nacionalnimi medijskimi sveti, drugimi medijskimi samoregulativnimi organi, neodvisnimi medijskimi regulatorji in mrežami novinarjev. Cilj bo jasneje opredeliti izzive, s katerimi se soočajo, in oblikovati priporočila politike za spodbujanje novinarskih standardov v EU.

Hkrati bo Komisija še naprej podpirala samoregulativne pobude za spodbujanje **strokovnih standardov**<sup>62</sup>, vključno z listinami o uredniški neodvisnosti, in razprave o izzivih, s katerimi se soočajo novinarji. Posebna podpora bo zagotovljena zlasti v obliki nepovratnih sredstev v okviru medsektorskega sklopa programa Ustvarjalna Evropa za skupna novinarska medijska partnerstva, ki bodo vključevala razvoj uredniških standardov, usposabljanje strokovnjakov in izmenjavo najboljših praks.

*Ukrep:*

- *Zagotovljena bo podpora EU za sodelovanje med nacionalnimi medijskimi sveti, drugimi medijskimi samoregulativnimi organi, neodvisnimi medijskimi regulatorji in mrežami novinarjev ter pobude za spodbujanje novinarskih partnerstev in standardov.*

### 3.4 Dodatni ukrepi za podporo pluralnosti medijev

Preglednost lastništva medijev je bistvenega pomena pri ocenjevanju pluralnosti medijskih trgov. Svet Evrope je poudaril tudi pomen preglednosti pri omogočanju javnosti, da presoja informacije in mnenja, ki jih razširjajo mediji<sup>63</sup>. Javno posvetovanje o tem akcijskem načrtu je pokazalo široko podporo jasnim obveznostim, da vse medijske hiše in podjetja objavijo podrobne informacije o svojem lastništvu<sup>64</sup>.

Prenovljena direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah<sup>65</sup> je pomemben korak k zagotavljanju visokih standardov preglednosti v evropskem medijskem sektorju, saj spodbuja nacionalno zakonodajo, ki zahteva preglednost lastništva ponudnikov medijskih

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

<sup>62</sup> To vključuje razvoj strukturnih in postopkovnih kazalnikov zanesljivosti v medijskem sektorju ter spodbujanje skladnosti s poklicnimi normami in etiko. Komisija na primer sofinancira izvajanje pobude o novinarskem zaupanju „Journalism Trust Initiative“ (<https://jti-rsf.org/en>).

<sup>63</sup> Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2018)11 of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership [Svet Evrope, Priporočilo sveta ministrov CM/Rec(2018)11 o pluralnosti medijev in preglednosti lastništva medijev].

<sup>64</sup> Na primer, 88 % sodelujočih v javnem posvetovanju je podprlo obveznost vseh medijskih hiš in družb, da na svojem spletišču objavijo podrobne informacije o svojem lastništvu.

<sup>65</sup> Direktiva (EU) 2018/1808 z dne 14. novembra 2018 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) glede na spreminjajoče se tržne razmere (UL L 303, 28.11.2018, str. 69).

storitev<sup>66</sup>. Rok, do katerega bi morale države članice prenesti direktivo, je bil 19. september 2020, prenos pa se trenutno ocenjuje. Poročilo o pravni državi za leto 2020 je pokazalo, da imajo nekatere države članice dobro razvite sisteme za zagotavljanje preglednosti lastništva medijev, druge pa takega sistema nimajo ali se soočajo z ovirami za učinkovito javno razkritje<sup>67</sup>.

Komisija bo za boljše razumevanje in javno dostopnost informacij o lastništvu medijev sofinancirala novo **orodje za spremljanje lastništva medijev**, pilotni projekt za vzpostavitev javno dostopne podatkovne zbirke z ustreznimi informacijami o medijskih hišah, ki ga namerava Komisija nazadnje razširiti na vse države članice. Skupina evropskih regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve bi lahko na podlagi rezultatov tega projekta in revidirane direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah pripravila nadaljnje smernice za to področje.

Glede na resne posledice pandemije COVID-19 Komisija poziva države članice, naj **podpirajo medije** na način, ki spoštuje in spodbuja njihovo neodvisnost, svobodo in pluralnost<sup>68</sup>. Da lahko sektor novičarskih medijev še naprej ponuja izdelke in storitve, ki spodbujajo pluralistične informacije, hkrati pa konkurira na odprtih in učinkovitih trgih, so v prvi vrsti odgovorne države članice. Obstoječa pravila o državni pomoči pojasnjujejo pogoje, pod katerimi lahko države članice dodelijo javno podporo. Da bi se nacionalnim organom olajšalo dodeljevanje podpore, je Svet pozval Komisijo, naj oceni uporabo pravil o državni pomoči v medijskem sektorju. Komisija ocenjuje potrebo po ustreznih ukrepih<sup>69</sup>. Poleg tega se začasni okvir za državno pomoč z dne 19. marca 2020 uporablja tudi za sektorske ukrepe, kot so pomoč za medijski, glasbeni in avdiovizualni sektor<sup>70</sup>.

