

Sprawozdanie specjalne

Dezinformacja w UE –

**pomimo podejmowanych wysiłków problem
pozostaje nierozwiązany**



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wprowadzenie	01-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-18
Uwagi	19-107
W momencie sporządzenia unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji był adekwatny, ale niekompletny	19-42
Treść planu działania UE była zasadniczo zgodna z opiniami ekspertów i zainteresowanych stron dotyczącymi dezinformacji	20-24
ESDZ i Komisja nie wprowadziły jasnych rozwiązań dotyczących koordynacji w zakresie realizacji planu	25-31
Fragmentaryczne ramy monitorowania i sprawozdawczości oraz brak długoterminowego finansowania podważają rozliczalność planu działania UE	32-42
Realizacja planu działania UE przebiega zasadniczo zgodnie z zamierzeniami, odnotowano jednak szereg niedociągnięć	43-107
Grupy zadaniowe ds. komunikacji strategicznej odgrywają istotną rolę, ale nie dysponują odpowiednią liczbą pracowników ani wystarczającymi środkami finansowymi, aby radzić sobie z pojawiającymi się zagrożeniami	44-64
System wczesnego ostrzegania pozwolił połączyć wysiłki państw członkowskich, ale nie wykorzystano w pełni jego potencjału	65-76
Kodeks postępowania sprawił, że platformy internetowe podjęły się przeciwdziałania dezinformacji, nie zapewnił jednak rozliczalności	77-89
Brak spójnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów i fragmentacja prowadzonych działań UE osłabia ich oddziaływanie	90-107
Wnioski i zalecenia	108-120

Załączniki

Załącznik I — Główne wydziały i jednostki instytucji UE do spraw zwalczania dezinformacji

Załącznik II — Wydatki UE na działania przeciwko dezinformacji (w euro)

Załącznik III — Ocena projektów dotyczących zwalczania dezinformacji (projekty pilotażowe, działania przygotowawcze, „Horyzont 2020”)

Załącznik IV — Ocena działań ujętych w planie działania UE na rzecz zwalczania dezinformacji

Załącznik V — Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji

Załącznik VI — Ramy czasowe głównych działań podjętych przez UE w 2020 r. w odpowiedzi na pandemię COVID-19 i „infodemię”

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji i ESDZ

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Dezinformacja jest obecna w komunikacji międzyludzkiej od zarania cywilizacji i powstania zorganizowanych społeczeństw. W ostatnich latach zmieniła się jednak skala tego zjawiska oraz szybkość, z jaką nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje mogą dotrzeć do zamierzonych i niezamierzonych odbiorców za pośrednictwem mediów społecznościowych i z wykorzystaniem nowych technologii. Może to wyrządzić szkodę publiczną.

II Rada Europejska w swoich konkluzjach z 28 czerwca 2018 r. zwróciła się do Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Komisji o przedstawienie planu działania zawierającego konkretne propozycje dotyczące skoordynowanej reakcji na dezinformację. Unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji, przedstawiony 5 grudnia 2018 r., obejmuje dziesięć konkretnych działań opartych na czterech obszarach priorytetowych zwanych inaczej filarami i konsoliduje wysiłki UE na rzecz zwalczania dezinformacji. Kwoty, które UE przeznaczyła do tej pory na walkę z dezinformacją, są stosunkowo niskie – 50 mln euro w okresie od 2015 do 2020 r.

III Celem niniejszej kontroli była ocena, czy unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji był adekwatny w momencie opracowania i czy przyniósł zamierzone rezultaty. Kontrolą objęto okres od przygotowań do przyjęcia tego planu w grudniu 2018 r. do września 2020 r. Niniejsze sprawozdanie jest pierwszą kompleksową, niezależną oceną jego adekwatności i osiągniętych rezultatów. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdza, że plan działania UE był adekwatny, ale niekompletny. Choć realizacja planu przebiega zasadniczo zgodnie z zamierzeniami i istnieją dowody na pozytywne zmiany, wbrew założeniom niektóre rezultaty nie zostały osiągnięte.

IV W planie działania UE przewidziano odpowiednie proaktywne i reaktywne środki zwalczania dezinformacji. Niemniej – pomimo ciągłych zmian w zakresie taktyk dezinformacji, podmiotów działających w tej sferze i technologii z nią związanej – plan działania UE nie został zaktualizowany od czasu przedstawienia go w 2018 r. Plan nie zawiera kompleksowych rozwiązań, które gwarantowałyby, że wszelkie działania UE przeciwko dezinformacji będą dobrze skoordynowane, skuteczne i proporcjonalne do rodzaju i skali zagrożenia. Ponadto planowi nie towarzyszyły żadne ramy monitorowania, oceny i sprawozdawczości, co stawia pod znakiem zapytania rozliczalność.

V Trzy grupy zadaniowe Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych ds. komunikacji strategicznej zwiększyły zdolność UE do prognozowania zjawisk dezinformacji

w krajach sąsiadujących i reagowania na nie. Grupy te nie dysponują jednak odpowiednimi zasobami ani nie są poddawane ocenie, a ich mandaty nie obejmują niektórych pojawiających się zagrożeń.

VI Projekt EUvsDisinfo odegrał zasadniczą rolę w podnoszeniu świadomości na temat dezinformacji ze strony Rosji. Jednak fakt, że jest on prowadzony przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, budzi pewne wątpliwości co do jego niezależności i ostatecznego celu, ponieważ może być postrzegany jako reprezentujący oficjalne stanowisko UE. System wczesnego ostrzegania ułatwił wymianę informacji między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Niemniej państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni potencjału systemu do koordynowania wspólnych działań i reagowania na dezinformację.

VII Wprowadzając kodeks postępowania, Komisja ustanowiła pionierskie ramy współpracy z platformami internetowymi. Trybunał stwierdził, że kodeks ten nie spełnia założonego celu, jakim jest rozliczanie platform internetowych z ich działań i roli w aktywnym zwalczaniu dezinformacji.

VIII W niniejszym sprawozdaniu zwrócono również uwagę na brak strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów, która obejmowałaby zwalczanie dezinformacji, a także uwzględniała fragmentację polityki i działań mających na celu zwiększenie zdolności w zakresie dostępu do mediów i kanałów komunikacji, ich rozumienia i interakcji z nimi. Trybunał stwierdził ponadto, że istnieje ryzyko, iż nowo utworzone Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych nie osiągnie założonych celów.

IX Na podstawie powyższych wniosków Trybunał zaleca, aby Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja:

- o usprawniły koordynację i poprawiły rozliczalność działań UE przeciwko dezinformacji (Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja);
- o ulepszyły rozwiązania operacyjne stosowane w obrębie działu StratCom i powiązanych grup zadaniowych (Europejska Służba Działań Zewnętrznych);
- o zwiększyły udział państw członkowskich i platform internetowych w systemie wczesnego ostrzegania (Europejska Służba Działań Zewnętrznych);
- o usprawniły monitorowanie i poprawiły rozliczalność platform internetowych (Komisja);

- o przyjęły unijną strategię w zakresie umiejętności korzystania z mediów, obejmującą zwalczanie dezinformacji (Komisja);
- o podjęły kroki, które umożliwiłyby Europejskiemu Obserwatorium Mediów Cyfrowych realizację założonych ambitnych celów (Komisja).

Wprowadzenie

01 Komisja Europejska¹ definiuje „dezinformację” jako „możliwe do zweryfikowania nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, tworzone, przedstawiane i rozpowszechniane w celu uzyskania korzyści gospodarczych lub wprowadzenia w błąd opinii publicznej, które mogą wyrządzić szkodę publiczną”. Szkada publiczna obejmuje zagrożenia dla demokratycznych procesów politycznych i kształtowania polityki oraz dla ochrony zdrowia obywateli UE, środowiska naturalnego lub bezpieczeństwa.

02 Stosowana przez Komisję definicja dezinformacji nie obejmuje wprowadzającej w błąd reklamy, błędów sprawozdawczych, satyry i parodii ani wyraźnie oznaczonych stronicznych wiadomości i komentarzy. W przeciwieństwie do np. mowy nienawiści czy treści o charakterze terrorystycznym, nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje nie są same w sobie nielegalne.

03 Legitymacja i cel UE opierają się na demokratycznych podstawach, których istnienie wymaga wyrażania przez świadomy elektorat demokratycznej woli w ramach wolnych i uczciwych wyborów. Wszelkie podejmowane w złej wierze celowe próby podważania opinii publicznej lub manipulowania nią stanowią zatem poważne zagrożenie dla samej UE. Jednocześnie walka z dezinformacją nastęrcza poważnych problemów, ponieważ nie powinna naruszać wolności opinii i wypowiedzi zapisanej w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

04 Termin „dezinformacja” pojawił się na początku XX w. i od tego czasu jest szeroko stosowany. W ostatnich latach internet zwiększył skalę i szybkość, z jaką fałszywe informacje docierają do odbiorców, często anonimowo i przy minimalnym koszcie.

05 Wysiłki podejmowane przez UE w celu zwalczania dezinformacji sięgają marca 2015 r., kiedy to Rada Europejska² zwróciła się do Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa o opracowanie – we współpracy z państwami członkowskimi i instytucjami UE – „planu działania dotyczącego strategicznej komunikacji w celu przeciwstawienia się prowadzonym przez Rosję kampaniom dezinformacyjnym”. Doprowadziło to do utworzenia w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) działu do spraw komunikacji strategicznej (StratCom) i pierwszej z powiązanych grup zadaniowych, której zadaniem

¹ Komunikat w sprawie zwalczania dezinformacji (COM(2018) 236 final z 26.4.2018).

² EUCO 11/15 (pkt 13) – posiedzenie Rady Europejskiej (19 i 20 marca 2015 r.) – konkluzje.

było przeciwdziałanie dezinformacji pochodzącej spoza UE (z Rosji) oraz opracowywanie i rozpowszechnianie pozytywnych komunikatów strategicznych w państwach wschodniego sąsiedztwa UE. Podmiot ten znany jest pod nazwą grupy zadaniowej East StratCom. W 2017 r. utworzono dwie kolejne grupy zadaniowe StratCom: jedną dla południowego sąsiedztwa, a drugą dla Bałkanów Zachodnich (zob. też pkt 45–49).

06 Pod koniec 2017 r. Komisja powołała grupę ekspertów wysokiego szczebla, aby uzyskać konkretne porady dotyczące zwalczania dezinformacji. Grupa przedstawiła swoje sprawozdanie w marcu 2018 r.³ Stało się ono podstawą do opracowania przez Komisję komunikatu pt. „Zwalczanie dezinformacji w internecie: podejście europejskie”⁴ (kwiecień 2018 r.). W dokumencie określono nadrzędne zasady i cele, które powinny ukierunkować działania w zakresie zwiększenia świadomości publicznej na temat dezinformacji, wskazano również konkretne działania, jakie Komisja zamierza podjąć w tym zakresie.

07 Rada Europejska w swoich konkluzjach z dnia 28 czerwca 2018 r.⁵ zwróciła się Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Komisji, by „przedstawili do grudnia 2018 r. plan działania zawierający konkretne propozycje dotyczące skoordynowanej reakcji UE na wyzwania związane z dezinformacją, w tym stosowne mandaty i wystarczające zasoby dla odpowiednich zespołów ESDZ ds. komunikacji strategicznej”.

08 Na podstawie komunikatu z kwietnia 2018 r. w grudniu 2018 r. Komisja opublikowała unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji (zwany dalej „planem działania UE”). Określono w nim dziesięć konkretnych działań opartych na czterech obszarach priorytetowych zwanych inaczej filarami, skierowanych do ogółu społeczeństwa. Strukturę tę przedstawiono w **tabeli 1** poniżej.

³ Sprawozdanie końcowe grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. nieprawdziwych wiadomości i dezinformacji w internecie.

⁴ Zob. przypis 1.

⁵ EUCO 9/18 – posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) – konkluzje.

Tabela 1 – Filary i działania unijnego planu działania na rzecz zwalczania dezinformacji

Filar	Działania
I. Zwiększenie zdolności instytucji Unii do wykrywania, analizowania i ujawniania dezinformacji.	1) Wzmocnienie grup zadaniowych ds. komunikacji strategicznej i delegatur UE dodatkowymi zasobami (ludzkimi i finansowymi) w celu wykrywania, analizowania i ujawniania działań dezinformacyjnych. 2) Dokonanie przeglądu mandatów grup zadaniowych ds. komunikacji strategicznej na Bałkanach Zachodnich i w sąsiedztwie południowym.
II. Wzmocnienie skoordynowanej i wspólnej reakcji na dezinformację.	3) Do marca 2019 r. utworzenie systemu wczesnego ostrzegania wśród państw członkowskich i instytucji UE, ściśle współpracującego z innymi istniejącymi sieciami (takimi jak NATO i G7). 4) Zintensyfikowanie działań komunikacyjnych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. 5) Usprawnienie komunikacji strategicznej w sąsiedztwie .
III. Mobilizowanie sektora prywatnego do zwalczania dezinformacji.	6) Ścisłe i stałe monitorowanie wdrażania kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji , w tym wywieranie nacisku na szybkie i skuteczne stosowanie kodeksu, wraz z kompleksową oceną po 12 miesiącach.
IV. Podnoszenie świadomości i zwiększanie odporności społecznej.	7) Organizowanie wraz z państwami członkowskimi ukierunkowanych kampanii mających na celu podnoszenie świadomości na temat negatywnych skutków dezinformacji oraz wspieranie pracy niezależnych mediów i dziennikarstwa wysokiej jakości . 8) Państwa członkowskie powinny wspierać tworzenie multidyscyplinarnych zespołów niezależnych weryfikatorów informacji i naukowców w celu wykrywania i ujawniania kampanii dezinformacyjnych. 9) Promowanie umiejętności korzystania z mediów , w tym poprzez Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów (marzec 2019 r.) i szybkie wdrożenie odpowiednich przepisów dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych. 10) Skuteczne działania następcze w odniesieniu do pakietu wyborczego , w szczególności odnośnego zalecenia, w tym monitorowanie przez Komisję wdrażania zalecenia.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie planu działania UE.

09 Nie istnieją żadne ramy prawne UE, które regulowałyby kwestię dezinformacji, z wyjątkiem art. 11 Karty praw podstawowych dotyczącego wolności wypowiedzi i informacji oraz szeregu inicjatyw politycznych. Odpowiedzialność za walkę z dezinformacją spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich⁶. Rola UE polega na wspieraniu tych państw za pomocą wspólnej wizji i działań mających na celu usprawnienie koordynacji i komunikacji, a także przyjmowanie dobrych praktyk. W **załączniku I** przedstawiono główne działy i jednostki instytucji UE zaangażowane

⁶ Art. 2–6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

w realizację planu działania UE. Jak pokazano w [załączniku II](#), wydatki UE na zwalczanie dezinformacji były do tej pory stosunkowo niskie – 50 mln euro od 2015 do 2020 r.

10 W grudniu 2019 r.⁷ Rada potwierdziła, że plan działania UE „pozostaje w centrum wysiłków UE” na rzecz zwalczania dezinformacji, i wezwała do jego regularnego przeglądu i aktualizacji w razie potrzeby. Rada zwróciła się również do ESDZ, by ta wzmocniła swoje działania w zakresie komunikacji strategicznej w innych regionach, w tym w Afryce Subsaharyjskiej. Parlament Europejski również przy wielu okazjach podkreślał znaczenie wzmocnienia wysiłków na rzecz zwalczania dezinformacji⁸.

11 Na początku 2020 r., niemal natychmiast po wybuchu pandemii COVID-19, w internecie pojawiła się bezprecedensowa fala informacji wprowadzających w błąd, dezinformacji i cyfrowych pogłosek, którą Światowa Organizacja Zdrowia określiła mianem „infodemii”⁹. Zjawisko to stwarzało bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia publicznego i odbudowy gospodarczej. W czerwcu 2020 r. Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel opublikowali komunikat pt. „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dość do głosu faktom”¹⁰, w którym omówiono podjęte już kroki i konkretne działania, jakie należy przedsięwziąć w celu zwalczania dezinformacji wokół COVID-19.

12 W dniu 4 grudnia 2020 r. Komisja przedstawiła europejski plan działania na rzecz demokracji¹¹, który częściowo poświęcony jest wzmocnieniu walki z dezinformacją. W dokumencie tym uwzględniono inicjatywy przewidziane już w unijnym planie działania na rzecz zwalczania dezinformacji. Ponadto Komisja przedstawiła także

⁷ Konkluzje Rady w sprawie dodatkowych wysiłków na rzecz zwiększenia odporności i zwalczania zagrożeń hybrydowych, pkt 30 (10 grudnia 2019 r.).

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 czerwca 2017 r. w sprawie [platform internetowych i jednolitego rynku cyfrowego](#) (2016/2276(INI)); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 maja 2018 r. w sprawie [pluralizmu mediów i wolności mediów w Unii Europejskiej](#) (2017/2209(INI)); rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie [wykorzystywania danych użytkowników Facebooka przez Cambridge Analytica i wpływu na ochronę danych](#) (2018/2855(RSP)); rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie [zewnętrznej ingerencji w wybory i dezinformacji w krajowych i unijnych procesach demokratycznych](#) (2019/2810(RSP)).

⁹ Światowa Organizacja Zdrowia, „Let’s flatten the infodemic curve”.

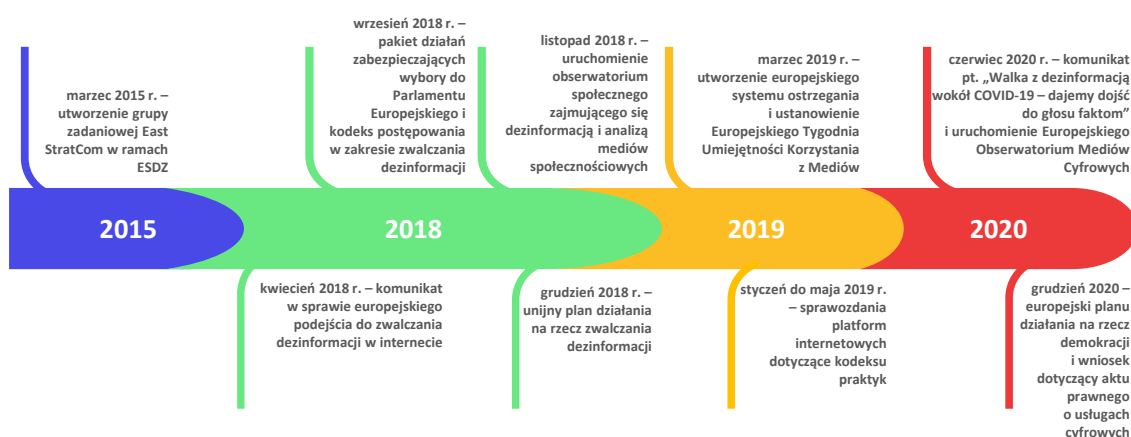
¹⁰ JOIN(2020) 8 final, 10 czerwca 2020 r.

¹¹ Komunikat w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji (COM(2020) 790 final z 3.12.2020).

wniosek dotyczący nowego aktu prawnego o usługach cyfrowych¹², zawierający propozycję „horyzontalnych ram nadzoru regulacyjnego, rozliczalności i przejrzystości przestrzeni internetowej w reakcji na pojawiające się zagrożenia”.

13 Na *rys. 1* przedstawiono chronologię realizacji głównych inicjatyw UE od 2015 r.

Rys. 1 – Chronologia realizacji głównych inicjatyw UE w walce z dezinformacją



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych (akt o usługach cyfrowych) i zmieniającego dyrektywę 2000/31/WE (COM(2020) 825 final z 15.12.2020).

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 Niniejsze sprawozdanie z kontroli ukazuje się dwa lata po przyjęciu unijnego planu działania na rzecz zwalczania dezinformacji. Jest to pierwsza kompleksowa, niezależna ocena jego adekwatności i osiągniętych rezultatów. Ma ona zapewnić wkład w regularny przegląd planu wymagany przez Radę.

15 Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było ustalenie, czy unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji jest adekwatny i czy przynosi zamierzone rezultaty. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, kontrolerzy Trybunału podzielili je na następujące dwa pytania podrzędne:

- o Czy plan działania UE jest adekwatny do celów zwalczania dezinformacji i czy opiera się na solidnych ramach rozliczalności?
- o Czy działania przewidziane w planie działania UE są realizowane zgodnie z założeniami? Aby odpowiedzieć na to pytanie szczegółowe, kontrolerzy Trybunału ocenili stan realizacji działań w ramach każdego z czterech filarów planu.

16 Kontrola objęła okres od przygotowań do przyjęcia unijnego planu działania na rzecz zwalczania dezinformacji w grudniu 2018 r. do września 2020 r. W miarę możliwości niniejsze sprawozdanie odnosi się również do najnowszych wydarzeń w tej dziedzinie, które miały miejsce później, takich jak przedstawienie przez Komisję europejskiego planu działania dotyczącego demokracji oraz wniosku dotyczącego aktu o usługach cyfrowych w grudniu 2020 r. (zob. pkt **12**). Niemniej ponieważ dokumenty te zostały opublikowane po zakończeniu prac kontrolnych Trybunału, wykraczają one poza zakres niniejszej kontroli.

17 Kontrola obejmowała szeroko zakrojony przegląd i analizę wszelkiej dostępnej dokumentacji dotyczącej utworzonych struktur organizacyjnych oraz działań zaplanowanych i zrealizowanych w ramach planu działania UE. Kontrolerzy Trybunału rozesłali ankietę do punktów kontaktowych systemu wczesnego ostrzegania w 27 państwach członkowskich, a odsetek odpowiedzi wyniósł 100%. Odbyli również spotkania z licznymi zainteresowanymi stronami, takimi jak ESDZ i odpowiednie dyrekcje generalne Komisji, Parlament Europejski, Rada, przedstawicielstwa Komisji, NATO, Centrum Doskonałości ds. Komunikacji Strategicznej przy NATO z siedzibą na Łotwie, władze krajowe, platformy internetowe, organizacje dziennikarzy i zajmujące się weryfikacją informacji, doradzające Komisji organy regulujące audiowizualne usługi

medialne, pracownicy uniwersyteccy i eksperci, kierownicy i koordynatorzy projektów oraz ekspert zewnętrzny.

18 Trybunał ocenił również 20 spośród 23 projektów, które Komisja uznała za bezpośrednio związane ze zwalczaniem dezinformacji ze względu na ukierunkowanie na korzystanie z mediów. W *załączniku III* zawarto podsumowanie przeprowadzonej przez Trybunał oceny tych projektów.

Uwagi

W momencie sporządzenia unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji był adekwatny, ale niekompletny

19 Na potrzeby tej sekcji Trybunał zbadał, czy plan działania UE był adekwatny w momencie sporządzenia, tzn. czy odpowiadał potrzebom rozpoznany przez ekspertów i inne zainteresowane strony. Oceniał również, czy plan został poddany przeglądowi i aktualizacji. Kontrolerzy Trybunału przyjrzeni się wydarzeniom i źródłom, które zainspirowały stworzenie planu i na których został on oparty, a także ocenili, czy zawiera on odpowiednie rozwiązania w zakresie koordynacji dotyczące komunikacji oraz elementy niezbędne do pomiaru wyników i zapewnienia rozliczalności.

Treść planu działania UE była zasadniczo zgodna z opiniami ekspertów i zainteresowanych stron dotyczącymi dezinformacji

20 Zwalczanie dezinformacji jest zagadnieniem wysoce technicznym, które wymaga wkładu i wiedzy fachowej ze strony szeregu specjalistów. Kluczowe znaczenie dla ustalenia poglądów i priorytetów zainteresowanych stron oraz dla lepszego zrozumienia zagrożenia mają ponadto konsultacje publiczne.

21 Trybunał ustalił, że jako podstawę planu działania UE Komisja wykorzystwała odpowiednie zewnętrzne źródła wiedzy fachowej, a ponadto przeprowadziła kompleksowe konsultacje publiczne¹³. W planie w dużej mierze uwzględniono sugestie i obawy wyrażone w odnośnych dokumentach.

22 W momencie publikacji w grudniu 2018 r. w planie działania UE przedstawiono uporządkowane podejście do kwestii wymagających zarówno działań reaktywnych (prostowanie dezinformacji i zmniejszanie widoczności treści dezinformacyjnych), jak i proaktywnych działań długoterminowych (umiejętność korzystania z mediów i działania mające na celu zwiększenie odporności społecznej). W dokumencie położono szczególny nacisk na cel, jakim była ochrona zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., a także na długoterminowe wyzwania społeczne wymagające zaangażowania wielu różnych podmiotów.

¹³ Konsultacje publiczne Komisji Europejskiej w sprawie nieprawdziwych wiadomości i dezinformacji w internecie.

