

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji”

[COM(2020) 790 final]

(2021/C 341/09)

Sprawozdawca: **Carlos Manuel TRINDADE**

Współsprawozdawca: **Andris GOBIŅŠ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 24.2.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	26.5.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	10.6.2021
Sesja plenarna nr	561
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	231/1/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zgadza się z Komisją Europejską co do potrzeby podjęcia działań na rzecz zwiększenia odporności demokracji europejskiej. Ponadto uważa europejski plan działania na rzecz demokracji (EDAP) za zarówno pozytywną, jak i konieczną inicjatywę, zasadniczo popiera zaproponowane w nim środki oraz sugeruje położenie większego nacisku na niektóre obszary i podjęcie w nich dodatkowych działań.

1.2. EKES uważa, że EDAP jest niezwykle aktualny, ze względu na niepokojące sygnały świadczące o tym, że praworządność osłabiają zagrożenia dla naszej demokracji, zarówno wewnętrzne, jak i ze strony podmiotów zagranicznych.

1.3. Komitet jest zaniepokojony podejmowanymi w niektórych państwach członkowskich próbami wykorzystania trudnej sytuacji spowodowanej przez pandemię COVID-19 w celu osłabienia praworządności. Uważa, że Komisja powinna podjąć w tym względzie działania polityczne.

1.4. Mając na uwadze spostrzeżenia poczynione w kolejnych trzech punktach, EKES zaleca, by Komisja utworzyła oddzielny filar w ramach EDAP dotyczący zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz promowania demokracji pracowniczej. EKES uważa ten nowy filar za niezbędny i przedstawia konkretne propozycje na ten temat w sekcji 6 niniejszej opinii.

1.5. EKES jest zdania, że oprócz elementów już uwzględnionych w EDAP promowanie demokracji europejskiej powinno obejmować wspieranie demokratycznego uczestnictwa na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym, zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz demokracji we wszystkich jej wymiarach i dziedzinach, w tym m.in. demokracji pracowniczej. EKES uważa, że w EDAP należy ująć te aspekty funkcjonowania demokracji, ponieważ każdy z nich ma swoje zalety, które czynią demokrację bardziej dynamiczną i odporną.

1.6. EKES wyraża rozczarowanie, że w EDAP nie uwzględniono ważnej roli umowy społecznej w zmniejszaniu nierówności i zachęcaniu Europejczyków do przyjęcia ideałów demokratycznych ani nie przewidziano żadnych środków służących wzmocnieniu tej roli. W planie tym nie ujęto też ani nie wsparto dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych, a także nie pokazano wkładu tych dziedzin w stabilność demokracji europejskich.

1.7. EKES uważa również, że należy położyć większy nacisk na dialog obywatelski, który jest niezbędnym warunkiem najwyższej jakości procesu decyzyjnego i odpowiedzialności w każdej demokracji, zgodnie z art. 11 TUE. Ponawia swoje zalecenie dla Komisji zawarte w opinii SOC/627 ⁽¹⁾ i dotyczące organizowania dorocznego forum społeczeństwa obywatelskiego ds. praw podstawowych i praworządności.

1.8. EKES uważa, że EDAP powinien obejmować szeroko zakrojoną inicjatywę promowania kształcenia w zakresie demokracji i praw podstawowych, które ma zasadnicze znaczenie dla wspierania wartości demokratycznych i aktywnego obywatelstwa, zwłaszcza w odniesieniu do młodzieży.

1.9. EKES zwraca się do Komisji o zapewnienie, by w EDAP uwzględniono ocenę wdrożenia przez państwa członkowskie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, i wzywa państwa członkowskie do szybkiego wdrożenia tej dyrektywy.

1.10. Jeśli chodzi o nadzór, EKES apeluje o zapewnienie odpowiedzialności i przejrzystości platform internetowych oraz popiera opracowanie mechanizmu regulacyjnego w ramach aktu prawnego o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych w celu zapobiegania dezinformacji, nawoływaniu do nienawiści i manipulacjom.

1.11. EKES wzywa instytucje europejskie do pilnego podjęcia proponowanych działań odnośnie do bezpieczeństwa i warunków pracy dziennikarek i dziennikarzy oraz zapobiegania nękanii zarówno dziennikarzy, jak i innych działaczy i działaczy na rzecz interesu publicznego, którzy padają ofiarą strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP).

2. Kontekst

2.1. Podstawą Unii Europejskiej są „powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne” ⁽²⁾, a na jej obszarze prawa podstawowe są chronione przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽³⁾.

2.2. EKES głęboko wierzy w europejskie wartości demokratyczne i szczerze popiera nieustanne starania Komisji na rzecz ich ochrony i umacniania. Przypomina wnioski z poprzednich opinii w sprawie demokracji i praworządności ⁽⁴⁾. Nie można dopuścić, by obywatele ignorowali czy dewaluowali wartość demokracji oraz znaczenie praworządności w naszych społeczeństwach.