Državna finančna podpora prek oglaševanja v javnem interesu je lahko ključnega pomena, zlasti za neprofitne medije, skupnostne medije in druge manj komercialne oblike novinarstva. Kljub temu se lahko **državno oglaševanje** brez ustreznih zaščitnih ukrepov za zaščito neodvisnosti medijev uporabi za izvajanje posrednega političnega pritiska na medije<sup>71</sup>. Pregledna pravila in poštena merila za dodeljevanje oglaševalskih sredstev lahko ublažijo tveganja na tem področju. Zlasti lahko pomaga vzpostavitev javno dostopnih

---

<sup>66</sup> Člen 5(2) Direktive (EU) 2018/1808.

<sup>67</sup> Da bi zagotovili boljši pregled nad pravili o preglednosti medijev, bo kot del neodvisne študije o izvajanju direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah objavljena interaktivna podatkovna zbirka, v kateri bodo predstavljeni nacionalni zakonodajni okviri na tem področju.

<sup>68</sup> Glej tudi COM(2020) 575 final in JOIN(2020) 8 final.

<sup>69</sup> Da bi olajšala podporo medijem ter povečala preglednost in predvidljivost nadzora državne pomoči v tem sektorju, je Komisija pripravila in bo redno posodabljala spletno zbirko ([https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa\\_decisions\\_to\\_media.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf)), ki vsebuje ustrezno prakso odločanja v teh zadevah. Prek registra za preglednost so dostopne tudi redno posodobljene informacije o pomoči, ki so jo odobrile države članice.

<sup>70</sup> Pomoč, dodeljena na podlagi začasnega okvira, se lahko kumulira s pomočjo na podlagi uredb *de minimis* (uredbe Komisije (EU) št. 1407/2013, št. 1408/2013, št. 717/2014 in št. 360/2012), ki je izvzeta iz obveznosti priglasitve, če se spoštujejo določbe in pravila o kumulaciji iz navedenih uredb. Leta 2020 so bile obravnavane zadeve v zvezi z Dansko, Italijo in Luksemburgom.

<sup>71</sup> Iz Poročila o pravni državi za leto 2020 je videti, da številne države članice nimajo posebnih pravil za razdeljevanje državnega oglaševanja, saj ni dovolj preglednosti glede meril za razdeljevanje, dodeljenih zneskov in upravičencev. Komisija bo to vprašanje še naprej proučevala v okviru svojih prihodnjih letnih poročil.

registrov javnih naročil, v katerih se objavljajo oddana naročila in njihove spremembe (kot je bilo podprto s strategijo Komisije za javna naročila iz leta 2017<sup>72</sup>).

Komisija bo analizirala tudi obstoječa nacionalna **pravila o raznolikosti in koncentraciji medijev**, da bi ugotovila, ali in kako zagotavljajo pluralnost glasov na digitalnih medijskih trgih, zlasti glede na vse večjo vlogo spletnih platform. Opredelila bo možnosti za reševanje izzivov na tem področju in zagotovila nadaljnjo podporo raznolikosti medijev v dopolnjevanju z orodji za konkurenco, pravili o svobodi ustanavljanja in revidirano direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah. Direktiva državam članicam omogoča, da sprejmejo ukrepe za zagotovitev ustrezne prepoznavnosti avdiovizualnih medijskih storitev splošnega pomena, da bi izpolnile cilje, kot so pluralnost medijev, svoboda govora in kulturna raznolikost.<sup>73</sup> Komisija bo v zvezi s tem spodbujala skupni pristop, kot je opisan v akcijskem načrtu za medijski in avdiovizualni sektor.

*Ukrepi:*

- *Vzpostavljena bodo orodja za spremljanje lastništva medijev in razvoj nadaljnjih možnih smernic o preglednosti lastništva medijev.*
- *Spodbujali se bodo ukrepi za pregledno in pravično dodeljevanje državnih oglaševalskih sredstev.*
- *Opredeljene bodo možnosti za nadaljnjo podporo raznolikosti medijev in spodbujal se bo evropski pristop k prepoznavnosti avdiovizualnih medijskih storitev splošnega pomena.*

#### 4 BOJ PROTI DEZINFORMACIJAM

Da se omogoči oblikovanje ustreznih odzivov politike, je pomembno razlikovati med različnimi pojavi, ki so splošno znani pod izrazom „dezinformacija“:

- **napačne informacije** so neresnične ali zavajajoče vsebine, ki se izmenjujejo brez škodljivega namena, čeprav so lahko učinki še vedno škodljivi, npr. če ljudje v dobri veri delijo napačne informacije s prijatelji in družino;
- **dezinformacije** so neresnične ali zavajajoče vsebine, ki se širijo z namenom zavajanja ali zagotavljanja gospodarske ali politične koristi in lahko povzročijo javno škodo;
- izraz **operacija vplivanja na informacije** se nanaša na usklajena prizadevanja domačih ali tujih akterjev za vplivanje na ciljno publiko z uporabo različnih zavajajočih sredstev, vključno z zatiranjem neodvisnih virov informacij v kombinaciji z dezinformacijami; ter

<sup>72</sup> Sporočilo Komisije z naslovom Uspešno izvajanje javnega naročanja v Evropi in za njo (COM(2017) 572 final).

<sup>73</sup> Člen 7a in uvodna izjava 25 revidirane direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah. V zvezi s temi določbami je bila leta 2020 ustanovljena posebna podskupina skupine ERGA, da bi se olajšalo enotno razumevanje njenega področja uporabe in morebitnih ustreznih ukrepov, kar bi zagotovilo, da bi bile avdiovizualne medijske storitve splošnega pomena ustrezno prepoznavne, ter omogočilo določitev vrst regulativnih pristopov, ki jih lahko sprejmejo države članice.