23 We wszystkich obszarach oprócz kwestii umiejętności korzystania z mediów Komisja wskazała konkretne działania umożliwiające realizację głównych zaleceń zawartych w sprawozdaniu niezależnej grupy ekspertów wysokiego szczebla ds. nieprawdziwych wiadomości i dezinformacji w internecie. Ta grupa wysokiego szczebla, składająca się z 39 ekspertów z różnych środowisk, została powołana przez Komisję w styczniu 2018 r., aby zapewnić doradztwo w zakresie inicjatyw politycznych mających na celu przeciwdziałanie dezinformacji w internecie. Sprawozdanie to, wraz z komunikatem Komisji z kwietnia 2018 r., stało się podstawą planu działania UE.

24 Kolejnym dowodem na adekwatność planu działania UE jest fakt, że przewidziane w nim działania miały na celu zaangażowanie szerokiego grona kluczowych zainteresowanych stron w tej dziedzinie – nie tylko instytucji UE i państw członkowskich, ale również innych podmiotów, takich jak podmioty z sektora prywatnego, społeczeństwo obywatelskie, weryfikatorzy informacji, dziennikarze i środowisko akademickie.

ESDZ i Komisja nie wprowadziły jasnych rozwiązań dotyczących koordynacji w zakresie realizacji planu

25 Planowi działania na rzecz zwalczania dezinformacji nie towarzyszyły ogólne ramy koordynacyjne, które zagwarantowałyby, że każda reakcja UE będzie skuteczna i proporcjonalna do rodzaju i skali zagrożenia. Zdefiniowanie i skoordynowanie przepływu informacji pozwoliłoby np. określić, kiedy należy podjąć współpracę i nawiązać partnerstwo z podmiotami lokalnymi i społeczeństwem obywatelskim, aby zwiększyć świadomość na temat zagrożeń związanych z dezinformacją.

26 Strategia komunikacji pozwala zapewnić spójną reakcję, gdy zaangażowane są różne podmioty. Za każdy z czterech filarów planu działania UE odpowiedzialna jest inna dyrekcja generalna Komisji lub ESDZ. Stwarza to ryzyko, że w sferze komunikacji będą one pracować w ramach odrębnych struktur organizacyjnych (tj. równolegle – bez współpracy ani koordynacji), a żaden pojedynczy organ nie będzie w pełni nadzorował ani odpowiadał za całość działań komunikacyjnych mających na celu zwalczanie dezinformacji.

27 Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (DG COMM) Komisji jest odpowiedzialna za zewnętrzne działania komunikacyjne tej instytucji. W planie zarządzania DG COMM na 2019 r. uznano jej rolę w zwalczaniu dezinformacji i podkreślono potrzebę współpracy między dyrekcjami generalnymi i innymi instytucjami, odnosząc się w szczególności do Dyrekcji Generalnej ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT) oraz do

Wspólnego Centrum Badawczego. Nie ma jednak żadnej wzmianki o ESDZ czy grupach zadaniowych StratCom, które również są bardzo zaangażowane w pozytywną komunikację i zwalczanie dezinformacji.

28 DG COMM utworzyła wewnętrzną sieć ds. zwalczania dezinformacji. Cele sieci obejmują poprawę koordynacji działań komunikacyjnych w zakresie zwalczania dezinformacji, stworzenie internetowego repozytorium zweryfikowanych sprostowań, systematyczne wykrywanie dezinformacji i koordynację reakcji na nią oraz promowanie pozytywnych komunikatów. W okresie od powstania sieci w maju 2018 r. do stycznia 2020 r. odbyło się jedenaście spotkań. Udział w spotkaniach jest otwarty dla szerokiego grona osób – uczestniczą w nich przedstawiciele wielu służb i przedstawicielstw Komisji, ESDZ i innych instytucji, a także inni eksperci. Niemniej dotychczasowe spotkania obejmowały jedynie wymianę informacji między przedstawicielami na temat podjętych działań, bez związku z kształtowaniem polityki. Brak jest również dowodów na podjęcie konkretnych działań następczych lub decyzji w celu uczynienia z wewnętrznej sieci ds. zwalczania dezinformacji skutecznego mechanizmu koordynacji.

29 Plan zarządzania DG COMM na 2019 r. zawierał tylko jeden (na 102) wskaźnik związany z dezinformacją, który mierzył jedynie liczbę spotkań wewnętrznej sieci ds. zwalczania dezinformacji.

30 Również przedstawicielstwa Komisji odgrywają istotną rolę w zewnętrznych działaniach komunikacyjnych Komisji za sprawą rozpowszechniania pozytywnych komunikatów i kampanii informacyjnych, briefingów dla mediów, prostowania fałszywych przekonań i zwalczania dezinformacji. Mają też aktywnie uczestniczyć w pracach wewnętrznej sieci ds. zwalczania dezinformacji. Działania tych przedstawicielstw w zakresie prostowania fałszywych przekonań ujęte są w wykazach zamieszczonych na stronach w poszczególnych oficjalnych portalach, dostęp do tych stron był jednak często utrudniony, ponieważ ich lokalizacja różniła się w zależności od przedstawicielstwa: niektóre (np. w Grecji i Hiszpanii) umieściły ją w dziale aktualności, podczas gdy inne (np. w Polsce i Irlandii) nie. Ponadto strony te nie były regularnie aktualizowane. Niektóre z nich zawierały ograniczone, często anegdotyczne informacje. Brak było danych statystycznych na temat liczby odwiedzających.

31 Ponadto DG COMM prowadziła prace nad stworzeniem centralnego internetowego ośrodka ds. dezinformacji. Miał on mieć postać scentralizowanego portalu zbierającego informacje na temat wszystkich aspektów prac instytucji UE nad dezinformacją. Uruchomienie portalu zaplanowano na początek 2020 r., ale z niejasnych przyczyn zostało ono odwołane.

Fragmentaryczne ramy monitorowania i sprawozdawczości oraz brak długoterminowego finansowania podważają rozliczalność planu działania UE

32 Aby zapewnić rozliczalność, plan działania musi zawierać jasno określone cele i określone w czasie działania, którym towarzyszy szereg wskaźników służących do monitorowania wyników. Istotnymi elementami planu działania są również przepisy dotyczące finansowania, regularnej sprawozdawczości, oceny i przeglądów.

33 Niektóre cele w planie działania UE zawierają ogólne sformułowania, takie jak „zwiększenie” lub „wzmocnienie”, które nie pozwalają na wykonanie pomiarów. Nie istnieją ogólne kluczowe wskaźniki efektywności dla planu działania UE jako całości. Ponadto dla połowy działań (działania 1, 2, 4, 5 i 8) nie przewidziano kluczowych wskaźników efektywności, a działania nie są jasno określone lub nie są zdefiniowane w czasie (zob. też [załącznik IV](#)).

34 Działania mają ramy czasowe od krótko- do długoterminowych, przy czym niektóre z nich są konkretne i określone w czasie (np. „do marca 2019 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi, ustanowią system wczesnego ostrzegania”), podczas gdy inne są niejasne (np. „państwa członkowskie powinny znacznie zwiększyć wysiłki w zakresie komunikacji na temat wartości i polityki Unii”).

35 Planowi działania UE nie towarzyszyły specjalne ramy monitorowania i oceny (dotyczy to również niedawno opublikowanego europejskiego planu działania na rzecz demokracji). Nie przewidziano oceny planu jako całości i do tej pory nie przeprowadzono żadnej całościowej oceny, a informacje zwrotne z wdrażania programu w państwach członkowskich nie są rejestrowane centralnie i nie są agregowane. Każde przedstawicielstwo prowadzi własną kampanię informacyjną i gromadzi dane statystyczne, ale Trybunał nie znalazł żadnych dowodów na to, że dane te są wykorzystywane przez Komisję do wyciągania wniosków, opracowywania najlepszych praktyk lub jako punkt odniesienia. Sprawozdawczość nie obejmuje żadnych informacji poza stwierdzeniem, że niektóre działania należą do starań na rzecz przeciwdziałania dezinformacji. Na przykład narzędzia takie jak wewnętrzna strona wiki Komisji służąca do prostowania fałszywych przekonań lub biuletyn informacyjny przeciwko dezinformacji nie są monitorowane pod względem zaangażowania państw członkowskich (np. za pomocą ankiet, danych statystycznych lub wskaźników dotyczących użytkowników).

36 Komisja i ESDZ regularnie aktualizują informacje na temat postępów w realizacji działań w ramach poszczególnych filarów planu działania UE i przedstawiają odnośne sprawozdania różnym grupom roboczym i organom przygotowawczym Rady. Te informacje sprawozdawcze nie są jednak publicznie dostępne i nie obejmują całego planu.

37 Mimo że dostępne są oddzielne sprawozdania dotyczące poszczególnych aspektów planu działania UE (ocena kodeksu postępowania oraz sprawozdanie Komisji na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego), opublikowano tylko jedno sprawozdanie dotyczące realizacji planu jako całości. Miało to miejsce 14 czerwca 2019 r., sześć miesięcy po przedstawieniu samego planu.

38 Mimo że to pierwsze sprawozdanie z realizacji objęło wszystkie filary planu działania UE, wykazuje ono szereg niedociągnięć:

- o nie zapewnia żadnego pomiaru wyników;
- o sprawozdawczość dla każdego filaru ma przeważnie ogólną opisową postać i nie zapewniono szczegółowej sprawozdawczości dla poszczególnych działań (wyjątkiem w tym względzie jest kodeks postępowania);
- o nie ma załącznika sprawozdawczego z informacjami na temat poszczególnych projektów związanych z planem działania UE;
- o nie ma żadnych wskazówek, kiedy można spodziewać się kolejnego sprawozdania z realizacji.

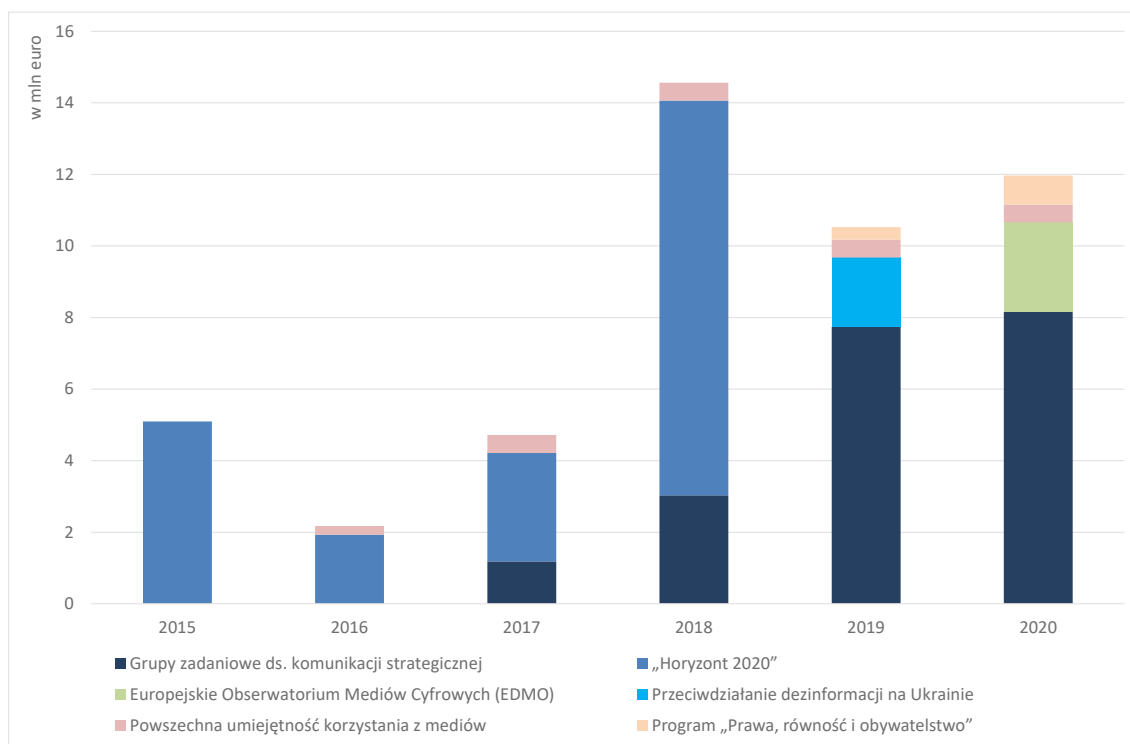
39 Walka z dezinformacją jest obszarem podlegającym ciągłym zmianom, w związku z czym przydatne byłoby zapewnienie regularnej sprawozdawczości. We wspólnym komunikacie w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 uznano potrzebę opracowywania regularnych sprawozdań¹⁴.

40 W planie działania UE nie przewidziano odrębnego planu finansowego obejmującego koszty wszystkich działań powierzonych różnym podmiotom. Finansowanie pochodzi z różnych źródeł, a ponadto nie ma przepisów zapewniających długoterminowe finansowanie, mimo że niektóre z wydarzeń wymienionych w planie działania UE mają charakter powtarzalny. W [załączniku II](#) przedstawiono budżet

¹⁴ Komunikat pt. „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy do głosu faktom”, s. 7 (JOIN(2020) 8 final z 10.6.2020).

przeznaczony na różne działania mające na celu zwalczanie dezinformacji. Jak wynika z informacji zawartych w załączniku, główne źródło finansowania jest co roku inne. Uwagę zwraca również brak planowania finansowego (zob. także pkt 50–51). Komisja i ESDZ nie zawsze rezerwują środki na wydatki związane ze zwalczaniem dezinformacji (nie mają one określonego kodu interwencji) – informacje te zostały zebrane jedynie na potrzeby niniejszej kontroli. Na **rys. 2** przedstawiono przegląd wszystkich środków finansowych UE przeznaczonych na walkę z dezinformacją w latach 2015–2020 (nie obejmują one działań, które pośrednio przyczyniają się do zwalczania dezinformacji, a mianowicie proaktywnych działań komunikacyjnych w krajach sąsiadujących z UE).

Rys. 2 – Wszystkie środki finansowe UE przeznaczone na walkę z dezinformacją w latach 2015–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji i ESDZ.

41 Co więcej, plan działania UE nie został jeszcze zaktualizowany od czasu przedstawienia go w 2018 r. Niektóre działania są na przykład związane wyłącznie z minionymi już wydarzeniami – wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. lub Tygodniem Umiejętności Korzystania z Mediów w 2019 r. Zjawisko dezinformacji stale się zmienia. Stosowane taktyki, technologie wykorzystywane w kampaniach dezinformacyjnych oraz zaangażowane podmioty podlegają ciągłym zmianom¹⁵.

¹⁵ „Automated tackling of disinformation”, badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), marzec 2019 r.

Również Rada podkreśliła potrzebę regularnego przeglądu i aktualizacji planu (zob. pkt 10).

42 Chociaż komunikat w sprawie dezinformacji wokół COVID-19 (czerwiec 2020 r.), europejski plan działania na rzecz demokracji oraz wnioski dotyczący aktu o usługach cyfrowych rozszerzają niektóre działania pierwotnie określone w planie działania UE, nie można uznać tych dokumentów za jego kompleksową aktualizację. Ponadto prowadzenie działań zmierzających do osiągnięcia podobnych celów w ramach różnych planów działania i inicjatyw komplikuje proces koordynacji, zwiększając ryzyko braku skuteczności.

Realizacja planu działania UE przebiega zasadniczo zgodnie z zamierzeniami, odnotowano jednak szereg niedociągnięć

43 Niniejsza sekcja zawiera ocenę realizacji działań w ramach każdego z czterech filarów planu działania UE oraz ocenę zakresu, w jakim działania te poprawiły sposób zwalczania dezinformacji przez UE.

Grupy zadaniowe ds. komunikacji strategicznej odgrywają istotną rolę, ale nie dysponują odpowiednią liczbą pracowników ani wystarczającymi środkami finansowymi, aby radzić sobie z pojawiającymi się zagrożeniami

44 W ramach badania I filaru planu działania UE Trybunał przeanalizował grupy zadaniowe StratCom ESDZ. Trybunał przyjrzał się ich mandatowi i ustalił, czy dysponują one odpowiednią liczbą pracowników i wystarczającymi środkami finansowymi. W tym kontekście Trybunał zbadał również rolę i pozycję EUvsDisinfo, unijnego projektu przewodniego w zakresie zwalczania dezinformacji.

Mandaty grup zadaniowych StratCom nie obejmują w wystarczającym stopniu wszystkich rodzajów podmiotów szerzących dezinformację

45 Poza poprawą zdolności UE do prognozowania i reagowania na zewnętrzne działania dezinformacyjne (mandaty grup zadaniowych StratCom nie obejmują dezinformacji generowanej w obrębie UE) grupy zadaniowe StratCom w znacznym stopniu przyczyniły się do skutecznej komunikacji i promowania polityki UE w sąsiednich regionach.

46 Mandaty trzech grup zadaniowych StratCom (East, Western Balkans i South) wynikają z szeregu konkluzji Rady, przy czym różnią się one pod względem zakresu zadań i ukierunkowania. Na przykład mandat grupy zadaniowej East StratCom obejmuje w szczególności zadanie „unieszkodliwiania prowadzonych przez Rosję kampanii dezinformacyjnych”¹⁶. Mandat grupy zadaniowej East StratCom został określony w odniesieniu do jednego, zewnętrznego, działającego w złej wierze podmiotu, a nie w celu ochrony Europy przed dezinformacją niezależnie od jej źródła.

47 Inaczej było w przypadku dwóch pozostałych grup zadaniowych StratCom, których pierwotnym celem było zintensyfikowanie działań komunikacyjnych w odnośnych regionach. Grupę zadaniową South StratCom utworzono w celu objęcia działaniami południowego sąsiedztwa UE i regionu Zatoki Perskiej, natomiast grupę zadaniową Western Balkans StratCom utworzono w celu poprawy komunikacji strategicznej w regionie Bałkanów Zachodnich. Przed konkluzjami Rady¹⁷ z grudnia 2019 r. zwalczanie dezinformacji nie było głównym priorytetem żadnej z grup zadaniowych. Jedynie grupie zadaniowej East StratCom wyznaczono wyraźny cel wzmocnienia zdolności do prognozowania i zwalczania dezinformacji. W **tabeli 2** poniżej przedstawiono cele każdej grupy zadaniowej StratCom w momencie przeprowadzania kontroli.

¹⁶ Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie stosunków zewnętrznych (19 marca 2015 r.), dokument Rady – EUCO 11/15.

¹⁷ Konkluzje Rady w sprawie dodatkowych wysiłków na rzecz zwiększenia odporności i zwalczania zagrożeń hybrydowych (10 grudnia 2019 r.), dokument Rady 14972/19.

Tabela 2 – Porównanie celów grup zadaniowych StratCom

Grupa zadaniowa StratCom	East	Western Balkans	South
Cele	<ul style="list-style-type: none"> ○ Skuteczna komunikacja i promocja polityki UE wobec krajów Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina). ○ Wzmocnienie ogólnego otoczenia medialnego we wschodnim sąsiedztwie UE, w tym wspieranie wolności mediów i wzmocnianie niezależnych mediów. ○ Poprawa zdolności UE do prognozowania i reagowania na działania dezinformacyjne prowadzone przez Rosję oraz do radzenia sobie z nimi. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wzmocnienie komunikacji UE w regionie w celu wspierania polityki rozszerzenia UE oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia. ○ Przyczynianie się do rzeczowej debaty na temat UE i regionu, w tym przez przeciwdziałanie dezinformacji. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Skuteczna i strategiczna komunikacja i promowanie polityk UE. ○ Wypełnienie luki między działaniami politycznymi a komunikacyjnymi. ○ Wspieranie i promowanie wolności mediów w regionie. ○ Przeciwdziałanie błędnym wyobrażeniom na temat UE i dezinformacji w regionie.

Źródło: ESDZ.

48 Trzy grupy zadaniowe StratCom prowadzą działania dotyczące bardzo różnych regionów i zajmują się różnymi podmiotami szerzącymi dezinformację. Niemniej działania tych grup w zakresie monitorowania mediów koncentrują się w dużej mierze na rosyjskich mediach międzynarodowych, rosyjskich oficjalnych kanałach komunikacyjnych, mediach powielających narrację rosyjską bądź mediach nią inspirowanych lub przez nią napędzanych, działających w UE i jej sąsiedztwie. Tymczasem zgodnie z analizą ESDZ inne podmioty, takie jak Chiny, stały się w mniejszym lub większym stopniu nowym istotnym źródłem zagrożeń związanych z dezinformacją. Również nowa Komisja ds. Obcych Ingerencji w Procesy Demokratyczne w UE (INGE) utworzona w Parlamencie Europejskim odbyła

posiedzenia poświęcone tej kwestii, aby omówić potencjalne zagrożenia ze strony państw trzecich¹⁸.

49 Mandat grup zadaniowych StratCom jest mandatem politycznym, w którym nie określono konkretnie celów strategicznych i którego nie oparto na solidnych podstawach prawnych. W ramach działania 2 przewidzianego w planie działania Wysoki Przedstawiciel miał dokonać przeglądu mandatów grup zadaniowych South i Western Balkans StratCom (ale nie grupy zadaniowej East StratCom). Przegląd ten jednak nigdy nie został przeprowadzony. ESDZ uważa, że przyjęte w grudniu 2019 r. konkluzje Rady – z uwagi na zawarte w nich wyraźne stwierdzenie, że „do zadań wszystkich trzech grup zadaniowych powinno należeć stałe wykrywanie, analizowanie i unieszkodliwianie działań dezinformacyjnych”¹⁹ – stanowią wystarczającą podstawę do (ponownego) potwierdzenia mandatów tych grup. Rada zwróciła się również do ESDZ o dokonanie oceny potrzeb i możliwości rozszerzenia działalności na inne obszary geograficzne, co świadczy o tym, że istnieje poparcie polityczne dla rozszerzenia zakresu działania grup zadaniowych StratCom.

Grupy zadaniowe StratCom nie dysponują odrębnym i stabilnym źródłem finansowania

50 W momencie utworzenia w 2015 r. grupa zadaniowa East StratCom nie dysponowała żadnymi własnymi zasobami i była finansowana z wydatków administracyjnych ESDZ i Służby ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej Komisji. Dzięki planowi działania UE zwiększono środki finansowe dostępne dla grup zadaniowych StratCom działających w obrębie ESDZ. W rzeczywistości komunikacja strategiczna jest jedyną częścią planu działania, w przypadku której przeznaczony na nią budżet zwiększył się. Jak wynika z *rys. 2* powyżej, budżet przeznaczony na grupy zadaniowe StratCom i komunikację strategiczną wzrósł prawie czterokrotnie od czasu przyjęcia planu.

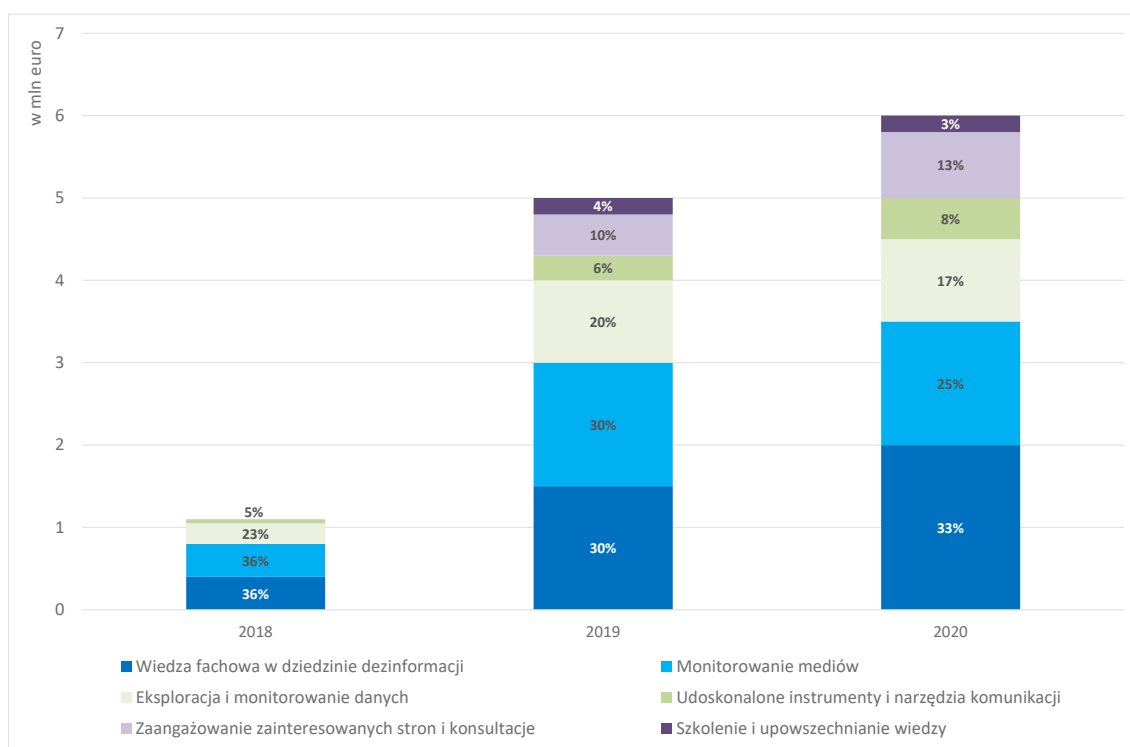
51 Mimo że dezinformacja nie jest jedynie zagrożeniem krótkoterminowym, grupy zadaniowe StratCom nie mają stałego źródła finansowania, co może zagrażać trwałości ich funkcjonowania. Na przykład znaczącym źródłem finansowania grup zadaniowych

¹⁸ Posiedzenie Parlamentu Europejskiego z 25 i 26 stycznia 2021 r. w sprawie ingerencji zagranicznych: Chiny, Iran, Indie, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie; posiedzenie Parlamentu Europejskiego z 1 lutego 2021 r. w sprawie ingerencji zagranicznych: Turcja i Rosja.