2.3. Historia pokazuje, że demokrację należy aktywnie wspierać i nieustannie bronić przed powtarzającymi się atakami. W swoich wytycznych politycznych dla UE przewodnicząca Ursula von der Leyen jako jeden z sześciu naczelnych celów określiła „nowy impuls dla demokracji europejskiej” ⁽⁵⁾.

2.4. Głębokie zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze wynikające z transformacji cyfrowej – które jeszcze bardziej przyspieszyła pandemia COVID-19 – stwarzają nowe rodzaje ryzyka i podatności na zagrożenia, takie jak erozja tradycyjnych mechanizmów równych szans dla kandydatów w kampaniach wyborczych, niekontrolowane finansowanie podmiotów politycznych, nękanie dziennikarzy, rozpowszechnianie fałszywych informacji i skoordynowane kampanie dezinformacyjne, cyberataki i wiele innych form zachowań zagrażających uczciwości wyborów. Można również zaobserwować zagrożenia dla pluralizmu mediów i informacji oraz dla debaty publicznej, a także ataki na niezależność mediów oraz osłabienie społeczeństwa obywatelskiego.

2.5. Pandemia COVID-19 ma również wpływ na jakość demokracji europejskich, z uwagi na konieczność nadzwyczajnych reakcji na ten stan zagrożenia zdrowia publicznego. Komisja Wenecka przeanalizowała te środki i doszła do wniosku, że kryzysu związanego z COVID-19 nie należy wykorzystywać jako okazji do wzmocnienia rządów kosztem parlamentów ⁽⁶⁾. Komisja ta zauważyła również, że należy poważnie rozważyć zapewnienie niezbędnych ram regulacyjnych oraz określenie, w jakim zakresie niektóre z tych środków mogą zostać utrzymane przez dłuższy czas.

⁽¹⁾ Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39.

⁽²⁾ Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej.

⁽³⁾ Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 389.

⁽⁴⁾ Zob. w szczególności opinie Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 24, Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 39 i Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 16.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

⁽⁶⁾ Komisja Wenecka (2020 r.), *Sprawozdanie okresowe na temat środków podjętych w państwach członkowskich UE w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 i ich wpływu na demokrację, praworządność i prawa podstawowe*, przyjęte przez Komisję Wenecką na 124. sesji plenarnej (przeprowadzonej w trybie zdalnym w dniach 8–9 października 2020 r.), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)018-e).

3. O EDAP

3.1. W europejskim planie działania na rzecz demokracji – który uważamy za konieczny i aktualny w czasach, gdy demokracja w Europie stoi w obliczu poważnych wyzwań, spotęgowanych przez środki reagowania na COVID-19 – określono wzmocnione ramy polityki UE oraz konkretne środki podzielone na trzy filary:

- promowanie wolnych i uczciwych wyborów oraz silnego demokratycznego uczestnictwa;
- wspieranie wolnych i niezależnych mediów;
- przeciwdziałanie dezinformacji⁽⁷⁾.

3.2. W proponowanym EDAP ujęto również wzmocnienie pozycji obywateli i społeczeństwa obywatelskiego w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla demokracji oraz praworządności i potraktowano to jako zagadnienie przekrojowe dla wszystkich filarów.

4. Uwagi ogólne

4.1. O stanie demokracji w Europie i potrzebie opracowania EDAP

4.1.1. EKES z zaniepokojeniem odnotowuje występujące w ostatnich latach poważne zagrożenia dla demokracji i zaufania publicznego do instytucji rządzących, o czym świadczy m.in.: spadek frekwencji wyborczej; liczba przypadków łamania praworządności w szeregu państw członkowskich; występowanie i szerzenie populizmu i mowy nienawiści; naciski na dziennikarzy, a nawet przemoc wobec nich; ataki na niezależność i pluralizm mediów; koncentracja własności mediów; bezprawna ingerencja w procesy wyborcze zarówno z wewnątrz, jak i z zewnątrz, będąca wynikiem dezinformacji, niewłaściwego finansowania i wpływów zewnętrznych; próby osłabienia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i jego udziału w procesie decyzyjnym oraz dewaluacji lub nawet stłumienia dialogu społecznego, rokowań zbiorowych i negocjacji.

4.1.2. EKES uważa EDAP za pozytywny i niezbędny instrument oraz zasadniczo popiera zaproponowane w nim środki, niezależnie od szczegółowych uwag poczynionych w sekcji 5 i propozycji przedstawionych w sekcji 6.

4.1.3. Komitet wyraża ubolewanie, że podczas opracowywania EDAP uwzględniono jedynie ograniczony proces dialogu, choć taki dialog zwiększyłby skuteczność planu.

4.2. O zakresie stosowania i wdrażaniu EDAP

4.2.1. EKES uważa, że działania wspierające demokrację w Europie muszą obejmować (choć nie powinny się tylko do tego ograniczać) ochronę uczciwości wyborów, wzmocnienie wolności i pluralizmu mediów oraz zwalczanie wszelkich przejawów dezinformacji i ingerencji.

4.2.2. EKES jest zdania, że należy poszerzyć zakres EDAP, tak by obejmował oddzielny filar dotyczący znaczenia aktywnego obywatelstwa realizowanego poprzez zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego (zob. sekcja 6).