- izraz **tuje vmešavanje v informacijski prostor**, ki se pogosto izvaja kot del širše hibridne operacije, se lahko razume kot prisilno in zavajajoče prizadevanje za prekinitev svobodnega oblikovanja in izražanja politične volje posameznikov s strani tujega državnega akterja ali njegovih agentov<sup>74</sup>.

Za vsako vrsto teh pojavov ter glede na akterje, kanale in učinke so potrebni različni odzivi politike v skladu s temeljnimi pravicami in demokratičnimi standardi. Proti napačnim informacijam, s katerimi se ne namerava zavajati, povzročati škodo javnosti ali pridobiti gospodarske koristi, se je na primer mogoče boriti predvsem s proaktivnim sporočanjem, zagotavljanjem zanesljivih informacij in ozaveščanjem o potrebi po kritičnem presojanju vsebin in virov. Za obravnavanje drugih pojavov, pri katerih obstaja škodljiv namen, sta potrebna odločnejši odziv in nenehno razvijanje naših zmogljivosti. V skladu s tem in na podlagi doseženega napredka<sup>75</sup> ta akcijski načrt določa nadaljnje ukrepe za boj proti dezinformacijam, tujemu vmešavanju in operacijam vplivanja.

Pri odzivu je pomembno tudi, da se v spletnem okolju zmanjšajo spodbude, ki omogočajo povečanje odmevnosti takih vsebin. Pri operacijah vplivanja na informacije in tujem vmešavanju je potreben odločnejši in dobro usklajen odziv z uporabo drugih instrumentov in pristopov<sup>76</sup>. V zvezi s tem si bodo službe Komisije in ESZD skupaj z državami članicami, civilno družbo in medijskim sektorjem prizadevale za izpopolnjene skupne opredelitve pojmov in metodologije, da bi obravnavale različne kategorije dezinformacij in dejavnosti vplivanja. Evropski parlament je ustanovil Posebni odbor o tujem vmešavanju v vse demokratične procese v Evropski uniji, tudi o dezinformacijah (INGE), ki lahko prav tako prispeva k temu vprašanju. EU bo še naprej vlagala v raziskave na tem področju ter krepila svoje dejavnosti strateškega komuniciranja in ozaveščanja.

EU je svoj pristop k dezinformacijam določila v skupnem akcijskem načrtu proti dezinformacijam iz leta 2018<sup>77</sup>, ki temelji tudi na izkušnjah projektne skupine EU East StratCom ESZD pri obravnavi ruske kampanje dezinformiranja. Temu so sledili specifični ukrepi za obravnavo vala dezinformacij med pandemijo COVID-19<sup>78</sup> ter v zvezi z razvojem varnega in učinkovitega cepiva. Delo EU na tem področju bo še naprej trdno zasidrano v evropskih vrednotah in načelih ter bo v celoti varovalo svobodo izražanja. Cilj ukrepov, predstavljenih v nadaljevanju, sta preprečevanje manipulativnega povečevanja odmevnosti škodljivih vsebin z izboljšanjem preglednosti, omejevanjem manipulativnih tehnik in zmanjšanjem ekonomskih spodbud za širjenje dezinformacij ter odvracanje z naložitvijo

---

<sup>74</sup> Glej tudi Pamment, J., The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper [Vloga EU v boju proti dezinformacijam: Prezem pobude, Delovni dokument organizacije Carnegie Endowment for International Peace], julij 2020; na voljo na spletnem naslovu: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

<sup>75</sup> Za pregled ukrepov EU proti dezinformacijam glej JOIN(2020) 8 final, str. 2.

<sup>76</sup> Pamment, J., The EU's role in fighting disinformation: Crafting a new disinformation framework, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper [Vloga EU v boju proti dezinformacijam: Oblikovanje novega okvira za boj proti dezinformacijam, Delovni dokument organizacije Carnegie Endowment for International Peace], september 2020; na voljo na spletnem naslovu: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

<sup>77</sup> JOIN(2018) 36 final.

<sup>78</sup> Skupno sporočilo Evropske komisije in visokega predstavnika z naslovom Boj proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 – kaj je res in kaj ne (JOIN(2020) 8 final).

plačila stroškov akterjem, ki sodelujejo pri operacijah vplivanja in tujem vmešavanju. Z ukrepi se ne poskuša in ne more posegati v pravico ljudi do izražanja mnenj ali omejiti dostop do pravnih vsebin oziroma procesnih zaščitnih ukrepov, vključno z dostopom do pravnega sredstva.

Bistvenega pomena je preglednejši in odgovornejši digitalni ekosistem, ki omogoča oceno širjenja, dosega in usklajevanja kampanj dezinformiranja. EU bo podpirala pomembno delo novinarjev, organizacij civilne družbe in raziskovalcev pri ohranjanju zdravega in raznolikega informacijskega prostora, zlasti v zvezi s preverjanjem dejstev.