¹⁹ *Dodatkowe wysiłki na rzecz zwiększenia odporności i zwalczania zagrożeń hybrydowych* – konkluzje Rady (10 grudnia 2019 r.), dokument Rady 14972/19.

StratCom jest działaniem przygotowawcze Parlamentu Europejskiego o nazwie „StratCom Plus” (zob. [załącznik II](#)). Istotą działań przygotowawczych jest przygotowywanie nowych przedsięwzięć, takich jak strategie, prawodawstwo i programy. Na [rys. 3](#) zilustrowano, w jaki sposób dodatkowe fundusze zostały przeznaczone na poprawę poszczególnych zdolności.

Rys. 3 – Finansowanie w ramach działania przygotowawczego „StratCom Plus” różnych zdolności ESDZ w zakresie StratCom (lata 2018–2020)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych ESDZ.

52 Znaczenie finansowania i odpowiednich zasobów było wielokrotnie podkreślane²⁰, w tym przez Parlament Europejski²¹, państwa członkowskie²² i społeczeństwo obywatelskie²³. Zainteresowane strony różnią się jednak w swoich

²⁰ Konkluzje Rady z czerwca 2018 r. i konkluzje Rady z grudnia 2019 r. w sprawie dodatkowych wysiłków na rzecz zwiększenia odporności i zwalczania zagrożeń hybrydowych.

²¹ P8_TA(2019) 0187, P9_TA(2019) 0031.

²² Publikacja pt. „Information Manipulation: a Challenge for Our Democracies. A report by the Policy Planning Staff (CAPS, Ministry for Europe and Foreign Affairs) and the Institute for Strategic Research (IRSEM; Ministry of the Armed Forces)”, Francja, sierpień 2018 r.

²³ Na przykład „Democratic Defense against Disinformation”, Rada Atlantycka, luty 2018 r.; dokument programowy GMF nr 21, sierpień 2019 r.; „Winning the Information War”, CEPA, sierpień 2016 r.

opiniach co do tego, jak ukierunkować dostępne fundusze UE przeznaczone na walkę z dezinformacją. Z przeprowadzonych przez Trybunał wywiadów wynika, że niektóre państwa członkowskie uważają, iż należy położyć większy nacisk na analizowanie i monitorowanie tych źródeł i podmiotów, którym łatwiej jest przypisać szerzenie dezinformacji. Inne uważają z kolei, że należy przeznaczyć więcej środków na pozytywną komunikację.

Potrzeby kadrowe pozostają niezaspokojone

53 W planie działania UE przewidziano wzmocnienie kadr StratCom dzięki dodaniu 11 stanowisk przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, rekrutowanie w perspektywie średnioterminowej urzędników zatrudnionych na stałe oraz nowych pracowników w delegaturach UE, „aby osiągnąć całkowity wzrost liczby pracowników o 50–55 osób” do końca 2020 r. Plan rekrutacji został zrealizowany w trzech etapach: 1) przesunięcie pracowników kontraktowych w ramach ESDZ; 2) rekrutacja pracowników do zespołu StratCom; oraz 3) zwiększenie liczby pracowników w 27 delegaturach UE w krajach sąsiadujących z UE.

54 Nadal trwa proces rekrutacji i rozmieszczania personelu StratCom. W październiku 2020 r. zatrudniano 37 pracowników, a zatem nie osiągnięto jeszcze całkowitego wzrostu liczby pracowników do 50–55 osób zgodnie z planem działania UE. Jednym z powodów, dla których trudno było osiągnąć ten cel, jest fakt, że wielu pracowników StratCom jest oddelegowanych z Rady, Komisji i państw członkowskich, a niektórzy z nich zostali wycofani z oddelegowania.

55 Prawie wszystkie wzmocnienia kadrowe (w tym wszystkie przesunięcia) to pracownicy kontraktowi: ESDZ przyznała, że nie jest łatwo zatrudnić stałych urzędników posiadających niezbędną wiedzę fachową i umiejętności potrzebne do wykonywania wymaganych obowiązków. Jednakże maksymalny okres zatrudnienia pracowników kontraktowych – pomimo ich istotnego wkładu w prace Służby – wynosi sześć lat.

56 Inną grupą, która zapewnia istotną część zdolności StratCom, są oddelegowani eksperci krajowi. Wspierali oni przede wszystkim prace grupy zadaniowej East StratCom, a ostatnio także grupy Western Balkans StratCom. Oprócz korzyści dla ESDZ oddelegowanie przynosi korzyści państwom ojczystym pracowników, ponieważ umożliwia im uzyskanie dalszej wiedzy fachowej i stworzenie głębszych powiązań z ESDZ. Nadmierne poleganie na oddelegowaniu może jednak skutkować niepewną sytuacją kadrową i prowadzić do powtarzającej się utraty pamięci instytucjonalnej

i wiedzy fachowej z powodu częstej rotacji. Wszystkie te czynniki potencjalnie utrudniają budowanie tej pamięci instytucjonalnej i wiedzy.

57 W świetle pandemii COVID-19 i dodatkowego obciążenia pracą, jakie spowodowała ona dla grup zadaniowych, istnieje ryzyko, że ESDZ – przy obecnym podziale obowiązków i liczbie pracowników – nie będzie miała wystarczających możliwości, aby dotrzymać kroku nowym tendencjom i zmianom, takim jak nowo pojawiające się źródła zagrożeń oraz nowe strategie i taktyki dezinformacyjne. Ponadto wniosek Rady o zintensyfikowanie prac w zakresie komunikacji strategicznej w innych regionach (zob. pkt **10**) może dodatkowo nadwerżyć ograniczone zasoby kadrowe ESDZ.

58 Skuteczna analiza danych ma kluczowe znaczenie nie tylko dla monitorowania, wykrywania i analizowania dezinformacji, ale także jako podstawa solidnych, opartych na dowodach analiz strategicznych i kształtowania polityki. W momencie przeprowadzania niniejszej kontroli komórka ds. analizy danych w StratCom składała się z zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin analityków, którzy byli wspierani przez zewnętrznych wykonawców. Komórka ta, która rozpoczęła działalność w połowie 2019 r., wspiera prace grup zadaniowych StratCom i systemu wczesnego ostrzegania (RAS) w ramach II filaru planu działania UE. Jej analizy są w przeważającej mierze opracowywane na żądanie i doraźnie. Ponadto jej praca nie jest w sposób zorganizowany zintegrowana z pracą wszystkich grup zadaniowych StratCom. Chociaż poleganie na wykonawcach zewnętrznych może zapewnić elastyczność, zdolności wewnętrzne mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia newralgicznych analiz w krótkim czasie oraz dla budowania pamięci instytucjonalnej i wiedzy fachowej.

Mierzenie oddziaływania pracy grup zadaniowych StratCom pozostaje wyzwaniem

59 Największym wyzwaniem w komunikacji strategicznej pozostaje pomiar podatności na dezinformację i oddziaływania dezinformacji, a także wysiłki zmierzające do zrozumienia, analizy i reagowania na nią. Komisja wykorzystuje badania opinii publicznej jako jeden ze sposobów oceny skuteczności komunikacji strategicznej w wywieraniu wpływu na postrzeganie UE. Trudno jednak powiązać wyniki tego badania z działaniami UE.

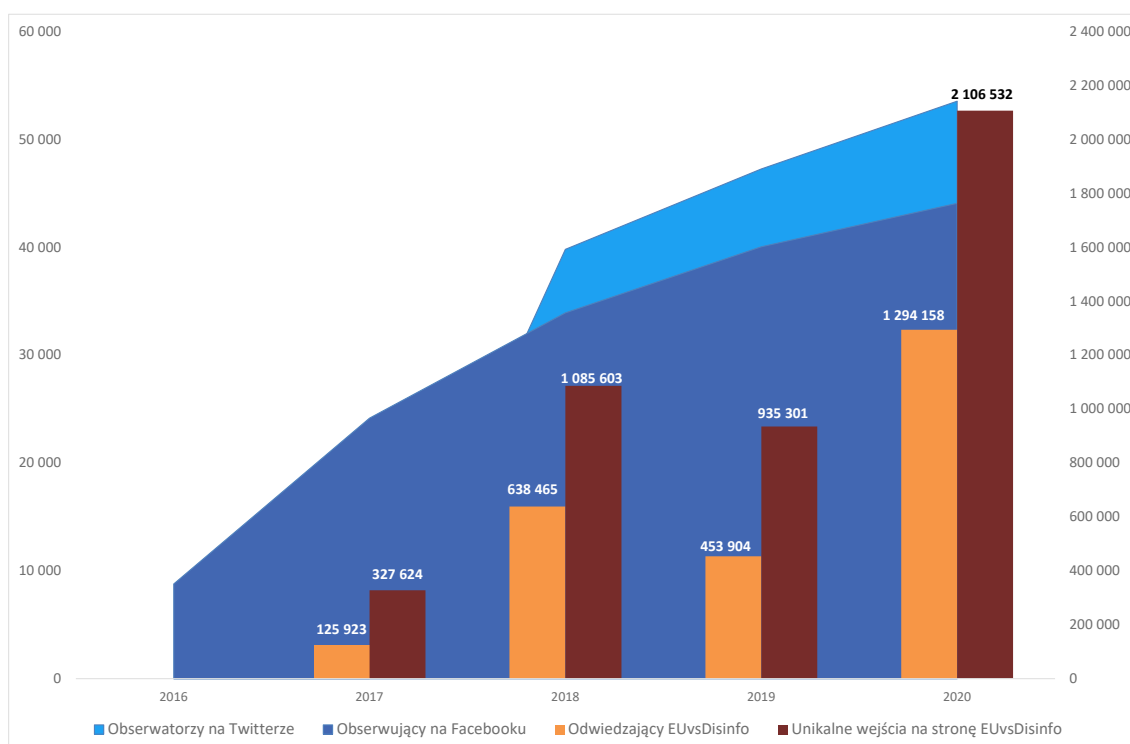
60 Grupy zadaniowe StratCom nie mierzyły w sposób kompleksowy oddziaływania swoich prac, z wyjątkiem oddziaływania kampanii informacyjnych. Ponadto żadna z nich nie posiadała mechanizmu oceny umożliwiającego ewaluację skuteczności i określenie obszarów wymagających poprawy.

Prowadzenie EUvsDisinfo przez ESDZ skutkuje niepewnością co do ostatecznego celu tego projektu

61 EUvsDisinfo jest najbardziej rozpoznawalnym projektem przewodnim w zakresie wysiłków UE na rzecz walki z dezinformacją oraz głównym owocem prac grupy zadaniowej East StratCom na rzecz przeciwdziałania dezinformacji. EUvsDisinfo dysponuje otwartą bazą danych z możliwością wyszukiwania, w której według stanu na dzień 1 października 2020 r. znajduje się ponad 9 700 przypadków dezinformacji. Kluczowe materiały na stronie EUvsDisinfo są publikowane w pięciu językach UE, pozostałe treści dostępne są tylko w języku angielskim i rosyjskim. Według ESDZ pierwotne skupienie się na rosyjskiej dezinformacji stanowiło podstawę wyjątkowego i pionierskiego podejścia; nie istnieją żadne porównywalne inicjatywy rządów państw członkowskich.

62 Od założenia w 2015 r. strona EUvsDisinfo systematycznie budowała widoczność w sieci (zob. [rys. 4](#) poniżej) dzięki katalogowaniu, analizowaniu i publikowaniu przykładów rosyjskiej dezinformacji. Wiele zainteresowanych stron potwierdziło, że EUvsDisinfo odegrało zasadniczą rolę w podnoszeniu świadomości i wpływaniu na postrzeganie zagrożenia ze strony rosyjskiej dezinformacji dla UE i jej państw członkowskich.

Rys. 4 – EUvsDisinfo – liczba odwiedzających, unikalnych odsłon oraz obserwujących na Twitterze i Facebooku



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji ESDZ.

63 Strona EUvsDisinfo spotkała się jednak w przeszłości również z krytyką. Na przykład w 2018 r. została oceniona przez parlament Niderlandów²⁴ za błędne przypisanie rosyjskiej dezinformacji niderlandzkiej publikacji krajowej. Co więcej, niektóre przypadki publikowane na EUvsDisinfo nie stanowią zagrożenia dla demokracji UE.

64 W dalszej perspektywie przyszła rola i misja EUvsDisinfo są niejasne, poza przedstawianiem kolejnych przykładów rosyjskiej dezinformacji – zagrożenia, które jest obecnie dobrze ugruntowane i uznane. Pomimo zapewnień ESDZ, że strona EUvsDisinfo jest niezależna i nie reprezentuje oficjalnego stanowiska UE, umiejscowienie strony w strukturach organizacyjnych ESDZ podaje tę niezależność w wątpliwość. Nasuwa się pytanie, czy taki instrument powinien być prowadzony przez organ publiczny (taki jak ESDZ), czy też powinna za niego odpowiadać organizacja społeczeństwa obywatelskiego.

System wczesnego ostrzegania pozwolił połączyć wysiłki państw członkowskich, ale nie wykorzystano w pełni jego potencjału

65 Ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania jest kluczowym działaniem w ramach filaru II planu działania UE (działanie 3). Zgodnie z planem „pierwsze godziny po wprowadzeniu dezinformacji są kluczowe dla jej wykrycia i analizy oraz reakcji na nią”. System wczesnego ostrzegania został utworzony w marcu 2019 r. – w terminie określonym w planie. System składa się z dwóch kluczowych elementów: sieci krajowych punktów kontaktowych oraz platformy internetowej mającej na celu „wydawanie ostrzeżeń o kampaniach dezinformacyjnych w czasie rzeczywistym za pośrednictwem specjalnej infrastruktury technicznej”, co ułatwi „wymianę danych i ocenę, umożliwi wspólną orientację sytuacyjną, skoordynowane przydzielanie zadań i reagowanie oraz zapewni efektywne gospodarowanie czasem i zasobami”²⁵. ESDZ świadczy usługi sekretariatu dla systemu wczesnego ostrzegania i prowadzi stronę internetową.

²⁴ Officiele bekendmakingen.

²⁵ Zakres zadań systemu wczesnego ostrzegania.

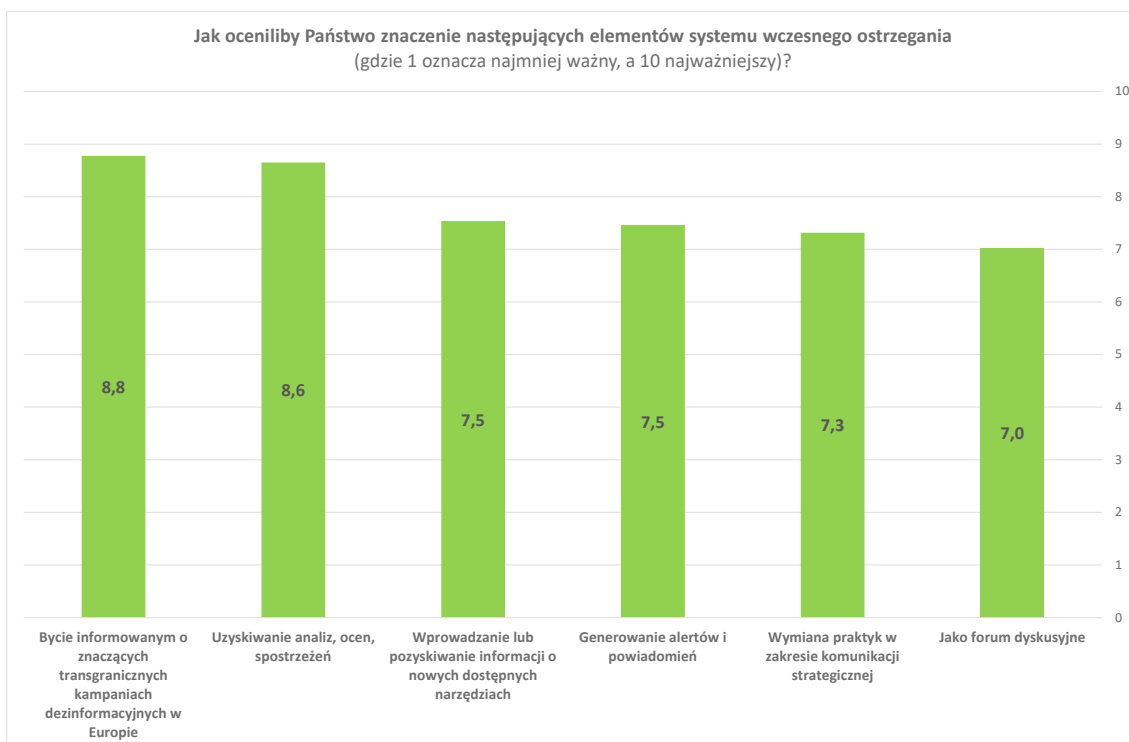
Chociaż system wczesnego ostrzegania jest przydatnym narzędziem wymiany informacji, w momencie przeprowadzania kontroli nie wydawał jeszcze ostrzeżeń i nie był wykorzystywany do koordynowania wspólnych działań

66 Aby działać skutecznie, system wczesnego ostrzegania musi być w stanie wydawać ostrzeżenia w odpowiednim czasie, koordynować wspólne przypisywanie sprawców do zdarzeń i reagowanie oraz ułatwiać wymianę informacji między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Trybunał zbadał, czy system wczesnego ostrzegania został uruchomiony przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., zgodnie z założeniami planu działania UE. Oceniał także aktywność systemu i poziom zaangażowania jego uczestników.

67 Trybunał ustalił, że system wczesnego ostrzegania został szybko utworzony w marcu 2019 r., jak przewidziano w planie działania UE. System pozwolił połączyć wysiłki państw członkowskich i instytucji UE oraz ułatwić wymianę informacji, ale w momencie przeprowadzania kontroli nie generował ostrzeżeń i nie zapewniał koordynacji wspólnego przypisywania sprawców do zdarzeń i reagowania na nie, jak początkowo zakładano.

68 Większość zainteresowanych stron, z którymi Trybunał konsultował się podczas kontroli, pozytywnie oceniła system wczesnego ostrzegania. Według nich wypełnia on poważną lukę w ekosystemie przeciwdziałania dezinformacji dzięki tworzeniu społeczności branżowej. Potwierdziło to również badanie przeprowadzone przez Trybunał wśród państw członkowskich: system wczesnego ostrzegania umożliwia im wymianę informacji, uzyskanie nowych pogłębionych analiz i wzajemne wzmocnienie zdolności. Na [rys. 5](#) poniżej przedstawiono aspekty najbardziej cenione przez krajowe punkty kontaktowe systemu wczesnego ostrzegania.

Rys. 5 – Ocena znaczenia elementów systemu wczesnego ostrzegania dokonana przez państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

69 Pomimo tej pozytywnej opinii o systemie wczesnego ostrzegania jako narzędziu wymiany informacji Trybunał nie znalazł dowodów na to, że informacje wymieniane w ramach systemu przyniosły jakiegokolwiek istotne zmiany w polityce na szczeblu państw członkowskich. Zbudowanie wspólnej świadomości sytuacyjnej pozostaje w przypadku systemu wczesnego ostrzegania procesem niezakończonym. Przedsięwzięcie to utrudnia brak zharmonizowanych i spójnych definicji (np. definicji samego terminu „dezinformacja” oraz odmienne poglądy na temat jej źródeł, stosownych reakcji, poziomów gotowości itp.) oraz brak wspólnej oceny ryzyka.

70 W momencie uruchomienia systemu wczesnego ostrzegania za jego główny cel uznano przekazywanie w czasie rzeczywistym ostrzeżeń umożliwiających szybkie reagowanie na kampanie dezinformacyjne, co było podyktowane pilnymi potrzebami związanymi ze zbliżaniem się wyborów do Parlamentu Europejskiego. Dla zespołu StratCom głównym celem było tymczasem zgromadzenie specjalistów i stworzenie społeczności, ponieważ wcześniej w UE nie istniał taki mechanizm. Istnienie tak rozbieżnych pobudek utrudniło zainteresowanym stronom i szerszej opinii publicznej zrozumienie, jak funkcjonuje system wczesnego ostrzegania.

71 Opracowano mechanizm ostrzegania, który może być wykorzystywany w wyjątkowo pilnych przypadkach, ale w momencie przeprowadzania kontroli nie został on jeszcze uruchomiony. Próg uruchomienia systemu ostrzegania określono w kategoriach jakościowych – kampania dezinformacyjna, która ma „znaczące oddziaływanie transnarodowe” (tj. ukierunkowany atak na kilka krajów). Ocena ilościowa tego kryterium progowego nie jest jednak możliwa.

72 System wczesnego ostrzegania został stworzony, aby – obok funkcji ostrzegania – pomóc w przypisywaniu określonych źródeł do ataków dezinformacyjnych i promować skoordynowaną reakcję. Zdolność koordynacyjna systemu wczesnego ostrzegania nie została jednak sprawdzona.

Za aktywność i zaangażowanie w systemie wczesnego ostrzegania odpowiada względnie niewielka liczba państw członkowskich

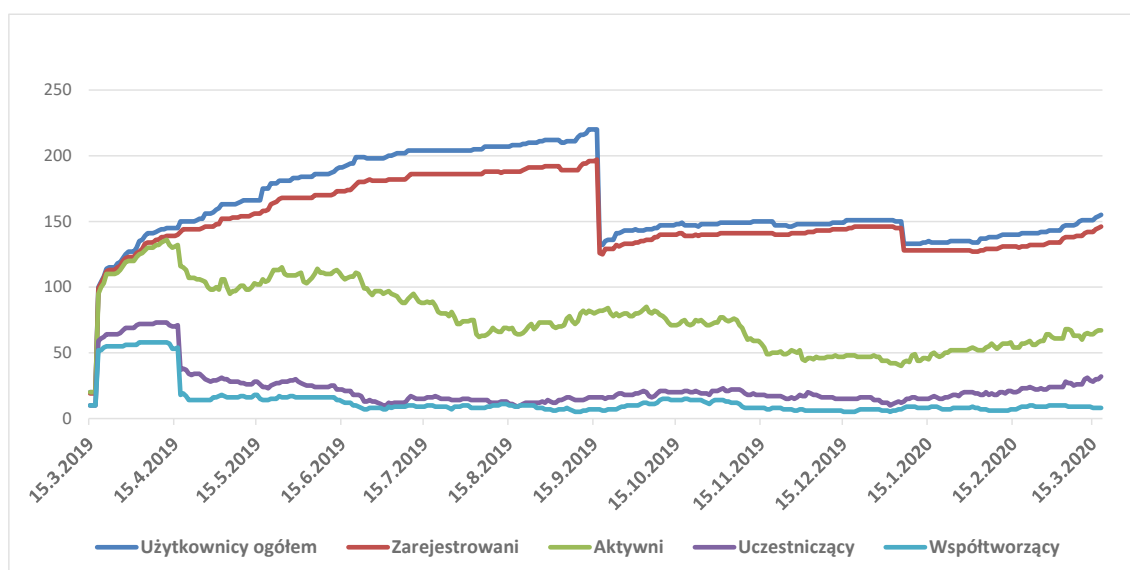
73 W skład systemu wczesnego ostrzegania wchodzi punkty kontaktowe państw członkowskich, Centrum Analiz Wywiadowczych ESDZ, Komisja Europejska (w szczególności DG CNECT, DG JUST i DG COMM), Parlament Europejski i Sekretariat Generalny Rady. W systemie wczesnego ostrzegania uczestniczą przedstawiciele NATO i mechanizmu szybkiego reagowania G7. Podczas spotkań systemu obecni są również niekiedy eksperci zewnętrzni, w tym przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i platform internetowych. Zasadniczo spotkania krajowych punktów kontaktowych odbywają się co kwartał, ale poziom zaangażowania poszczególnych państw członkowskich jest różny. Za większą część działalności odpowiada jedna trzecia państw członkowskich, które uczestniczą w spotkaniach bardziej regularnie i są bardziej aktywne.