4.2.3. EKES uważa, że w EDAP należało nadać większe znaczenie demokracji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

4.2.4. Sądzi również, że EDAP powinien obejmować wszystkie oblicza i dziedziny demokracji europejskiej, w tym demokrację pracowniczą i zorganizowany dialog ze społeczeństwem obywatelskim.

4.2.5. EKES ma nadzieję, że EDAP zostanie wdrożony z uwzględnieniem dążenia do tego, by UE stanowiła model promowania wartości i standardów demokratycznych, np. spójności działań wewnętrznych i zewnętrznych.

4.2.6. EKES uważa, że UE powinna działać na rzecz wzmocnienia odporności europejskich demokracji, umowy społecznej i konkurencyjności gospodarczej, zgodnie z ambicjami Konferencji w sprawie przyszłości Europy.

⁽⁷⁾ COM(2020) 790 final.

4.3. Włączenie EDAP do polityki UE i skuteczne monitorowanie

4.3.1. EKES uważa, że aby EDAP zakończył się sukcesem, powinien być ściśle powiązany z innymi bieżącymi inicjatywami na szczeblu UE, które przyczyniają się do osiągnięcia tych samych celów, a w szczególności z wdrażaniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, europejskim mechanizmem praworządności oraz wdrażaniem Europejskiego filaru praw socjalnych i nowych strategii na rzecz równości. Komitet wyraża ubolewanie, że powiązanie to nie jest wystarczająco widoczne. EKES zaleca, by zapewnić wyraźne i skuteczne powiązania między poszczególnymi planami działania.

4.3.2. EKES przypomina Komisji, że w opinii SOC/627 zaproponował organizowanie dorocznego forum społeczeństwa obywatelskiego ds. praw podstawowych i praworządności. W związku z tym proponuje dodanie odrębnego komponentu EDAP dotyczącego stanu demokracji i uwzględniającego kwestię stosowania art. 11 Traktatu UE.

4.3.3. EKES ubolewa, że EDAP nie towarzyszą ramy monitorowania ani model pomiaru postępów oraz że w przypadku wielu środków nie określono terminów, co utrudni przeprowadzenie na czas oceny przewidzianej na 2023 r. EKES sugeruje opracowanie odpowiednich ram monitorowania. Ważną rolę może odegrać sprawozdanie na temat praworządności, jak opisano w sekcji 6.

4.3.4. EKES podkreśla znaczenie istotnego zmniejszenia nierówności społecznych dla wzmocnienia demokracji i wyraża rozczarowanie, że w EDAP nie wspomniano o potrzebie zachowania spójności społecznej jako kluczowego elementu stabilności demokracji w Europie. Negatywnie ocenia fakt, że w EDAP nie wspomniano o potrzebie zachowania spójności społecznej jako kluczowego elementu stabilności demokracji w Europie ani o roli, jaką odgrywa umowa społeczna w przestrzeganiu demokratycznych ideałów przez Europejki i Europejczyków. EKES zaleca, by uwzględnić ten wymiar w EDAP.

4.4. O wpływie transformacji cyfrowej na społeczeństwa demokratyczne

4.4.1. Wpływ transformacji cyfrowej na społeczeństwa demokratyczne Wpływ ataków na życie demokratyczne pogłębia brak regulacji dotyczących platform internetowych – a konkretnie bardzo małej grupy platform, które są powszechnie wykorzystywane na całym świecie – a także działanie ich nieprzejrzystych algorytmów. Mechanizmy stosowane w celu zapewnienia odpowiedzialności tych platform są niewystarczające. Zapewnienie, by procesy wyborcze angażowały wyborców, gwarantowały pluralizm oraz były uczciwe i przejrzyste, jest wyzwaniem dla wszystkich demokratycznych narodów, które wymaga uwagi i działania.

4.4.2. EKES przypomina o zaleceniu poczynionym w opinii NAT/794⁽⁸⁾, zgodnie z którym UE powinna przyjąć strategię polityczne promujące większą integrację naszych wartości społecznych w kontekście gospodarki cyfrowej.

4.4.3. EKES podziela pogląd, że potrzebne jest bardziej zdecydowane podejście do regulowania działania platform internetowych, zapewniające odpowiedzialność głównych podmiotów wobec obywateli i gwarantujące wprowadzanie regulacji przez dobrze funkcjonujące organy publiczne.

4.4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wstępne działania regulacyjne podjęte w celu pociągnięcia do odpowiedzialności platform internetowych, zwłaszcza tych bardzo dużych, za pośrednictwem proponowanego aktu prawnego o usługach cyfrowych i aktu o rynkach cyfrowych.

4.4.5. Uważa także, że ocena i aktualizacja kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji to ważny pośredni krok w celu zapewnienia solidnego monitorowania wpływu dezinformacji, w tym w odniesieniu do pandemii COVID-19, oraz powiązanych reakcji platform internetowych.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. O promowaniu wolnych i uczciwych wyborów oraz silnego demokratycznego uczestnictwa

5.1.1. EKES zgadza się co do potrzeby podjęcia działań służących zagwarantowaniu przejrzystości reklamy politycznej i komunikacji (punkt 2.1 EDAP) oraz popiera przyjęcie prawodawstwa europejskiego, które powinno zapewnić obywatelom zawsze pełną przejrzystość sponsorowanych treści politycznych na wszystkich szczeblach decyzyjnych. Organy krajowe powinny otrzymywać wszelkie niezbędne informacje od sieci mediów społecznościowych i innych podmiotów, aby móc zapewniać wolne i uczciwe wybory na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 187.