#### 4.1 Izboljšanje zmogljivosti EU in držav članic za boj proti dezinformacijam

Operacije spletnega in nespletnega vplivanja se lahko izvajajo razmeroma poceni in imajo omejene negativne posledice za osebe, ki delujejo zlonamerno, kar delno pojasnjuje njihovo razširjenost<sup>79</sup>. Informacije lahko v rokah tujih akterjev postanejo tudi orožje<sup>80</sup>. Tuji akterji in nekatere tretje države, zlasti Rusija<sup>81</sup> in Kitajska<sup>82</sup>, so na primer izvajali ciljno usmerjene operacije vplivanja in kampanje dezinformiranja v zvezi s COVID-19 v EU, njenem sosedstvu in na svetovni ravni, s katerimi so želeli spodkopati demokratično razpravo, okrepiti družbeno polarizacijo in izboljšati lastno podobo. Kadar tuji akterji uporabljajo manipulativne taktike za zavajanje državljanov EU v svojo korist, je v boju proti grožnji za demokracije potreben celovit in skupen odziv. Hkrati narašča tudi grožnja dezinformacij s strani domačih akterjev<sup>83</sup>.

Predpogoj za učinkovito odzivanje na dezinformacije, kadar se pojavijo posamično in kadar so del širše operacije vplivanja ali tujega vmešavanja, je temeljito razumevanje izzivov. Dezinformacije z neposrednim širjenjem neresničnih vsebin so le ena od uporabljenih tehnik, druge vključujejo **izkrivljanje informacij**, **zavajanje občinstva** in **manipulativne taktike**, kot so lažni profili in lažno sodelovanje za umetno povečevanje odmevnosti narativov o posebnih političnih vprašanjih in izkoriščanje obstoječih delitev v družbi.

Zaradi novih groženj je potrebno še **tesnejše sodelovanje** znotraj EU z ustreznimi deležniki iz civilne družbe, akademskih krogov in zasebnega sektorja ter z mednarodnimi partnerji. EU lahko samo z združevanjem obstoječega znanja o hibridnih grožnjah<sup>84</sup> v različnih

---

<sup>79</sup> Na primer poročilo Natovega centra odličnosti StratCom, iz katerega je razvidno, da se je za manipulacijo družbenih medijev razvila cela industrija, ki vključuje kupovanje lažnih računov, lažno sodelovanje in drugo, kar je mogoče na spletu zlahka najti po nizki ceni.

<sup>80</sup> Glej na primer poročilo *Information Manipulation – A challenge for our democracies* [Manipuliranje z informacijami – Izziv za naše demokracije], ki ga je pripravilo francosko ministrstvo za evropske in zunanje zadeve ter ministrstvo za obrambo.

<sup>81</sup> Projekt [www.EUvsDisinfo.eu](http://www.EUvsDisinfo.eu) je v javno dostopni podatkovni zbirki, ki vsebuje več kot 10 000 primerov proruskih dezinformacij, identificiral več kot 500 primerov proruskih dezinformacij o COVID-19.

<sup>82</sup> ESZD je dejavnosti tujih držav opisala v svojem javnem analitičnem poročilu, npr.: <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>.

<sup>83</sup> Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper [Vloga EU v boju proti dezinformacijam: Prezem pobude, Delovni dokument organizacije Carnegie Endowment for International Peace], julij 2020; na voljo na spletnem naslovu: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

<sup>84</sup> Proces ozaveščanja o razmerah na podlagi vseh virov o hibridnih grožnjah v EU trenutno vodita INTCEN in njeno hibridna fuzijska celica.

sektorjih (npr. dezinformacije, kibernetске operacije in vmešavanje v volitve) razvije celovito razumevanje okolja groženj, ki ga potrebuje za učinkovito odzivanje na dezinformacije in operacije vplivanja. Strategija EU za varnostno unijo<sup>85</sup> se osredotoča zlasti na sistematično vključevanje vidika hibridnih groženj v oblikovanje politik, da bi se obravnavalo povečano tveganje hibridnih napadov državnih in nedržavnih akterjev s kombinacijo kibernetских napadov, škode na kritični infrastrukturi, kampanj dezinformiranja in radikalizacije političnega narativa.

Komisija in visoki predstavnik bosta **okrepila strukture sodelovanja** na tem področju znotraj EU, pa tudi z mednarodnimi partnerji. Sistem hitrega obveščanja bo še naprej sodeloval z mednarodnimi partnerji, kot sta NATO in G7, vendar bodo po potrebi proučene tudi možnosti za sodelovanje z drugimi ustreznimi organizacijami, kot so Agencija EU za kibernetско varnost (ENISA), evropska opazovalnica digitalnih medijev (EDMO)<sup>86</sup> in Europol.

Poleg sistema hitrega obveščanja si tudi evropska mreža za volilno sodelovanje prizadeva za razvoj učinkovitih odzivov na dezinformacije, kadar so te del širše hibridne grožnje, in sicer s podpiranjem sodelovanja med državami članicami in olajševanjem sodelovanja z mednarodnimi subjekti, kot sta Svet Evrope in Urad OVSE za demokratične institucije in človekove pravice, v okviru celovitega pristopa k svobodnim in poštenim volitvam v Evropi. Redno sodelovanje in udeležba na skupnih sestankih ustreznih struktur, ki se ukvarjajo z dezinformacijami, bosta omogočila čim boljšo uporabo obsežnega znanja in razvoj večdisciplinarnega odziva na dezinformacije.