Najnowsze statystyki wskazują na tendencję spadkową w poziomach aktywności

74 Statystyki generowane przez platformę wskazują na kilka tendencji. Po pierwsze, aktywność jest napędzana przez niewielką liczbę kluczowych użytkowników, podczas gdy inni użytkownicy są znacznie bardziej bierni. Po drugie, od momentu uruchomienia systemu poziom aktywności osiągnął szczyt w okolicach dwóch zasadniczych wydarzeń – wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz pierwszych tygodni po wprowadzeniu powszechnych ograniczeń w przemieszczaniu się i kontaktach w połowie marca 2020 r. Jednak w przypadku tego ostatniego wydarzenia aktywność od tego czasu spadła i ustabilizowała się pod koniec sierpnia 2020 r. na wysokości około połowy poziomów z maja.

75 Najnowsze statystyki wskazują na tendencję spadkową w poziomach aktywności. Na przykład średnia dzienna liczba odsłon – nawet w tych częściach systemu wczesnego ostrzegania, które koncentrują się na dezinformacji wokół COVID-19 – spadła, jak pokazano poniżej na *rys. 6*. Ponadto liczba aktywnie zaangażowanych użytkowników systematycznie spada od czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego pod koniec maja 2019 r. Chociaż wskaźniki te nie przedstawiają pełnego obrazu, wyraźnie wskazują, że nie wykorzystuje się w pełni potencjału platformy.

Rys. 6 – Średnia liczba użytkowników systemu wczesnego ostrzegania od marca 2019 r. do marca 2020 r.



Źródło: StratCom ESDZ. Dwukrotny spadek liczby użytkowników jest rezultatem wprowadzonej w sierpniu polityki dezaktywacji kont użytkowników, którzy nie byli aktywni przez okres dłuższy niż trzy miesiące.

Współpraca z platformami internetowymi i istniejącymi sieciami jest w dużej mierze nieformalna

76 Zgodnie z planem działania UE platformy internetowe powinny współpracować z punktami kontaktowymi systemu wczesnego ostrzegania, w szczególności w okresach wyborczych, w celu dostarczania adekwatnych i aktualnych informacji. Nie istnieje jednak protokół ustanawiający współpracę między systemem wczesnego ostrzegania a platformami internetowymi, a ponieważ zespół StratCom nie monitoruje liczby sygnalizowanych spraw, nie jest możliwa ocena wyników systemu wczesnego ostrzegania w tej dziedzinie.

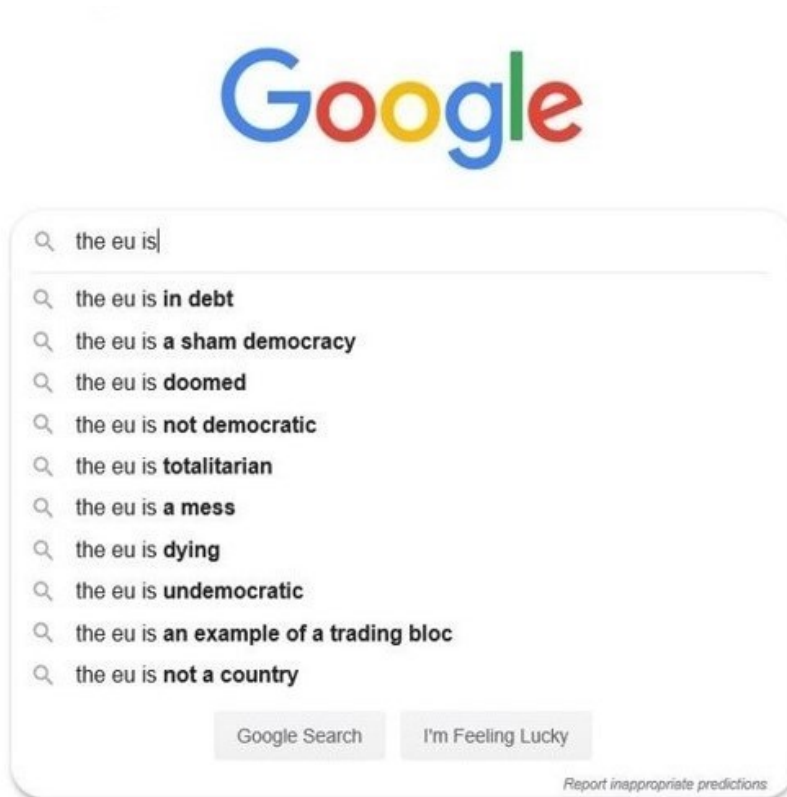
Kodeks postępowania sprawił, że platformy internetowe podjęły się przeciwdziałania dezinformacji, nie zapewnił jednak rozliczalności

77 Jednym z głównych powodów, dla których dezinformacja jest tak dotkliwym problemem, jest powszechne korzystanie z internetu, połączone z pojawieniem się nowych technologii i coraz częstszym korzystaniem z platform internetowych w celu uzyskania dostępu do informacji. To znacznie ułatwia tworzenie, wzmacnianie i rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji. Według indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego w 2020 r. 85% obywateli UE było użytkownikami internetu. Większość platform zarabia na swoich usługach dzięki przetwarzaniu danych osobowych (głównie w ramach stosowanych modeli działalności reklamowej). Tendencja ta stworzyła podatny grunt również dla podmiotów szerzących dezinformację, pozwalając im lepiej ukierunkować działania.

78 W przypadku platform internetowych dezinformacja szerzy się głównie w wyniku udostępniania przez użytkowników fałszywych informacji, które mogą być następnie promowane przez algorytmy platform, nadające priorytet wyświetlaniu określonych treści. Algorytmy te są napędzane przez model biznesowy platform internetowych, w ramach którego uprzywilejowuje się spersonalizowane i popularne treści, ponieważ jest bardziej prawdopodobne, że przyciągną one uwagę. Dezinformacja wpływa również na wyniki wyszukiwania w sieci, co dodatkowo utrudnia użytkownikom znalezienie i przeczytanie wiarygodnych informacji online²⁶. Na *ilustracji 1* poniżej pokazano przykład dostarczonych przez platformę internetową przewidywanych rozwinięć wyszukiwanego hasła „UE jest”, z których prawie wszystkie są negatywne.

²⁶ „Automated tackling of disinformation”, badanie Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), marzec 2019 r.

Ilustracja 1 – Pochodzący z platformy internetowej przykład przewidywanych rozwinięć wyszukiwanego hasła „UE jest”



Źródło: wykonane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy rzeczywiste wyszukiwanie w internecie z dnia 18 października 2019 r. o godz. 11.55 (GMT +1).
Google jest znakiem towarowym przedsiębiorstwa Google LLC.

79 Fałszywe konta, trolle internetowe i złośliwe boty również przyczyniają się do rozpowszechniania nieprawdziwych informacji.

Kodeks postępowania ustanawia ramy dla relacji Komisji z platformami mediów społecznościowych

80 Po opublikowaniu komunikatu w kwietniu 2018 r. i wniosków grupy ekspertów wysokiego szczebla Komisja postanowiła nawiązać dialog z platformami internetowymi i innymi stowarzyszeniami branżowymi na temat dezinformacji. Doprowadziło to do stworzenia kodeksu postępowania (zob. [załącznik V](#)), w którym przyjęto podejście dobrowolne oparte na samoregulacji sygnatariuszy. Kodeks został podpisany w październiku 2018 r., za następnie włączony do planu działania UE w ramach filaru III. Obecnie podpisało się pod nim 16 sygnatariuszy.

81 W kodeksie postępowania zobowiązano platformy internetowe i stowarzyszenia branżowe reprezentujące sektor reklamy do przedkładania Komisji Europejskiej sprawozdań przedstawiających aktualną sytuację dotyczącą działań podjętych w celu

wypełnienia zobowiązań podjętych przez sygnatariuszy. Działania te obejmowały zarówno zapewnienie przejrzystości reklam politycznych, jak i likwidację fałszywych kont oraz uniemożliwienie zarabiania pieniędzy osobom szerzącym dezinformację. Komisja ściśle monitorowała wypełnianie tych zobowiązań.

82 Większość zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono wywiady podczas kontroli, podkreśliła, że zaangażowanie Komisji w kontakty z platformami internetowymi było bezprecedensową i konieczną inicjatywą. Wiele osób spoza UE, z którymi Trybunał się konsultował, uważnie obserwuje wysiłki Komisji. Postrzegają one UE jako pierwszego globalnego gracza próbującego osiągnąć delikatną równowagę pomiędzy ochroną wolności słowa a ograniczeniem szerzenia szkodliwej dezinformacji.

83 Kodeks postępowania zapewnił Komisji ramy dla interakcji z platformami mediów społecznościowych przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r., a następnie podczas pandemii COVID-19 w celu złagodzenia negatywnych skutków związanej z nią „infodemii”. W **ramce 1** przedstawiono podejmowane za pomocą kodeksu postępowania wysiłki UE na rzecz ograniczenia dezinformacji związanej z COVID-19 (zob. też **załącznik VI**).

Ramka 1

Wysiłki UE na rzecz ograniczenia infodemii wokół COVID-19 podejmowane za pomocą kodeksu postępowania

W marcu 2020 r., kiedy skutki pandemii COVID-19 stały się bardziej widoczne, odbyły się spotkania między Komisją a platformami mediów społecznościowych. Komisja zwróciła się do platform o zwiększenie widoczności informacji pochodzących z wiarygodnych źródeł oraz o usunięcie reklam wprowadzających w błąd.

W czerwcu 2020 r. instytucje europejskie opublikowały wspólny komunikat pt. „Walka z dezinformacją wokół COVID-19 – dajemy dojsć do głosu faktom”. W komunikacie podkreślono rolę planu działania UE.

Sygnatariusze kodeksu postępowania przedstawili swoje działania w specjalnych sprawozdaniach, które zostały opublikowane we wrześniu²⁷ i październiku

²⁷ Strona pn. „First baseline reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme”.

2020 r.²⁸ Poniżej Trybunał przedstawia kilka przykładów takich działań, zaczerpniętych ze sprawozdań platform:

- o Google zablokował lub usunął ponad 82,5 mln reklam związanych z COVID-19 w ciągu pierwszych ośmiu miesięcy 2020 r., a w samym sierpniu 2020 r. usługa Microsoft Advertising uniemożliwiła użytkownikom na rynkach europejskich wyświetlenie 1 165 481 reklam związanych z COVID-19.
- o W sierpniu 2020 r. ponad 4 mln użytkowników z UE odwiedziło wiarygodne źródła informacji na temat COVID-19 po wpisaniu zapytań w wyszukiwarce Microsoftu Bing. Facebook i Instagram poinformowały, że w lipcu ponad 13 mln użytkowników z UE odwiedziło stworzone przez te spółki „centrum informacji” na temat COVID-19. W sierpniu 2020 r. liczba ta wyniosła 14 mln.
- o W lipcu Facebook wyświetlił ostrzeżenia o wprowadzających w błąd informacjach powiązane z weryfikacjami informacji dotyczących COVID-19 przy ponad 4,1 mln elementów treści w UE. W sierpniu wyświetlono 4,6 mln takich ostrzeżeń.

Platformy stosują różne polityki moderacji. Ich sprawozdania mają różne formaty, a dane są trudne do porównania, ponieważ przedsiębiorstwa stosują różną terminologię. Facebook analizuje „skoordynowane zachowania nieautentyczne” i „operacje wywierania wpływu”, podczas gdy Twitter zgłasza „zachowania manipulacyjne”. Google i Microsoft zgłosiły usunięcie milionów reklam, natomiast Twitter stwierdził, że nie znalazł ani jednego promowanego tweeta zawierającego dezinformację. Pomimo tych rozbieżności Komisja uznała, że sprawozdania zasadniczo zapewniają dobry przegląd działań podjętych przez platformy w celu przeciwdziałania dezinformacji wokół COVID-19.

Ocena kodeksu postępowania ujawniła ograniczenia w wymogach dotyczących sprawozdawczości

84 Kodeks postępowania oceniono w ramach szeregu przeglądów i ocen. Ujawniły one kilka niedociągnięć co do sposobu, w jaki Komisja ustanowiła wymogi sprawozdawcze dla sygnatariuszy kodeksu (zob. [ramka 2](#)). Oceny te nie doprowadziły do żadnych zmian w kodeksie postępowania.

²⁸ Strona pn. „Second set of reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme”.

Ramka 2

Oceny kodeksu postępowania

Wstępna ocena kodeksu postępowania – przed jego podpisaniem – została przeprowadzona w dniu 24 września 2018 r. przez grupę konsultacyjną wielostronnego forum na temat dezinformacji²⁹. Stwierdzono w niej, że: „[...] »kodeks postępowania«, przedstawiony przez grupę roboczą, nie zawiera wspólnego podejścia, jasnych i istotnych zobowiązań, wymiernych celów ani kluczowych wskaźników efektywności, a zatem nie ma możliwości monitorowania postępów, ani narzędzia zgodności lub egzekwowania: nie jest to w żadnym wypadku samoregulacja, a zatem platformy, pomimo swoich wysiłków, nie opracowały żadnego kodeksu postępowania”. Niektóre elementy tej opinii są nadal aktualne i zostały uwzględnione w kolejnych ocenach i ewaluacji kodeksu.

W kwietniu 2020 r. europejska grupa regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA) przedstawiła opinię na temat kodeksu postępowania³⁰. W opinii wskazano trzy główne uchybienia:

- brak przejrzystości w sposobie wdrażania kodeksu postępowania przez sygnatariuszy;
- działania przewidziane w kodeksie postępowania są zbyt ogólne pod względem treści i struktury;
- ograniczona liczba sygnatariuszy kodeksu.

Komisja zakończyła własną ocenę kodeksu w maju 2020 r. Ogólny wniosek z oceny był taki, że kodeks postępowania przyniósł pozytywne rezultaty³¹.

W sprawozdaniu podkreślono, że w kodeksie stworzono wspólne ramy i usprawniono współpracę między decydentami politycznymi a sygnatariuszami. Główne uchybienia, które zidentyfikowano, to:

- jego samoregulacyjny charakter;
- brak jednolitości wdrażania (nierównomierny postęp w monitorowaniu);
- brak jasności co do jego zakresu i niektórych kluczowych pojęć.

Wbrew początkowym uzgodnieniom sami sygnatariusze nie zdołali przygotować rocznego przeglądu kodeksu postępowania. Sygnatariusze nie mają wspólnego przedstawiciela, dlatego koordynacja jest czasochłonna i nieformalna, a osiągnięcie konsensusu w sprawie autorów i sposobu przeprowadzenia tego rocznego przeglądu okazało się trudne.

We wrześniu 2020 r. Komisja przedstawiła dokument roboczy służb Komisji³² podsumowujący wszystkie dotychczasowe oceny kodeksu postępowania. W dokumencie uznano, że „nadal trudno jest dokładnie ocenić terminowość,

kompleksowość i wpływ działań platform”. Komisja stwierdziła również potrzebę opracowania „wspólnych definicji, jaśniejszych procedur, bardziej precyzyjnych i kompleksowych zobowiązań, jak również przejrzystych kluczowych wskaźników efektywności i odpowiedniego monitorowania”.

85 Wyniki prac Trybunału potwierdzają, że sprawozdawczość sygnatariuszy różni się w zależności od ich poziomu zaangażowania oraz od tego, czy są platformą internetową czy stowarzyszeniem branżowym. Ponadto sprawozdania platform internetowych nie zawsze są porównywalne, a długość tych dokumentów jest bardzo zróżnicowana.

86 Różnice pomiędzy sygnatariuszami kodeksu postępowania okazały się również problemem przy ustalaniu ogólnych kluczowych wskaźników efektywności. Wskaźniki te umożliwiły monitorowanie działań niektórych sygnatariuszy, ale nie wszystkich. Na przykład pod pozycją „Integralność usług” Komisja zaproponowała wskaźnik „Liczba postów, zdjęć, filmów lub komentarzy, wobec których podjęto działania w związku z naruszeniem polityki platformy dotyczącej niewłaściwego wykorzystania automatycznych botów”. Ten wskaźnik produktu jest istotny jedynie dla określonych platform internetowych.

87 Jak wynika z przeprowadzonej przez Komisję analizy sprawozdań sygnatariuszy kodeksu postępowania, przedstawione dotychczas wskaźniki odpowiadają jedynie wskaźnikom produktu. Na przykład platformy zgłosiły, że odrzuciły reklamy lub usunęły szereg kont lub wiadomości, które były nośnikami dezinformacji w kontekście COVID-19 (zob. również [ramka 1](#)). Jeśli te zgłoszone informacje nie są podane w kontekście (tj. przez porównanie ich w czasie z danymi wyjściowymi i innymi istotnymi informacjami takimi jak ogólna liczba utworzonych kont), a Komisja nie może zweryfikować ich poprawności, ich przydatność jest ograniczona.

88 Ocena kodeksu postępowania przeprowadzona w imieniu Komisji dotyczy nie tylko obecnego stanu sprawozdawczości, ale również zawiera zalecenia dotyczące

²⁹ Strona pn. „[Multi-stakeholder forum on disinformation](#)”.

³⁰ Sprawozdanie pt. „[ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice](#)”.

³¹ [Przeprowadzona przez Komisję ocena kodeksu postępowania](#).

³² Dokument pt. „[Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement](#)”.

ewentualnych wskaźników pomiarowych na przyszłość. W dokumencie proponuje się dwa poziomy wskaźników:

- (i) wskaźniki o charakterze strukturalnym dla kodeksu jako całości, mierzące ogólne wyniki, szerzenie dezinformacji w internecie oraz ogólne oddziaływanie kodeksu. Pomagają one monitorować, na poziomie ogólnym, czy dezinformacja wzrasta, utrzymuje się na stałym poziomie, czy maleje;
- (ii) dostosowane wskaźniki na szczeblu określonych usług, z podziałem na filary, w celu zmierzenia rezultatów, jakie uzyskały poszczególne platformy sygnatariusze w zwalczaniu dezinformacji.

W momencie przeprowadzania kontroli Komisja nie dostarczyła sygnatariuszom żadnego nowego wzoru sprawozdania ani bardziej adekwatnych nowych wskaźników.

89 Opisane powyżej problemy pokazują, że platformy internetowe nie ponoszą odpowiedzialności za swoje działania i rolę, którą odgrywają w aktywnym zwalczaniu dezinformacji.

Brak spójnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów i fragmentacja prowadzonych działań UE osłabia ich oddziaływanie

90 W ramach filaru IV planu działania UE skoncentrowano się na podnoszeniu świadomości i wzmacnianiu odporności społeczeństwa na dezinformację. Jego celem jest usprawnienie działań w zakresie umiejętności korzystania z mediów, takich jak Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów 2019, oraz wspieranie niezależnych mediów i dziennikarzy śledczych. W ramach tego filaru skierowano również do państw członkowskich apel o szybkie wdrożenie przepisów dotyczących umiejętności korzystania z mediów zawartych w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych oraz o utworzenie multidyscyplinarnych zespołów niezależnych weryfikatorów informacji w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.

91 Umiejętność korzystania z mediów oznacza umiejętności, wiedzę i rozumienie, które pozwalają obywatelom skutecznie i bezpiecznie korzystać z mediów oraz wyposażają ich w umiejętności krytycznego myślenia potrzebne do dokonywania ocen, analizowania złożonych realiów i odróżniania opinii od faktów³³. Odpowiedzialność za kształtowanie umiejętności korzystania z mediów – która to kwestia leży na styku polityki edukacyjnej i agendy cyfrowej UE – spoczywa na państwach członkowskich.

³³ Dyrektywa (UE) 2018/1808 o audiowizualnych usługach medialnych.

Rolą Komisji jest ułatwianie współpracy i wspieranie postępów w tej dziedzinie. Dezinformacja nie zna jednak granic, dlatego ważne jest opracowanie wspólnych narzędzi i wymiana najlepszych praktyk na szczeblu UE.

92 Aby ocenić działania w ramach tego filaru, Trybunał przeanalizował wydarzenie, jakim był Europejski Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów w 2019 r., oraz sprawdził, czy opracowano dobrze zdefiniowaną strategię dla różnych inicjatyw w tym obszarze. Trybunał dokonał przeglądu sprawozdania Komisji na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.³⁴ i ocenił 20 projektów bezpośrednio związanych z umiejętnością korzystania z mediów i zwalczaniem dezinformacji.

93 W sprawozdaniu Komisji na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. stwierdzono, że „choć [...] działania manipulacyjne często dotyczyły delikatnych tematów politycznych i były ukierunkowane na odbiorców w UE przed wyborami, nie wykryto jak dotąd żadnych niejawnych działań na dużą skalę mających na celu ingerencję w wybory w 2019 r.”.

Nie wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w równej mierze w Europejskim Tygodniu Umiejętności Korzystania z Mediów

94 Europejski Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów to seria działań mających na celu podniesienie świadomości na temat umiejętności korzystania z mediów w całej UE (zob. [ramka 3](#)). Nie jest jednak jasne, w jaki sposób odzwierciedla on spójną strategię UE w zakresie umiejętności korzystania z mediów. Choć wydarzenie to obejmuje szereg debat na wysokim szczeblu, służy głównie do zwiększenia widoczności niektórych konkretnych inicjatyw podejmowanych przez UE i państwa członkowskie. Edycja 2020 miała być zorganizowana wspólnie przez Komisję i Radę, co mogło dodatkowo pobudzić państwa członkowskie do działania i uczestnictwa. Wydarzenie zostało jednak odwołane z powodu pandemii COVID-19.

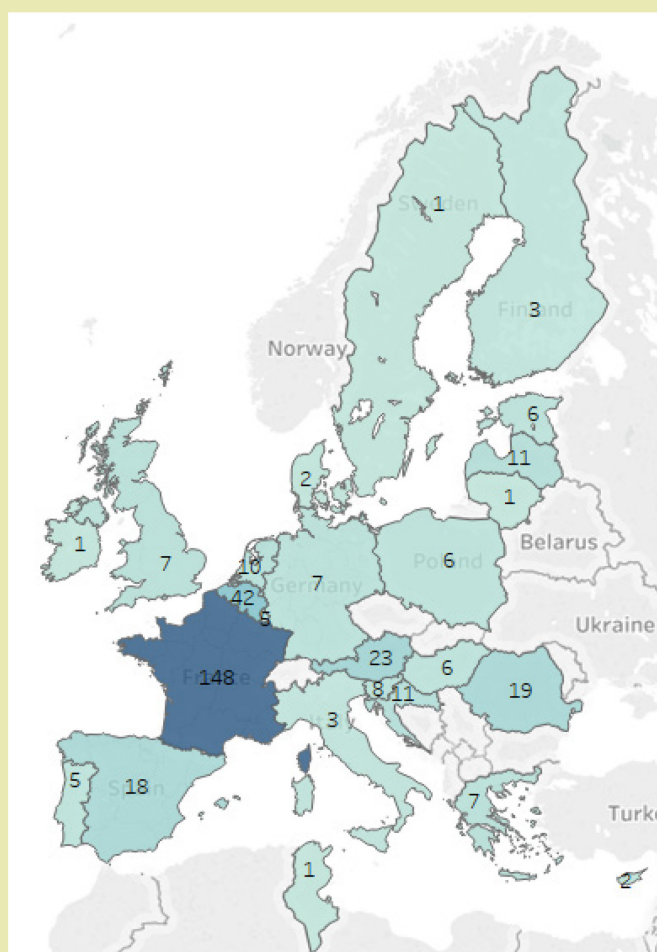
³⁴ COM(2020) 252 final z 19.6.2020.

Ramka 3

Europejski Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów

Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów 2019 był jednym z dwóch konkretnych działań na rzecz umiejętności korzystania z mediów przewidzianych w planie działania UE. Odbył się w marcu 2019 r. w Brukseli oraz w państwach członkowskich i obejmował konferencję wysokiego szczebla. W tym czasie zorganizowano ponad 320 wydarzeń, przy czym do końca września 2020 r. odbyło się ich w sumie 360.