5.1.2. EKES popiera nałożenie dodatkowych ograniczeń na mikrotargetowanie z wykorzystaniem nieprzejrzystych algorytmów i profilowanie psychologiczne w kontekście politycznym, co Komisja planuje przeanalizować w swoim wniosku ustawodawczym w sprawie przejrzystości sponsorowanych treści politycznych.

5.1.3. EKES uważa, że wolne i uczciwe wybory, będące częścią godnych zaufania systemów wyborczych, stanowią ciągłe wyzwanie dla wszystkich systemów demokratycznych. Z zadowoleniem przyjmuje ściślejszą współpracę europejską w zakresie wyborów w UE i wzywa Komisję, Parlament Europejski oraz państwa członkowskie do opracowania dalszych form pogłębionej współpracy w tej dziedzinie w celu zapewnienia, by wybory były bardziej inkluzywne, przejrzyste i reprezentatywne. Działaniom tym powinno towarzyszyć kompendium najlepszych praktyk.

5.1.4. EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia nowego unijnego mechanizmu operacyjnego w celu wspierania odpornych procesów wyborczych, organizowanego i koordynowanego za pośrednictwem Europejskiej Sieci Współpracy w zakresie Wyborów (punkt 2.3).

5.1.5. EKES podziela obawy wyrażone w EDAP dotyczące zapobiegania zagranicznym ingerencjom w europejskie procesy demokratyczne oraz zwalczania tych ingerencji. Uważa za stosowne, by UE nałożyła koszty poprzez wspólne, jasne i zdecydowane sankcje wobec podmiotów odpowiedzialnych za takie ingerencje oraz by uruchomiła wspólną inicjatywę w dziedzinie cyberbezpieczeństwa.

5.1.6. EKES jest zdania, że należy uznać procesy wyborcze za infrastrukturę krytyczną, co miewa już miejsce przy ocenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych⁽⁹⁾, oraz że unijny mechanizm operacyjny wspierający odporne procesy wyborcze powinien dysponować warunkami operacyjnymi i środkami gwarantującymi bezpieczeństwo procedur na wszystkich szczeblach, w tym cyberbezpieczeństwo wyborów.

5.1.7. EKES proponuje wprowadzenie zdecydowanej przejrzystości w odniesieniu do dystrybucji treści internetowych, obejmującej audyt algorytmów, większą przejrzystość w ekosystemie reklam internetowych oraz przejrzyste procesy promowania/obniżania pozycji treści; wzmocnienie pozycji społeczeństwa obywatelskiego (pracowników akademickich, badaczy, dziennikarzy, organizacji społeczeństwa obywatelskiego) i niezależnych organów regulacyjnych w zakresie ich roli polegającej na egzekwowaniu odpowiedzialności podmiotów internetowych; karanie podmiotów działających w złej wierze, zwłaszcza w przypadku powtarzających się prób unikania przejrzystości i odpowiedzialności przed społeczeństwem.

5.1.8. Komitet wyraża ubolewanie, że w EDAP nie ustanowiono odrębnego filaru dotyczącego promowania demokratycznego zaangażowania i aktywnego uczestnictwa także po wyborach, nie uznano znaczenia dialogu społecznego dla stabilności demokracji i nie zawarto żadnych konkretnych środków w tym zakresie. Zaleca, by w nowym filarze zaproponowanym w punkcie 6 uwzględnić promowanie dialogu społecznego, wolność zrzeszania się w ramach przedsiębiorstw i związków zawodowych, negocjacje zbiorowe oraz prawo do informacji i konsultacji.

5.1.9. Jeśli chodzi o zawarte już w EDAP propozycje dotyczące promowania demokratycznego zaangażowania i aktywnego uczestnictwa także po wyborach (punkt 2.4), EKES uważa, że EDAP powinien obejmować szeroko zakrojoną inicjatywę promowania kształcenia w zakresie demokracji, w tym umiejętności korzystania z mediów i informacji. Z zadowoleniem przyjmuje natomiast fakt, że w EDAP wspomniano o edukacji obywatelskiej w kontekście wykorzystywania funduszy strukturalnych.

5.1.10. EKES przypomina swój apel zawarty w opinii SOC/627, gdzie wezwał do zaproponowania ambitnej strategii komunikacyjnej, edukacyjnej i podnoszącej świadomość obywateli w zakresie praw podstawowych, praworządności i demokracji. Strategia taka powinna obejmować silny nacisk na aktywne obywatelstwo.

5.1.11. EKES zaleca, by państwa członkowskie korzystały z funduszy strukturalnych i by sama Komisja wykorzystywała dostępne jej środki do wspierania i wzmocniania potencjału społeczeństwa obywatelskiego.