Institucije EU bodo zagotovile okrepitev **notranjega usklajevanja** v zvezi z dezinformacijami z jasnim protokolom ukrepanja za hitro združevanje znanja in virov v odziv na specifične situacije, na primer pred volitvami v Evropski parlament. Kot osnova se bo upošteval pristop, ki je bil uporabljen pri pandemiji COVID-19 in pri katerem je bil za odziv na resnejše izzive vzpostavljen sistem okrepljenega usklajevanja. Države članice so pozvane, naj več vlagajo v ustrezna omrežja in zagotovijo (tudi na nacionalni ravni) ustrezno usklajevanje med svojimi predstavniki v različnih forumih, da bi zagotovile učinkovito sodelovanje ter usklajene in celovite odzive.

EU nenehno izboljšuje svoje sposobnosti za razkrivanje metod vplivanja tujih akterjev na informacije in izpostavlja storilce. Vendar mora EU zaradi nenehno spreminjajočih se groženj bolj sistematično izkoriščati celoten **nabor orodij za preprečevanje tujega vmešavanja in operacij vplivanja**, ter ta orodja, vključno z **naložitvijo plačila stroškov storilcem**<sup>87</sup>, ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in svoboščin nadalje razvijati. To bi lahko storila na različne načine, od javnega izpostavljanja pogosto uporabljenih tehnik (da bi tako postale operativno neuporabne) do nalaganja sankcij za ponovitve prestopkov. Nabor

---

<sup>85</sup> COM(2020) 605 final.

<sup>86</sup> Evropska opazovalnica digitalnih medijev je bila ustanovljena oktobra 2020. Temelji na delu neodvisne multidisciplinarne skupnosti raziskovalcev, preverjevalcev dejstev in drugih ustreznih deležnikov, njen cilj pa je prispevati k večji odpornosti in boljšemu razumevanju dezinformacij. Poleg tega se bo okrepilo sodelovanje med sistemom hitrega obveščanja in evropsko mrežo za volilno sodelovanje, da se omogoči boljša uporaba obsežnega znanja obeh mrež.

<sup>87</sup> 74 % sodelujočih v javnem posvetovanju je podprlo naložitev plačila stroškov državam, ki izvajajo kampanje dezinformiranja. Organizacije civilne družbe so poudarile, da je treba odločneje in pogosteje groziti s ciljno usmerjenimi sankcijami, s čimer bi se zvišali stroški operacij tujega vpliva in preprečilo vmešavanje.

orodij za odzivanje je treba nadalje razviti. Komisija in visoki predstavnik/podpredsednik bosta preučila konceptualne in pravne vidike oblikovanja ustreznih instrumentov ter si prizadevali za sinergije z okvirom EU za skupen diplomatski odziv EU na zlonamerne kibernetске dejavnosti (t. i. zbirka orodij za kibernetско diplomacijo)<sup>88</sup>.

EU bo še naprej podpirala prizadevanja za krepitev **odpornosti v tretjih državah**, za zagotovitev sredstev družbam in demokratičnim vladam za odzivanje na zunanje grožnje dezinformacij ter za ozaveščanje o evropskih vrednotah in projektih, ki jih podpira EU, zlasti v evropskem sosedstvu in regiji širitve. To vključuje prizadevanja za učinkovitejše obveščanje o politikah in vrednotah Unije, krepitev medijskega okolja, vključno s podporo za večjo svobodo in pluralnost medijev, ter ozaveščanje in krepitev odpornosti proti dezinformacijam in operacijam vplivanja.

*Ukrepi:*

- *Razvil se bo nabor orodij EU za boj proti tujemu vmešavanju in operacijam vplivanja, vključno z novimi instrumenti, ki omogočajo naložitev plačila stroškov storilcem, in krepile se bodo strateške komunikacijske dejavnosti in projektne skupine ESZD.*
- *Vzpostavljen bo nov protokol za okrepitev obstoječih struktur sodelovanja za boj proti dezinformacijam, tako v EU kot na mednarodni ravni.*
- *Razvila se bosta skupni okvir in metodologija za zbiranje sistematičnih dokazov o tujem vmešavanju ter strukturni dialog s civilno družbo, akterji iz zasebnega sektorja in drugimi zadevnimi deležniki za redno pregledovanje ogroženosti.*
- *Povečala se bo podpora za krepitev zmogljivosti nacionalnih organov, neodvisnih medijev in civilne družbe v tretjih državah za odkrivanje dezinformacij in operacij tujega vplivanja ter odzivanje nanje.*

#### **4.2 Več obveznosti in odgovornosti za spletne platforme**

Izmenjava informacij na platformah družbenih medijev postaja vse pomembnejša za spremljanje novic in politično razpravo. Vendar lahko zlonamerni akterji spletne platforme uporabljajo za razširjanje neresničnih in zavajajočih vsebin ter povečevanje njihove odmevnosti, zato so bile platforme deležne kritik zaradi pomanjkanja preglednosti pri uporabi algoritmov za razširjanje vsebin na spletu in glede ciljanega prilagajanja vsebin posameznim uporabnikom na podlagi velike količine osebnih podatkov, pridobljenih s spletno dejavnostjo.

S sistemi, kot so razvrščevalni in priporočevalni algoritmi, ki državljanom olajšujejo dostop do relevantnih informacij, je možno tudi manipulirati, zlasti z usklajenimi in neavtentičnimi ravnanji, ki olajšajo obsežno razširjanje dezinformacij na spletnih platformah. Skrben pregled, ki ga opravi platforma, ter smiselna preglednost za uporabnike in raziskovalce lahko pripomoreta k boljšemu razumevanju in obravnavanju takih groženj.