Prawie połowa z nich miała miejsce we Francji, na drugim miejscu – z dużo mniejszą liczbą imprez – znalazła się Belgia (głównie Bruksela). Niewielka liczba państw członkowskich w ogóle nie zorganizowała żadnych imprez, co widać na zamieszczonej obok mapie z rozmieszczeniem wydarzeń (zob. ilustracja obok). Jak można się było spodziewać, większość wydarzeń miała miejsce w okolicach oficjalnej inauguracji. Nie są jednak dostępne żadne dodatkowe dane statystyczne dotyczące liczby osób, które wzięły udział w tych wydarzeniach, ich rozkładu tematycznego oraz zakresu, w jakim dotyczyły one konkretnie dezinformacji.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

Nie ma nadrzędnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów, która obejmowałaby zwalczanie dezinformacji

95 Trybunał ustalił, że realizowanych jest wiele inicjatyw UE i państw członkowskich, które odnoszą się do umiejętności korzystania z mediów. Opracowano również wiele dokumentów programowych. Do podobnego wniosku można również dojść na

podstawie konkluzji Rady w sprawie umiejętności korzystania z mediów³⁵, które zawierają załącznik z głównymi dokumentami programowymi. Wspomniane działania nie są jednak skoordynowane w ramach nadrzędnej strategii na rzecz wzmocnienia odporności społecznej, w szczególności w zakresie umiejętności korzystania z mediów, co obejmowałoby walkę z dezinformacją. Choć działania zmierzające do wyeliminowania problemów w zakresie umiejętności korzystania z mediów występujących w poszczególnych państwach członkowskich są również istotne i zapewniają oddziaływanie na szczeblu lokalnym, we wsparciu UE w tej dziedzinie brakuje jednak następujących elementów, które sprzyjałyby należytemu zarządzaniu finansami:

- o regularne aktualizowanie – we współpracy z grupą ekspercką ds. umiejętności korzystania z mediów – wykazu najważniejszych praktyk i działań w zakresie umiejętności korzystania z mediów w UE i państwach członkowskich (Rada Europy opracowała taką inwentaryzację działań w 2016 r., pierwszą tego rodzaju, jednak od tego czasu nie była ona aktualizowana³⁶);
- o jasne określenie celów na podstawie systematycznych i regularnych badań w zakresie umiejętności korzystania z mediów oraz oddziaływania mediów i platform cyfrowych, wraz z zestawem wskaźników służących do pomiaru wyników;
- o niezbędne mechanizmy koordynacji, aby stworzyć synergię i uniknąć nakładania się zakresów inicjatyw i działań w ramach np. dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, planu działania na rzecz edukacji cyfrowej, programu „Kreatywna Europa”, ram kompetencji cyfrowych i programu na rzecz umiejętności, niedawno opublikowanego europejskiego planu działania na rzecz demokracji i ustawy o usługach cyfrowych, planu działania dotyczącego mediów i sektora audiowizualnego itp.;
- o ujednolicone monitorowanie inicjatyw UE w zakresie umiejętności korzystania z mediów.

96 Według Komisji w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (na lata 2021–2027) na wspieranie umiejętności korzystania z mediów przeznaczono około 14 mln

³⁵ Zob. załącznik do konkluzji Rady w sprawie umiejętności korzystania z mediów w stale zmieniającym się świecie (2020/C 193/06).

³⁶ „Mapping of media literacy practices and actions in EU-28”, Europejskie Obserwatorium Audiowizualne, Rada Europy, styczeń 2016 r.

euro unijnego finansowania w ramach programu „Kreatywna Europa”³⁷, tj. 2 mln euro rocznie. Niemniej – jak stwierdzono również w konkluzjach Rady w sprawie umiejętności korzystania z mediów – konieczne będzie zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania.

Większość zbadanych projektów przyniosła wymierne rezultaty, ale wiele z nich nie miało wystarczającej skali i zasięgu

97 Spośród 20 projektów, które Trybunał ocenił, dziesięć było finansowanych w ramach programu „Horyzont 2020”, a pozostałe dziesięć to projekty pilotażowe i działania przygotowawcze finansowane przez Parlament Europejski (zob. tabela w [załączniku III](#)).

98 Zaproszenie do składania wniosków do projektu „Media Literacy for all” dotyczącego powszechnej umiejętności korzystania z mediów, ogłoszone w 2016 r. przez Parlament Europejski, obejmuje projekty pilotażowe i działania przygotowawcze. Celem przedsięwzięcia jest współfinansowanie innowacyjnych pomysłów startupowych z całej UE w dziedzinie umiejętności korzystania z mediów. Projekt pilotażowy trwa dwa lata, po czym następuje trzyletnie działanie przygotowawcze. W ramach programu „Horyzont 2020” realizowane są z kolei projekty w dziedzinie badań naukowych i innowacji obejmujące wysoce techniczne aspekty walki z dezinformacją, takie jak wykorzystanie i wykrywanie botów lub opracowanie nowej generacji narzędzi do weryfikacji treści.

99 W swojej analizie (zob. [załącznik III](#)) Trybunał ustalił, że osiągnięto wymierne rezultaty w 12 z 20 projektów. Najwięcej pozytywnych rezultatów przyniosły projekty, które opierały się na rezultatach poprzednich projektów w celu stworzenia narzędzi związanych z weryfikowaniem informacji, lub projekty mające na celu stworzenie materiałów dydaktycznych związanych ze zwalczaniem dezinformacji (zob. [ramka 4](#)).

³⁷ Z całkowitego proponowanego budżetu komponentu międzysektorowego programu „Kreatywna Europa” w wysokości 61 mln euro (linia budżetowa 07 05 03).

Ramka 4

Przykłady projektów finansowanych przez UE, które przyniosły pozytywne rezultaty

Na podstawie badań teoretycznych podjętych w projekcie nr 2, w ramach którego badano sposób udostępniania informacji generowanych przez algorytmy i inne aplikacje, w projekcie nr 1 stworzono – w ramach weryfikowania poprawności przyjętej koncepcji – interaktywne narzędzie internetowe mające zwiększyć przejrzystość danych na temat charakteru, ilości i obiegu fałszywych wiadomości w mediach społecznościowych, a także mające służyć jako narzędzie zwiększania umiejętności korzystania z mediów dostępne dla społeczeństwa.

W projekcie nr 11 postawiono sobie za cel stworzenie edukacyjnej, wielojęzycznej (osiem języków UE), opartej na wiedzy społecznościowej platformy internetowej do nauczania i uczenia się o współczesnej propagandzie. Działaniom tym towarzyszyły zestawy kontekstowych zasobów edukacyjnych oraz warsztaty i seminaria online i offline dla nauczycieli, bibliotekarzy i liderów medialnych. Projekt został dobrze przygotowany i przyniósł wymierne rezultaty, a aktywny udział w nim wzięło sześć państw UE. Mimo że projekt zakończył się 1 stycznia 2019 r., stworzone w ramach projektu platforma i zasoby pozostają aktywne.

100 Jednak w 10 z 20 projektów Trybunał wykrył niedociągnięcia, które dotyczyły głównie małej skali i ograniczonego zasięgu. W ramach siedmiu projektów nie udało się dotrzeć lub prawdopodobnie nie uda się dotrzeć do zamierzonych odbiorców, a rezultaty osiągnięte w trzech projektach były trudne do powtórzenia, co ograniczyło ich oddziaływanie. W *ramce 5* przedstawiono szereg projektów ilustrujących te problemy:

Ramka 5

Przykłady projektów finansowanych przez UE o ograniczonym zasięgu lub skali działań

W projekcie nr 10 postawiono sobie za cel stworzenie systemu automatycznego wykrywania fałszywych informacji na podstawie sposobu, w jaki rozprzestrzeniają się one w sieciach społecznościowych. Projekt zakończył się sukcesem, a pewna platforma internetowa wkrótce zatrudniła kierownika projektu i osoby zaangażowane w projekt, pozyskując stworzoną technologię. Jest to dowód na dobrze określony projekt badawczy, który przyniósł dobre rezultaty. Jednakże jego późniejsze przejęcie przez amerykańską platformę internetową ograniczyło grupę docelową, z której mógłby korzystać, i nie przyczynia się do rozwoju niezależnego potencjału UE w tym sektorze.

Jeden z pozostałych projektów (nr 14) dotyczył przede wszystkim reprezentacji kobiet w mediach. Przybrał on postać portalu internetowego prezentującego wiadomości, które dziennikarki i redaktorki uznały za najistotniejsze w swoich regionach. Jednocześnie starano się na nim weryfikować informacje dotyczące spraw kobiet i mniejszości. Wprawdzie za pośrednictwem serwisów Facebook i Twitter projekt dotarł do dużej grupy odbiorców, poruszając wspomnianą tematykę, jednak główny produkt uzyskany w ramach projektu – strona internetowa – nie jest już dostępny.

W ramach innego projektu (nr 16) planowano rozwijanie umiejętności społecznych i krytycznego myślenia. Projekt składał się ze zróżnicowanych elementów, które koncentrowały się na kreatywności, zabrakło natomiast przejrzystego połączenia między nimi, a pojęciowe powiązanie z umiejętnością korzystania z mediów było dość luźne. Na przykład dzieci w szkołach tworzyły animacje lub proste gry dotyczące sprzątanania szkolnej sali gimnastycznej lub ochrony automatu do sprzedaży. Planowanych działań nie można łatwo powtórzyć.

101 Ogólnie rzecz biorąc, istniało niewiele dowodów na przeprowadzenie jakiegokolwiek analizy porównawczej rezultatów projektów – zwłaszcza pod względem tego, jakie rozwiązania się sprawdziły i dlaczego. Nie było również wielu dowodów na to, że Komisja koordynuje wymianę najlepszych praktyk i materiałów dotyczących umiejętności korzystania z mediów w całej UE. Brakuje również ram oceny. Takie ramy mają zasadnicze znaczenie dla długoterminowego rozwoju odporności społecznej, ponieważ gwarantują, że wyciągnięte wnioski zostaną bezpośrednio wykorzystane w przyszłych działaniach, polityce i strategii. Uzyskanie dowodów na bezpośrednie oddziaływanie działań w zakresie umiejętności korzystania z mediów jest trudne,

a związane z tym prace rozwojowe są nadal na wczesnym etapie³⁸. W konkluzjach Rady w sprawie umiejętności korzystania z mediów wezwano również do opracowania metodycznych kryteriów i procesów oceny oraz jednolitej i porównywalnej metodyki przekazywania przez państwa członkowskie informacji na temat rozwoju umiejętności korzystania z mediów³⁹.

Projekty SOMA i EDMO spotkały się z ograniczonym zainteresowaniem ekspertów ds. umiejętności korzystania z mediów i weryfikatorów informacji

102 W ramach filaru IV planu działania UE zwrócono uwagę, że niezależne podmioty weryfikujące informacje i badacze odgrywają kluczową rolę w pogłębianiu wiedzy na temat struktur wspierających dezinformację i mechanizmów kształtujących sposób rozpowszechniania dezinformacji w internecie. Komisja sfinansowała projekt obserwatorium społecznego zajmującego się dezinformacją i analizą mediów społecznościowych (projekt SOMA). Ma ono postać platformy cyfrowej, której celem jest stworzenie podstaw europejskiej sieci podmiotów zajmujących się weryfikacją informacji. Projekt SOMA jest finansowany w ramach programu „Horyzont 2020”, przy czym łączny budżet projektu wynosi prawie 990 000 euro. Realizacja rozpoczęła się w listopadzie 2018 r., a zakończenie planowane jest na 30 kwietnia 2021 r.

103 Analiza Trybunału wykazała, że projekt SOMA zdołał przyciągnąć tylko dwóch weryfikatorów informacji uznanych przez międzynarodową sieć weryfikacji informacji⁴⁰. W momencie przeprowadzania kontroli (październik 2020 r.) w projekcie SOMA uczestniczyło 48 zarejestrowanych członków. Kilka osób, z którymi Trybunał się skontaktował, przyznało, że nigdy nie korzystało z platformy SOMA. Chociaż technologia stojąca za SOMA została oceniona pozytywnie, projekt nie jest jeszcze szeroko wykorzystywany przez społeczność zajmującą się weryfikowaniem informacji.

104 W czerwcu 2020 r., na długo przed zakończeniem projektu SOMA i bez oczekiwania na ocenę mającą na celu zebranie i zastosowanie doświadczeń zdobytych w ramach projektu, Komisja rozpoczęła pierwszy etap działalności Europejskiego Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO) (o wartości 2,5 mln euro, trwający do końca 2022 r.). Celem Obserwatorium jest wzmocnienie odporności społecznej dzięki zacieśnieniu kontaktów między weryfikatorami informacji, ekspertami w dziedzinie

³⁸ „Exploring Media Literacy Education as a Tool for Mitigating Truth Decay”, RAND Corporation, styczeń 2019 r.

³⁹ Konkluzje Rady w sprawie umiejętności korzystania z mediów w stale zmieniającym się świecie (2020/C 193/06).

⁴⁰ Sieć stworzona przez Poynter Institute. Obecnie liczy ona 82 aktywnych członków.

umiejętności korzystania z mediów oraz badaczami akademickimi w celu zrozumienia i analizy dezinformacji, we współpracy z organizacjami medialnymi, platformami internetowymi i specjalistami w dziedzinie umiejętności korzystania z mediów.

105 Zatem cele SOMA i EDMO częściowo pokrywają się, a większość wykonawców jest zaangażowana w oba te projekty. Oceniający projekt SOMA zasugerowali połączenie tych dwóch projektów, ale nie ustanowiono jeszcze między nimi żadnych formalnych powiązań. Ich finansowanie również może się pokrywać, ponieważ oba projekty opierają się na tej samej technologii i produktach handlowych i z nich korzystają.

106 EDMO zostało przedstawione jako całościowe rozwiązanie pozwalające na sprostanie wielu wyzwaniom społecznym związanym z dezinformacją. Niemniej – według kierownictwa Obserwatorium – wiedza na jego temat wśród zainteresowanych stron jest wciąż niezbyt rozpowszechniona, ponieważ EDMO dopiero rozpoczyna działalność. Jest zbyt wcześnie, aby ocenić jego skuteczność. Biorąc jednak pod uwagę ograniczoną wiedzę na temat EDMO wśród zainteresowanych stron, jego osiągnięcia mogą nie przystawać do nadmiernie ambitnych celów. Obecnie EDMO koncentruje się na tworzeniu niezbędnej infrastruktury i będzie potrzebować więcej zasobów, aby osiągnąć swoje cele.

107 Eksperci ds. umiejętności korzystania z mediów, z którymi Trybunał przeprowadził wywiady, stwierdzili, że społeczność specjalistów w tej dziedzinie nie czuje się wystarczająco zaangażowana w EDMO. W skład rady doradczej Obserwatorium wchodzi szeroki krąg ekspertów ze środowisk akademickich i dziennikarskich, co odzwierciedla kluczowy nacisk, jaki w planie działania UE kładzie się na usprawnienie weryfikacji informacji i wspieranie dziennikarstwa. Tymczasem społeczność związana z umiejętnością korzystania z mediów i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mogłyby zapewnić użyteczne powiązania między środowiskiem akademickim a kształtowaniem polityki, są niedostatecznie reprezentowane (dwóch z 19 ekspertów).

Wnioski i zalecenia

108 Trybunał zbadał, czy unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji był adekwatny w momencie opracowania i czy przyniósł zamierzone rezultaty. W wyniku oceny stwierdził, że plan działania UE był adekwatny, ale niekompletny. Choć realizacja planu przebiega zasadniczo zgodnie z zamierzeniem i istnieją dowody na pozytywne zmiany, wbrew założeniom niektóre rezultaty nie zostały osiągnięte

109 Trybunał ustalił, że treść planu działania UE był zgodna z opiniami i priorytetami ekspertów i zainteresowanych stron. W planie przewidziano odpowiednie proaktywne i reaktywne środki zwalczania dezinformacji. Niemniej pomimo ciągłych zmian w zakresie taktyk dezinformacji, podmiotów działających w tej sferze i technologii z nią związanej plan działania UE nie został zaktualizowany od czasu przedstawienia go w 2018 r. W grudniu 2020 r. Komisja opublikowała europejski plan działania na rzecz demokracji, który obejmuje działania przeciwko dezinformacji, nie wyjaśniono jednak dokładnie, w jaki sposób jest on powiązany z planem działania na rzecz zwalczania dezinformacji (zob. pkt [20–24](#) i [41–42](#)).

110 Plan działania UE nie zawiera rozwiązań w zakresie koordynacji, które gwarantowałyby, że reakcje UE na dezinformację są spójne i proporcjonalne do rodzaju i skali zagrożenia. Za poszczególne filary planu działania UE odpowiadają inne dyrekcje generalne Komisji lub Europejska Służba Działań Zewnętrznych, przy czym żaden pojedynczy organ nie jest odpowiedzialny za działania komunikacyjne ani nie sprawuje nad nimi pełnego nadzoru (zob. pkt [25–31](#)).

111 Planowi działania UE i europejskiemu planowi działania na rzecz demokracji nie towarzyszą żadne ramy monitorowania, oceny i sprawozdawczości, co stawia pod znakiem zapytania rozliczalność. W szczególności plany te zawierają ogólne cele, których realizacji nie można zmierzyć, kilka działań, które nie są ograniczone w czasie, oraz brakuje w nich przepisów dotyczących oceny. Opublikowano tylko jedno sprawozdanie z realizacji planu działania UE, zawierające ograniczone informacje na temat wyników. Bez kompleksowego, regularnego przeglądu i aktualizacji trudno jest zapewnić, by wysiłki UE w tej dziedzinie były skuteczne i pozostały adekwatne. Ponadto nie było wyczerpujących informacji na temat źródeł finansowania i szacowanych kosztów planowanych działań (zob. pkt [32–40](#)).

Zalecenie 1 – Usprawnienie koordynacji i poprawa rozliczalności działań UE przeciwko dezinformacji

Komisja Europejska powinna poprawić ramy koordynacji i rozliczalności obejmujące prowadzone przez nią działania przeciwko dezinformacji przez włączenie do tych ram:

- a) jasnych rozwiązań dotyczących koordynacji i komunikacji między odpowiednimi służbami wdrażającymi działania UE przeciwko dezinformacji;
- b) specjalnych ram monitorowania i oceny zawierających jasne, wymierne i określone w czasie działania, jak również wskaźniki służące do pomiaru wyników oraz przepisy dotyczące oceny;
- c) regularnego sprawozdania z realizacji działań, w tym wszelkich niezbędnych aktualizacji;
- d) podsumowania głównych źródeł finansowania i wydatków poniesionych w toku wdrażania tych działań.

Termin realizacji: koniec 2021 r. dla zaleceń lit. a) i b) oraz połowa 2023 r. dla zaleceń lit. c) i d)

112 W ramach I filaru planu działania UE trzy grupy zadaniowe ESDZ ds. komunikacji strategicznej zwiększyły zdolność UE do prognozowania działań dezinformacyjnych i reagowania na nie oraz wniosły znaczący wkład w skuteczną komunikację i promowanie polityki UE w krajach sąsiadujących. Mandaty grup zadaniowych nie obejmują w wystarczającym stopniu wszystkich rodzajów podmiotów szerzących dezinformację, w tym nowych pojawiających się zagrożeń (zob. pkt [45–49](#)).

113 Obsada grup zadaniowych opiera się w dużej mierze na oddelegowanych ekspertach krajowych, co utrudnia ESDZ zarządzanie personelem i zatrzymanie pracowników. Zespół StratCom nie zrealizował jeszcze swoich celów rekrutacyjnych, a kryzys związany z COVID-19 spowodował dodatkowe obciążenie pracą. Ponadto grupy zadaniowe nie mają funkcji oceny umożliwiającej ewaluację ich skuteczności i określenie obszarów wymagających poprawy (zob. pkt [53–58](#) i [60](#)).

Zalecenie 2 – Poprawa ustaleń operacyjnych działu StratCom i jego grup zadaniowych

ESDZ powinna:

- a) zwrócić uwagę Rady na pojawiające się zagrożenia dezinformacyjne, a następnie dokonać przeglądu i doprecyzować cele polityczne, które mają zostać osiągnięte przez dział komunikacji strategicznej i odnośne grupy zadaniowe;
- b) osiągnąć cele w zakresie rekrutacji określone w planie działania UE;
- c) skoncentrować zasoby ludzkie na najbardziej newralgicznych zadaniach, takich jak analiza zagrożeń i śledzenie ich ewolucji, oraz zlecać na zewnątrz mniej newralgiczne działania komunikacyjne, jeśli nie mogą one zostać wykonane siłami personelu ESDZ ze względu na braki kadrowe;
- d) przeprowadzać regularne oceny działalności operacyjnej grup zadaniowych, nie tylko w odniesieniu do realizowanych przez nie kampanii informacyjnych.

Termin realizacji: połowa 2022 r.

114 Projekt EUvsDisinfo odegrał zasadniczą rolę w podnoszeniu świadomości na temat dezinformacji ze strony Rosji. Jednak fakt, że jest on prowadzony wewnątrz struktur ESDZ, budzi pewne wątpliwości co do jego niezależności i ostatecznego celu, ponieważ może być postrzegany jako reprezentujący oficjalne stanowisko UE (zob. pkt [61–64](#)).

115 W ramach filaru II ESDZ szybko utworzyła system wczesnego ostrzegania. Trybunał ustalił, że system ten ułatwił wymianę informacji między państwami członkowskimi i instytucjami UE. Jednakże nigdy nie wydawał ostrzeżeń i w związku z tym – wbrew początkowym przewidywaniom – nie był wykorzystywany do koordynowania wspólnego przypisywania sprawców do zdarzeń i reagowania na nie. Ponadto, jak pokazują najnowsze dane statystyczne, za aktywność i zaangażowanie w systemie wczesnego ostrzegania odpowiada względnie niewielka liczba państw członkowskich. Obserwuje się tendencję spadkową w poziomie aktywności, a współpraca z platformami internetowymi i istniejącymi sieciami ma głównie charakter nieformalny. Ponadto nie istnieje żaden protokół ustanawiający współpracę między systemem wczesnego ostrzegania a platformami internetowymi (zob. pkt [65–76](#)).

Zalecenie 3 – Zwiększenie udziału państw członkowskich i platform internetowych w systemie wczesnego ostrzegania

ESDZ powinna:

- a) zwrócić się do państw członkowskich o szczegółowe informacje na temat przyczyn niskiego poziomu zaangażowania z ich strony i podjąć niezbędne kroki operacyjne w celu zaradzenia tym przyczynom;
- b) wykorzystywać system wczesnego ostrzegania jako system skoordynowanych działań i wspólnego reagowania na dezinformację, zgodnie z pierwotnymi założeniami;
- c) zaproponować platformom internetowym i państwom członkowskim ramy współpracy między systemem wczesnego ostrzegania i platformami.

Termin realizacji: połowa 2022 r.

116 Jedyne działanie w ramach filaru III polega na ciągłym monitorowaniu realizacji kodeksu postępowania. W kodeksie przewidziano szereg dobrowolnych działań, które powinny zostać podjęte przez platformy internetowe i stowarzyszenia branżowe reprezentujące sektor reklamy. Wprowadzając kodeks postępowania, Komisja stworzyła pionierskie ramy współpracy z platformami internetowymi. W początkowej fazie pandemii COVID-19 platformy kierowały się tym kodeksem, aby zwiększyć widoczność informacji pochodzących z wiarygodnych źródeł.

117 W wyniku oceny kodeksu postępowania przeprowadzonej przez Trybunał oraz ewaluacji zrealizowanych przez samą Komisję okazało się, że sprawozdawczość poszczególnych platform różni się w zależności od ich poziomu zaangażowania. Ponadto wskaźniki, które są objęte obowiązkową sprawozdawczością, odpowiadają jedynie wskaźnikom produktu. Platformy nie zapewniają dostępu do zbiorów danych, w związku z czym Komisja nie może zweryfikować zgłoszonych informacji. W rezultacie kodeks nie spełnia założonego celu, jakim jest rozliczanie platform internetowych z ich działań i roli w aktywnym zwalczaniu dezinformacji (zob. pkt [77–89](#)).

Zalecenie 4 – Usprawnienie monitorowania i poprawa rozliczalności platform internetowych

W oparciu o wnioski z niedawnych inicjatyw takich jak [nowy europejski plan na rzecz demokracji](#) Komisja powinna:

- a) zaproponować sygnatariuszom dodatkowe zobowiązania mające na celu usunięcie uchybień stwierdzonych podczas oceny kodeksu postępowania;
- b) poprawić monitorowanie działań platform internetowych mających na celu zwalczanie dezinformacji przez ustalenie istotnych kluczowych wskaźników efektywności;
- c) ustanowić procedury walidacji informacji dostarczanych przez platformy internetowe.

Termin realizacji: koniec 2021 r.

118 Trybunał ustalił, że w ramach filaru IV planu działania UE istnieje wiele inicjatyw UE i państw członkowskich w zakresie umiejętności korzystania z mediów oraz wiele dokumentów programowych, które nie są uporządkowane w ramach ogólnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów obejmującej zwalczanie dezinformacji (zob. pkt [95](#)).

119 Większość działań w ramach Europejskiego Tygodnia Umiejętności Korzystania z Mediów w 2019 r. odbyła się w zaledwie dwóch państwach członkowskich, co znacznie ograniczyło potencjał tej inicjatywy w zakresie podnoszenia świadomości. Przeprowadzona przez Trybunał analiza próby 20 projektów dotyczących dezinformacji wykazała, że wymierne rezultaty osiągnięto w ramach 12 projektów. Najwięcej pozytywnych rezultatów przyniosły projekty, które opierały się na rezultatach poprzednich projektów w celu stworzenia narzędzi do weryfikowania informacji lub opracowania materiałów dydaktycznych. Główne niedociągnięcia stwierdzone w 10 projektach dotyczą niewielkiej skali i zasięgu realizowanych działań (zob. [ramka 3](#), pkt [94](#) i [97–101](#)).