5.1.12. Niezależni weryfikatorzy informacji powinni otrzymać odpowiednie środki finansowe, aby móc działać w czasie rzeczywistym, co EKES zalecał już w odniesieniu do Planu działania na rzecz zwalczania dezinformacji⁽¹⁰⁾. Ważne jest wzmocnienie zdolności Komisji na szczeblu europejskim, tak aby mogła lepiej interweniować na tym poziomie i lepiej wspierać działania państw członkowskich na szczeblu krajowym.

⁽⁹⁾ Jak stwierdzono w komunikacie, a w szczególności w przypisie 17.

⁽¹⁰⁾ Zob. punkt 1.7 wniosków opinii (Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 89).

5.1.13. EKES zaleca dołożenie wszelkich starań, by jakiegokolwiek rozważania kryminalizacji mowy nienawiści na szczeblu europejskim (punkt 2.4) nie mogły być interpretowane jako ograniczanie wolności wypowiedzi, i podkreśla, że wszelkie inicjatywy w tej dziedzinie muszą być zgodne z zasadą pomocniczości.

5.1.14. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że w EDAP opowiedziano się za propagowaniem równości na wszystkich szczeblach i wspieraniem udziału w życiu politycznym kobiet, osób LGBTIQ, młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, osób o mniejszościowym pochodzeniu rasowym lub etnicznym, osób z niepełnosprawnościami oraz osób lub grup z mniejszymi umiejętnościami cyfrowymi lub o mniejszym udziale cyfrowym.

5.2. O wspieraniu wolnych i niezależnych mediów

5.2.1. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo dziennikarzy (punkt 3.1), EKES jest zaniepokojony sygnałami o ograniczaniu wolności dziennikarzy, w tym o zagrożeniach dla ich bezpieczeństwa fizycznego, i zgadza się, że sytuacja jest alarmująca. Sądzi, że bardzo ważne jest, by Komisja postulowała opracowanie zalecenia w tej sprawie przed końcem 2021 r., i wzywa Komisję, PE i państwa członkowskie do szybkiego zaproponowania skutecznych mechanizmów ochrony dziennikarek i dziennikarzy, niezależności redakcyjnej, różnorodności i pluralizmu, umiejętności korzystania z mediów, sprzyjającego otoczenia zapewniającego zrównoważony rozwój sektora oraz dobrych warunków pracy dziennikarzy.

5.2.2. EKES wyraża dezaprobatę wobec nękania dziennikarzy i innych działaczy na rzecz interesu publicznego w formie strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP). UE musi zadbać o to, by zakres środków przeciwdziałania powództwom typu SLAPP obejmował m.in. dziennikarzy, działaczy, związkowców, pracowników akademickich, badaczy zajmujących się bezpieczeństwem cyfrowym, obrońców praw człowieka, a także media i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

5.2.3. Jeśli chodzi o środki na rzecz wspierania pluralizmu mediów (punkt 3.4), EKES ubolewa nad brakiem jasności w EDAP co do tego, w jaki sposób Komisja będzie działać w celu zachowania pluralizmu mediów – zapisanego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej – zwłaszcza w odniesieniu do bardzo ważnej kwestii własności mediów. Potrzebna jest bardziej proaktywna postawa UE w świetle faktu, iż w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. wykazano, że niektóre państwa członkowskie nie dysponują systemem zapewniającym przejrzystość własności mediów lub napotykają przeszkody w skutecznym publicznym ujawnianiu informacji na temat tej własności. Dlatego też EKES zachęca Komisję do pogłębienia wiedzy na temat podmiotów działających na rynkach mediów oraz gwarancji i warunków sprzyjających pluralizmowi, a także do monitorowania koncentracji sieci dystrybucji i pośredników, którzy w coraz większym stopniu wpływają na charakter mediów i treści oraz warunki dostępu do nich lub determinują ten charakter i warunki. Konsultacje publiczne dotyczące EDAP wykazały także poparcie dla jednoznacznego zobowiązania wszystkich mediów i przedsiębiorstw medialnych do publikowania szczegółowych informacji na temat ich własności.

5.2.4. EKES jest zaniepokojony podejmowanymi w niektórych państwach członkowskich próbami wykorzystania trudnej sytuacji spowodowanej przez pandemię COVID-19, która osłabiła sektor mediów, do atakowania wolności prasy poprzez nadużycia, dyskryminację, a nawet represje. EKES wzywa Komisję do współpracy z państwami członkowskimi w celu wypełnienia luki wskazanej w sprawozdaniu na temat praworządności w postaci braku przepisów dotyczących dystrybucji reklam państwowych w mediach.

5.2.5. EKES apeluje, by Komisja przeanalizowała mechanizmy finansowania pluralizmu mediów oraz wspierała innowacje, niezależnych dziennikarzy i lokalne media. Można by rozważyć ocenę wdrożenia i skuteczności prawa pokrewnego prawu autorskiemu przysługującego wydawcom prasy i zapisanego w dyrektywie w sprawie jednolitego rynku cyfrowego.

5.2.6. Zważywszy, że termin wdrożenia przez państwa członkowskie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych upłynął w dniu 19 września 2020 r., EKES zwraca się do Komisji o dopilnowanie, by w EDAP uwzględniono ocenę tego procesu, i wzywa państwa członkowskie do szybkiego wdrożenia tej dyrektywy.

5.2.7. EKES zwraca się do Komisji o analizę umożliwienia bezpłatnej transmisji strumieniowej treści wyprodukowanych przez media publiczne do wszystkich państw członkowskich, m.in. za pośrednictwem sieci kablowych i dostawców usług transmisji strumieniowej. Byłby to wyraźny krok w kierunku wielojęzyczności, lepszego zrozumienia i współpracy. Dzięki temu UE stałaby się bliższa wspólnej przestrzeni publicznej poprzez zjednoczenie obywateli w różnorodności i pluralizmie.

5.3. O przeciwdziałaniu dezinformacji

5.3.1. EKES wyraża aprobatę dla położenia nacisku na przeciwdziałanie dezinformacji (sekcja 4) i uważa, że ważne jest zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi w celu zwalczania tego zjawiska.

5.3.2. EKES podkreśla znaczenie aktu o usługach cyfrowych (punkt 4.2 aktu) w zakresie nadzoru, odpowiedzialności i przejrzystości platform internetowych oraz popiera opracowanie mechanizmu regulacyjnego w celu zapobiegania dezinformacji.

5.3.3. EKES uważa, że ze względu na znaczenie kształcenia w zakresie demokracji dla jakości życia demokratycznego (punkt 4.3) EDAP powinien być znacznie ambitniejszy w tej dziedzinie i należy w nim określić cele oraz zadania dotyczące wspierania innowacyjnych projektów i finansowania inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego w tym obszarze.

5.3.4. Unijne mechanizmy powinny wspierać lepszą współpracę między odpowiednimi organami regulacyjnymi, aby zmniejszyć ryzyko rozpowszechniania dezinformacji za pośrednictwem kanałów propagandowych zarejestrowanych w UE.

5.3.5. Internetowe platformy reklamowe powinny mieć obowiązek przedstawiania rocznych sprawozdań z przejrzystości, najlepiej wyznaczonej niezależnej instytucji audytowej. Roczne sprawozdania z przejrzystości mogłyby zawierać szczegółowe informacje i wyjaśnienia dotyczące polityki i wewnętrznych procesów zwalczania dezinformacji, kryteriów obniżania i podwyższania pozycji oraz mechanizmów wyboru i prezentacji treści, jak również polityki kierunkowania i dostarczania reklam, polityki w zakresie wyświetlania „dokładnych” informacji (np. na temat pandemii COVID-19 i wyborów) oraz mechanizmów odwoławczych w przypadku niesłusznego usunięcia treści. Rolę niezależnej instytucji audytowej mógłby pełnić organ na poziomie UE złożony z krajowych organów nadzoru – nowy organ UE zajmujący się audytem platform mediów społecznościowych.

5.3.6. Jako że akt o usługach cyfrowych stanowi okazję do rozwiązania problemu asymetrii władzy i informacji posiadanych przez strażników cyfrowych, takich jak Google i Facebook, którzy mają znaczny wpływ na demokrację, w EDAP należy zapewnić oparte na prawach podejście do tego aktu.

5.3.7. Unijne decydentki i decydenci muszą zagwarantować ochronę zasad wolności słowa podczas przyjmowania przepisów mających na celu zwalczanie dezinformacji. W szczególności wykorzystanie prawa karnego do walki z dezinformacją na dużą skalę grozi stworzeniem niebezpiecznej przestrzeni umożliwiającej naruszenia praw człowieka w postaci finansowanego przez państwo zastraszania i nieuzasadnionego tłumienia krytycznych głosów.

6. Propozycja utworzenia czwartego filaru w EDAP: „Promowanie demokratycznego zaangażowania i aktywnego uczestnictwa także po wyborach”

6.1. Kontekst

6.1.1. EKES jest zdania, że należy utworzyć odrębny filar w EDAP, aby nadać odpowiednią wagę jasnej strategii na rzecz aktywnego obywatelstwa. Komitet uważa, że ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawniejszego wyjścia z obecnego kryzysu i utworzenia drogi dla bardziej zrównoważonej i silniejszej demokracji w Europie.

6.1.2. W tym nowym filarze należy także uwzględnić wspieranie dialogu społecznego, negocjacji zbiorowych i dialogu obywatelskiego.

6.1.3. W Traktacie o Unii Europejskiej wprowadzono istotną innowację w art. 11 – koncepcję uczestnictwa obywatelskiego. Jednak ponad 10 lat po jego wejściu w życie możliwości udziału obywateli w procesie decyzyjnym także po wyborach są nadal znacznie mniejsze od potrzeb, co często prowadzi do podwójnego niezadowolenia: z samej polityki oraz z braku możliwości wpływania na decyzje. W tym kontekście EKES przypomina swoje stanowisko wyrażone w opinii SOC/423⁽¹¹⁾, zgodnie z którym kluczowe znaczenie ma sporządzenie propozycji konkretnych działań, tak by w ramach swych kompetencji instytucje UE podjęły starania w celu opracowania odpowiednich środków wdrażania art. 11 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 8.

6.1.4. Podobnie w art. 152 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stwierdzono, że UE powinna uznawać i wspierać rolę partnerów społecznych.

6.1.5. W tym kontekście EKES proponuje utworzenie czwartego filaru w EDAP zatytułowanego „Promowanie demokratycznego zaangażowania i aktywnego uczestnictwa także po wyborach”, który opisano w niniejszym dokumencie.

6.2. Promowanie kultury aktywnego uczestnictwa

6.2.1. Stworzenie otwartego i sprzyjającego otoczenia dla społeczeństwa obywatelskiego w Europie

- Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego powinna stanowić odrębny filar/sekcję sprawozdania na temat praworządności i należy poświęcić jej więcej uwagi, w tym przeprowadzić dokładną ocenę tej przestrzeni w każdym państwie członkowskim, z uwzględnieniem jej różnych elementów, ich wzajemnych powiązań i wpływu na system polityczny oraz praworządność.
- Komisja powinna opracować – na podstawie obowiązującego prawa międzynarodowego ⁽¹²⁾ i bardziej szczegółowych wytycznych ⁽¹³⁾ oraz we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim – zestaw wytycznych służących ochronie i propagowaniu przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w Unii i jej państwach członkowskich. Wytyczne te powinny obejmować: 1) wolność zrzeszania się; 2) prawo do działania bez ingerencji państwa; 3) wolność wypowiedzi; 4) prawo do współpracy i komunikacji; 5) prawo do informacji publicznej; 6) wolność pokojowego zgromadzania się; 7) prawo do poszukiwania i zabezpieczania zasobów; 8) obowiązek ochrony ze strony państwa; 9) wolność nauki; 10) działania charytatywne. Należy ocenić ewentualne negatywne skutki uboczne istniejącego i nowego prawodawstwa oraz jego wdrożenia (tj. przepisy dotyczące prania pieniędzy i przejrzystości powinny być oparte na analizie ryzyka i proporcjonalne).
- Komisja powinna przewidzieć wydzielenie osób odpowiedzialnych za kontakty w ramach dialogu obywatelskiego oraz zachęcać państwa członkowskie do wzmocnienia struktur dialogu obywatelskiego, wspierając ich tworzenie tam, gdzie jeszcze nie istnieją, poprzez mobilizację funduszy europejskich.
- Program „Obywatele, Równość, Prawa i Wartości” powinien być dostępny dla europejskich, krajowych i lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich państwach członkowskich, w tym dla działaczy na rzecz praw człowieka, pragnących promować i chronić podstawowe wartości UE. Finansowanie tego programu powinno pokrywać koszty operacyjne, jak również koszty postępowania sądowego, budowania zdolności, działań w zakresie nadzoru i współpracy na szczeblu UE.
- Program Erasmus+ powinien przewidywać możliwość wymiany między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i między partnerami społecznymi w celu wzajemnego uczenia się i wymiany dobrych praktyk.

6.2.2. Kształcenie w zakresie demokratycznego obywatelstwa i praw człowieka powinno być priorytetem dla UE

- Ważnym warunkiem wstępnym aktywnego obywatelstwa i uczestnictwa obywatelskiego jest edukacja obywatelska (w tym umiejętność korzystania z mediów) na wszystkich poziomach, zarówno formalna, jak i nieformalna, w ramach programu nauczania i poza nim we wszystkich państwach członkowskich. Edukacja obywatelska jest kluczowym narzędziem zwalczania tendencji antydemokratycznych, promowania wartości europejskich i przewycięzania istniejących podziałów.
- Ponieważ obecne praktyki znacznie się różnią w UE, należy opracować odrębny zestaw minimalnych standardów lub zaleceń na podstawie Karty edukacji obywatelskiej i edukacji o prawach człowieka Rady Europy (CM/Rec (2010) 7).
- Kultura aktywnego uczestnictwa wymaga szczególnej uwagi w celu zapewnienia, aby żaden obywatel mieszkający w UE nie był wykluczony bądź zagrożony wykluczeniem lub dyskryminacją z powodu braku poszanowania przysługujących mu praw politycznych lub społeczno-gospodarczych.

⁽¹²⁾ Europejska konwencja praw człowieka, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁽¹³⁾ OBWE/ODIHR, wytyczne w sprawie wolności zrzeszania się.

6.3. Zapewnienie obywatelom i ich organizacjom rzeczywistego udziału w unijnych procesach decyzyjnych

6.3.1. UE i jej państwa członkowskie powinny wspierać mobilizację obywateli i umożliwić im zajmowanie różno-rodnych stanowisk, pokazując w praktyce, że mają „prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”, co zapisano w art. 10 TUE. UE i jej państwa członkowskie powinny umożliwić obywatelom angażowanie się w „otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim” (art. 11 TUE). EKES powinien sporządzać roczne sprawozdanie na ten temat.

6.3.2. Obywatele i ich organizacje powinni być w pełni zaangażowani w kształtowanie polityki UE. Należy zapewnić odpowiednią równowagę między wkładem różnych zainteresowanych stron poprzez przegląd metodologii konsultacji, tak aby obejmowały one większą liczbę organizacji społecznych i społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu unijnym i krajowym, oraz poprzez wykorzystanie potencjału europejskiej inicjatywy obywatelskiej, dzięki której obywatele mogą ustalać priorytety polityczne.

6.3.3. Należy w pełni wdrożyć postanowienie art. 11 TUE, w którym przewidziano „otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim” we wszystkich obszarach polityki UE. Komisja powinna zainicjować **porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dialogu obywatelskiego z europejskim społeczeństwem obywatelskim**.

6.3.4. Należy zapewnić znaczący i powszechny udział społeczeństwa obywatelskiego w konferencji w sprawie przyszłości Europy oraz powiązanie z EDAP. Konferencja ta stanowi okazję do dyskusji na temat sposobów wzmocnienia procesów demokratycznych i aktywnego uczestnictwa obywatelskiego.

6.3.5. Państwa członkowskie powinny przeznaczyć odpowiednie środki w swoich planach dotyczących wieloletnich ram finansowych na finansowanie dialogu obywatelskiego i zwiększenie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do udziału w procesie decyzyjnym. Komisja powinna ująć uczestnictwo obywatelskie/demokrację wśród **priorytetów horyzontalnych zaleceń dla poszczególnych krajów**.

6.3.6. Należy zorganizować **doroczne wydarzenie** skupiające przedstawicieli najwyższego szczebla instytucji UE oraz reprezentatywnych organizacji/stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego, a także przedstawicieli dialogów sektorowych oraz dialogów lokalnych, regionalnych, krajowych i makroregionalnych (polityka transnarodowa i polityka sąsiedztwa) w celu wymiany najlepszych praktyk i opracowania rocznego planu **wzmocnienia demokracji, uczestnictwa i dialogu obywatelskiego**. Komisja i EKES powinny odgrywać wiodącą rolę w tym procesie w charakterze organizatorów.

6.4. Wzmacnianie struktur wspierających dialog społeczny i rokowania zbiorowe

6.4.1. Potrzebne są działania na rzecz promowania demokracji poprzez spójność gospodarczą i społeczną, w tym poprzez promowanie demokracji pracowniczej. Demokracja podlega atakom również na tym poziomie, a pandemia pociąga za sobą istotne kwestie, którymi należy się szybko zająć.

6.4.2. Dialog społeczny i rokowania zbiorowe to jedne z najlepszych przykładów demokratycznego funkcjonowania. Dialog między organizacjami reprezentującymi własne interesy i wartości stanowi zorganizowaną przestrzeń do dyskusji i negocjacji w sprawach, które są dla wszystkich ważne, choć interesy są różne. Wzajemne uznanie i szacunek między partnerami oraz racjonalne poszukiwanie rozwiązań sytuacji, problemów i konfliktów to podstawa kultury demokratycznej.

6.4.3. Filar ten powinien obejmować środki promujące poszanowanie tych zasad, takie jak:

- przestrzeganie przez wszystkie państwa członkowskie konwencji MOP, ze szczególnym uwzględnieniem głównych konwencji, które dotyczą swobodnej działalności związków zawodowych;
- zorganizowany proces informowania, konsultacji i wysłuchania oraz sprawozdanie końcowe z tego procesu w odniesieniu do wszystkich inicjatyw ustawodawczych na szczeblu państw członkowskich;
- zachęcanie do wzmocnienia i w razie potrzeby ustanowienia rad społeczno-gospodarczych;
- wyznaczenie na szczeblu Komisji – po uzyskaniu aprobaty europejskich partnerów społecznych – osoby na stanowisko wyższego urzędnika europejskiego odpowiedzialnego za promowanie i monitorowanie dialogu społecznego w państwach członkowskich i w UE, który mógłby również przejąć obowiązki w zakresie wspierania dialogu obywatelskiego, jeżeli organizacje społeczeństwa obywatelskiego po konsultacji wyrażą na to zgodę;

- organizowanie co pół roku trójstronnego posiedzenia wysokiego szczebla w sprawie dialogu społecznego (europejscy partnerzy społeczni, Komisja i państwa członkowskie) w celu promowania i monitorowania dialogu społecznego na poziomie Europy i państw członkowskich;
- przyjęcie środka promującego negocjacje zbiorowe w zakresie zamówień publicznych i warunkowanie dostępu do funduszy publicznych, w tym funduszy europejskich, zobowiązaniem się pracodawców do przystępowania do układów zbiorowych lub, do czasu zawarcia takich układów, zapewnienie wysokiej jakości miejsc pracy na podstawie obowiązujących przepisów prawnych, zgodnie z obowiązującym prawem krajowym i praktyką wynikającą z porozumień między partnerami społecznymi a rządami na szczeblu krajowym. Zapobiegnie to dumpingowi socjalnemu i zapewni uczciwą konkurencję.
- przyjęcie programów szkoleniowych dla przedstawicielek i przedstawicieli partnerów społecznych w celu wspierania dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych.

Bruksela, dnia 10 czerwca 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