Te in druge težave, povezane z dezinformacijami, so bile ugotovljene med nedavnim ocenjevanjem kodeksa ravnanja glede dezinformacij<sup>89</sup> (ki so se mu platforme in drugi deležniki pridružili prostovoljno). Komisija meni, da je za učinkovitejši boj proti

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

<sup>89</sup> SWD(2020) 180 final.

dezinformacijam potreben odločnejši pristop, ki temelji na jasnih zavezah in je predmet ustreznih nadzornih mehanizmov.

V aktu o digitalnih storitvah bo kot odziv na nastajajoča tveganja predlagan horizontalni okvir za regulativni nadzor, odgovornost in preglednost spletnega prostora. Predlagana bodo pravila za zagotovitev večje odgovornosti platform glede moderiranja vsebin ter pravila za oglaševanje in algoritemske procese. Zelo velike platforme bodo morale oceniti tveganja, ki jih predstavljajo njihovi sistemi–, ne le glede nezakonitih vsebin in izdelkov, temveč tudi sistemska tveganja za zaščito javnih interesov in temeljnih pravic, javnega zdravja ter varnosti. V tem okviru bodo morale zelo velike platforme razviti tudi ustrezna orodja za obvladovanje tveganj in sprejeti ukrepe, ki bodo integriteto njihovih storitev zaščitile pred uporabo manipulativnih tehnik. Akt o digitalnih storitvah bo uporabnikom zagotovil pomembne možnosti za izpodbijanje odločitev platform glede odstranitve ali označevanja vsebin.

Prav tako bo vzpostavil **koregulativni varovalni mehanizem**<sup>90</sup> za ukrepe, ki bodo vključeni v prenovljeni in okrepljeni *kodeks ravnanja glede dezinformacij*. Na podlagi tega koregulativnega pristopa bo Komisija usmerjala prizadevanja s ciljno usmerjenimi ukrepi, ki bodo obravnavali vprašanja, značilna za dezinformacije, v okviru treh stebrov:

- Komisija bo hkrati z začetkom sozakonodajnih razprav o aktu o digitalnih storitvah izdala **smernice**, v katerih bo opredelila, kako bi morale platforme in drugi zadevni deležniki okrepiti svoje ukrepe za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v oceni kodeksa ravnanja glede dezinformacij. Glede na občutljivost vprašanj bo Komisija uporabila **večdeležniški pristop**, ki bo vključeval ne le platforme, ampak tudi druge deležnike, kot so oglaševalci, mediji, civilna družba, preverjevalci dejstev in akademska skupnost;
- Komisija bo nato pozvala podpisnike in ustrezne interesne skupine, tudi v sodelovanju s skupino ERGA, naj v skladu s smernicami **sprejmejo strožji kodeks ravnanja**;
- Komisija bo vzpostavila tudi **trdnejši okvir za periodično spremljanje upoštevanja strožjega kodeksa ravnanja**. Ta okvir bo temeljil na izkušnjah s spremljanjem dezinformacij v zvezi s COVID-19<sup>91</sup>.

Poleg tega je potrebno strožje izvrševanje **Splošne uredbe o varstvu podatkov**<sup>92</sup> v zvezi s spletnimi platformami in drugimi akterji, ki vplivajo na širjenje dezinformacij, v skladu s smernicami Evropskega odbora za varstvo podatkov iz septembra 2020<sup>93</sup>.

Na podlagi smernic, ki jih je izdala Komisija, bo strožji kodeks ravnanja namenjen obravnavi naslednjih ciljev:

- **spremljanje vpliva dezinformacij in učinkovitosti politik platform** na podlagi novega metodološkega okvira, ki vključuje načela za opredelitev ključnih kazalnikov

---

<sup>90</sup> Veliko število sodelujočih v javnem posvetovanju podpira možnost uporabe kodeksa ravnanja glede dezinformacij skupaj z določenimi predpisi. Ta pristop podpirajo zlasti regulativni organi, organizacije civilne družbe in akademska skupnost.

<sup>91</sup> JOIN(2020) 8 final.

<sup>92</sup> Uredba (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (UL L 119, 4.5.2016, str. 1).

<sup>93</sup> [https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users\\_en](https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_en).

uspešnosti. V zvezi s tem morajo biti na voljo pravočasne informacije o politikah platform in dostop do ustreznih podatkov, da se med drugim omogoči merjenje napredka glede na ključne kazalnike uspešnosti;

- **podpora ustrezni prepoznavnosti zanesljivih informacij javnega interesa<sup>94</sup> in ohranjanje pluralnosti mnenj:** z razvojem standardov odgovornosti (soustvarjenih meril uspešnosti) za sisteme za razvrščanje priporočil in vsebin ter zagotavljanjem dostopa uporabnikom do kazalnikov zanesljivosti virov;
- **zmanjšanje monetizacije dezinformacij, povezanih s sponzoriranimi vsebinami:** v sodelovanju z oglaševalci omejevanje neresničnega ali zavajajočega tematskega oglaševanja na spletnih platformah ali na spletnih mestih tretjih oseb ter objavljanje oglasov na spletnih mestih, ki so glavni viri dezinformacij<sup>95</sup>;
- okrepitev preverjanja dejstev z **uvvedbo preglednih standardov in postopkov za odprto in nediskriminatorno sodelovanje** med preverjevalci dejstev in platformami ter spodbujanje sodelovanja<sup>96</sup>;
- okrepitev celovitosti storitev, ki jih ponujajo spletne platforme, z razvojem ustreznih **ukrepov za omejitev umetnega povečanja odmevnosti** kampanj dezinformiranja;
- zagotavljanje **učinkovitega razkritja podatkov za raziskave** o dezinformacijah z razvojem okvira, ki je v skladu z veljavnimi regulativnimi zahtevami in temelji na sodelovanju vseh ustreznih deležnikov (in neodvisno od političnega vpliva). Evropska opazovalnica digitalnih medijev (EDMO) lahko olajša razvoj takšnega okvira. Komisija ugotavlja, da splošna uredba o varstvu podatkov načeloma in na splošno ne prepoveduje izmenjave osebnih podatkov med platformami in raziskovalci<sup>97</sup>.

#### *Ukrepi:*

- *Izdane bodo smernice za sprejetje strožjega kodeksa ravnanja glede dezinformacij (spomladi 2021).*
- *Podpisniki kodeksa ravnanja in ustreznih deležnikov bodo pozvani k sprejetju strožjega kodeksa v skladu s smernicami.*
- *Vzpostavljen bo stalni okvir za spremljanje upoštevanja kodeksa.*

### **4.3 Opolnomočenje državljanov za sprejemanje informiranih odločitev**

Vsakdo ima pomembno vlogo v boju proti dezinformacijam in napačnim informacijam. Medijska pismenost je skupaj s kritičnim razmišljanjem tista sposobnost, ki državljanom vseh starosti dejansko omogoča, da se znajdejo v okolju novic, prepoznajo različne vrste medijev in njihovo delovanje, kritično razumejo družbena omrežja in sprejemajo

<sup>94</sup> Med krizo zaradi COVID-19 so spletne platforme spodbujale natančne in zanesljive informacije o COVID-19, katerih vir so bili SZO, nacionalni zdravstveni organi in neodvisne medijske hiše. Uvedle so nova orodja, kot so informacijske tabele, kartice, pojavna okna, zemljevidi in napotki, ki uporabnike usmerjajo neposredno k verodostojnim virom informacij v več jezikih. Kljub temu je pomembno, da imajo državljani vedno dostop do številnih virov.

<sup>95</sup> Svetovni indeks dezinformacij je nedavno ocenil, da so izdatki za spletne oglase na domenah, ki objavljajo dezinformacije, znašali 235 milijonov USD na leto: <https://disinformationindex.org/>

<sup>96</sup> Poleg medijev in drugih ustreznih akterjev imajo preverjevalci dejstev posebno vlogo pri razvoju kazalnikov zanesljivosti in nadzoru prikazovanja oglasov.

<sup>97</sup> V zvezi s tem glej tudi dokument *Varstvo podatkov kot steber krepitve vloge državljanov in pristopa EU k digitalnemu prehodu – dve leti uporabe splošne uredbe o varstvu podatkov*, SWD(2020) 115 final, str. 27.

informirane odločitve<sup>98</sup>. Medijska pismenost državljanom pomaga preveriti informacije, preden jih delijo, ter razumeti, kdo je informacije ustvaril, zakaj so jim bile poslane in ali so verodostojne. Digitalna pismenost ljudem omogoča pametno, varno in etično sodelovanje v spletnem okolju.

Boj proti dezinformacijam in uporabi sovražnega govora prek izobraževanja in usposabljanja ter spodbujanje odprtih političnih razprav sta ključnega pomena za učinkovito udeležbo v družbi in demokratičnih procesih ter pomembna prednostna naloga akcijskega načrta za digitalno izobraževanje<sup>99</sup>. Več kot 40 % mladih meni, da se v šolah „ne naučijo dovolj“ o kritičnem razmišljanju, medijih in demokraciji. V tem okviru je spodbujanje državljske vzgoje ključnega pomena za zagotavljanje, da imajo mladi socialne in državljske kompetence, da so odprti, kritično razmišljajo in polno sodelujejo v naših raznolikih družbah. V skladu s tem je zagotavljanje akademske svobode v visokošolskih ustanovah tudi v središču vseh visokošolskih politik, razvitih na ravni EU.

Komisija bo okrepila svoja prizadevanja za **krepitev medijske pismenosti** z različnih vidikov in v sodelovanju z evropsko opazovalnico digitalnih medijev in skupino strokovnjakov za medijsko pismenost še naprej podpirala nacionalne kampanje na tem področju. V skladu z revidirano direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah morajo države članice spodbujati razvoj medijske pismenosti. Platformam za izmenjavo videov direktiva nalaga tudi vzpostavitev učinkovitih orodij za medijsko pismenost in ozaveščanje uporabnikov. Ta so podrobneje določena v okviru akcijskega načrta za medijski in avdiovizualni sektor, ki poudarja, da je treba državljsane opremiti s potrebnimi znanji in spretnostmi, da lahko v celoti razumejo mehanizme za oblikovanje spletne interakcije med uporabniki, vključno z zbirko orodij za medijsko pismenost in smernicami za države članice.

Komisija bo podprla projekte medijske pismenosti v okviru novega medsektorskega sklopa programa Ustvarjalna Evropa. Projekte medijske pismenosti bodo podpirali tudi različni drugi programi, ki bodo vključevali mlade in šole (npr. Erasmus+ in evropska solidarnostna enota). V letu 2021 bo prednostna tema ukrepa „e-twinning“ (ki šolam, učiteljem in učencem po vsej EU pomaga pri sodelovanju prek novih tehnologij) „medijska pismenost in dezinformacije“. Evropska opazovalnica digitalnih medijev in multidisciplinarna skupnost, ki jo ta usklajuje, bosta zagotovili podporo nacionalnim kampanjam za medijsko pismenost, katerih cilj je okrepiti sposobnost državljsanov za ocenjevanje kakovosti in verodostojnosti spletnih informacij, tudi v primerih državljsanov z dodatnimi potrebami. Prek dela svojih nacionalnih središč bo evropska opazovalnica digitalnih medijev opredelila specifična vprašanja, ki jih je treba obravnavati. Komisija bo prav tako okrepila svoja prizadevanja v okviru naslednjega evropskega tedna medijske pismenosti. Tesno bo sodelovala tudi z mednarodnimi organizacijami, kot je UNESCO.

Poleg tega si bo Komisija prizadevala za razvoj **skupnih smernic za učitelje in pedagoško osebje** za spodbujanje digitalne pismenosti in boj proti dezinformacijam z izobraževanjem in usposabljanjem, kot je določeno v akcijskem načrtu za digitalno izobraževanje. V zvezi s tem bo sodelovala z več deležniki, vključno s civilno družbo, evropskimi tehnološkimi podjetji in operaterji, radiodifuzijskimi hišami, novinarji, strokovno skupino za medijsko

---

<sup>98</sup> V istem duhu bo novi predlog o evropski digitalni identiteti, napovedan za leto 2021, olajšal spletne opravke in dostop do spletnih storitev po vsej Evropi ter zagotovil, da bodo ljudje imeli večji nadzor nad tem, katere podatke razkrivajo, in pregled nad tem, kako se ti podatki uporabljajo.

<sup>99</sup> COM(2020) 624 final.

pismenost, evropsko opazovalnico digitalnih medijev, nacionalnimi organi, starši, študenti in mladimi. Smernice bodo spremljale nove pobude za razvoj inovativnih načinov za boj proti dezinformacijam, kot je hekaton EUvsDisinfo.

Komisija bo podprla  **vključevanje novinarjev**  v dejavnosti medijske pismenosti, zlasti s pobudami „nazaj v šolo“, ki jim bodo omogočile, da z učenci razpravljajo o svojem delu in vlogi medijev.

Podpora  **civilni družbi**  (vključno s financiranjem) bo ključni element ukrepov za boj proti dezinformacijam. Komisija bo podprla pobude za pomoč akterjem civilne družbe pri sodelovanju v javnih razpravah. Prav tako bo pomagala pri tesnejšem sodelovanju v okviru civilne družbe na evropski ravni. Ti ukrepi bi se lahko podprli iz več programov v novem obdobju financiranja<sup>100</sup>, zlasti iz predlaganega programa za pravice in vrednote za obdobje 2021–2027<sup>101</sup>.

*Ukrepa:*

- *Novi inovativni projekti za boj proti dezinformacijam bi se lahko podprli v okviru različnih programov EU, zlasti prek organizacij civilne družbe in visokošolskih ustanov, z udeležbo novinarjev.*
- *Za spodbujanje medijske pismenosti in pomoč državljanom pri prepoznavanju dezinformacij v EU in zunaj nje bo namenjenih več podpore in financiranja, pa tudi pobude se bodo diverzificirale, med drugim prek organizacij civilne družbe.*

## 5 ZAKLJUČEK

Predsednica Ursula von der Leyen je julija 2019 pozvala k novim prizadevanjem za evropsko demokracijo, v kateri bi imeli Evropejci in Evropejke večji vpliv, Evropa pa bi si skupaj bolj prizadevala za spodbujanje, zaščito in krepitev naše demokracije.

Ta akcijski načrt za evropsko demokracijo bo skupaj z novim evropskim mehanizmom pravne države, novo strategijo za okrepitev uporabe Listine o temeljnih pravicah<sup>102</sup> in svežnjem ukrepov, sprejetih za spodbujanje in zaščito enakosti po vsej EU, ključno gonilo novih prizadevanj za evropsko demokracijo, ki se bo tako soočila z izzivi in izkoristila prednosti digitalne dobe. Zavezanost demokraciji je vključena tudi v zunanje delovanje EU in je osrednji steber njenega dela z državami pristopnicami in sosednjimi državami.

Postopno izvajanje svežnja ukrepov, predlaganega v akcijskem načrtu, bo zagotovilo, da bo imela Evropa močnejšo demokratično podlago za reševanje izzivov hude gospodarske, podnebne in zdravstvene krize, s katero se soočamo, ob polnem spoštovanju naših skupnih načel in vrednot. Komisija bo leta 2023, eno leto pred volitvami v Evropski parlament, pregledala izvajanje akcijskega načrta in proučila potrebo po uvedbi nadaljnjih ukrepov.

Komisija z zanimanjem pričakuje nadaljnje sodelovanje Evropskega parlamenta in Sveta ter širokega kroga javnih in zasebnih nacionalnih akterjev, ne le vladnih organov, ki bodo imeli ključno vlogo pri zagotavljanju odpornosti naše demokracije.

<sup>100</sup> Tudi v okviru predlogov za Erasmus+, evropsko solidarnostno enoto in program Media.

<sup>101</sup> COM(2018) 383 final z dne 7. junija 2018.

<sup>102</sup> COM(2020) 711.