Zalecenie 5 – Przyjęcie unijnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów, obejmującej zwalczanie dezinformacji

Komisja powinna przyjąć strategię w zakresie umiejętności korzystania z mediów, której integralną częścią będzie walka z dezinformacją. Aby lepiej uwzględnić problem

dezinformacji w ramach działań w zakresie umiejętności korzystania z mediów i zmniejszyć fragmentację tych działań, strategia ta powinna obejmować:

- a) regularne aktualizowanie – we współpracy z grupą ekspercką ds. umiejętności korzystania z mediów – najważniejszych praktyk i działań w zakresie umiejętności korzystania z mediów w UE i państwach członkowskich;
- b) cele jasno określone na podstawie systematycznych i regularnych badań w zakresie umiejętności korzystania z mediów oraz oddziaływania mediów i platform cyfrowych, wraz z zestawem wskaźników służących do pomiaru wyników;
- c) niezbędne mechanizmy koordynacji w celu stworzenia synergii między projektami.

Termin realizacji: koniec 2022 r.

120 Niezależne podmioty weryfikujące informacje i badacze odgrywają kluczową rolę w pogłębianiu wiedzy na temat dezinformacji. Dotychczasowe wysiłki Komisji zmierzające do stworzenia europejskiej sieci weryfikatorów informacji (obserwatorium społeczne zajmujące się dezinformacją i analizą mediów społecznościowych – SOMA) nie zdołały wzbudzić większego zainteresowania tej społeczności. Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO) ma zastąpić SOMA, ale w czasie przeprowadzania kontroli oba projekty były realizowane równolegle. Widoczność EDMO wśród zainteresowanych stron jest nadal ograniczona, co kontrastuje z ambicjami zapewnienia całościowego rozwiązania dla problemów społecznych związanych z dezinformacją. Ponadto społeczność zajmująca się umiejętnością korzystania z mediów i społeczeństwo obywatelskie, które mogłyby stanowić ważne ogniwo między środowiskiem akademickim a kształtowaniem polityki, nie mają wystarczającej reprezentacji w radzie doradczej EDMO (zob. pkt [102–107](#)).

Zalecenie 6 – Podjęcie kroków umożliwiających EDMO realizację założonych ambitnych celów

Aby zagwarantować, że EDMO osiągnie swoje ambitne cele, Komisja powinna:

- a) zebrać wnioski wyciągnięte z projektu SOMA po jego zakończeniu i zastosować je w ramach EDMO;
- b) zwiększyć reprezentację społeczeństwa obywatelskiego i ekspertów ds. umiejętności korzystania z mediów w radzie doradczej EDMO;
- c) zwiększyć świadomość na temat EDMO wśród zainteresowanych stron, w szczególności weryfikatorów informacji i ekspertów ds. umiejętności korzystania z mediów.

Termin realizacji: koniec 2021 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę III, której przewodniczy Bettina Jakobsen, członkini Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 27 kwietnia 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I — Główne wydziały i jednostki instytucji UE do spraw zwalczania dezinformacji

	Obowiązki
Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)	Odpowiedzialna za grupy zadaniowe StratCom (grupa zadaniowa East StratCom od 2015 r., a od połowy 2017 r. grupa zadaniowa South StratCom obejmująca region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (maj 2017 r.) oraz grupa zadaniowa Western Balkans StratCom obejmująca Bałkany Zachodnie (lipiec 2017 r.)). ESDZ jest również odpowiedzialna za utrzymywanie i moderowanie platformy cyfrowej systemu wczesnego ostrzegania oraz zwiększanie zdolności w zakresie wykrywania i analizy. W 2020 r. utworzyła nowy dział komunikacji strategicznej, obejmujący grupy zadaniowe i inne istotne zdolności.
Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii (DG CNECT)	Kieruje działaniami związanymi z kodeksem postępowania, tworzeniem niezależnej sieci weryfikatorów informacji i badaczy oraz działaniami na rzecz umiejętności korzystania z mediów i cyberbezpieczeństwa. DG CNECT realizuje również projekty finansowane przez Parlament Europejski oraz projekty w zakresie badań naukowych i innowacji finansowane ze środków programu „Horyzont 2020”.
Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (DG COMM)	Odpowiada za sieć zwalczania dezinformacji (wewnętrzne forum ścisłej współpracy między wszystkimi dyrekcjami generalnymi, ESDZ, Parlamentem Europejskim i przedstawicielstwami UE w państwach członkowskich). Odpowiada również za proaktywną i obiektywną komunikację na temat wartości i polityki UE oraz za działania podnoszące świadomość społeczną.
Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów (DG JUST)	Przyczyniła się do opracowania głównych produktów dotyczących dezinformacji w zakresie praw podstawowych i aspektów demokracji. Prowadziła prace nad przygotowaniem pakietu wyborczego Komisji, który został wydany we wrześniu 2018 r. („Pakiet wyborczy”).
Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej	Wykonuje zadania polegające na koordynowaniu realizacji działań w ramach planu działania UE.
Parlament Europejski (DG ds. Komunikacji)	Należy do wewnętrznej sieci koordynacji, opracowuje przeciwdziałanie narracjom i finansuje działania przygotowawcze, do zrealizowania przez ESDZ i państwa członkowskie w drodze zarządzania bezpośredniego.
Przedstawicielstwa Komisji	Dostarczają informacje dostosowane do lokalnych warunków, w tym konkretne narzędzia do obalania fałszywych przekonań i rozpowszechniania faktów.
Biura kontaktowe Parlamentu Europejskiego	

Źródło: Komisja Europejska.

Załącznik II – Wydatki UE na działania przeciwko dezinformacji (w euro)

Jednostka	Linia budżetowa	Źródło finansowania	Tytuł	Środki przewidziane w budżecie						Ogółem
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
ESDZ	19 06 01	Prerogatywa Komisji (FPI)	Programy informacyjne dla państw trzecich na temat stosunków zewnętrznych Unii					298 200		298 200
	19 06 77 01	Działanie przygotowawcze (FPI)	Działanie przygotowawcze – StratCom Plus				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	ESDZ	Personel kontraktowy			1 187 000	1 128 942	2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	ESDZ	Zespół ds. komunikacji strategicznej				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
DG CNECT	09 04 02 01	„Horyzont 2020”	Przewodnia rola w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – Telekomunikacja	Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	Projekt pilotażowy	Projekt pilotażowy – Powszechna umiejętność korzystania z mediów		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	Działanie przygotowawcze	Działanie przygotowawcze – Powszechna umiejętność korzystania z mediów				499 290	500 000	500 000	1 499 290
ERBN	08 02 01 01	„Horyzont 2020”	Rozwój badań pionierskich w ramach Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
FPI	19 02 01 00	Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju (IcSP)	Przeciwdziałanie dezinformacji w południowej i wschodniej Ukrainie					1 934 213		1 934 213
DG JUST	33 02 01	Program „Prawa, równość i obywatelstwo”	Badanie na temat oddziaływania nowych technologii na wolne i uczciwe wybory					350 000		350 000
	33 02 01	Program „Prawa, równość i obywatelstwo”	Działania promujące prawa obywatelskie UE (np. wydarzenie dla sieci współpracy dotyczące wyborów lub związane ze sprawozdaniem na temat obywatelstwa)						376 000	376 000
	34 02 01	Program „Prawa, równość i obywatelstwo”	Analizy i badania naukowe w konkretnych dziedzinach dotyczących obywatelstwa Unii (sieć ośrodków akademickich i inne)						434 000	434 000
DG COMM	16 03 02 03	Budżet operacyjny	Internetowe i drukowane narzędzia informacyjne i komunikacyjne					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	Budżet operacyjny	Działania przedstawicielstw Komisji w zakresie komunikacji oraz działania prowadzone w ramach dialogów obywatelskich i partnerstw						132 000	132 000
	08 02 05 00	Budżet instytucjonalny	Działania horyzontalne w ramach programu „Horyzont 2020”					110 000		110 000
DIGIT dla ESDZ	26 03 77 09	Działanie przygotowawcze – Rozwiązania w dziedzinie analityki danych służące kształtowaniu polityki					251 421			251 421
OGÓŁEM				5 095 848	2 176 836	4 716 171	14 563 756	10 634 134	12 163 997	49 350 742

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji dostarczonych przez Komisję i ESDZ.

Załącznik III — Ocena projektów dotyczących zwalczania dezinformacji (projekty pilotażowe, działania przygotowawcze, „Horyzont 2020”)

Nr projektu	Rodzaj projektu	Państwa	Czas trwania projektu (faktyczny)	Status	Bezpośrednie powiązanie z innymi projektami	Wysokość dotacji (w euro)	Czy monitorowanie prowadzone przez Komisję było odpowiednie?	Kryterium 1 Znaczenie dla problemu dezinformacji	Kryterium 2 Wymierne i trwałe rezultaty	Kryterium 3 Wystarczająca skala i zasięg
1	„Horyzont 2020”	Zjednoczone Królestwo (państwa docelowe: Niemcy, Francja, Polska, Szwecja, Zjednoczone Królestwo / Brazylia, Kanada, Chiny, Meksyk, Rosja, Ukraina, Stany Zjednoczone, Tajwan)	styczeń 2016 r. – grudzień 2020 r.	W toku	Tak	1 980 112	Zapewniono ciągłą sprawozdawczość, jak i niezależną sprawozdawczość w formie audytu i sprawozdania naukowego.			W ramach projektu powstały głównie prace badawcze. Większość prezentacji tych dokumentów miała miejsce poza UE. Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE nie jest jasne, w jaki sposób badania te będą nadal przynosić korzyści Unii.
2	„Horyzont 2020”	Zjednoczone Królestwo	lipiec 2017 r. – styczeń 2019 r.	Zakończony	Tak	149 921	Zapewniono ciągłą sprawozdawczość, jak i niezależną sprawozdawczość w formie audytu.			Nic nie wskazuje na to, że projekt wyjdzie poza zweryfikowanie koncepcji, a jeśli tak się stanie, nie jest jasne, czy ogół społeczeństwa skorzysta z niego w takim samym stopniu jak sektor prywatny, jeśli produkt końcowy zostanie skomercjalizowany.
3	„Horyzont 2020”	Grecja	styczeń 2016 r. – grudzień 2018 r.	Zakończony	Tak	3 115 737	Sporządzono niezależną opinię ekspercką i sprawozdania z przeglądu.			Narzędzie opracowane w ramach projektu było przeznaczone głównie dla ekspertów i nie było wystarczająco przyjazne dla ogółu użytkowników (potrzebne były dwa kolejne projekty w celu dopracowania rezultatów oraz zwiększenia skali i zasięgu projektu).
4	„Horyzont 2020”	Włochy	styczeń 2018 r. – grudzień 2020 r.	W toku	Nie	2 879 250	Projekt jest nadal w toku. Zapewniono ciągłą sprawozdawczość i opracowano pierwszą ocenę.		Stwierdzono uchybienie polegające na tym, że jeden z komponentów oprogramowania jest przestarzały i projekt nie wykorzystuje najnowszych metod w tej dziedzinie.	
5	„Horyzont 2020”	Irlandia, Grecja, Włochy, Cypr, Austria, Portugalia, Rumunia, Zjednoczone Królestwo	styczeń 2018 r. – listopad 2021 r.	W toku	Tak	2 454 800	W lipcu 2020 r. przeprowadzono niezależny zdalny przegląd, którego realizację ułatwiła DG CNECT.		Projekt jest dobrze zarządzany, ale potrzebne są pewne działania korygujące, aby skupić się na kluczowych komponentach, oraz bardziej szczegółowe opracowanie dotyczące upowszechniania i wykorzystania.	Stwierdzono uchybienia w realizacji strategii upowszechniania i wykorzystania komercyjnego.
6	„Horyzont 2020”	Czechy, Irlandia, Hiszpania, Austria	grudzień 2018 r. – listopad 2021 r.	W toku	Tak	2 753 059	Realizowany jest niezależny, zdalny przegląd (rozpoczęty w sierpniu 2020 r.).			Nie ma pewności, w jaki sposób scentralizowane platformy internetowe będą korzystać z tego narzędzia.
7	„Horyzont 2020”	Francja, Włochy, Polska, Rumunia, Zjednoczone Królestwo	grudzień 2018 r. – listopad 2021 r.	W toku	Tak	2 505 027	Trzy indywidualne oceny zostały przeprowadzone w grudniu 2019 r., a całościową ocenę przeprowadzono w lutym 2020 r. Dodatkowo w okresie od stycznia do kwietnia 2020 r. przeprowadzono przegląd projektu.			
8	„Horyzont 2020”	Dania, Grecja, Włochy	listopad 2018 r. – kwiecień 2021 r.	W toku	Tak	987 438	Projekt został poddany przeglądowi przez 3 niezależne podmioty monitorujące i oceniony przez urzędnika odpowiedzialnego za projekty.		Realizacja projektu wciąż trwa równoległe do podobnego projektu wdrażanego w tej dziedzinie.	
9	„Horyzont 2020”	Belgia, Bułgaria(C), Niemcy, Grecja, Francja, Zjednoczone Królestwo	grudzień 2018 r. – listopad 2021 r.	W toku	Tak	2 499 450	Brak wkładu i wysiłków na rzecz koordynacji ze strony Komisji na początku.		Rezultaty uzyskane w ramach projektu są obecnie testowane na etapie prototypu. Może się to wiązać z ryzykiem. Brak wytycznych ze strony Komisji. Pomyśly na to, jak zapewnić trwałość rezultatów, ograniczając się do inicjatyw partnerskich związanych z indywidualnymi kontaktami, partnerami i klientami.	
10	„Horyzont 2020”	Szwajcaria / Zjednoczone Królestwo	wrzesień 2018 r. – listopad 2019 r. (pierwotnie luty 2020 r.)	Zakończony	Tak	150 000	Na prośbę Trybunału urzędnik odpowiedzialny za projekty intensywnie pracował nad zebraniem informacji potrzebnych do ustalenia, w jaki sposób wykorzystano rezultaty.			Rezultaty zostały wykorzystane głównie przez przedsiębiorstwo amerykańskie.
11	Projekt pilotażowy	Belgia, Rumunia, Francja, Chorwacja, Polska, Finlandia, Stany Zjednoczone	styczeń 2018 r. – styczeń 2019 r.	Zakończony	Nie	125 000	Projekt był monitorowany za pomocą różnych wskaźników jakościowych i ilościowych.			
12	Projekt pilotażowy	Hiszpania, Włochy, Malta, Portugalia, Zjednoczone Królestwo	2016	Zakończony	Tak	171 057	Komisja nie zapewniła w sposób przejrzysty monitorowania.		Trwałe kursy szkoleniowe opracowano tylko w jednym z pięciu krajów.	Ograniczony zasięg rezultatów projektu.

Nr projektu	Rodzaj projektu	Państwa	Czas trwania projektu (faktyczny)	Status	Bezpośrednie powiązanie z innymi projektami	Wysokość dotacji (w euro)	Czy monitorowanie prowadzone przez Komisję było odpowiednie?	Kryterium 1 Znaczenie dla problemu dezinformacji	Kryterium 2 Wymierne i trwałe rezultaty	Kryterium 3 Wystarczająca skala i zasięg
13	Projekt pilotażowy	Belgia, Grecja, Hiszpania, Włochy, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja	2017	Zakończony	Nie	118 445	Zapewniono ciągłą sprawozdawczość, sporządzono sprawozdanie techniczne i niezależną ocenę końcową.			Występują obawy co do trwałości. W końcowej ocenie własnej projektu zwrócono uwagę na brak ogólnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów.
14	Projekt pilotażowy	Polska	lipiec 2018 r. – czerwiec 2019 r.	Zakończony	Nie	127 590	Ocena liczy tylko jedną stronę i nie zawiera analizy wyników.	W projekcie weryfikowanie informacji miesza się z prawami kobiet i problemem seksizmu, a znaczenie projektu dla kwestii dezinformacji jest niewielkie.	Strona internetowa stworzona w ramach projektu już nie działa.	
15	Projekt pilotażowy	Belgia, Austria, Portugalia	2017	Zakończony	Nie	122 815			Przeprowadzono burzę mózgów i sporządzono białe książki, ale nie ma zestawu narzędzi.	Projekt został przerwany z powodu niewypłacalności koordynatora.
16	Projekt pilotażowy	Dania, Irlandia, Grecja, Cypr, Portugalia	lipiec 2018 r. – czerwiec 2019 r.	Zakończony	Nie	131 150	Nie ma dowodów na bieżące monitorowanie. Ocena końcowa liczy 133 słowa i nie zawiera żadnych zaleceń.	Projekt dotyczy ogólnie pojętego kreatywnego myślenia.	Produkty i wyniki nie są mierzalne.	Produkt był jednorazowym przedsięwzięciem i nie może być łatwo powtórzony ani kontynuowany.
17	Działanie przygotowawcze	Belgia, Bułgaria, Niemcy, Hiszpania, Chorwacja, Rumunia, Włochy, Łotwa	lipiec 2019 r. – sierpień 2020 r. (rozważana jest możliwość przedłużenia)	W toku	Nie	124 546,72	Sporządzono okresowe techniczne sprawozdanie z realizacji.			
18	Działanie przygotowawcze	Dania, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Niemcy, Polska, Finlandia	2018	W toku	Tak	214 556	W ramach projektu ściśle monitorowano działania za pomocą jasno określonych wskaźników.			
19	Działanie przygotowawcze	Hiszpania, Francja, Rumunia, Szwecja	2018	W toku	Tak	159 380	Projekt jest w toku. Sporządzono sprawozdanie techniczne jest dobrej jakości. Zostanie również sporządzone niezależne sprawozdanie.			
20	Działanie przygotowawcze	Grecja, Hiszpania, Litwa, Finlandia	sierpień 2019 r. – sierpień 2020 r. (rozważana jest możliwość przedłużenia)	W toku	Nie	86 630	W ramach sprawozdawczości wymagano tylko jednego sprawozdania śródkresowego po siedmiu miesiącach. Niektóre dokumenty nie były dostępne natychmiast i musiały zostać przesłane pocztą.			W projekcie występują trudności z wypełnieniem luki finansowej.

Niespełnione
Częściowo spełnione
Spełnione
Nd.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik IV — Ocena działań ujętych w planie działania UE na rzecz zwalczania dezinformacji

Plan działania UE	Czy działanie jest jasno określone?	Czy działanie jest ograniczone w czasie?	Podmiot odpowiedzialny
Działanie 1: Mając na uwadze w szczególności wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., ale także perspektywę długoterminową, Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi, wzmocni grupy zadaniowe ds. komunikacji strategicznej i delegatury Unii dzięki dodatkowemu personelowi i nowym narzędziom, które są niezbędne do wykrywania, analizowania i ujawniania działań dezinformacyjnych. W stosownych przypadkach państwa członkowskie powinny również zwiększyć swój krajowy potencjał w tej dziedzinie i wspierać niezbędne zwiększenie zasobów grup zadaniowych ds. komunikacji strategicznej i delegatur Unii.	Tak – zatrudnienie większej liczby pracowników i zakup narzędzi	Z myślą o wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., ale także mając na uwadze perspektywę długoterminową	Wysoki Przedstawiciel i państwa członkowskie
Działanie 2: Wysoki Przedstawiciel dokona przeglądu mandatów grup zadaniowych ds. komunikacji strategicznej dla Bałkanów Zachodnich i krajów południowych, aby umożliwić im skuteczne zwalczanie dezinformacji w tych regionach.	Tak – zweryfikowanie mandatu	Brak terminu	Wysoki Przedstawiciel
Działanie 3: Do marca 2019 r. Komisja i Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi, ustanowią system wczesnego ostrzegania w zakresie kampanii dezinformacyjnych, ściśle współpracując z istniejącymi sieciami, Parlamentem Europejskim oraz Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego i mechanizmem szybkiego reagowania grupy G7.	Tak – ustanowienie systemu wczesnego ostrzegania	Marzec 2019 r.	Komisja i Wysoki Przedstawiciel
Działanie 4: Mając na uwadze zbliżające się eurowybory, Komisja we współpracy z Parlamentem Europejskim zintensyfikuje swoje działania komunikacyjne na temat unijnych wartości i polityk. Państwa członkowskie powinny znacząco wzmocnić własną komunikację na temat unijnych wartości i polityk.	Nie – nie jest jasne, co oznacza zintensyfikowanie działań komunikacyjnych – więcej artykułów, więcej komunikatów prasowych?	Z myślą o wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.	Komisja we współpracy z Parlamentem Europejskim i państwami członkowskimi
Działanie 5: Komisja i Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi, usprawnią komunikację strategiczną w sąsiedztwie Unii.	Nie – nie jest jasne, w jaki sposób można usprawnić komunikację strategiczną	Brak terminu	Komisja i Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi
Działanie 6: Komisja zapewni ściśle i stałe monitorowanie wdrażania kodeksu postępowania. W razie potrzeby, a zwłaszcza mając na uwadze eurowybory, Komisja będzie dążyć do tego, aby jak najszybciej zapewniono skuteczne stosowanie kodeksu. Komisja przeprowadzi kompleksową ocenę po upływie pierwszego 12-miesięcznego okresu stosowania kodeksu. Jeżeli realizacja i skutki kodeksu postępowania okażą się niezadowalające, Komisja może zaproponować dalsze działania, w tym działania o charakterze regulacyjnym.	Tak – Komisja musi monitorować i przeprowadzić kompleksową ocenę	W razie potrzeby, a w szczególności w perspektywie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. Komisja przeprowadzi kompleksową ocenę na zakończenie 12-miesięcznego okresu stosowania kodeksu.	Komisja
Działanie 7: Mając na uwadze w szczególności eurowybory w 2019 r., ale również dłuższą perspektywę, Komisja i Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi, zorganizują ukierunkowane kampanie publiczne oraz szkolenia dla mediów i podmiotów kształtujących opinię publiczną w Unii i jej sąsiedztwie, aby zwiększyć świadomość negatywnych skutków dezinformacji. Kontynuowane będą wysiłki na rzecz wspierania pracy niezależnych mediów i wysokiej jakości dziennikarstwa oraz badania nad dezinformacją, aby zapewnić kompleksową reakcję na to zjawisko.	Częściowo – Komisja musi rozpocząć kampanie i szkolenia, nie jest jednak jasne, jakie działania powinna podjąć w celu wsparcia mediów i badań	W szczególności z myślą o wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., ale też w dłuższej perspektywie	Komisja i Wysoki Przedstawiciel, we współpracy z państwami członkowskimi

Plan działania UE	Czy działanie jest jasno określone?	Czy działanie jest ograniczone w czasie?	Podmiot odpowiedzialny
Działanie 8: Państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, powinny wspierać tworzenie wielodyscyplinarnych zespołów niezależnych podmiotów weryfikujących fakty i naukowców posiadających szczególną wiedzę na temat lokalnego środowiska informacyjnego w celu wykrywania i ujawniania kampanii dezinformacyjnych w różnych sieciach społecznościowych i mediach cyfrowych.	Nie – nie jest jasne, w jaki sposób państwa członkowskie powinny wspierać tworzenie zespołów weryfikatorów informacji i naukowców	Brak terminu	Komisja i państwa członkowskie
Działanie 9: W ramach Tygodnia Umiejętności Korzystania z Mediów w marcu 2019 r., we współpracy z państwami członkowskimi, Komisja będzie wspierać współpracę transgraniczną wśród osób zajmujących się kwestią umiejętności korzystania z mediów, a także rozpoczęcie stosowania praktycznych narzędzi służących propagowaniu umiejętności korzystania z mediów przez obywateli. Państwa członkowskie powinny szybko wdrożyć przepisy dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczące umiejętności korzystania z mediów.	Nie – nie jest jasne, w jaki sposób Komisja ma wesprzeć współpracę transgraniczną między specjalistami ds. umiejętności korzystania z mediów w ciągu jednego tygodnia. Zawarta w planie działania zachęta do wdrożenia dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych jest zaledwie zachętą. Nie ma mocy prawnej w stosunku do terminów nałożonych w dyrektywie (koniec 2022 r.).	Marzec 2019 r.	Komisja i państwa członkowskie
Działanie 10: W związku ze zbliżającymi się wyborami w 2019 r. państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne działania następcze w odniesieniu do pakietu dotyczącego wyborów, a w szczególności zalecenia. Komisja będzie ściśle monitorować wdrażanie pakietu oraz, w stosownych przypadkach, zapewni odpowiednie wsparcie i doradztwo.	Nie – nie jest jasne, w jaki sposób pakiet wyborczy powinien być kontynuowany – ewaluacja, zmiany prawne?	Z myślą o wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.	Komisja i państwa członkowskie

Tak
Nie
Częściowo

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik V — Kodeks postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji

Kodeks postępowania w zakresie dezinformacji jest zbiorem zobowiązań dotyczących zwalczania dezinformacji, uzgodnionym na zasadzie dobrowolności przez przedstawicieli platform internetowych, wiodących sieci społecznościowych, reklamodawców i branży reklamowej. Komisja Europejska wspierała kodeks postępowania i sprzyjała jego wprowadzeniu. Po raz pierwszy główne podmioty w branży postanowiły działać wspólnie w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się dezinformacji w internecie.

Wśród pierwszych sygnatariuszy w październiku 2018 r. znalazły się Facebook, Google, Twitter i Mozilla, a także szereg reklamodawców i podmiotów branży reklamowej. Microsoft podpisał kodeks postępowania w maju 2019 r., a TikTok w czerwcu 2020 r. Aktualnie kodeks ma 16 sygnatariuszy.

Kodeks postępowania składa się z szeregu zobowiązań w ramach pięciu filarów:

- kontrola umieszczania reklam;
- reklama polityczna i reklama tematyczna;
- integralność usług;
- wzmocnienie pozycji konsumentów;
- wzmocnienie społeczności naukowej.

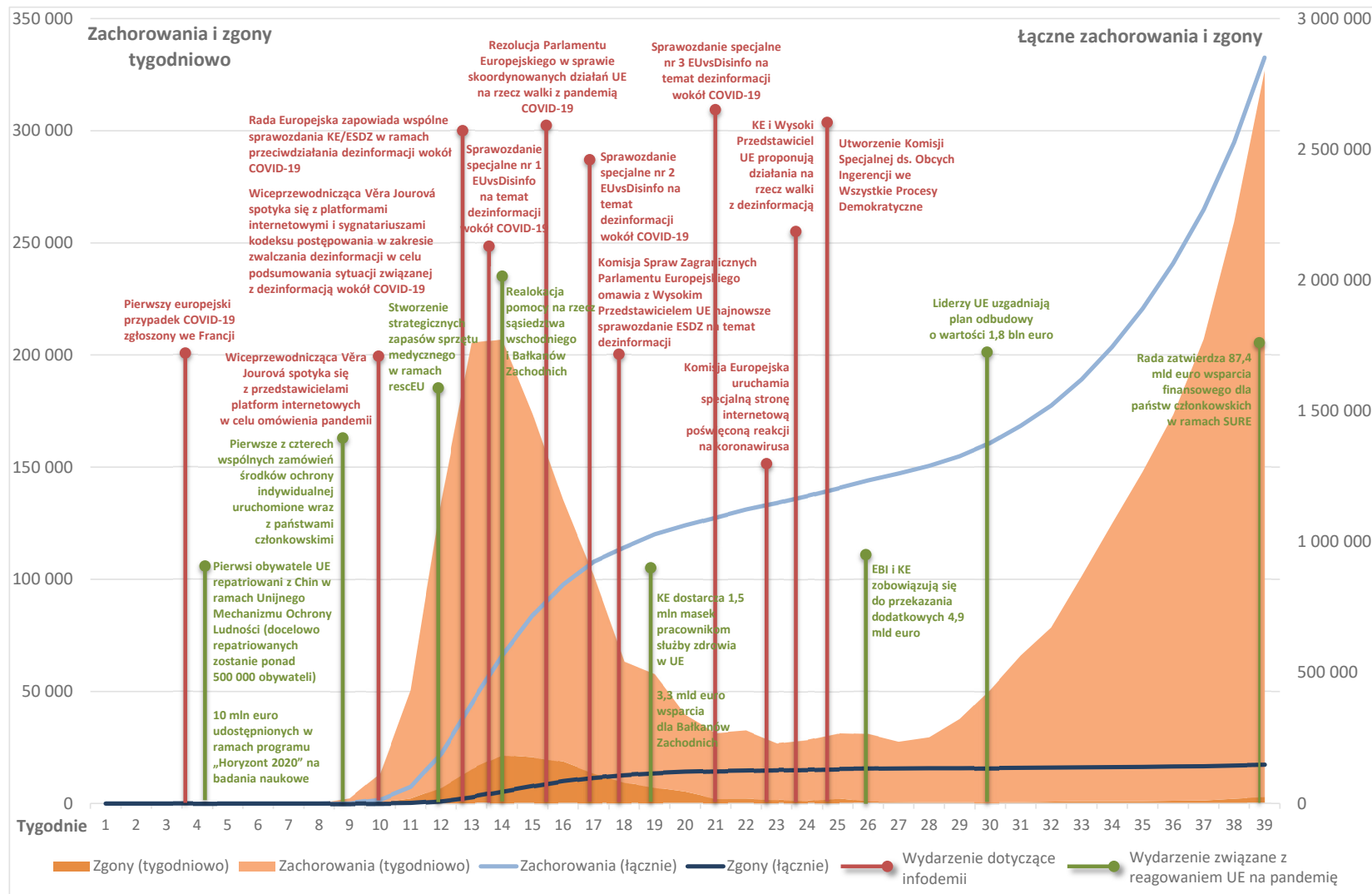
W skład kodeksu wchodzi również załącznik określający najlepsze praktyki, które sygnatariusze będą stosować w celu realizacji zobowiązań zawartych w kodeksie. Sygnatariusze przygotowali indywidualne plany wdrażania kodeksu.

Kodeks postępowania jest dobrowolny, dlatego nie ma kar za nieprzestrzeganie zobowiązań. W związku z tym istotne jest, aby monitorować postępy sygnatariuszy w realizacji tychże. W okresie od stycznia do maja 2019 r. Komisja Europejska sprawdziła realizację zobowiązań przez Facebooka, Google i Twittera, w szczególności w odniesieniu do uczciwości wyborów do Parlamentu Europejskiego. Wszystkie te trzy platformy składały comiesięczne sprawozdania z działań, jakie podjęły w związku z kontrolą zamieszczania reklam, przejrzystością reklam politycznych i tematycznych oraz fałszywymi kontami i wykorzystaniem botów w złej wierze. Komisja powołała się również na kodeks postępowania, aby zażądać od sygnatariuszy pięciu serii

sprawozdań dotyczących działań podjętych przez nich w celu przeciwdziałania dezinformacji podczas pandemii COVID-19.

Sprawozdania te są dostępne na stronie internetowej Komisji, wraz z oceną Komisji.

Załącznik VI — Ramy czasowe głównych działań podjętych przez UE w 2020 r. w odpowiedzi na pandemię COVID-19 i „infodemię”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wykaz akronimów

EDMO – Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych

ESDZ – Europejska Służba Działań Zewnętrznych

EUvsDisinfo – projekt przewodni grupy zadaniowej East StratCom Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Strona ta została utworzona w 2015 r., aby lepiej prognozować prowadzone przez Federację Rosyjską kampanie dezinformacyjne mające wpływ na UE, jej państwa członkowskie i kraje we wspólnym sąsiedztwie, a także reagować na nie.

Plan działania UE – unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji

SOMA – obserwatorium społeczne zajmujące się dezinformacją i analizą mediów społecznościowych

StratCom – komunikacja strategiczna

Glosariusz

Algorytmy – proces lub zestaw reguł stosowanych przez komputer w obliczeniach lub innych operacjach polegających na rozwiązywaniu problemów.

Bot – zautomatyzowana aplikacja, która jest zaprogramowana do wykonywania określonych zadań.

Dezinformacja – przekazywanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji w celu oszukania odbiorcy.

Infodemia – nadmiar informacji – czasem, dokładnych, a czasem nie – które mogą być wykorzystane do zaciemnienia lub zniekształcenia faktów.

Informacje wprowadzające w błąd – przekazywanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, zarówno w dobrej wierze, jak i w celu oszustwa.

Komunikacja strategiczna – prowadzona przez organizację skoordynowana i spójna komunikacja w dążeniu do osiągnięcia określonych celów.

Troll internetowy – osoba, która zamieszcza na portalach społecznościowych obelgi, często okraszone wulgaryzmami lub innym obraźliwym językiem.

Umiejętność korzystania z mediów – zdolność dostępu do mediów i kanałów komunikacji, ich rozumienia i interakcji z nimi.

Wiki – strona tworzona w ramach współpracy, na której każdy użytkownik może dodawać i edytować treści.

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ I EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ
ZEWNĘTRZNYCH NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU
OBRAHUNKOWEGO: „PROBLEM DEZINFORMACJI W UE – POMIMO
PODEJMOWANYCH WYSIŁKÓW POZOSTAJE NIEROZWIĄZANY”**

STRESZCZENIE

I. Unia Europejska (UE) uznała dezinformację i zagraniczne ingerencje za poważne wyzwanie dla demokracji i społeczeństwa, zarówno na poziomie UE, jak i w skali całego świata. Od 2015 r. zintensyfikowała swoje działania, aby zaradzić tym zjawiskom – w tym celu wydano różne dokumenty programowe, w tym Plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji z 2018 r. (plan działania z 2018 r.). UE kontynuuje ocenę stale zmieniających się zagrożeń w tym obszarze oraz dąży do wspierania krajów partnerskich na całym świecie w ich łagodzeniu.

UE dąży do dostosowania swojego podejścia do zachodzących zmian, aby zapewnić spójne, kompleksowe i skuteczne ramy przeciwdziałania dezinformacji i zagranicznym ingerencjom, przy pełnym poszanowaniu podstawowych praw i wolności.

III. Plan działania z 2018 r., wraz z innymi dokumentami programowymi, jest jednym z głównych filarów polityki UE w zakresie zwalczania dezinformacji. Od czasu jego przyjęcia do chwili obecnej ten plan działania jest jedynym takim dokumentem, ponieważ analizuje się w nim dezinformację z różnych punktów widzenia i określa się główne obszary działania. Plan przewiduje natychmiastową krótkookresową reakcję na kampanie dezinformacyjne, a także długoterminowe inwestycje w zwiększenie odporności społeczeństwa.

Jest kompleksowym dokumentem poświęconym wyłącznie dezinformacji, przez co uwydatnia znaczenie, jakie UE przykłada do tego problemu. Wskazuje też, że celem UE jest współdziałanie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i sektorem prywatnym, aby wypracować podejście obejmujące całe społeczeństwo. W planie podkreśla się wartość współpracy międzynarodowej i stwarza podstawę zacieśnienia współpracy z najważniejszymi partnerami, takimi jak NATO i grupa G-7.

IV. Na podstawie planu działania z 2018 r. oraz kroków podjętych w celu jego wdrożenia Komisja oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) wydały dokumenty programowe, na przykład wspólny komunikat z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 (JOIN(2020) 8 final) i europejski plan działania na rzecz demokracji. Dokumenty te opierają się na osiągnięciach wynikających z planu działania z 2018 r. i przywołują wiele z kwestii ujętych w tym planie. Dlatego, choć nie są one formalną aktualizacją planu działania z 2018 r., są uznawane za jego dalsze rozwinięcie. W europejskim planie działania na rzecz demokracji określono środki mające na celu promowanie wolnych i uczciwych wyborów, wzmocnienie wolności mediów oraz przeciwdziałanie dezinformacji. Wzięto przy tym pod uwagę plan działania z 2018 r. oraz wspólny komunikat z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19. Powtórzono wiele apeli wyrażonych w planie działania z 2018 r., w tym wezwanie do współpracy z partnerami międzynarodowymi oraz konieczność wzmacniania zdolności analitycznych na poziomie europejskim i krajowym. Uwzględniono w nim też dotychczasowe postępy poczynione na podstawie planu działania z 2018 r. i dlatego dokument ten należy traktować jako kontynuację ram programowych przewidzianych w planie działania z 2018 r. Europejski plan działania na rzecz demokracji i wspólny komunikat z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 przyjęto po zakończeniu kontroli i dlatego dokumenty te nie mieszczą się w jej zakresie.

V. ESDZ uważa, że brak nadrzędnego jednolitego mandatu udzielonego przez Radę nie przeszkodził w stworzeniu i prowadzeniu działu komunikacji strategicznej i jego grup zadaniowych, w tym w ich dostosowaniu do nowych i pojawiających się kwestii. Nowy ujednoczony mandat musiałby

odzwierciedlać ten sam poziom politycznego poparcia, jaki był pierwotnie ujęty w mandacie Rady Europejskiej z 2015 r.

VI. ESDZ podkreśla wyjątkowy charakter projektu EUvsDisinfo, który stworzono w ramach bezpośredniego wykonania mandatu nadanego przez Radę Europejską w 2015 r. Projekt EUvsDisinfo ma wielką wartość dla ESDZ i instytucji UE jako całości, ponieważ służy zwiększeniu wiedzy o coraz większym zagrożeniu związanym z kampaniami dezinformacyjnymi. Ponieważ wyzwania i zagrożenia związane z dezinformacją zmieniają się, oczywiste jest dokonywanie regularnych przeglądów stosowanego podejścia.

ESDZ uważa, że stworzenie systemu wczesnego ostrzegania było ważnym elementem rozwoju jej strategii przeciwdziałania dezinformacji. W rzeczywistości ten system jest jedynym forum w strukturze instytucjonalnej UE, na którym zajmujący się dezinformacją eksperci z instytucji UE i państw członkowskich współpracują, aby rozwiązywać problemy w tym obszarze. ESDZ z zadowoleniem przyjmuje aktywny udział wielu państw członkowskich i zachęca inne państwa do większego zaangażowania.

VII. Ocena kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji opublikowanego we wrześniu 2020 r. (kodeks postępowania) potwierdziła, że należy go dopracować w kilku obszarach. Ustalenia z oceny były podstawą dwóch inicjatyw programowych Komisji przyjętych pod koniec 2020 r. – europejskiego planu działania na rzecz demokracji oraz aktu o usługach cyfrowych – mających na celu m.in. wzmocnienie walki z dezinformacją poprzez ustanowienie współregulacyjnych ram przejrzystości i rozliczalności, a tym samym eliminację wskazanych niedociągnięć.

VIII. Jak pokazał pierwszy etap wspierania i obserwowania oddolnych projektów na rzecz umiejętności korzystania z mediów realizowany w ramach projektu pilotażowego i działania przygotowawczego „Powszechna umiejętność korzystania z mediów”, działania w tym obszarze są rozdrobnione, choć odzwierciedlają potrzeby państw członkowskich. Od tego czasu Komisja dopracowała swój program prac w zakresie umiejętności korzystania z mediów w ramach programu „Kreatywna Europa”, aby zintensyfikować odpowiednie działania w tej dziedzinie i udostępnić wyniki prac wszystkim państwom członkowskim, ponad granicami kulturowymi i językowymi. Konieczne są ukierunkowane mniejsze inicjatywy oraz ujednoczone ogólnoeuropejskie podejście, a rozwiązania takie mogą się wzajemnie uzupełniać. Komisja nie uważa jednak, że pewien stopień rozdrobnienia, odzwierciedlający zróżnicowane podejścia państw członkowskich, sam w sobie stanowi ryzyko, a jednocześnie przyznaje, że konieczna jest koordynacja, i zajmuje się tą kwestią.

Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych (EDMO) rozpoczęło działalność dopiero w czerwcu 2020 r., lecz szybko osiągnęło obecny etap zaawansowania.

IX. Punkt pierwszy – Komisja i ESDZ przyjmują zalecenia 1 lit. a) i d) oraz przyjmują częściowo zalecenia 1 lit. b) i c).

Punkt drugi – ESDZ przyjmuje zalecenia 2 lit. a), b), c) i d).

Punkt trzeci – ESDZ przyjmuje zalecenia 3 lit. a), b) i c).

Punkt czwarty – Komisja przyjmuje zalecenia 4 lit. a) i b) oraz przyjmuje częściowo zalecenie 4 lit. c).

Punkt piąty – Komisja przyjmuje zalecenia 5 lit. a), b) i c).

Punkt szósty – Komisja przyjmuje zalecenia 6 lit. a), b) i c).

WPROWADZENIE

01. Komisja i ESDZ zwracają uwagę, że wyzwania związane z dezinformacją i manipulacjami informacjami cały czas się zmieniają i szybko ewoluują. Dlatego przeglądowi poddawane są definicje i dokładne charakterystyki, również w najnowszych dokumentach programowych, np. we wspólnym

komunikacie z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 i w europejskim planie działania na rzecz demokracji.

UWAGI

22. Komisja przyjęła też pakiet środków wspierających wolne i uczciwe wybory w świetle wyborów z 2019 r., przy czym do państw członkowskich oraz do krajowych i europejskich partii politycznych skierowano zalecenia, w tym zawierające środki radzenia sobie z dezinformacją¹. W ramach wdrażania tych zaleceń Komisja zorganizowała trzy spotkania specjalnej europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów, aby wymieniać dobre praktyki i informacje wśród właściwych organów z państw członkowskich.

25. Choć nie stworzono formalnych ram, Komisja organizuje regularne spotkania koordynacyjne na poziomie służb i na poziomie politycznym w celu zapewnienia wymiany informacji o wdrażaniu planu działania z 2018 r.

28. Sieć ds. zwalczania dezinformacji pomogła w budowaniu zdolności służb do reagowania na dezinformację, zapewniając narzędzia, kompetencje i wsparcie dla wszystkich dyrekcji generalnych i przedstawicielstw UE, które należą do sieci. Połączyła wcześniej rozproszone działania, zachęciła do współpracy i stworzyła repozytorium powszechnych fałszywych przekonań oraz faktów niezbędnych do obalania tych przekonań. W sieci tej wypracowano kulturę weryfikacji informacji i reagowania na fałszywe przekonania i dezinformację, a przy tym zastosowano bardziej ujednolicone podejście do unijnych działań na rzecz przeciwdziałania dezinformacji. Wreszcie wiele działań informacyjnych przełożyło się na większą widoczność aktywności politycznej UE na rzecz przeciwdziałania dezinformacji.

29. Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji (DG COMM) podkreśla, że jej plan zarządzania na 2020 r. obejmuje trzy mierzalne wskaźniki związane z dezinformacją: zasięg informacyjnych działań przeciwdziałających dezinformacji oraz liczbę wejść na strony poświęcone zwalczaniu dezinformacji (oprócz liczby spotkań wewnętrznej sieci ds. zwalczania dezinformacji).

30. Trwa ogólna modernizacja odnośnych stron internetowych, a ich nowe wersje mają być uruchomione do końca 2021 r., z uwzględnieniem pomiaru ich efektywności.

31. Zewnętrzne działania komunikacyjne DG COMM skupiały się na prostowaniu informacji wprowadzających w błąd i dezinformacji związanych z pandemią COVID-19 oraz szczepieniami; były prowadzone poprzez specjalne strony internetowe. Podjęto decyzję, że planowany centralny internetowy ośrodek ds. dezinformacji zostanie przekształcony w narzędzie wewnętrzne, poprzez przebudowę istniejącej strony wiki.

40. Plan działania z 2018 r. nie jest programem finansowania. W związku z tym środki przydzielane na jego wdrożenie zależą od decyzji podejmowanych w innym systemie (np. w ramach programu prac dla programów finansowania, takich jak „Horyzont 2020”). Całego budżetu nie można rozdysponować *ex ante*.

41. Plan działania z 2018 r. pozostaje jednym z głównych dokumentów przewodnich dotyczących reagowania UE na dezinformację i od czasu przyjęcia nie utracił aktualności. Zagrożenie związane z dezinformacją uległo jednak zmianom, podobnie jak podejście UE do radzenia sobie z dezinformacją – nie oznacza to natomiast, że cztery filary określone w planie działania z 2018 r. straciły na znaczeniu. Wręcz przeciwnie, korzystając z planu działania z 2018 r. i kroków podjętych w celu jego wdrożenia, UE wydała dokumenty programowe, na przykład wspólny komunikat z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 i europejski plan działania na rzecz

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf; sprawozdanie na stronie https://ec.europa.eu/info/files/com_2020_252_en.pdf_en

demokracji. Dokumenty te opierają się na osiągnięciach wynikających z planu działania z 2018 r. i przywołują wiele z kwestii ujętych w tym planie. Dlatego, choć nie są one formalną aktualizacją planu działania z 2018 r., są uznawane za jego dalsze rozwinięcie. Odnosi się to zwłaszcza do podstawowego celu planu, polegającego na wzmocnieniu długookresowej odporności społeczeństwa i ochronie demokracji przez lepsze zrozumienie i zdefiniowanie tego zagrożenia oraz podjęcie działań na rzecz wzmocnienia zdolności do monitorowania, analizowania i ujawniania dezinformacji.

42. Komisja zaznacza, że w europejskim planie działania na rzecz demokracji, akcie o usługach cyfrowych i planie działania dotyczącym mediów i sektora audiowizualnego skutecznie zaproponowano przejście niektórych działań i kontynuację różnych kwestii ujętych w planie działania z 2018 r. Inicjatywy te uzupełniają się i będą dobrze skoordynowane, a przy tym złagodzone będzie ryzyko nieefektywności w radzeniu sobie z niektórymi niedociągnięciami planu działania z 2018 r. zidentyfikowanymi w ramach obecnej kontroli.

48. ESDZ uważa, że dział komunikacji strategicznej i jego grupy zadaniowe w swoich działaniach monitorujących stosują podejście oparte na analizie ryzyka oraz skupiają się na najbardziej istotnych podmiotach i kwestiach. ESDZ bierze też pod uwagę szybko zmieniające i przekształcające się środowisko zagrożeń oraz dąży do regularnego prowadzenia odpowiednich przeglądów i dostosowań swoich procesów i prac całego zespołu. Podkreśla także, że zagrożenia mogą pochodzić od podmiotów państwowych lub niepaństwowych. ESDZ cały czas dąży do tego, aby dostosować zespół oraz główne działania do zmieniającego się środowiska zagrożeń.

49. Choć ESDZ uważa, że obecne mandaty udzielone przez Radę Europejską i inne składy Rady były dotychczas dobrą podstawą dla bieżących działań działu StratCom i jego grup zadaniowych, to przydatne może się okazać zaktualizowanie i skonsolidowanie mandatu z uwzględnieniem zmian w środowisku zagrożeń. Takiego nowego skonsolidowanego mandatu należałoby udzielić na poziomie Rady Europejskiej, podobnie jak w przypadku mandatu z 2015 r.

51. ESDZ podkreśla, że w budżecie na 2021 r. dział komunikacji strategicznej ESDZ otrzymał wyraźny przydział środków na różne linie budżetowe, a w związku z tym jego budżet operacyjny wzrósł prawie dwukrotnie.

54. ESDZ podkreśla, że przy poprzednich przydziałach na lata 2019, 2020 i 2021 dział komunikacji strategicznej otrzymał łącznie 52 nowe stanowiska, w tym dla 27 pracowników miejscowych w delegaturach, a to umożliwi ESDZ realizację celu określonego w planie działania.

55. Wspólna odpowiedź ESDZ na pkt 55 i 56.

ESDZ pragnie podkreślić kluczowe znaczenie pozyskiwania wiedzy eksperckiej i specjalistycznej na potrzeby swoich prac związanych z dezinformacją. Pracownicy kontraktowi i oddelegowani eksperci krajowi, nawet jeśli mają ograniczoną kadencję całkowitą, odgrywają ważną rolę w bieżących działaniach, na przykład w dziedzinie analizy danych, a także w obszarze wiedzy regionalnej i językowej.

58. W dalszym ciągu budowana jest działalność zespołu ds. danych. Ma ona służyć całemu działowi i wszystkim obszarom prac, a także dostosowywać się do zmian w dziedzinie dezinformacji. Zespół ds. danych stosuje kompleksowe podejście do wspierania całego działu, ale także przyczynia się do współpracy z partnerami międzynarodowymi, na przykład grupą G-7 i NATO. Prace tego zespołu obejmują dodatkowo stały dalszy rozwój metodycznych i koncepcyjnych ram pracy działu w zakresie danych.

60. ESDZ dąży do dalszej poprawy oceny wszystkich aspektów swoich działań. Jeśli jednak chodzi o skutki działań w zakresie przeciwdziałania dezinformacji, nie ma ustalonej metodyki pomiaru skutków dezinformacji oraz działań podjętych w celu jej zwalczania. To pokazuje, przed jakimi wyzwaniem stoi cała społeczność działająca na rzecz przeciwdziałania dezinformacji i zagranicznym ingerencjom.

64. ESDZ uważa, że projekt EUvsDisinfo stał się uznaną strategią, która jest jasno osadzona w roli i działalności ESDZ. Skoncentrowanie się na rosyjskiej dezinformacji wynika z bardzo szczegółowego mandatu udzielonego przez Radę Europejską w 2015 r. ESDZ stale dostosowuje i rozszerza zakres tych narzędzi i sposób ich wykorzystania.

67. ESDZ uważa, że stworzenie systemu wczesnego ostrzegania było istotnym pozytywnym działaniem zwiększającym zdolność UE do radzenia sobie z dezinformacją i manipulacjami informacjami.

69. ESDZ uważa, że system wczesnego ostrzegania w dużym stopniu przyczynił się do lepszej koordynacji między państwami członkowskimi a instytucjami europejskimi poprzez ułatwienie wymiany informacji, lepszą orientację w sytuacji i praktyczną współpracę w zakresie działań komunikacyjnych.

70. ESDZ uważa, że system wczesnego ostrzegania został stworzony jako struktura wspomagająca dla państw członkowskich UE i instytucji europejskich. Okazał się w tym kontekście bardzo pomocny. Wspólnie uzgodniono zasady i procedury działania, a regularne spotkania z punktami kontaktowymi i dwustronne wymiany informacji z członkami systemu wczesnego ostrzegania i ESDZ zapewniają wspólne zrozumienie, jeżeli chodzi o uzasadnienie stosowania systemu wczesnego ostrzegania. Prowadzone są też regularne konsultacje z członkami, aby zebrać ich opinie na temat tego, jak można dopracować i ulepszyć system wczesnego ostrzegania.

74. Wspólna odpowiedź ESDZ na pkt 74 i 75.

ESDZ zgadza się, że można podnieść poziom aktywności na platformie systemu wczesnego ostrzegania, zwłaszcza w państwach członkowskich, które w przeszłości były mniej aktywne, i że istnieje znaczny niewykorzystany potencjał. Wahania aktywności można wyjaśnić istotnym znaczeniem konkretnych wydarzeń, na przykład wyborów.

76. ESDZ podkreśla, że nie było zamiaru sformalizowania współpracy między systemem wczesnego ostrzegania a platformami mediów społecznościowych. Niezależnie od przepisów kodeksu postępowania kontynuowano w odpowiednim zakresie nieformalną współpracę między systemem wczesnego ostrzegania a wspomnianymi platformami.

84. W związku z oceną kodeksu postępowania w europejskim planie działania na rzecz demokracji ustanowiono proces przeglądu i wzmacniania kodeksu. Komisja wyda wytyczne i wezwie sygnatariuszy kodeksu, aby go wzmocnić zgodnie z wytycznymi. Stworzenie solidnych i trwałych ram monitorowania kodeksu zostało wyraźnie zakomunikowane w europejskim planie działania na rzecz demokracji. Ponadto w akcie o usługach cyfrowych zaproponowano horyzontalne ramy nadzoru regulacyjnego, rozliczalności i przejrzystości w odniesieniu do platform internetowych, W akcie o usługach cyfrowych – po jego przyjęciu – będzie również ustanowiony w odniesieniu do tych środków współregulacyjny mechanizm ochronny, który zostanie włączony do zmienionego i udoskonalonego kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji. Zatem lepsze monitorowanie i lepsza rozliczalność będą możliwe, o ile przyjęty zostanie wniosek dotyczący aktu o usługach cyfrowych.

86. Jeśli chodzi o brak ogólnych kluczowych wskaźników efektywności dotyczących wszystkich sygnatariuszy, Komisja zauważa trudności w określeniu tych wskaźników na potrzeby monitorowania działań wszystkich sygnatariuszy kodeksu postępowania ze względu na duże różnice w charakterze i działaniach sygnatariuszy oraz różne poziomy zobowiązań, np. usługi świadczone przez platformy mediów społecznościowych znacznie się różnią od usług świadczonych przez wyszukiwarki internetowe.

88. We wspólnym komunikacie z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 wymieniono elementy, które platformy muszą ująć w swoich comiesięcznych sprawozdaniach. Komisja zwróciła się do platform, aby podjęły działania w celu ujednoczenia sprawozdawczości,

i zaproponowała szczegółową listę pozycji danych odpowiadających tym elementom do przekazywania przez sygnatariuszy będących platformami.

94. Zorganizowany w 2019 r. Europejski Tydzień Umiejętności Korzystania z Mediów był kompleksową i skoordynowaną inicjatywą, obejmującą wydarzenia na poziomie unijnym i krajowym, w ramach której prezentowano projekty oraz prowadzono wymianę informacji w zakresie regulacji i perspektywicznej polityki. Inicjatywa została wysoko oceniona przez społeczność zajmującą się umiejętnością korzystania z mediów.

96. Oprócz programu „Kreatywna Europa”, w którym zwiększone zostanie finansowanie wynoszące ok. 14 mln EUR, w porównaniu z finansowaniem w ramach projektu pilotażowego i działania przygotowawczego, również inne programy, np. Erasmus+ oraz Europejski Korpus Solidarności, stanowią aktywne wsparcie inicjatyw na rzecz umiejętności korzystania z mediów. Wsparcie będzie kontynuowane w latach 2021–2027.

99. Komisja podkreśla, że projekty mogą być bardzo skuteczne, nawet jeśli nie przynoszą „wymiernych rezultatów”. Ich celem jest odkrywanie nowych obszarów, wytyczanie nowych kierunków badawczych, inicjowanie i testowanie koncepcji oraz tworzenie nowych społeczności; z założenia i w swojej istocie projekty te mają charakter eksperymentalny.

100. Projekty w ramach programu „Horyzont 2020” są wybierane w drodze obiektywnej oceny zewnętrznej zgodnie z ustalonymi kryteriami oraz nadzorowane w ramach regularnych przeglądów dokonywanych przez obiektywne kontrolerów. Ocena i przeglądy są prowadzone przez wybranych, wysoko wykwalifikowanych ekspertów, a Komisja ufa ich opinii co do najlepszego stosunku wartości do ceny. Komisja zauważa, że w odniesieniu do zasięgu kluczową rolę odgrywają ograniczone dostępne zasoby finansowe.

Ramka 5 – Przykłady projektów finansowanych przez UE o ograniczonym zasięgu i skali działań

Jednym z głównych celów projektu „Powszechna umiejętność korzystania z mediów” było – oprócz walki z dezinformacją przez propagowanie umiejętności korzystania z mediów – dotarcie do trudno dostępnych sektorów europejskich społeczeństw, przy położeniu nacisku na osoby znajdujące się w trudnej sytuacji socjalnej, mniejszości oraz osoby na marginesie społeczeństwa, w przypadku których umiejętności korzystania z mediów są szczególnie ważne. Projekty finansowane w ramach inicjatywy „Powszechna umiejętność korzystania z mediów” dostarczają cennych informacji na temat tego, jak skutecznie prowadzić działania w odniesieniu do powyższych grup.

Projekt nr 14 trwał krótko i dlatego strona internetowa została już usunięta. W ramach projektu nr 16 zastosowano utrwalone techniki podnoszenia umiejętności korzystania z mediów, np. tworzenie gier wideo, podcastów i filmów wideo, a nadrzędnym tematem było wzmocnienie pozycji społecznej poprzez rozwijanie umiejętności krytycznej oceny oraz tworzenie treści medialnych. Projekt obejmował też działania na rzecz umiejętności korzystania z mediów przeznaczone specjalnie dla dzieci ze środowisk migracyjnych.

101. Komisja wskazuje, że umiejętność korzystania z mediów to trudny obszar, jeśli chodzi o pomiar skutków. W dniu 26 marca 2021 r. we współpracy z europejską grupą regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA) i grupą ekspercką ds. umiejętności korzystania z mediów (MLEG) powołano grupę zadaniową, która ma dokonać przeglądu możliwości wprowadzenia użytecznych kluczowych wskaźników efektywności, przy czym pierwsze wyniki jej prac mają być przedstawione do końca 2021 r.

W szczególności nie da się przeprowadzić kompleksowej oceny wdrażania inicjatywy „Powszechna umiejętność korzystania z mediów” (2016–2020) przed ukończeniem wszystkich projektów wiosną 2022 r. Mimo to powodzenie i oddziaływanie projektów są systematycznie oceniane na spotkaniach zamykających poszczególne projekty, a także w ramach rocznych spotkań koordynacyjnych

dotyczących wszystkich bieżących projektów oraz poprzez prezentacje dla państw członkowskich na posiedzeniach grupy eksperckiej ds. umiejętności korzystania z mediów. Jest to część procesu weryfikacji skutków projektów.

103. Komisja potwierdza, że obserwatorium społeczne zajmujące się dezinformacją i analizą mediów społecznościowych (SOMA) nie przyciągnęło wielu weryfikatorów informacji uznanych przez międzynarodową sieć weryfikacji informacji. Komisja pragnie zauważyć jednak, że liczba zarejestrowanych członków wynosi obecnie 55, a członkowie sieci SOMA przeprowadzili dotychczas 25 dochodzeń dotyczących kampanii dezinformacyjnych w całej Europie.

105. Komisja potwierdza, że działania sieci SOMA i Europejskiego Obserwatorium Mediów Cyfrowych częściowo się pokrywają. Ta zbieżność między tymi dwoma projektami oraz fakt, że oba projekty wykorzystują to samo rozwiązanie technologiczne, zapewniają płynną migrację społeczności zajmującej się weryfikacją informacji z sieci SOMA do EDMO. Ponadto sieć SOMA, zanim zakończy działalność, przekaze EDMO zdobyte doświadczenia. Komisja podkreśla, że w porównaniu z siecią SOMA techniczna platforma oferowana przez EDMO – choć wykorzystuje tę samą technologię – będzie zapewniała rozbudowane funkcje dla znacznie szerszej sieci organizacji weryfikujących informacje i prowadzących badania. Komisja będzie uważnie obserwować projekty, aby unikać podwójnego finansowania.

107. Komisja zauważa, że społeczność zajmująca się umiejętnością korzystania z mediów będzie w dalszym ciągu zaangażowana w działalność EDMO poprzez ośrodki krajowe, które zostaną uruchomione od lata 2021 r. i będą miały obowiązek prowadzenia określonych zadań związanych z umiejętnością korzystania z mediów.

WNIOSKI I ZALECENIA

109. Europejski plan działania na rzecz demokracji zawiera specjalną sekcję poświęconą zwalczaniu dezinformacji i zagranicznych ingerencji. Komisja i ESDZ uważają, że wynika to z ewolucji ram polityki zaproponowanej w planie działania z 2018 r. W europejskim planie działania na rzecz demokracji powtórzono wiele apeli wyrażonych w planie działania z 2018 r., np. wezwanie do zacieśnionej współpracy międzynarodowej, oraz odniesienia m.in. do systemu wczesnego ostrzegania, który wprowadzono po raz pierwszy w planie działania z 2018 r. Ujęto też wezwanie do większej liczby obowiązków i do rozliczalności w odniesieniu do platform internetowych oraz wyznaczono kolejne kroki, w tym współregulacyjne ramy ustanowione aktem o usługach cyfrowych, wynikające z filaru 3 planu działania z 2018 r. Dostrzeżono postępy poczynione w monitorowaniu i analizowaniu dezinformacji oraz wezwano do zastosowania bardziej szczegółowych zasad i metod, aby wykorzystać osiągnięcia wynikające z planu działania z 2018 r. Dlatego zdaniem Komisji i ESDZ z samego tekstu europejskiego planu działania na rzecz demokracji wynika, że w pełni w nim uwzględniono plan działania z 2018 r. i że stanowi on naturalny ciąg dalszy tego planu.

110. Sekretariat grupy zadaniowej ds. unii bezpieczeństwa koordynował działania wszystkich służb na rzecz wdrożenia planu działania z 2018 r., a w sprawozdaniach z postępów realizacji unii bezpieczeństwa regularnie uwzględniano informacje o osiągniętych postępach. W warunkach pandemii sekretariat generalny w specjalnej grupie międzyresortowej prowadził koordynację polityki w dziedzinie dezinformacji; grupa ta pomogła także w przygotowaniu wspólnego komunikatu z 2020 r. w sprawie walki z dezinformacją wokół COVID-19 oraz w prowadzeniu działań następczych związanych z tym komunikatem. W kontekście europejskiego planu działania na rzecz demokracji stworzono nową grupę międzyresortową pod przewodnictwem sekretariatu generalnego w celu koordynowania działań służb, w tym działań dotyczących dezinformacji. Ponadto europejski plan działania na rzecz demokracji przewiduje ustanowienie jasnego protokołu, aby szybko zgromadzić wiedzę i zasoby w reakcji na określone sytuacje.

Zalecenie 1 – Usprawnienie koordynacji i poprawa rozliczalności działań UE przeciwko dezinformacji

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie 1 lit. a).

Jak wskazano też w europejskim planie działania na rzecz demokracji, instytucje UE będą w dalszym ciągu zapewniać, aby ich wewnętrzna koordynacja w zakresie dezinformacji była ulepszana poprzez jasny protokół zakładający szybkie gromadzenie wiedzy i zasobów w reakcji na określone sytuacje.

Komisja i ESDZ częściowo przyjmują zalecenie 1 lit. b).

Po przyjęciu europejskiego planu działania na rzecz demokracji Komisja i ESDZ monitorują realizację działań przeciwko dezinformacji w kontekście tego planu działania. Jak wskazano powyżej, europejski plan działania na rzecz demokracji opiera się na planie działania z 2018 r. i dopracowuje wiele aspektów z tego planu działania. Dodatkowo Komisja i ESDZ podkreślają, że biorąc pod uwagę programowy charakter niektórych działań, trudno jest określić jednolity zestaw wskaźników efektywności. W odpowiednich wnioskach ustawodawczych zaproponowane zostaną osobne ramy oceny.

Komisja i ESDZ częściowo przyjmują zalecenie 1 lit. c).

Komisja i ESDZ dokonają przeglądu realizacji europejskiego planu działania na rzecz demokracji w 2023 r., rok przed wyborami do Parlamentu Europejskiego; uwzględniony przy tym zostanie mechanizm sprawozdawczości, który ma być stosowany.

Komisja i ESDZ przyjmują zalecenie 1 lit. d).

Zalecenie 2 – Poprawa ustaleń operacyjnych działu StratCom i jego grup zadaniowych

ESDZ przyjmuje zalecenie 2 lit. a) i będzie w dalszym ciągu instruować różne składy Rady i przekazywać im aktualne informacje oraz uwzględniać ich opinie przy doprecyzowywaniu celów i rozwiązań programowych.

ESDZ przyjmuje zalecenie 2 lit. b) i podkreśla, że cele w zakresie rekrutacji, określone w planie działania z 2018 r., mają być osiągnięte w 2021 r.

ESDZ przyjmuje zalecenie 2 lit. c).

ESDZ przyjmuje zalecenie 2 lit. d).

114. ESDZ podkreśla wyjątkowy charakter projektu EUvsDisinfo, który stworzono w ramach bezpośredniego wykonania mandatu nadanego przez Radę Europejską w 2015 r. Projekt EUvsDisinfo ma wielką wartość dla ESDZ i instytucji UE jako całości, ponieważ służy zwiększeniu wiedzy o coraz większym zagrożeniu związanym z kampaniami dezinformacyjnymi. Ponieważ wyzwania i zagrożenia związane z dezinformacją zmieniają się, oczywiste jest dokonywanie regularnych przeglądów stosowanego podejścia.

Zalecenie 3 – Zwiększenie udziału państw członkowskich i platform internetowych w systemie wczesnego ostrzegania

ESDZ przyjmuje zalecenie 3 lit. a) i podkreśla, że wiele aspektów operacyjnych należy do kompetencji państw członkowskich.

ESDZ przyjmuje zalecenie 3 lit. b) i podkreśla, że wprowadzone już zmiany jeszcze bardziej ułatwią wspólne reagowanie.

ESDZ przyjmuje zalecenie 3 lit. c).

117. Jeśli chodzi o przekazywanie Komisji danych, Komisja zauważa, że kodeks postępowania jest narzędziem samoregulacji przyjmowanym dobrowolnie przez sygnatariuszy kodeksu w celu zwalczania dezinformacji w ramach ich usług. Obecnie nie ma żadnych ram prawnych zobowiązujących sygnatariuszy kodeksu do udzielenia Komisji dostępu do zbiorów danych. Jest to przykład ograniczonych uprawnień Komisji w tej dziedzinie.

Jak wskazano powyżej, w europejskim planie działania na rzecz demokracji określono jednak kolejne kroki na rzecz wzmocnienia kodeksu postępowania, w tym poprzez wydanie wytycznych poprzedzających zastosowanie współregulacyjnego mechanizmu ochronnego, który zostanie wprowadzony aktem o usługach cyfrowych. W akcie tym proponuje się horyzontalne ramy nadzoru regulacyjnego, rozliczalności i przejrzystości przestrzeni internetowej w reakcji na nowe zagrożenia. W europejskim planie działania na rzecz demokracji określono też, jak stworzyć solidne i trwałe ramy monitorowania kodeksu postępowania.

Monitorowanie może być jeszcze skuteczniejsze po przyjęciu wniosku dotyczącego aktu o usługach cyfrowych. W szczególności akt o usługach cyfrowych zawiera przepisy przewidujące, aby bardzo duże platformy ustanowiły ramy regularnego monitorowania odnośnych zagrożeń oraz przedstawiały swoje oceny ryzyka i środki łagodzenia ryzyka w ramach niezależnych kontroli.

Zalecenie 4 – Usprawnienie monitorowania i poprawa rozliczalności platform internetowych

Komisja przyjmuje zalecenie 4 lit. a) i podkreśla, że już zaczęła je wdrażać w ramach europejskiego planu działania na rzecz demokracji. Komisja odniosła się też do problemu dezinformacji w proponowanym akcie o usługach cyfrowych, który powinien wzmocnić obowiązki w zakresie przejrzystości, rozliczalności i monitorowania.

Komisja wkrótce wyda wytyczne w celu wyeliminowania niedociągnięć kodeksu postępowania, w tym dotyczące kluczowych wskaźników efektywności i poziomów referencyjnych pomagających lepiej monitorować skuteczność kodeksu. Komisja podkreśla również, że jej kompetencje w tej dziedzinie są obecnie ograniczone, a przez to nie może samodzielnie zajmować się wszystkimi skomplikowanymi wyzwaniem społecznymi wynikającymi z dezinformacji.

Komisja przyjmuje zalecenie 4 lit. b) – będzie je wdrażać w ramach europejskiego planu działania na rzecz demokracji.

Będzie to polegać między innymi na stworzeniu solidnych ram systematycznego monitorowania kodeksu postępowania. Jak określono również w europejskim planie działania na rzecz demokracji, ulepszony kodeks postępowania będzie obejmował monitorowanie skuteczności strategii platform na podstawie nowych ram metodologicznych, obejmujących zasady określania kluczowych wskaźników efektywności.

Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 4 lit. c). Oceni możliwości ustanowienia procedury walidacji informacji dostarczanych przez platformy internetowe, przy pełnym poszanowaniu obecnie czysto samoregulacyjnego charakteru kodeksu postępowania. Jednocześnie zauważa, że wniosek Komisji dotyczący aktu o usługach cyfrowych przewiduje horyzontalne ramy nadzoru regulacyjnego, rozliczalności i przejrzystości przestrzeni internetowej w reakcji na pojawiające się zagrożenia; przepisy te przewidują, aby bardzo duże platformy ustanowiły ramy regularnego monitorowania odnośnych zagrożeń oraz przedstawiały swoje oceny ryzyka i środki łagodzenia ryzyka w ramach niezależnych kontroli.

Zalecenie 5 – Przyjęcie unijnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów, obejmującej zwalczanie dezinformacji

Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. a) i zauważa, że zaczęto je wdrażać.

Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. b) i zauważa, że zaczęto je wdrażać.

Komisja przyjmuje zalecenie 5 lit. c) i zauważa, że zaczęto je wdrażać.

120. Komisja potwierdza, że sieć SOMA nie przyciągnęła wielu weryfikatorów informacji uznanych przez międzynarodową sieć weryfikacji informacji.

Komisja pragnie zauważyć, że liczba zarejestrowanych członków sieci SOMA wynosi obecnie 55 (w tym członkowie aktywnie zajmujący się weryfikacją informacji) i dotychczas członkowie sieci SOMA przeprowadzili 25 dochodzeń dotyczących kampanii dezinformacyjnych w całej Europie.

Komisja zauważa, że Europejskie Obserwatorium Mediów Cyfrowych rozpoczęło działalność dopiero 4–5 miesięcy przed dotarciem przez kontrolerów do kierownictwa EDMO. W tym czasie obserwatorium wciąż miało ograniczone zdolności operacyjne, aby docierać do zainteresowanych stron. Zdolności operacyjne EDMO znacznie się zwiększają. Zorganizowano już szereg spotkań i badanie ankietowe z zainteresowanymi stronami, a krajowe ośrodki EDMO, które będą działać od lata 2021 r., mają dalej rozszerzać zasięg obserwatorium. Dodatkowe środki przeznaczone w ramach programu „Cyfrowa Europa” zapewnią wystarczające zasoby, aby zrealizować cele EDMO.

Komisja zauważa, że społeczność zajmująca się umiejętnością korzystania z mediów będzie w dalszym ciągu zaangażowana w działalność EDMO poprzez ośrodki krajowe, które zostaną uruchomione od lata 2021 r. i będą miały obowiązek prowadzenia określonych zadań związanych z umiejętnością korzystania z mediów.

Zalecenie 6 – Podjęcie kroków umożliwiających EDMO realizację założonych ambitnych celów

Komisja przyjmuje zalecenie 6 lit. a). W ramach przejścia z projektu SOMA do EDMO przekazane zostaną doświadczenia zdobyte w czasie działalności sieci SOMA.

Komisja przyjmuje zalecenie 6 lit. b); zaproponuje EDMO, aby – przy poszanowaniu jego niezależności – w radzie doradczej EDMO zwiększyć reprezentację ekspertów ze społeczności zajmującej się umiejętnością korzystania z mediów i ekspertów pochodzących ze społeczeństwa obywatelskiego.

Komisja przyjmuje zalecenie 6 lit. c) i zauważa, że EDMO już zorganizowało – w dniu 9 października 2020 r. – warsztaty z udziałem weryfikatorów informacji; będzie też w dalszym ciągu prowadzić działania informacyjne skierowane do społeczności zajmującej się weryfikacją informacji. Ponadto społeczność zajmująca się umiejętnością korzystania z mediów będzie w dalszym ciągu zaangażowana w działalność EDMO poprzez ośrodki krajowe, które zostaną uruchomione w drugiej połowie 2021 r. i będą prowadzić określone zadania związane z umiejętnością korzystania z mediów.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę III – której przewodniczy członkini Trybunału Bettina Jakobsen – zajmującą się obszarami wydatków dotyczącymi działań zewnętrznych, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kontrolą kierował członek Trybunału, Baudilio Tomé Muguruza, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Daniel Costa de Magalhaes, szef gabinetu; Ignacio Garcia de Parada, attaché; Alejandro Ballester Gallardo, kierownik; Emmanuel-Douglas Hellinakis, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Piotr Senator i Alexandre Tan. Wsparcie językowe zapewnił Michael Pyper.



Baudilio Tomé
Muguruza



Daniel Costa de
Magalhães



Ignacio García de
Parada



Alejandro Ballester
Gallardo



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Piotr Senator



Alexandre Tan

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	4.2.2020
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	4.3.2021
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po zakończeniu postępowania kontryktoryjnego	27.4.2021
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	25.5.2021

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2021.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie [decyzji Trybunału nr 6/2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania niedozwolone jest zmienianie oryginalnego znaczenia albo przesłania dokumentów. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego ich wykorzystania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-5979-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/103673	QJ-AB-21-008-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5955-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/235	QJ-AB-21-008-PL-Q

Dezinformacja stanowi poważny problem w zorganizowanych społeczeństwach. Za sprawą mediów społecznościowych i nowych technologii zmieniła się skala tego zjawiska oraz szybkość, z jaką nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje mogą dotrzeć do zamierzonych i niezamierzonych odbiorców. W momencie sporządzenia unijny plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji był adekwatny, ale niekompletny. Choć realizacja planu przebiega zasadniczo zgodnie z zamierzeniami i istnieją dowody na pozytywne zmiany, nie osiągnięto wszystkich założonych rezultatów. Trybunał sformułował zalecenia zmierzające do usprawnienia koordynacji i poprawy rozliczalności działań UE przeciwko dezinformacji, przy czym szczególną uwagę zwrócono na rozwiązania operacyjne stosowane w dziale Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zajmującym się komunikacją strategiczną i w grupach zadaniowych działających w obrębie Służby. Trybunał zalecił ponadto, by zwiększono zaangażowanie państw członkowskich w system wczesnego ostrzegania, a także usprawniono monitorowanie i poprawiono rozliczalność platform internetowych. Trybunał zwrócił też uwagę na konieczność przyjęcia unijnej strategii w zakresie umiejętności korzystania z mediów – obejmującej zwalczanie dezinformacji – oraz podjęcia kroków, które umożliwiłyby Europejskiemu Obserwatorium Mediów Cyfrowych realizację założonych ambitnych celów.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors