

Специален доклад

Дезинформация, която засяга ЕС – въпреки предприетите действия, тя все още не е овладяна



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—IX
Въведение	01—13
Обхват и подход на одита	14—18
Констатации и оценки	19—107
Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията е бил целесъобразен при изготвянето му, но е непълен	19—42
Планът за действие на ЕС до голяма степен е в съответствие с възгледите относно дезинформацията на експертите и заинтересованите страни	20—24
ЕСВД и Комисията не са създали ясни механизми за координация на изпълнението на Плана за действие на ЕС	25—31
Фрагментираната рамка за мониторинг и докладване и липсата на дългосрочно финансиране отслабват отчетността на Плана за действие на ЕС	32—42
Изпълнението на Плана за действие на ЕС върви до голяма степен според предвиденото, но е показало редица недостатъци	43—107
Оперативните групи за стратегическа комуникация играят важна роля, но не разполагат с достатъчно персонал и финансови средства за справяне с нововъзникващите заплахи	44—64
Системата за бързо предупреждение е обединила държавите членки, но не е реализирала пълния си потенциал	65—76
Кодексът за поведение във връзка с дезинформацията е накарало онлайн платформите да заемат позиция срещу дезинформацията, но не е успяло да ги накара да поемат отговорност	77—89
Липсата на последователна стратегия за медийна грамотност и фрагментираността на действията на ЕС отслабват тяхното въздействие	90—107
Заклучения и препоръки	108—120

Приложения

Приложение I — Основни структури и служби на институциите на ЕС, ангажирани в борбата с дезинформацията

Приложение II — Разходи на ЕС за действията за борба с дезинформацията (в евро)

Приложение III — Оценка на проектите за борба с дезинформацията (пилотни проекти, подготвителни действия, „Хоризонт 2020“)

Приложение IV — Оценка на действията, включени в Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията

Приложение V — Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията

Приложение VI — Хронология на основните действия на ЕС в отговор на породената от COVID-19 пандемия и „инфодемия“ през 2020 г.

Акроними и съкращения

Речник на термините

Отговори на Комисията и ЕСВД

Одитен екип

Хронология

Кратко изложение

I Дезинформацията присъства в комуникацията между хората още от зората на цивилизацията и от създаването на организирани общества. Промените през последните години обаче са свързани със самия ѝ мащаб и със скоростта, с която невярна или подвеждаща информация може да достигне до своята целева и нецелева аудитория чрез социалните медии и новите технологии. Това може да бъде в ущърб на обществения интерес.

II В заключенията си от 28 юни 2018 г. Европейският съвет покани върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Комисията да представят план за действие с конкретни предложения за координирани ответни действия срещу дезинформацията. Представеният на 5 декември 2018 г. План за действие на ЕС за борба с дезинформацията включва десет конкретни действия въз основа на четири приоритетни области или „стълба“ и обединява усилията на ЕС за борба с дезинформацията. Досега разходите на ЕС за борба с дезинформацията са били сравнително малки – 50 млн. евро в периода между 2015 г. и 2020 г.

III Целта на одита беше да се оцени дали Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията е бил целесъобразен в момента на изготвянето му и дали е постигнал планираните резултати. Одитът обхваща периода от подготовката за приемане на Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията през декември 2018 г. до септември 2020 г. Настоящият доклад е първата подробна и независима оценка на неговата целесъобразност и на постигнатите резултати. Като цяло ЕСП заключава, че Планът за действие на ЕС е целесъобразен, но е непълен, и че въпреки че като цяло се изпълнява в срок и са налице доказателства за положителни процеси, някои от резултатите не са постигнати както е предвидено.

IV Планът за действие на ЕС съдържа подходящи проактивни и ответни мерки за борба с дезинформацията. Макар обаче тактиката, участниците и технологиите в областта на дезинформацията да се развиват непрекъснато, Планът за действие на ЕС не е актуализиран, откакто е представен през 2018 г. Той не включва всеобхватни механизми, за да се гарантира, че всяко ответно действие на ЕС срещу дезинформацията е добре координирано, ефективно и пропорционално на вида и мащаба на заплахата. Освен това Планът за действие на ЕС не е придружен от рамка за мониторинг, оценка и докладване, което отслабва отчетността.

V Трите оперативни групи за стратегическа комуникация на Европейската служба за външна дейност са подобрили капацитета на ЕС за прогнозиране и ответни действия срещу дезинформацията в съседни държави. Те обаче не разполагат с подходящи ресурси или не са адекватно оценени, а мандатът им не обхваща някои от нововъзникващите заплахи.

VI Проектът EUvsDisinfo е от основно значение за повишаването на осведомеността за дезинформацията, идваща от Русия. Фактът, че той се поддържа от Европейската служба за външна дейност обаче поражда някои въпроси относно неговата независимост и крайна цел, тъй като може да се разглежда като представляващ официалната позиция на ЕС. Системата за бързо предупреждение е улеснила споделянето на информация между държавите членки и институциите на ЕС. Въпреки това държавите членки не я използват в пълния ѝ капацитет за координиране на съвместен отговор и общи действия срещу дезинформацията.

VII С Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията Комисията е създала водеща рамка за взаимодействие с онлайн платформите. ЕСП установи, че този кодекс не е постигнал целта си да се търси отговорност от онлайн платформите за техните действия и за тяхната роля в активната борба с дезинформацията.

VIII В доклада се откроява и липсата на стратегия за медийна грамотност, която включва борбата с дезинформацията, както и фрагментираността на политиката и на действията за повишаване на капацитета за достъп до медии и комуникации, разбирането им и взаимодействието с тях. И накрая, ЕСП установи, че съществува риск новосъздадената Европейска обсерватория за цифрови медии да не постигне целите си.

IX Въз основа на тези заключения ЕСП препоръчва на Европейската служба за външна дейност и Комисията:

- да подобрят координацията и отчетността на действията на ЕС за борба с дезинформацията (Европейска служба за външна дейност и Комисия);
- да подобрят оперативната организация на Отдела за стратегическа комуникация (StratCom) и на неговите оперативни групи (Европейска служба за външна дейност);

- да повишат участието на държавите членки и на онлайн платформите в системата за бързо предупреждение (Европейска служба за външна дейност);
- да подобрят мониторинга и отчетността на онлайн платформите (Комисия);
- да приемат стратегия на ЕС за медийна грамотност, която да включва борба с дезинформацията (Комисия);
- да предприемат стъпки, позволяващи на Европейската обсерватория за цифрови медии да изпълни амбициозните си цели (Комисия).

Въведение

01 Европейската комисия¹ определя дезинформацията като „създаване, представяне и разпространяване на доказуемо невярна или подвеждаща информация с цел да се извлече икономическа изгода или съзнателно да се въведе в заблуждение обществеността, което може да бъде в ущърб на обществения интерес“. Подобен ущърб на обществения интерес включва заплахи за демократичните политически процеси и за процесите на формиране на политики, както и за защитата на здравето на гражданите на ЕС, на околната среда или сигурността.

02 Определението на Комисията за дезинформация изключва заблуждаващата реклама, съобщаването за грешки, сатирата и пародията, както и ясно разпознаваеми политически мотивирани новини и коментари. За разлика от изказванията, проповядващи омраза, или материалите с терористично съдържание например, невярната или подвеждаща информация сама по себе си не е незаконна.

03 Легитимността и предназначението на ЕС са изградени върху демократична основа, която зависи от информирани избиратели, изразяващи своята демократична воля чрез свободни и честни избори. Ето защо всеки опит за злонамерено и умишлено подриване или манипулиране на общественото мнение представлява сериозна заплаха за самия ЕС. Същевременно борбата с дезинформацията представлява огромно предизвикателство, тъй като тя не следва да ограничава свободата на убеждение и изразяване, залегнала в Хартата на основните права на ЕС.

04 Понятието „дезинформация“ възниква в началото на XX век и оттогава се използва широко. През последните години интернет увеличи мащаба и скоростта, с които невярната информация достига до аудиторията – често анонимно и при минимални разходи.

05 Усилията на ЕС в борбата с дезинформацията датират от март 2015 г., когато Европейският съвет² приканва върховния представител на ЕС по въпросите на

¹ Съобщение относно борбата с дезинформацията, COM(2018) 236 final от 26 април 2018 г.

² EUCO 11/15 (точка 13) Заседание на Европейския съвет (19 и 20 март 2015 г.) — Заключение.

външните работи и политиката на сигурност („върховния представител“) да подготви в сътрудничество с държавите членки и с институциите на ЕС „план за противодействие срещу провежданите от Русия продължаващи дезинформационни кампании“. Това доведе до създаването в рамките на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) на Отдел за стратегическа комуникация (StratCom) и първата оперативна група в него, с мандат за борба с дезинформацията с произход извън ЕС (Русия) и за изготвяне и разпространение на положителни стратегически комуникации в съседните на ЕС източни държави — позната като оперативна група за стратегическа комуникация с Източното съседство. През 2017 г. са създадени още две оперативни групи към StratCom — една за Южното съседство и друга за Западните Балкани (вж. също точки [45—49](#)).

06 В края на 2017 г. Комисията създава експертна група на високо равнище, която да предложи конкретни насоки за справяне с дезинформацията. През март 2018 г. групата представя своя доклад³, който е използван за основа на съобщението на Комисията „Европейски подход за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн“⁴ (април 2018 г.). В него се очертават основните общи принципи и цели, с които следва да бъдат съобразени действията за повишаване на общественото съзнание относно дезинформацията, както и конкретните мерки, които Комисията възнамерява да предприеме.

07 В заключенията си от 28 юни 2018 г.⁵ Европейският съвет приканва върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Комисията „да представят до декември 2018 г. план за действие с конкретни предложения за координиран отговор на ЕС по отношение на предизвикателството, свързано с дезинформацията, включително подходящи мандати и достатъчно ресурси за съответните екипи на ЕСВД за стратегическа комуникация“.

08 Въз основа на съобщението от април 2018 г., през декември 2018 г. Комисията публикува План за действие на ЕС за борба с дезинформацията (наричан по-нататък „Планът за действие на ЕС“). В него са формулирани десет конкретни действия в четири приоритетни области или „стълба“, насочени към обществото като цяло, както е показано в [таблица 1](#) по-долу.

³ [Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation](#) (Окончателен доклад на експертната група на високо равнище по въпросите на фалшивите новини и дезинформацията онлайн).

⁴ Вж. бележка под линия 1.

⁵ [EUCO 9/18](#) Заседание на Европейския съвет (28 юни 2018 г.) — Заключение.

Таблица 1 — Стълбове и действия в Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията

Стълб	Действия
I. Подобряване на способността на институциите на ЕС за откриване, анализиране и разкриване на дезинформация	<p>1) Подсилване на оперативните групи за стратегическа комуникация и делегациите на ЕС с допълнителни ресурси (човешки и финансови) за откриване, анализиране и разкриване на дейности по дезинформация</p> <p>2) Преразглеждане на мандатите на оперативните групи за стратегическа комуникация за Западните Балкани и Южното съседство.</p>
II. Засилване на координираната и съвместна реакция към дезинформацията	<p>3) Създаване до март 2019 г. на система за бързо предупреждение между държавите членки и институциите на ЕС, която да работи в тясно сътрудничество с други съществуващи мрежи (като например НАТО и Г-7)</p> <p>4) Засилване на комуникацията преди изборите за Европейски парламент през 2019 г.</p> <p>5) Засилване на стратегическата комуникация в съседните държави.</p>
III. Мобилизиране на частния сектор в борбата с дезинформацията	<p>6) Непрекъснато наблюдение отблизо на изпълнението на Кодекса за поведение в борбата с дезинформацията, включително настояване за неговото бързо и ефективно спазване, с извършване на обстойна оценка след 12 месеца</p>
IV. Засилване на осведомеността и устойчивостта на обществото	<p>7) Организиране заедно с държавите членки на целенасочени кампании за повишаване на осведомеността за отрицателните последици от дезинформацията и подкрепа на дейността на независимите медии и качествената журналистика</p> <p>8) Държавите членки следва да подкрепят създаването на екипи от мултидисциплинарни независими проверители на факти и изследователи, за да откриват и разобличават дезинформационни кампании</p> <p>9) Насърчаване на медийната грамотност, включително чрез Седмицата на медийната грамотност (март 2019 г.), и бързо прилагане на разпоредбите на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги</p> <p>10) Предприемане на ефективни последващи действия във връзка с пакета от мерки във връзка с изборите, и по-специално с препоръката, включително осъществяване на наблюдение от страна на Комисията на неговото изпълнение</p>

Източник: ЕСП, въз основа на Плана за действие на ЕС.

09 Не съществува правна уредба на ЕС в областта на дезинформацията, с изключение на член 11 от Хартата на основните права относно свободата на изразяване на мнение и свободата на информация, както и на поредица от инициативи на политиката. Отговорността за борбата с дезинформацията принадлежи основно на държавите членки⁶. Ролята на ЕС е да подкрепя

⁶ Членове 2—6 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

държавите членки с обща визия и действия, насочени към засилване на координацията и комуникацията и възприемане на добри практики.

В [приложение I](#) са представени основните структури и служби на институциите на ЕС, ангажирани с изпълнението на Плана за действие на ЕС. Както е показано в [приложение II](#), досега разходите на ЕС за борба с дезинформацията са сравнително малки: 50 млн. евро в периода между 2015 г. и 2020 г.

10 През декември 2019 г.⁷ Съветът потвърждава, че Планът за действие на ЕС продължава да „е в основата на усилията на ЕС“ за борба с дезинформацията, и призовава за неговото редовно преразглеждане и при необходимост актуализиране. Той също така приканва ЕСВД да активизира работата си в областта на стратегическата комуникация в други региони, включително Субсахарска Африка. Европейският парламент също многократно е заявявал значението на повишаването на усилията за борба с дезинформацията⁸.

11 В началото на 2020 г. — почти веднага след избухването на пандемията от COVID-19 — в интернет се появи безпрецедентна вълна от невярна информация, дезинформация и цифрови измами, които Световната здравна организация определи като „инфодемия“⁹. Това представляваше пряка заплаха за общественото здраве и за икономическото възстановяване. През юни 2020 г. Европейската комисия и върховният представител публикуваха съобщение, озаглавено „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“¹⁰, в което се разглеждат вече предприетите стъпки и конкретните действия, които предстои да се следват в борбата с дезинформацията относно COVID-19.

⁷ Заключение на Съвета, озаглавени „Допълнителни усилия за укрепване на устойчивостта на хибридни заплахи и за борба с тях“, точка 30 (10 декември 2019 г.).

⁸ Резолюция на Европейския парламент от 15 юни 2017 г. относно [онлайн платформите и цифровия единен пазар](#) (2016/2276(INI)); Резолюция на Европейския парламент от 3 май 2018 г. относно [плурализма и свободата на медите в Европейския съюз](#) (2017/2209(INI)); Резолюция на Европейския парламент от 25 октомври 2018 г. относно [използването на данните на ползвателите на „Фейсбук“ от „Кеймбридж Аналитика“ и въздействието върху защитата на личните данни](#) (2018/2855(RSP)); Резолюция на Европейския парламент относно [външната намеса в избори и дезинформацията в националните и европейските демократични процеси](#) (2019/2810(RSP)).

⁹ Световна здравна организация „*Let's flatten the infodemic curve („Да снижим инфодемичната крива“)*“.

¹⁰ JOIN(2020) 8 final, 10 юни 2020 г.

12 На 4 декември 2020 г. Комисията представи План за действие за европейската демокрация¹¹ — част от който е посветен на засилването на борбата срещу дезинформацията. Той се основава на съществуващите инициативи в Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията. Комисията също така публикува предложение за законодателен акт за цифровите услуги¹², съдържащо хоризонтална рамка за регулаторен надзор, отчетност и прозрачност на онлайн пространството в отговор на възникващите рискове.

13 На *фигура 1* е предоставен график на основните инициативи на ЕС от 2015 г. насам.

Фигура 1 — График на основните инициативи на ЕС за борба с дезинформацията



Източник: ЕСП.

¹¹ Съобщение относно Плана за действие за европейската демокрация, COM(2020) 790 final от 3 декември 2020 г.

¹² Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за единен пазар на цифрови услуги (Законодателен акт за цифровите услуги) и за изменение на Директива 2000/31/ЕО, COM(2020) 825 final от 15 декември 2020 г.

Обхват и подход на одита

14 Настоящият одитен доклад идва две години след приемането на Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията. Той е първата изчерпателна, независима оценка на неговата целесъобразност и на постигнатите резултати, като по този начин допринася за поискания от Съвета редовен преглед на Плана за действие на ЕС.

15 Целта на одита на ЕСП беше да се установи дали Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията е целесъобразен и дали постига планираните резултати. За да отговори на този въпрос, ЕСП разгледа два подвъпроса:

- Целесъобразен ли е Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията и подкрепен ли е от добра рамка за отчетност?
- Изпълняват ли се действията в плана на ЕС както е планирано? За да отговори на този подвъпрос, ЕСП разгледа етапа на изпълнение на действията в рамките на всеки от четирите стълба.

16 Одитът обхваща периода от подготовката за приемане на Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията през декември 2018 г. до септември 2020 г. Където е уместно, в настоящия доклад се споменават също и неотдавнашни събития в тази област, настъпили след периода на одита, напр. представянето от Комисията на Плана за действие за европейската демокрация и предложението през декември 2020 г. за Законодателен акт за цифровите услуги (вж. точка **12**). Тъй като обаче тези документи бяха публикувани след приключването на одитната дейност, те не са включени в обхвата на настоящия одит.

17 Одитът се състоеше в обширна документна проверка и анализ на цялата налична документация относно създадените структури, както и на планираните и изпълнените чрез Плана за действие на ЕС дейности. ЕСП изпрати анкета до звената за контакт от системата за бързо предупреждение на 27-те държави членки, като процентът на отговорите беше 100 %. ЕСП проведе и срещи с множество заинтересовани страни, като например ЕСВД и съответните генерални дирекции (ГД) на Комисията, с Европейския парламент, Съвета, представителствата на Комисията, НАТО, Центъра за високи постижения в областта на стратегическата комуникация към НАТО в Латвия, националните органи, онлайн платформи, организации на журналисти и на проверители на факти, регулаторни органи в областта на аудио-визуалните медийни услуги, които

предоставят становища на Комисията, учени и експерти, ръководители/координатори на проекти и един външен експерт.

18 ЕСП разгледа и 20 от 23 проекта на Комисията, които идентифицирахме като пряко свързани с борбата с дезинформацията посредством медийна грамотност. Обобщение на извършената от ЕСП оценка на тези проекти е представено в *приложение III*.

Констатации и оценки

Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията е бил целесъобразен при изготвянето му, но е непълен

19 За настоящия раздел ЕСП провери дали Планът за действие на ЕС е бил целесъобразен при първоначалното му изготвяне, т.е. дали е отговорил на нуждите, установени от експертите и от други заинтересовани страни. Освен това ЕСП провери и дали той е бил преразглеждан и актуализиран. Одиторите прегледаха събитията и източниците, на които се основава, и направиха оценка дали в него се съдържат подходящи механизми за координация на комуникацията, както и елементите, необходими за измерване на резултатите от изпълнението и за гарантиране на отчетност.

Планът за действие на ЕС до голяма степен е в съответствие с възгледите относно дезинформацията на експертите и заинтересованите страни

20 Борбата с дезинформацията е много специализирана област, която изисква принос и експертен опит от разнообразен набор от специалисти. От съществено значение са също и обществените консултации, за да бъдат установени вижданията и приоритетите на заинтересованите страни и да се разбере по-добре заплахата.

21 ЕСП установи, че Комисията е разчитала на подходящ външен експертен опит и е провела всеобхватни обществени консултации¹³ като основа за Плана за действие на ЕС. В него до голяма степен са отразени изразените в тези документи предложения и притеснения.

22 Към момента на публикуване на Плана за действие на ЕС през декември 2018 г. той се характеризира със структуриран подход за разглеждането на въпроси, изискващи както усилия за противодействие (опровергаване и намаляване на видимостта на дезинформиращото съдържание), така и по-дългосрочни проактивни усилия (медийна грамотност и мерки за подобряване на устойчивостта на обществото). В него са подчертани целта за опазване на

¹³ Обществена консултация на Европейската комисия относно фалшивите новини и дезинформацията, разпространявана онлайн.

предстоящите избори за Европейски парламент през 2019 г., както и дългосрочните обществени предизвикателства, изискващи участието на множество различни участници.

23 С изключение на областта на медийната грамотност Комисията е набелязала конкретни действия за проследяване на основните препоръки от доклада на независимата Експертна група на високо равнище по въпросите на фалшивите новини и дезинформацията (HLEG). Тази група, която се състои от 39 експерти с различна квалификация, е била създадена от Комисията през януари 2018 г., за да дава становища по инициативи на политиката за борба с дезинформацията, разпространявана онлайн. Заедно със съобщението на Комисията от април 2018 г., този доклад формира основата на Плана за действие на ЕС.

24 Допълнително доказателство за целесъобразността на Плана за действие на ЕС е, че целта на неговите действия е била да се ангажират широк кръг от ключови заинтересовани страни в тази област, включващ не само институциите на ЕС и държавите членки, но и други, като например частния сектор, гражданското общество, проверителите на факти, журналистите и академичните среди.

ЕСВД и Комисията не са създали ясни механизми за координация на изпълнението на Плана за действие на ЕС

25 Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията не е бил придружен от рамка за цялостна координация, за да се гарантира, че всеки отговор на ЕС е ефективен и пропорционален на вида и мащаба на заплахата. Определянето и координирането на потоците на комуникация например биха позволили да се определи кога да се работи съвместно и в партньорство с участниците и гражданското общество на местно равнище за повишаване на осведомеността за заплахи от дезинформация.

26 Една комуникационна стратегия гарантира съгласуван отговор, когато са ангажирани различни участници. За всеки един от четирите стълба на Плана за действие на ЕС отговаря различна генерална дирекция на Комисията или ЕСВД. Това поражда риск от „работа в силози“ (т.е. паралелно, без сътрудничество или координация), когато става въпрос за комуникация, като нито един орган не отговаря за цялостен надзор на всички комуникационни действия за борба с дезинформацията.

27 Генерална дирекция „Комуникации“ (COMM) на Комисията отговаря за външната комуникация на институцията. В нейния план за управление за 2019 г. се признава ролята ѝ в борбата с дезинформацията и се изтъква необходимостта от сътрудничество между генералните дирекции и други институции, като се посочват по-конкретно Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT) и Съвместният изследователски център. Не се споменават обаче ЕСВД или оперативните групи за стратегическа комуникация, които също са ангажирани в много голяма степен с положителната комуникация и с борбата с дезинформацията.

28 ГД „Комуникации“ е създала вътрешна мрежа за борба с дезинформацията. Сред целите ѝ са подобряване на координацията на комуникационните дейности за борба с дезинформацията, създаване на онлайн хранилище за валидирани опровержения, системно разкриване на дезинформация и координиране на ответните мерки, както и насърчаване на отправянето на положителни послания. От стартирането ѝ през май 2018 г. до януари 2020 г. са проведени единадесет заседания. В общи линии те са в приобщаващ формат и включват представители на множество служби и представителства на Комисията, ЕСВД и други институции, както и други експерти. В заседанията досега обаче са участвали само представители, които са споделяли информация относно предприетите действия, без никаква връзка със създаването на политики и без доказателства за предприети конкретни последващи действия или взети решения за превръщането на вътрешната мрежа за борба с дезинформацията в ефективен механизъм за координация.

29 В плана за управление на ГД „Комуникации“ за 2019 г. има само един показател, свързан с дезинформацията (от 102), който измерва единствено броя на заседанията на вътрешната мрежа за борба с дезинформацията.

30 Освен това представителите на Комисията играят жизненоважна роля във външната комуникация на Комисията чрез отправяне на положителни послания и достигане до аудиторията, организиране на брифинги за медиите, развенчаване на митове и борба с дезинформацията, и също така участват активно във вътрешната мрежа за борба с дезинформацията. Дейностите им по развенчаване на митове са описани на отделна страница на уебсайта на всяко официално представителство. Тези страници обаче често са трудно достъпни, тъй като мястото им варира при отделните представителства: някои (напр. Гърция и Испания) ги включват в раздела за новини, докато други не (напр. Полша и Ирландия). Освен това тези страници не се актуализират редовно. На някои от

тях се предоставя ограничена, често непотвърдена информация и липсват статистически данни за броя на посетителите.

31 И накрая, ГД „Комуникации“ беше в процес на разработване на централизиран уеб базиран портал относно дезинформацията, обединяващ всички аспекти на работата на институциите на ЕС в областта на дезинформацията. Той трябваше да стартира в началото на 2020 г., но поради неясни причини това е отменено.

Фрагментираната рамка за мониторинг и докладване и липсата на дългосрочно финансиране отслабват отчетността на Плана за действие на ЕС

32 За да се гарантира отчетност, един план за действие се нуждае от ясни цели и обвързани със срокове действия, придружени от редица показатели за наблюдение на резултатите от дейността. Разпоредбите за финансиране, редовно докладване, оценка и ревизии също са основни елементи на един план за действие.

33 Някои от целите в Плана за действие на ЕС са формулирани твърде общо, като например „засилване“ или „укрепване“, и не могат да бъдат измерени. Липсват общи ключови показатели за изпълнението по отношение на Плана за действие на ЕС като цяло. Освен това за половината от действията (действия 1, 2, 4, 5 и 8) липсват КПЕ и те или не са ясно определени, или не са обвързани със срокове (вж. и [приложение IV](#)).

34 Графикът на действията варира от краткосрочен до средносрочен, като някои са конкретни и обвързани със срокове (напр. „до март 2019 г. Комисията и върховният представител, в сътрудничество с държавите членки, ще създадат система за бързо предупреждение“), докато други са неясни (напр. „Държавите членки следва да положат значително повече усилия за информиране за ценностите и политиките на Съюза“).

35 Планът за действие на ЕС не е придружен от специална рамка за мониторинг и оценка (това се отнася и за наскоро публикувания План за действие за европейската демокрация). Липсват разпоредби за оценка на плана като цяло и до момента не е направена цялостна оценка. Обратната информация за изпълнението му в държавите членки не се регистрира централизирано и не се обобщава. Всяко представителство провежда своя собствена комуникационна

кампания и събира статистически данни, но ЕСП не намери никакви доказателства за използването на тези статистически данни от Комисията за извличане на поуки, добри практики или като базово равнище. Липсва докладване извън посочването, че някои дейности принадлежат към категорията „усилия за борба с дезинформацията“. Например не се извършва мониторинг на инструменти като вътрешния уики сайт на Комисията за развенчаване на митове или бюлетина за борба с дезинформацията от гледна точка на ангажираността на държавите членки (напр. като се използват изследвания, статистически данни или показатели за ползвателите).

36 Комисията и ЕСВД редовно актуализират и докладват на различните работни групи и подготвителни органи към Съвета относно напредъка при изпълнението на действията в рамките на конкретните стълбове на Плана за действие на ЕС. Това докладване обаче не се огласява в публичното пространство и не обхваща целия План за действие на ЕС.

37 Макар да има отделни доклади относно конкретни аспекти на Плана за действие на ЕС (оценка на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията и доклад на Комисията относно изборите за Европейски парламент), публикуван е само един доклад относно изпълнението на Плана за действие на ЕС като цяло. Това е станало на 14 юни 2019 г. — шест месеца след представянето на самия План за действие на ЕС.

38 Въпреки че този първи доклад за изпълнението е обхванал всички стълбове от Плана за действие на ЕС, той има редица недостатъци:

- в него не се предоставя измерване на резултатите от дейността;
- с изключение на Кодекса за поведение, отчитането по всеки стълб в повечето случаи е твърде общо и описателно и липсват подробни данни за всяко действие;
- липсва приложение за докладване относно отделните проекти, свързани с Плана за действие на ЕС;
- не е указано кога се очаква следващият доклад за изпълнението.

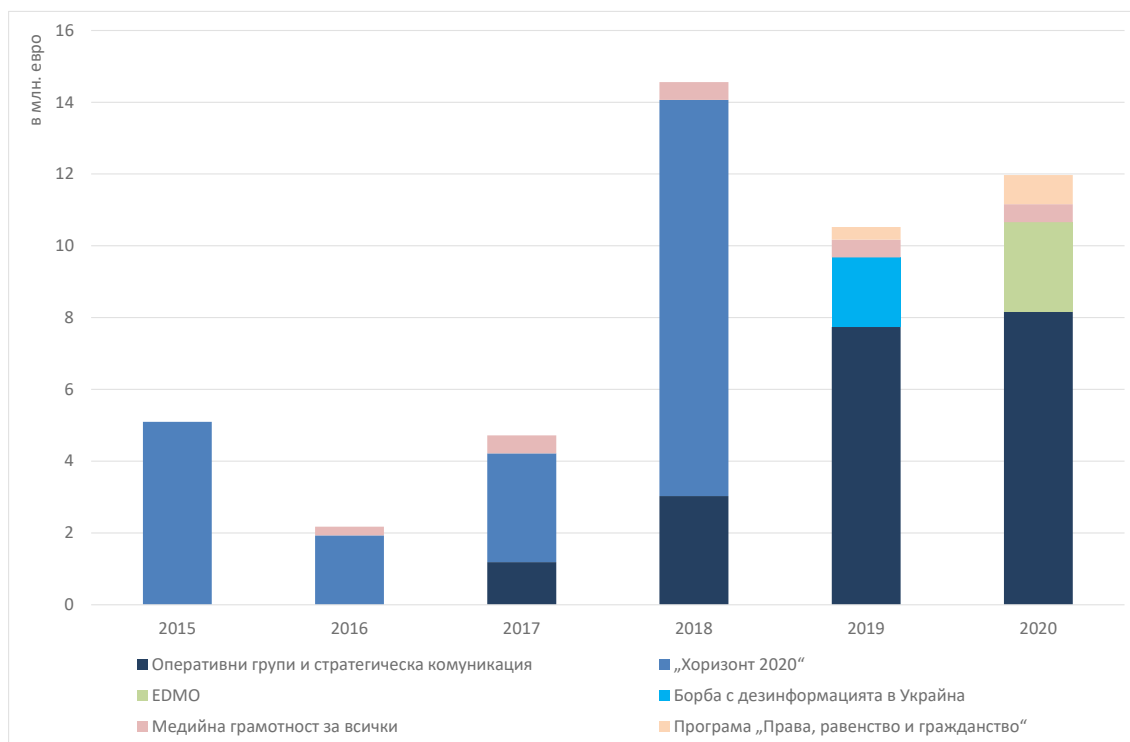
39 Борбата с дезинформацията е непрекъснато развиваща се сфера, която заслужава редовно докладване. В съвместното съобщение „Борба

с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“ се признава необходимостта от развиване на редовното докладване¹⁴.

40 В Плана за действие на ЕС липсва специален финансов план, обхващащ разходите за всички възложени на различни субекти дейности. Финансирането идва от различни източници и липсват разпоредби за гарантиране на финансирането в дългосрочен план, въпреки че някои от посочените в Плана за действие на ЕС събития са повтаряеми. В *приложение II* е представен разпределеният за различните действия бюджет за борба с дезинформацията. Той показва, че основният източник на финансиране е различен всяка година, което говори за липса на финансово планиране (вж. също точки **50—51**). Комисията и ЕСВД невинаги заделят целево разходи за борба с дезинформацията (няма специален код за интервенция) — подобна информация беше събрана единствено за настоящия одит. На *фигура 2* е представен преглед на цялото финансиране от ЕС за борба с дезинформацията от 2015 г. до 2020 г. (не са включени дейностите, които допринасят непряко за борбата с дезинформацията, а именно проактивните комуникационни дейности в съседните на ЕС държави).

¹⁴ „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“, стр. 7, JOIN(2020) 8 final от 10 юни 2020 г.

Фигура 2 — Общ размер на финансирането от ЕС за борба с дезинформацията в периода 2015—2020 г.



Източник: ЕСП въз основа на информация от Комисията и от ЕСВД.

41 Освен това Планът за действие на ЕС не е актуализиран, откакто е представен през 2018 г. Например някои от действията са свързани само с изборите за Европейски парламент през 2019 г. или със Седмицата на медийната грамотност през 2019 г., като и двете събития вече са отминали. Дезинформацията е процес на непрекъснати промени. Непрекъснато се променят и използваната тактика, технологиите зад кампаниите за дезинформация и ангажираните участници¹⁵. Съветът също е подчертал необходимостта от редовно преразглеждане и актуализация на Плана за действие на ЕС (вж. точка 10).

42 Макар че със съобщението относно дезинформацията за COVID-19 (юни 2020 г.), с Плана за действие за европейската демокрация и с предложението за законодателен акт за цифровите услуги се удължава срокът на определени действия, заложи първоначално в Плана за действие на ЕС, те не могат да се считат за негова цялостна актуализация. Освен това наличието на действия със

¹⁵ „Automated tackling of disinformation (Автоматизирана борба с дезинформацията)“, проучване на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, март 2019 г.

сходни цели в различни планове за действие и инициативи усложнява координацията, като увеличава риска от неефективност.

Изпълнението на Плана за действие на ЕС върви до голяма степен според предвиденото, но е показало редица недостатъци

43 В настоящия раздел се разглежда изпълнението на действията по всеки от четирите стълба на Плана за действие на ЕС и до каква степен те са подобрили начина, по който ЕС се бори с дезинформацията.

Оперативните групи за стратегическа комуникация играят важна роля, но не разполагат с достатъчно персонал и финансови средства за справяне с нововъзникващите заплахи

44 По стълб I от Плана за действие на ЕС ЕСП провери оперативните групи за стратегическа комуникация в рамките на ЕСВД. Одиторите на ЕСП провериха техния мандат и определиха дали разполагат с достатъчно персонал и финансови средства. В този контекст ЕСП проучи и ролята и позицията на EUvsDisinfo — водещ проект на ЕС за борба с дезинформацията.

Мандатите на оперативните групи за стратегическа комуникация не покриват адекватно пълния набор от субекти, които се занимават с дезинформация

45 Освен за подобряване на капацитета на ЕС за прогнозиране и реакция спрямо външни дейности по дезинформация (мандатите на оперативните групи за стратегическа комуникация не обхващат дезинформацията, която се генерира в ЕС), оперативните групи за стратегическа комуникация са допринесли значително за ефективната комуникация и за насърчаването на политиките на ЕС в съседните региони.

46 Мандатите на трите оперативни групи за стратегическа комуникация (Източното съседство, Западните Балкани и Южното съседство) са резултат от поредица от заключения на Съвета, като задачите и фокусът им са различни. Например мандатът на Оперативната група за стратегическа комуникация с Източното съседство обхваща конкретно задачата „да се противопостави на

продължаващите дезинформационни кампании на Русия“¹⁶. Нейният мандат е определен по отношение на един единствен външен злонамерен участник, а не да защитава Европа от дезинформация независимо от източника.

47 Това не е така по отношение на другите две оперативни групи за стратегическа комуникация, чийто първоначален акцент е бил да се засилят комуникационните дейности в съответните им региони. Оперативната група за стратегическа комуникация с Южното съседство е създадена, за да обхване южните съседи на ЕС и региона на Персийския залив, докато Оперативната група за стратегическа комуникация за Западните Балкани е създадена, за да подсили стратегическата комуникация в този регион. Преди заключенията на Съвета от декември 2019 г.¹⁷ борбата с дезинформацията не е била основен приоритет на нито една от оперативните групи. Единствено Оперативната група за стратегическа комуникация с Източното съседство е имала ясна цел да укрепи капацитета за предвиждане, разглеждане и реагиране на дезинформацията. В **таблица 2** по-долу са посочени целите на всяка от оперативните групи за стратегическа комуникация към момента на извършване на одита.

¹⁶ Заключение на Европейския съвет относно външните отношения (19 март 2015 г.), документ EUCO 11/15 на Съвета.

¹⁷ Заключение на Съвета, озаглавени „Допълнителни усилия за укрепване на устойчивостта на хибридни заплахи и за борба с тях“ (10 декември 2019 г.), документ 14972/19 на Съвета.

Таблица 2 — Сравнение на целите на оперативните групи за стратегическа комуникация

Оперативна група за стратегическа комуникация	Източно съседство	Западни Балкани	Южно съседство
Цели	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ефективна комуникация и популяризиране на политиките на ЕС в държавите от Източното партньорство (Армения, Азербайджан, Беларус, Грузия, Молдова и Украйна); ○ Укрепване на цялостната медийна среда в Източното съседство на ЕС, включително подкрепа за свободата на медиите и подпомагане на независимите медии; ○ Подобряване на капацитета на ЕС да предвижда, разглежда и реагира на дейностите по дезинформация от страна на Русия. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Засилване на комуникациите на ЕС в региона в подкрепа на политиката на разширяване на ЕС и на процеса на стабилизиране и асоцииране; ○ Принос за информиран дебат относно ЕС и региона, включително чрез борба с дезинформацията. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Ефективна и стратегическа комуникация и популяризиране на политиките на ЕС; ○ Преодоляване на разминаването между политики и комуникации; ○ Подкрепа и насърчаване на свободата на медиите в региона; ○ Борба с погрешните представи за ЕС и с дезинформацията в региона.

Източник: ЕСВД.

48 Трите оперативни групи за стратегическа комуникация покриват голяма част от различни региони и обхващат различни агенти на дезинформация. Въпреки това дейностите на оперативните групи за стратегическа комуникация за медиен мониторинг са съсредоточени основно върху руските международни медии, руските официални канали за комуникация, делегирани медии и/или медии, вдъхновени/водени от руската реторика, извършващи дейност в ЕС и в съседните на него държави. Според анализа на ЕСВД обаче и други държави вече се открояват в различна степен като значителни заплахи от дезинформация, напр. Китай. В това отношение новата Комисия на Европейския парламент по въпросите

на външната намеса в демократичните процеси в ЕС (INGE) също е провела изслушвания за обсъждане на потенциалните заплахи от трети държави¹⁸.

49 Мандатът на оперативните групи за стратегическа комуникация е политически, в който целите на тяхната политика не са заявени изрично и който не е подкрепен от стабилна правна основа. Съгласно действие 2 от Плана за действие на ЕС Върховният представител е трябвало да преразгледа мандатите на оперативните групи за Западните Балкани и за Южното съседство (но не и на оперативната група за Източното съседство). Този преглед обаче никога не е бил извършен. ЕСВД счита, че приетите през декември 2019 г. заключения на Съвета, в които изрично се посочва, че „и трите оперативни групи за стратегическа комуникация следва да могат непрекъснато да разкриват, анализират и оспорват дейности по дезинформация“¹⁹, дават достатъчно основание за (пре)потвърждаване на техните мандати. Съветът също така прикани ЕСВД да оцени своите нужди и варианти за разширяване на географския обхват, което показва, че е налице политическа подкрепа за разширяване на обхвата на оперативните групи за стратегическа комуникация.

Оперативните групи за стратегическа комуникация не разполагат със цели и стабилен източник на финансиране

50 Когато през 2015 г. е била създадена Оперативната група за стратегическа комуникация с Източното съседство, не са ѝ били предоставени никакви собствени ресурси и тя е била финансирана от административните разходи на ЕСВД и от Службата на Комисията за инструментите в областта на външната политика. С Плана за действие на ЕС е увеличено предоставеното финансиране на оперативните групи на ЕСВД за стратегическа комуникация. Всъщност стратегическите комуникации са единствената част от плана за действие, чийто специален бюджет е увеличен. Както е показано на **фигура 2** по-горе, бюджетът за оперативните групи StratCom и за стратегически комуникации е нараснал почти четворно след приемането на плана за действие.

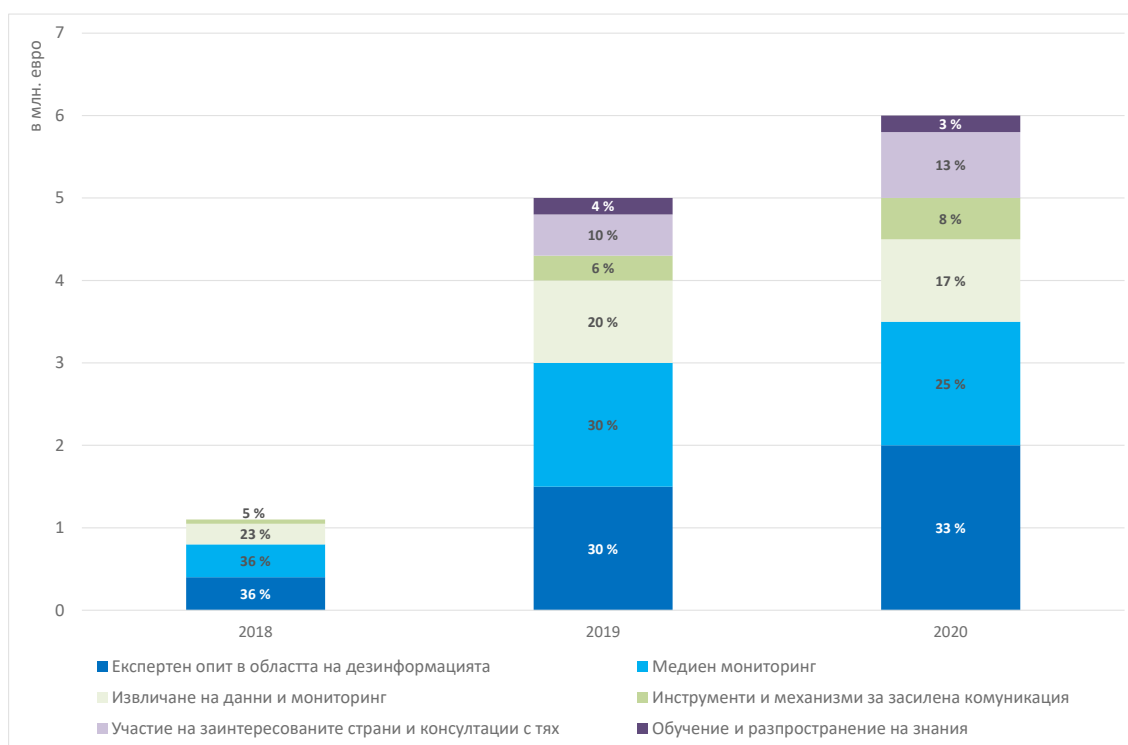
51 Въпреки че дезинформацията не е само краткосрочна заплаха, оперативните групи StratCom не разполагат със стабилен източник на финансиране, което може

¹⁸ Изслушване на Европейския парламент относно външната намеса, 25 и 26 януари 2021 г.: Китай, Иран, Индия и Саудитска Арабия и ОАЕ; Изслушване в Европейския парламент по въпросите на външната намеса, 1 февруари 2021 г.: Турция и Русия.

¹⁹ [Допълнителни усилия за укрепване на устойчивостта на хибридни заплахи и за борба с тях](#) — Заключения на Съвета (10 декември 2019 г.), документ 14972/19 на Съвета.

да застраши тяхната устойчивост. Например значителен източник на финансиране за оперативните групи за стратегическа комуникация е било подготвително действие на Европейския парламент, наречено StratCom Plus (вж. *приложение II*). По своя характер подготвителните действия са предназначени да подготвят нови действия като политики, законодателство и програми. На *фигура 3* е показано как увеличеното финансиране е разпределено за подобряване на различни способности.

Фигура 3 — Финансиране от подготвителното действие StratCom Plus за различни видове капацитет на ЕСВД за стратегическа комуникация (2018—2020 г.)



Източник: ЕСП по данни на ЕСВД.

52 Значението на финансирането и подходящото ресурсно обезпечаване е подчертавано многократно²⁰, включително от Европейския парламент²¹,

²⁰ Заключение на Европейския съвет от юни 2018 г. и заключения на Европейския съвет от 2019 г. относно допълнителните усилия за укрепване на устойчивостта на хибридни заплахи и за борба с тях.

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

държавите членки²² и гражданското общество²³. Заинтересованите страни обаче имат различни мнения за начина, по който да се приоритизира наличното финансиране от ЕС за борба с дезинформацията. Въз основа на интервютата на ЕСП, според някои държави членки би трябвало да се постави по-силен акцент върху анализа и мониторинга на онези източници и субекти, на които по-лесно може да бъде приписана дезинформация. Според други следва да бъде разпределено повече финансиране за положителна комуникация.

Липсата на служители все още не е преодоляна

53 В Плана за действие на ЕС е предвидено подсилване на Отдела за стратегическа комуникация с добавянето на 11 позиции преди изборите за Европейски парламент, наемане на постоянни служители в средносрочен план и нов персонал в делегациите на ЕС, като до края на 2020 г. „персоналът ще нарасне с 50—55 души“. Планът за набиране на персонал е осъществен на три етапа: 1) пренасочване на договорно наети служители в ЕСВД; 2) набиране на служители за екипа за стратегическа комуникация; и 3) увеличаване на броя на служителите в 27-те делегации на ЕС в съседните държави.

54 Отделът за стратегическа комуникация все още е в процес на набиране и разпределяне на служители. Към октомври 2020 г. той включва 37 служители и поради това все още не е достигнал общото увеличение с 50—55 души, както се посочва в Плана за действие на ЕС. Една от причините, поради които постигането на тази цел е трудно, е, че много от служителите в областта на стратегическата комуникация са командирани от Съвета, Комисията и държавите членки, като командироването на някои е било преустановено.

55 Почти всички нови членове на персонала (включително всички пренасочвания) са били договорно наети служители — ЕСВД потвърди, че не е лесно да се наемат постоянни служители с необходимите експертен опит и умения за изпълнение на изискваните задължения. Въпреки това, независимо

²² [Информационното манипулиране — предизвикателство за нашите демокрации](#).

Доклад на екипа за планиране на политиките (CAPS, Министерство за Европа и външните работи) и на Института за стратегически изследвания (IRSEM; Министерство на отбраната) Франция, август 2018 г.

²³ Например [Democratic Defense against Disinformation](#) (Демократична защита срещу дезинформацията), Атлантически съвет, февруари 2018 г.; Документ за политиката № 21 на GMF, август 2019 г.; [Winning the Information War](#) (Да спечелим информационната война), CEPA, август 2016 г.

от важния принос на договорно наетите служители, техните договори имат максимален срок от шест години.

56 Другата група, която представлява значителна част от капацитета на Отдела за стратегическа комуникация, са командированите национални експерти. Те са подкрепили основно работата на Оперативната група за стратегическа комуникация с Източното партньорство, а наскоро и тази за Западните Балкани. Освен че е от полза за ЕСВД, тяхното командироване е от полза и за държавите им на произход, като им позволява да придобият повече експертен опит и да създадат по-солидни връзки с ЕСВД. Прекомерното използване на командировани служители обаче може да доведе до несигурност по отношение на персонала и периодична загуба на институционална памет и на експертен опит поради силно текучество. Всички тези фактори потенциално пречат на изграждането на институционална памет и на експертен опит.

57 В контекста на пандемията от COVID-19 и допълнителната натовареност на оперативните групи в резултат от нея съществува риск при сегашното разпределение и численост на персонала ЕСВД да се окаже с недостатъчен капацитет да бъде в крак с новите тенденции и процеси като нововъзникващите източници на заплахата и стратегии и тактики за дезинформация. Освен това искането на Съвета да се засили работата по стратегически комуникации в други региони (вж. точка **10**) може още повече да натовари нейния ограничен капацитет от служители.

58 Ефективният анализ на данните е от решаващо значение не само за мониторинга, разкриването и анализа на дезинформацията, но и като основа за солидна, основана на доказателства стратегическа информация и за създаване на политики. Към момента на извършване на одита звеното за анализ на данни към Отдела за стратегическа комуникация включваше собствени анализатори на пълно работно време, които се подпомагат от външни изпълнители. Звеното, което е създадено в средата на 2019 г., подпомага дейността на оперативните групи за стратегическа комуникация и на системата за бързо предупреждение в рамките на стълб II от Плана за действие на ЕС. То извършва анализи основно при поискване и за конкретна цел. Освен това неговата работа не е интегрирана структурно в дейността на всички оперативни групи за стратегическа комуникация. Въпреки че използването на външни изпълнители може да осигурява гъвкавост, собственият капацитет е от решаващо значение за предоставянето на чувствителен анализ в много кратки срокове и за изграждането на институционална памет и експертен опит.

Измерването на въздействието от работата на оперативните групи за стратегическа комуникация остава предизвикателство

59 Най-големите предизвикателства в стратегическата комуникация остава измерването на уязвимостта към дезинформация и на нейното влияние, както и усилията за нейното разбиране, анализиране и предприемане на ответни действия. Комисията използва проучването на общественото мнение като един от начините за оценка на ефективността на стратегическите комуникации за оказване на влияние върху представите за ЕС. Резултатите от това проучване обаче трудно могат да бъдат отдадени на действията на ЕС.

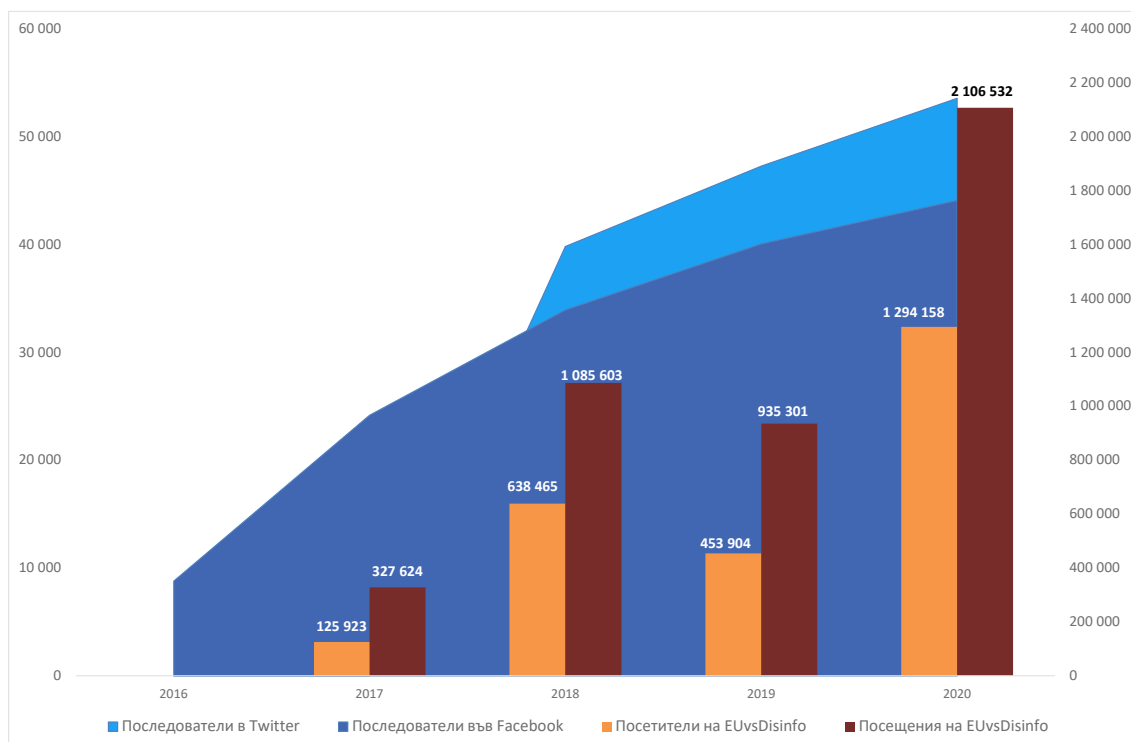
60 Освен по отношение на комуникационните кампании оперативните групи за стратегическа комуникация не бяха измерили всеобхватно въздействието от своята работа. Освен това никоя от тях не разполагаше с функция за оценка на тяхната ефективност и за определяне на областите, които се нуждаят от подобрене.

Поддържането на EUvsDisinfo от ЕСВД създава несигурност относно крайната цел на проекта

61 EUvsDisinfo е публичното лице и най-добрият пример за усилията на ЕС в борбата с дезинформацията, както и основният продукт на Оперативната група за Източното съседство за борба с дезинформацията. На него има база данни от открити източници, в която е възможно търсене, с над 9 700 случая на дезинформация към 1 октомври 2020 г. Основните материали на уебсайта EUvsDisinfo се публикуват на пет езика на ЕС, а останалите са само на английски и руски език. Според ЕСВД първоначалният фокус върху дезинформацията, идваща от Русия, е осигурил основа за уникален и пионерски подход, който няма аналог сред инициативите на правителствата на държавите членки.

62 От създаването си през 2015 г. EUvsDisinfo непрекъснато подобрява видимостта си онлайн (вж. [фигура 4](#) по-долу) чрез каталогизиране, анализиране и публикуване на примери за дезинформация от Русия. Много заинтересовани страни потвърдиха, че EUvsDisinfo е изиграл основна роля за повишаването на осведомеността и за оказването на влияние върху възприемането на заплахата от дезинформация от Русия за ЕС и за неговите държави членки.

Фигура 4 — EUvsDisinfo: Брой посетители, посещения на уебсайта и последователи в Twitter и Facebook



Източник: ЕСП въз основа на информация от ЕСВД.

63 В миналото обаче към EUvsDisinfo са били отправени и критики. Например през 2018 г. той е бил критикуван остро от нидерландския парламент²⁴ за погрешно определяне на вътрешна публикация в Нидерландия като дезинформация от Русия. Освен това някои случаи, които са публикувани на EUvsDisinfo, не представляват заплаха за демокрациите в ЕС.

64 В перспектива бъдещите роля и мисия на EUvsDisinfo са неясни, освен привеждането на още примери за дезинформация от Русия — заплаха, която вече е добре установена и призната. Въпреки твърденията на ЕСВД, че EUvsDisinfo е независим сайт и не представлява официалната позиция на ЕС, неговото място на поддържане в рамките на ЕСВД поставя това под въпрос. Възниква въпросът дали подобен инструмент следва да се поддържа и управлява от публичен орган (като ЕСВД) или за неговото управление следва да отговаря организация на гражданското общество.

²⁴ Officiële bekendmakingen.

Системата за бързо предупреждение е обединила държавите членки, но не е реализирала пълния си потенциал

65 Въвеждането на системата за бързо предупреждение е ключовото действие в рамките на стълб II от Плана за действие на ЕС (действие 3). Както се посочва в него, „Първите часове след разпространяването на дезинформация са критично важни, за да бъде тя открита и анализирана и да се реагира на нея“. Системата за бързо предупреждение е въведена през март 2019 г. в рамките на определения в плана краен срок. Тя има два ключови елемента: мрежа от национални звена за контакт и онлайн платформа, чиято цел е „да изпраща сигнали за кампании за дезинформация в реално време чрез специална технологична инфраструктура“, за да „улесни обмена и оценката на данни, за да се даде възможност за обща информираност за ситуацията, координирано дефиниране и реагиране и да се гарантира ефективно използване на времето и ресурсите“²⁵. ЕСВД изпълнява функцията на секретариат за системата за бързо предупреждение и поддържа уебсайта.

Въпреки че представлява полезен инструмент за споделяне на информация, към момента на одита системата за бързо предупреждение все още не беше изпратила предупреждения и не беше използвана за координиране на общи действия

66 За да работи ефективно, системата за бързо предупреждение трябва да бъде в състояние да изпраща сигнали навреме, да координира общо дефиниране и реакция и да улеснява обмена на информация между държавите членки и институциите на ЕС. ЕСП провери дали системата за бързо предупреждение е функционирала преди изборите за Европейски парламент през 2019 г., както е посочено в Плана за действие на ЕС. Извършихме оценка и на дейността ѝ и на степента на ангажираност на участниците в нея.

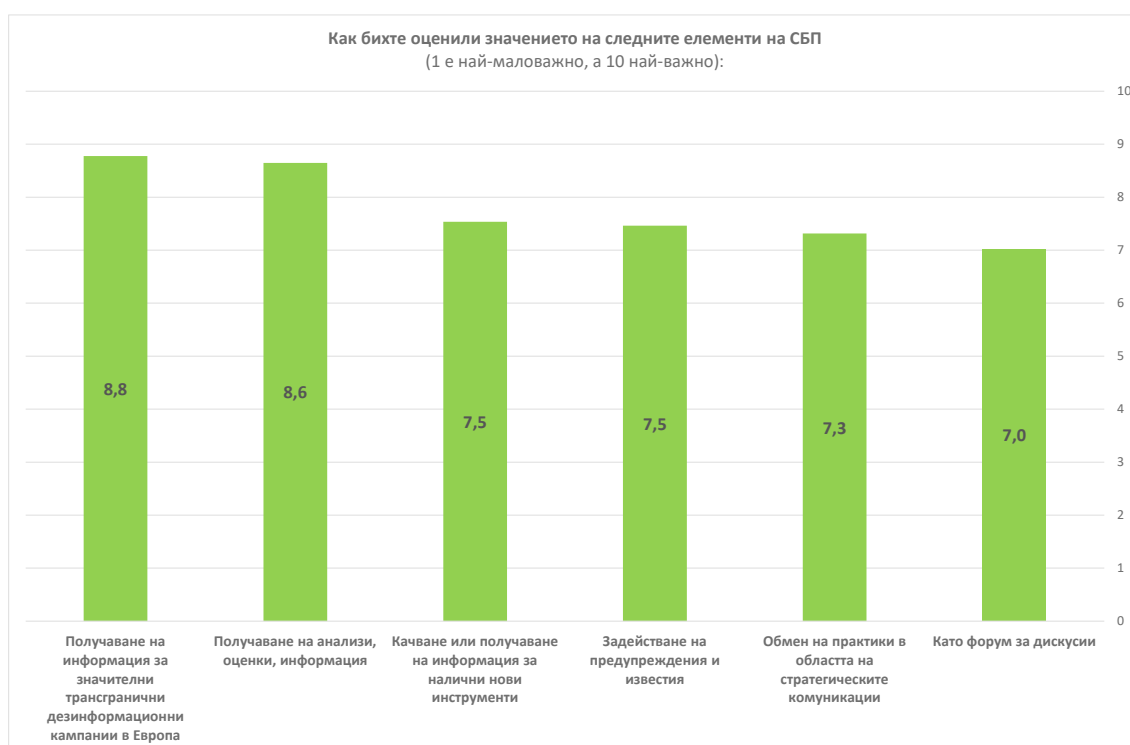
67 ЕСП установи, че системата за бързо предупреждение е била създадена в кратки срокове през март 2019 г., както е предвидено в Плана за действие на ЕС. Тя е обединила държавите членки и институциите на ЕС и е улеснила споделянето на информация, но към момента на одита не беше изпращала сигнали и не беше координирала общо дефиниране и реакция, както е предвидено първоначално.

68 Повечето заинтересовани страни, до които ЕСП се допита по време на одита, имаха положително мнение за системата за бързо предупреждение. За тях тя запълва важна празнина в екосистемата за борба с дезинформацията, като

²⁵ Техническо задание за системата за бързо предупреждение.

създава една общност. Това беше потвърдено и в нашата анкета до държавите членки — системата за бързо предупреждение им позволява да споделят информация, да получават нова информация и взаимно да укрепват способностите си. На **фигура 5** по-долу са представени аспектите, най-високо оценявани от националните звена за контакт в системата за бързо предупреждение.

Фигура 5 — Класация от държавите членки на значението на елементите на системата за бързо предупреждение



Източник: ЕСП.

69 Въпреки това положително становище за системата за бързо предупреждение като инструмент за обмен на информация, ЕСП не намери доказателства, че информацията, която се споделя чрез нея, е довела до съществени промени в политиката на равнището на държавите членки. Работата за изграждането в рамките на системата за бързо предупреждение на обща информираност за ситуацията все още продължава, възпрепятствано от липсата на хармонизирани и последователни определения (напр. на самото понятие за дезинформация, както и различни мнения за нейните източници, реакции, степен на подготвеност и т.н.) и от липсата на обща оценка на риска.

70 Когато е стартирала системата за бързо предупреждение, предоставянето на сигнали в реално време за бързо реагиране на дезинформационни кампании се е считало за нейна основна цел, мотивирано от неотложността на предстоящите

избори за Европейски парламент. Що се отнася до екипа за стратегическа комуникация обаче, основната цел е била да се обединят работещите в сферата специалисти и да се създаде общност, тъй като преди това в ЕС не е съществувал подобен механизъм. Тези различаващи се мотиви са попречили на заинтересованите страни и на широката общественост да разберат ясно какво прави системата за бързо предупреждение.

71 Разработен е механизъм за предупреждение, който може да се използва в изключително спешни случаи, но който до момента на извършване на одита не е бил задействан. Определен е праг в качествено отношение за задействане на системата за предупреждение — дезинформационна кампания, която има „значително транснационално въздействие“ (т.е. целенасочена атака срещу няколко държави). Количествена оценка на този праг обаче не е възможна.

72 В допълнение към функцията за предупреждение системата е била замислена да спомага за определянето на източника на дезинформационните атаки и да насърчава координиран отговор. Този капацитет за координация на системата за бързо предупреждение обаче все още не е тестван.

Дейността на системата за бързо предупреждение и ангажираността с нея се дължат на ограничен брой държави членки

73 Системата за бързо предупреждение обединява звената за контакт на държавите членки, Центъра на ЕСВД за анализ на информация, Европейската комисия (особено генералните дирекции CNECT, JUST и COMM), Европейския парламент и Генералния секретариат на Съвета. В системата за бързо предупреждение участват представители на НАТО и на механизма за бързо реагиране на Г-7. Понякога на заседанията на системата за бързо предупреждение присъстват и външни експерти, включително от гражданското общество и онлайн платформите. Обикновено заседанията на националните звена за контакт се провеждат всяко тримесечие, но степента на ангажираност варира в различните държави членки. По-голямата част от дейността се осъществява от една трета от държавите членки, които участват по-редовно и са по-активни в заседанията.

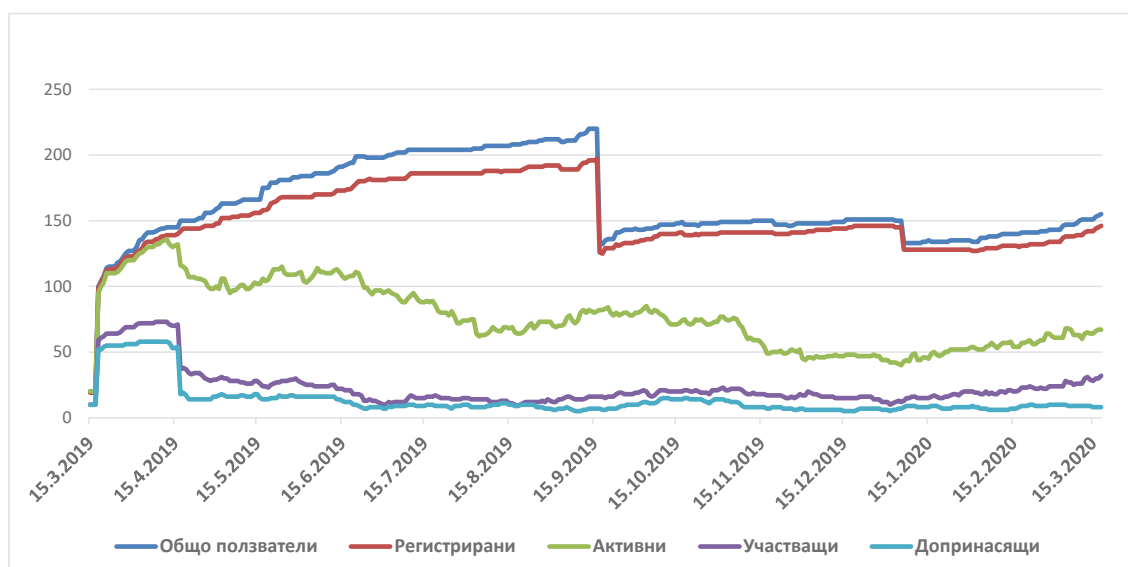
Най-новите статистически данни показват низходяща тенденция по отношение на дейността

74 Генерираните от платформата статистически данни показват редица тенденции. Първо, дейността се дължи на малък брой основни ползватели, докато други ползватели са много по-пасивни. Второ, след стартирането на

системата дейността е достигнала връхната си точка в периода около две основни събития — изборите за Европейски парламент и първите седмици след въвеждането на общите ограничителни мерки в средата на март 2020 г. Що се отнася до второто обаче, дейността е започнала да намалява и се е стабилизирала в края на август 2020 г. на равнища, които са наполовина спрямо тези през май.

75 Статистическите данни за ползвателите показват низходяща тенденция по отношение на дейността. Например среднодневните посещения — дори в специфичните части на системата за бързо предупреждение, които акцентират върху дезинформацията за COVID-19 — са намалели, както е показано на **фигура 6**. Освен това броят на активно ангажираните ползватели намалява непрекъснато от изборите за Европейски парламент в края на май 2019 г. насам. Въпреки че тези показатели не разкриват пълната картина, те ясно показват, че платформата не реализира пълния си потенциал.

Фигура 6 — Среден брой на ползвателите на системата за бързо предупреждение от март 2019 г. до март 2020 г.



Източник: Отдел за стратегическа комуникация на ЕСВД. Двата спада в броя на ползвателите са резултат от въведената през август политика за деактивиране на акаунти на ползватели, които не са били активни в продължение на повече от три месеца.

Сътрудничеството с онлайн платформите и със съществуващите мрежи в повечето случаи е неформално

76 Съгласно Плана за действие на ЕС онлайн платформите трябва да си сътрудничат със звената за контакт, които осигуряват функционирането на системата за бързо предупреждение, по-специално в периоди на избори, като предоставят надеждна и навремена информация. Няма обаче протокол за

установяване на сътрудничество между системата за бързо предупреждение и онлайн платформите и тъй като екипът за стратегическа комуникация не наблюдава броя на сигнализираните случаи, не е възможно да се оцени ефективността на системата за бързо предупреждение в тази област.

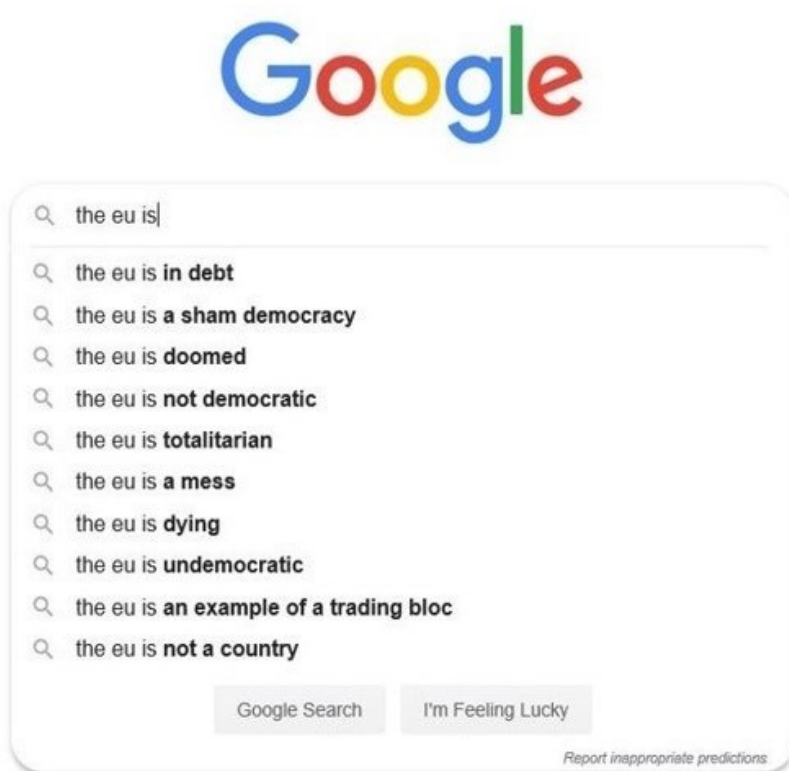
Кодексът за поведение във връзка с дезинформацията е накарало онлайн платформите да заемат позиция срещу дезинформацията, но не е успяло да ги накара да поемат отговорност

77 Една от основните причини, поради които дезинформацията е толкова наболял проблем, е широкото използване на интернет, съчетано с появата на нови технологии и непрекъснато нарастващото използване на онлайн платформи за достъп до информация. Това значително улеснява създаването, разоряването и разпространението на невярна информация. Според Индекса за навлизането на цифровите технологии в икономиката и обществото през 2020 г. 85 % от гражданите на ЕС са били потребители на интернет. Повечето платформи реализират приходи от услугите си посредством боравенето с лични данни (въз основа главно на моделите на реклама). Това е създавало благоприятна почва и за субектите, които се занимават с дезинформация, позволявайки им да насочват по-добре своите действия.

78 В случая на онлайн платформите дезинформацията се случва най-вече в резултат на споделянето на невярна информация от потребителите, която след това може да бъде популяризирана от алгоритмите на платформите, определящи приоритетите при показването на съдържание. Тези алгоритми са съобразени с нуждите на бизнес модела на онлайн платформите и дават предимство на персонализираното и популярното съдържание, тъй като вероятността то да привлече внимание е по-голяма. Дезинформацията засяга и резултатите от търсенето в мрежата, което допълнително пречи на потребителите да намират и четат надеждна онлайн информация²⁶. На *снимка 1* по-долу е даден пример за предложенията за търсене, показвани от онлайн платформа за текста „ЕС е“, като почти всички са отрицателни.

²⁶ Automated Tackling of Disinformation (Автоматизирана борба с дезинформацията), Проучване на Службата на ЕП за парламентарни изследвания (EPRS), март 2019 г.

Снимка 1 — Пример за предложения от онлайн платформа при търсене на текста „ЕС е“



Източник: Действително търсене в интернет, извършено от ЕСП на 18 октомври 2019 г. в 11,55 ч. (GMT +1).

Google е търговска марка на Google LLC.

79 Фалшивите акаунти, интернет троловете и злонамерените ботове също допринасят за разпространението на невярна информация.

Кодексът за поведение във връзка с дезинформацията осигурява на Комисията рамка за взаимодействие с платформите на социалните медии

80 След съобщението на Комисията от април 2018 г. и предложенията на експертната група на високо равнище Комисията реши да работи с онлайн платформите и други търговски асоциации по въпроса за дезинформацията. Това доведе до създаването на Кодекса за поведение (вж. [приложение V](#)) и беше възприет доброволен подход, основан на саморегулиране от подписалите го страни. Кодексът за поведение беше подписан през октомври 2018 г., преди да бъде включен в Плана за действие на ЕС по стълб III. Подписалите го към настоящия момент страни са 16.

81 Кодексът за поведение ангажира онлайн платформите и търговските асоциации, представляващи рекламния сектор, да представят доклади пред

Европейската комисия, в които да посочват актуалното състояние по отношение на предприетите мерки за изпълнение на техните ангажменти. Тези мерки варират от осигуряване на прозрачност на политическата реклама до закриване на фалшиви акаунти и възпрепятстване на реализирането на приходи от доставчиците на дезинформация. Комисията е наблюдавала внимателно спазването на тези ангажменти от тяхна страна.

82 Повечето от интервюираните по време на одита заинтересовани страни подчертаха, че ангажирането на Комисията с онлайн платформите е уникална и необходима инициатива. Много от заинтересованите страни извън ЕС, с които ЕСП се консултира, наблюдават внимателно усилията на Комисията. Те гледат на ЕС като на първия глобален участник, който се опитва да постигне деликатен баланс между защитата на свободата на изразяване и ограничаването на злонамереното разпространение на вредна дезинформация.

83 КП съдържа рамка, чрез която Комисията е можела да взаимодейства с платформите на социалните медии още преди провеждането на изборите в ЕС през май 2019 г. и по-късно по време на пандемията, породена от COVID-19, за да се намалят отрицателните ефекти на свързаната с нея „инфодемия“. В **каре 1** са представени усилията на ЕС за ограничаване на дезинформацията, свързана с COVID-19, чрез Кодекса за поведение (вж. също **приложение VI**).

Каре 1

Усилия на ЕС за ограничаване на свързаната с COVID-19 „инфодемия“ чрез Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията

През март 2020 г., когато въздействието на пандемията от COVID-19 става очевидно, са проведени срещи между Комисията и платформите на социалните медии. Комисията е поискала от платформите да популяризират в по-голяма степен информацията от авторитетни източници и да премахват фалшивите реклами.

През юни 2020 г. европейските институции са публикували съвместно съобщение, озаглавено „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“. В съобщението се изтъква ролята на Плана за действие на ЕС.

Подписалите Кодекса за поведение страни са представили своите дейности чрез специални доклади, публикувани през септември²⁷ и октомври 2020 г.²⁸ По-долу са дадени няколко примера за тези усилия, взети от докладите на платформите:

- От Google са блокирали или премахнали над 82,5 млн. свързани с COVID-19 реклами през първите осем месеца на 2020 г., а само през август 2020 г. от Microsoft Advertising са предотвратили показването на 1 165 481 подадени реклами, свързани с COVID-19, на потребители на европейските пазари.
- През август 2020 г. над 4 млн. потребители от ЕС са посетили авторитетни източници на информация за COVID-19, както сочат заявките за търсене на Microsoft Bing. Facebook и Instagram са докладвали, че над 13 млн. потребители от ЕС са посетили техния „информационен център“ за COVID-19 през юли и 14 млн. през август.
- От Facebook са показвали предупредителни екрани за невярна информация за свързани с COVID-19 проверки на факти за над 4,1 млн. елемента на съдържание в ЕС през юли и 4,6 млн. през август.

Платформите имат различни политики за модерирание. Техните доклади имат различен формат и данните са трудни за сравнение, тъй като използваната от дружествата терминология е различна. Facebook анализира „координирано неавтентично поведение“ и „операции за оказване на влияние“, докато Twitter докладва за „манипулативно поведение“. Докато от Google и Microsoft са докладвали, че са премахнали милиони реклами, от Twitter са посочили, че не са намерили нито един популяризиран туит, съдържащ невярна информация. Въпреки тези несъответствия Комисията е счела, че „като цяло докладите дават добра представа за действията, предприети от платформите за справяне с дезинформацията около COVID-19“.

Оценката на Кодекса за поведение е разкрила ограничения в изискванията за докладване

84 Кодексът за поведение е бил оценен в рамките на редица прегледи и оценки. Те са разкрили редица недостатъци по отношение на начина, по който Комисията е определила изискванията за докладване за страните, подписали Кодекса за поведение (вж. *каре 2*). Тези оценки не са довели до промени в КП.

²⁷ First baseline reports — Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme (Първи базови доклади — Програма за мониторинг на борбата с дезинформацията във връзка с COVID-19).

²⁸ Second set of reports — Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme (Втори набор от доклади — Програма за мониторинг на борбата с дезинформацията във връзка с COVID-19).

Каре 2

Оценки на Кодекса за поведение

Преди да бъде подписан, Кодексът за поведение е бил подложен на първоначална оценка от Тестовата група на многостранния форум по въпросите на дезинформацията²⁹ на 24 септември 2018 г. В нея се посочва, че: *„Кодексът за поведение“, представен от работната група, не съдържа общ подход, ясни и значими ангажименти, измерими цели или ключови показатели за измерване на изпълнението, поради което липсва възможност за мониторинг на напредъка или инструмент за спазване или прилагане: това по никакъв начин не представлява саморегулиране и затова платформите, въпреки усилията си, не са представили кодекс за поведение.* Някои елементи от това становище продължават да са актуални и днес и са били отразени в последващи анализи и оценки на Кодекса за поведение.

Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA) е представила становище относно Кодекса за поведение през април 2020 г.³⁰ Тя е установила три основни слабости:

- липса на прозрачност относно начина, по който подписалите Кодекса за поведение страни го прилагат;
- мерките по Кодекса за поведение са твърде общи като съдържание и като структура;
- броят на страните, подписали Кодекса за поведение, е ограничен.

Комисията е завършила собствената си оценка на Кодекса за поведение през май 2020 г. Общото ѝ заключение е, че Кодексът за поведение е довел до положителни резултати³¹. В доклада се подчертава, че Кодексът за поведение е създал обща рамка и е подобрил сътрудничеството между създателите на политики и подписалите го страни. Основните слабости, които са установени в него, са:

- неговият характер на саморегулиране;

²⁹ Многостранен форум по въпросите на дезинформацията.

³⁰ ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice (Доклад на ERGA относно дезинформацията: оценка на прилагането на Кодекса за поведение).

³¹ Собствена оценка на Комисията относно Кодекса за поведение.

- липсата на еднакво изпълнение (неравномерен напредък при мониторинга);
- липсата на яснота около неговия обхват и някои от ключовите понятия.

Самите страни, подписали Кодекса на поведение, не са успели да изготвят негов годишен преглед, както е било договорено първоначално. Тъй като подписалите страни нямат общ представител, координацията отнема много време и е неформална, а постигането на консенсус как ще се проведе този годишен преглед и кой ще го извърши, се е оказало трудно.

През септември 2020 г. Комисията е представила работен документ на службите³², в който се прави преглед на всички оценки на Кодекса за поведение до момента. В него се посочва, че продължава да бъде трудно да се оцени с точност дали действията на платформите са навременни, всеобхватни и оказващи въздействие. Комисията също така е установила необходимостта от общи определения, по-ясни процедури, по-точни и по-всеобхватни ангажименти, както и прозрачни ключови показатели за изпълнение и подходящ мониторинг.

85 Работата на ЕСП потвърждава, че докладването от страна на подписалите страни варира в зависимост от равнището им на ангажираност и дали те са онлайн платформа или търговска асоциация. Освен това докладите на онлайн платформите невинаги са съпоставими и дължината им варира значително.

86 Тази разлика между подписалите Кодекса за поведение се е превърнала в проблем и по отношение на определянето на общи ключови показатели за ефективност. Тези ключови показатели за ефективност са дали възможност за мониторинг на действията на някои от подписалите страни, но не на всички. Например в областта „Интегритет на услугите“ Комисията е предложила показател „Брой публикации, изображения, видеоклипове или коментари, срещу които са взети мерки поради нарушаване на политиките на платформата за злоупотреба с автоматизирани ботове“. Този показател за реализирани продукти е от значение само за конкретни онлайн платформи.

87 Според собствения анализ на Комисията на докладите на страните, подписали Кодекса за поведение, представените до момента данни са свързани само с показатели за крайни продукти. Например платформите докладват, че са отхвърлили реклами или са премахнали редица акаунти или съобщения, които са

³² Оценка на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията — постижения и области, в които е необходимо допълнително подобрене.

били проводници на дезинформация в контекста на COVID-19 (вж. и *каре 1*). Ако тази докладвана информация не бъде поставена в контекст (т.е. чрез сравняването ѝ след време с изходните данни и друга подходяща информация, като например създаването на акаунти като цяло) и Комисията не може да провери нейната точност, ползата от нея е ограничена.

88 В оценката на Кодекса за поведение, извършена от името на Комисията, не само се разглежда текущото състояние на докладването, но също така се дават препоръки за евентуални показатели за напред. В документа се предлагат две нива показатели:

- i) „структурни“ показатели за кодекса като цяло, с които да се измерват общите крайни резултати, разпространението на дезинформацията онлайн и въздействието на кодекса по принцип. Те помагат да се наблюдава най-общо дали дезинформацията се увеличава, дали е на стабилно равнище или намалява;
- ii) специално разработени показатели „на равнище услуги“ с разбивка по стълбове с цел измерване на резултатите на всяка отделна подписала кодекса платформа в борбата с дезинформацията.

Към момента на одита Комисията не беше предоставила на подписаните страни нов образец за докладване, нито по-съдържателни нови показатели.

89 Описаните по-горе проблеми показват, че от онлайн платформите не се търси отговорност за техните действия и за ролята им в активното преодоляване на дезинформацията.

Липсата на последователна стратегия за медийна грамотност и фрагментираността на действията на ЕС отслабват тяхното въздействие

90 Стълб IV от Плана за действие на ЕС е съсредоточен върху повишаването на осведомеността и укрепването на устойчивото противопоставяне на обществото на дезинформацията. Целта му е да подобри действията за медийна грамотност, като например Седмицата на медийната грамотност през 2019 г., и да подкрепя независимите медии и разследващите журналисти. По него също така държавите членки се призовават бързо да приложат разпоредбите за медийна грамотност от Директивата за аудио-визуалните медийни услуги и да създадат екипи от мултидисциплинарни независими проверители на факти в светлината на европейските избори през 2019 г.

91 Медийната грамотност се отнася до уменията, знанията и разбирането, които позволяват на гражданите да използват медиите ефективно и безопасно и да придобият уменията за критично мислене, необходими, за да се направи преценка, да се анализират сложни реалности и да се разпознава разликата между мнение и факт³³. Държавите членки са отговорни за медийната грамотност, която е пресечна точка на образователната политика и Програмата на ЕС в областта на цифровите технологии. Ролята на Комисията е да насърчава сътрудничеството и да подпомага напредъка в тази област. Дезинформацията обаче не зачита границите и затова е важно да се разработват общи инструменти и да се споделят най-добри практики на равнището на ЕС.

92 За да оцени действията по този стълб, ЕСП извърши оценка на Седмицата на медийната грамотност в ЕС през 2019 г. и провери дали е имало добре формулирана стратегия за различните инициативи в тази област. ЕСП направи преглед на доклада на Комисията относно изборите за Европейски парламент през 2019 г.³⁴ и извърши оценка на 20 проекта, пряко свързани с медийната грамотност и борбата с дезинформацията.

93 В доклада на Комисията относно изборите за Европейски парламент през 2019 г. се посочва, че „[въпреки че] усилията за манипулиране периодично са били свързани с политически чувствителни теми и насочени към аудитория в ЕС преди изборите, досега не е установена мащабна операция за скрита намеса в изборите през 2019 г.“.

Участието на държавите членки в Седмицата на медийната грамотност в ЕС е неравномерно

94 Европейската седмица на медийната грамотност е поредица от действия за повишаване на осведомеността относно медийната грамотност в целия ЕС (вж. *каре 3*). Не е ясно обаче как тя отразява една последователна стратегия на ЕС за медийна грамотност. Въпреки че включва дискусии на високо равнище, тя служи основно за илюстриране на някои специфични инициативи на ЕС и на държавите членки. Изданието за 2020 г. трябваше да бъде организирано съвместно от Комисията и Съвета, което можеше допълнително да стимулира действията и участието на държавите членки. То обаче беше отменено поради COVID-19.

³³ Директива (ЕС) 2018/1808 за аудио-визуалните медийни услуги.

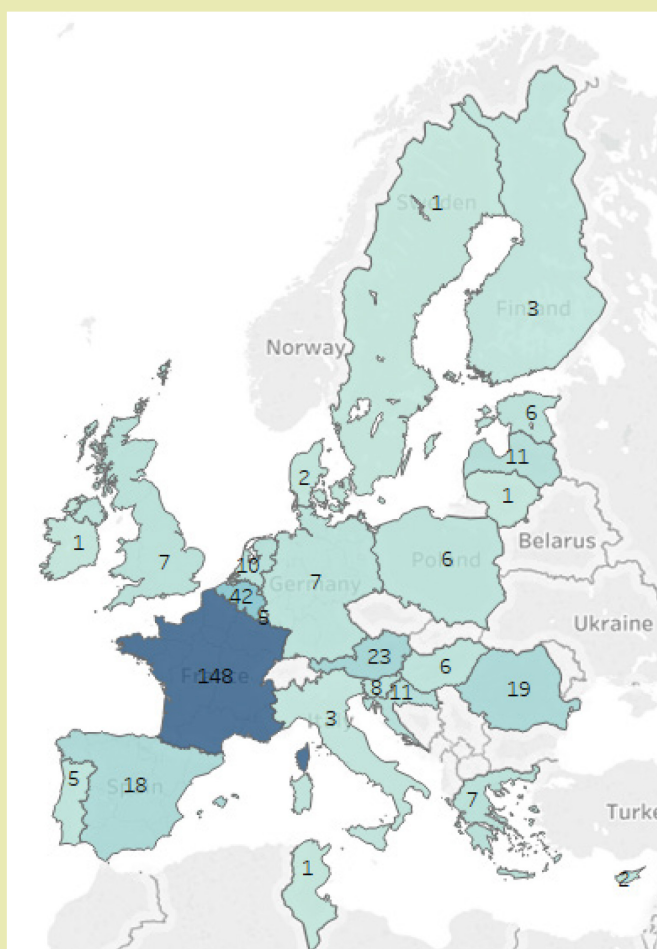
³⁴ COM(2020) 252 final от 19 юни 2020 г.

Карте 3

Европейска седмица на медийната грамотност

Седмичата на медийната грамотност през 2019 г. е едно от двете специфични действия за медийна грамотност в Плана за действие на ЕС. Тя се проведе през март 2019 г. в Брюксел и в държавите членки и включваше конференция на високо равнище. Към онзи момент бяха организирани над 320 прояви, а до края на септември 2020 г. бяха организирани общо 360 прояви.

Почти половината от всички прояви се проведоха във Франция, а Белгия (най-вече Брюксел) беше втора, но с голяма разлика. Малко на брой държави членки изобщо не бяха домакини на такива, както показва географското разпределение на проявите (вж. картата вдясно). Както се очакваше, повечето прояви се проведоха около датата на официалното стартиране. Няма обаче допълнителни статистически данни за броя на хората, обхванати от тези прояви, тяхното тематично разпределение и степента, в която те са се занимавали конкретно с дезинформацията.



Източник: ЕСП въз основа на данни на Комисията.

Липсва всеобхватна стратегия за медийна грамотност, която да включва борба с дезинформацията

95 ЕСП установи, че има множество инициативи на ЕС и на държавите членки, насочени към медийната грамотност, както и изобилие от политически документи. Това става ясно и от заключенията на Съвета относно медийната грамотност³⁵, които включват приложение с основните политически документи. Тези действия обаче не са координирани в рамките на всеобхватна стратегия за укрепване на устойчивостта на обществото, особено в областта на медийната грамотност, която да включва борбата с дезинформацията. Въпреки че действията, насочени към конкретни затруднения на държавите членки във връзка с медийната грамотност, също са от значение за постигането на местно въздействие, подкрепата от ЕС за медийна грамотност се характеризира с липса на следните елементи, които водят до добро финансово управление:

- редовна актуализация, в сътрудничество с Експертната група по медийна грамотност (MLEG), на най-значимите практики и действия за медийна грамотност в ЕС и държавите членки (Съветът на Европа е изготвил такова описание през 2016 г., което е първото по рода си, но не е актуализирано оттогава³⁶);
- ясно определяне на целите въз основа на систематични и редовни изследвания на медийната грамотност и въздействието на медиите и цифровите платформи, придружено от набор от показатели за измерване на резултатите;
- необходимите механизми за координация с цел създаване на полезни взаимодействия и избягване на припокриване между инициативите и действията например по Директивата за аудио-визуалните медийни услуги, плана за действие в областта на цифровото образование, програмата „Творческа Европа“, рамката за компетентности в областта на цифровите технологии и програмата за умения, наскоро публикувания план за действие за европейската демокрация и законодателния акт за цифровите услуги, плана за действие в областта на медиите и аудио-визуалния сектор и др.;

³⁵ Вж. приложението към заключенията на Съвета относно медийната грамотност в постоянно променящия се свят (2020/С 193/06).

³⁶ *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28 (Картографиране на практиките и действията в областта на медийната грамотност в ЕС-28)*, Европейска аудио-визуална обсерватория, Съвет на Европа, януари 2016 г.

- o уеднаквен мониторинг на инициативите на ЕС в областта на медийната грамотност.

96 Според Комисията, за следващата многогодишна финансова рамка (2021—2027 г.) са заделени около 14 млн. евро финансиране от ЕС от програмата „Творческа Европа“³⁷ — 2 млн. евро годишно — за подкрепа на медийната грамотност. Както обаче се посочва и в заключенията на Съвета относно медийната грамотност, ще бъде необходимо да се разработят допълнителни източници на финансиране.

Повечето проверени проекти са дали конкретни резултати, но много от тях не са показали достатъчен мащаб и обхват

97 От 20-те проекта, които ЕСП разгледа, десет са финансирани по „Хоризонт 2020“, а останалите десет са пилотни проекти и подготвителни действия, финансирани от Европейския парламент (вж. таблицата в [приложение III](#)).

98 Поканата за представяне на предложения „Медийна грамотност за всички“, стартирана през 2016 г. от Европейския парламент, включва пилотни проекти и подготвителни действия за съфинансиране на иновативни идеи за стартиращи предприятия от целия ЕС в областта на медийната грамотност. Един пилотен проект се изпълнява в продължение на две години, последвани от тригодишно подготвително действие. Проектите по „Хоризонт 2020“ са изследователски и иновационни проекти, обхващащи много специализирани аспекти на борбата с дезинформацията, като например използването и откриването на ботове или разработването на ново поколение инструменти за проверка на съдържанието.

99 При извършения от ЕСП анализ (вж. [приложение III](#)) бяха установени конкретни резултати в 12 от общо 20 проекта. Най-положителни резултати са били постигнати от проектите, при които са използвани резултатите от предишни проекти за създаване на инструменти, свързани с проверка на факти, или от проектите за създаване на учебни материали срещу дезинформацията (вж. [каре 4](#)).

³⁷ От предложен бюджет на обща стойност 61 млн. евро от междусекторното направление на програма „Творческа Европа“ (бюджетен ред 07 05 03).

Каре 4

Примери за финансирани от ЕС проекти, които постигат положителни резултати

Въз основа на теоретичното изследване по проект 2, при който е изследвано как се споделя информацията, генерирана от алгоритми и други софтуерни приложения, по проект 1 е бил създаден, като доказателство за осъществимостта на концепцията, интерактивен уеб инструмент, предназначен да спомогне за увеличаването на прозрачността около естеството, обема и работата с фалшиви новини в социалните медии и да служи като инструмент за медийна грамотност, достъпен за обществеността.

Проект 11 е имал за цел да създаде образователна, многоезична (на осем езика на ЕС), колективно финансирана онлайн платформа за преподаване и обучение в областта на съвременната пропаганда. Това действие е било придружено от множество поставени в контекст образователни ресурси и от онлайн и офлайн работни срещи и семинари за учители, библиотекари и медийни лидери. Проектът е бил добре организиран и е довел до реални резултати с активно участие от шест държави от ЕС. Въпреки че проектът е приключил на 1 януари 2019 г., неговата платформа и ресурси продължават да са активни.

100 Все пак установихме недостатъци в 10 от 20-те проекта и те се отнасят предимно до техния малък мащаб и ограничен обхват. Седем проекта не са достигнали или е малко вероятно да достигнат до желаната аудитория, а резултатите, постигнати от три проекта, са били трудни за възпроизвеждане, което е ограничило тяхното въздействие. В *каре 5* са представени няколко проекта, които илюстрират тези проблеми:

Каре 5

Примери за финансирани от ЕС проекти с ограничен обхват или мащаб на дейност

Проект 10 е имал за цел да създаде система за автоматично откриване на невярна информация въз основа на начина, по който тя се разпространява чрез социалните мрежи. Проектът е бил успешен и скоро след това една онлайн платформа е наела на работа ръководителя на проекта и хората, участвали в него и е придобила въпросната технология. Това е доказателство за добре идентифициран изследователски проект, който е дал добри резултати. Последващото му придобиване от американска онлайн платформа обаче ограничава целевата аудитория, на която той би донесъл ползи, и не допринася за развитието на независим капацитет на ЕС в този сектор.

Един друг проект (14) е насочен към представителството на жените в медиите. Той е съществувал като онлайн портал, на който са били представяни новини, считани от жените журналисти и редактори за най-значими в техните региони, като в същото време са се извършвали дейности за проверка на фактите в новините по проблемите на жените и малцинствата. Въпреки че проектът е достигнал значителна аудитория чрез Facebook и Twitter с темата за равенството между половете, основният резултат от него е бил уебсайт, който вече не съществува.

Друг проект (16) също е трябвало да развие социални умения и критично мислене. Той е включвал различни разнородни части, насочени към творчеството, без ясна връзка между тях и със слаба концептуална връзка с медийната грамотност. Например деца от училищата са създали анимация или прости игри за почистването на училищния спортен салон или за защитата на автомат за стоки. Планираните дейности не могат да бъдат лесно възпроизведени.

101 Като цяло има малко доказателства за сравнителен анализ на резултатите от проекта — особено по отношение на това какво е било работещо и защо. Няма много доказателства също така Комисията да е координирала обмена на най-добри практики и материали за медийна грамотност в целия ЕС. Липсва и рамка за оценка. Такава рамка е от решаващо значение за дългосрочното развитие на устойчивостта на обществото, тъй като гарантира, че извлечените поуки ще бъдат включени пряко в бъдещите действия, политика и стратегия. Трудно е да се съберат доказателства за прякото въздействие на мерките за медийна грамотност, а усилията все още са на ранен етап на развитие³⁸. В заключенията на

³⁸ *Exploring Media Literacy Education as a Tool for Mitigating Truth Decay*, RAND Corporation, януари 2019 г.

Съвета относно медийната грамотност се отправя призив и за разработване на систематични критерии и процеси на оценка, както и на единна и сравнителна методология за докладване от страна на държавите членки относно развитието на медийната грамотност³⁹.

Проектите SOMA и EDMO са привлекли ограничен интерес от експерти по медийна грамотност и проверители на факти

102 Както е посочено в стълб IV от Плана за действие на ЕС, независимите проверители на факти и изследователите играят ключова роля за по-доброто разбиране на структурите, които поддържат дезинформацията, и на механизмите, които определят как тя се разпространява онлайн. Комисията е финансирала проекта „Социална обсерватория за анализ на социалните медии и дезинформацията“ (SOMA) — цифрова платформа, чиято цел е да се формира основата за европейска мрежа на проверителите на факти. Проектът SOMA е бил финансиран по „Хоризонт 2020“ с общ бюджет от близо 990 000 евро. Той е стартирал през ноември 2018 г. и се очаква да приключи на 30 април 2021 г.

103 Анализът ни показва, че към SOMA са се присъединили само двама проверители на факти, признати от Международната мрежа за проверка на фактите⁴⁰. По време на одита (октомври 2020 г.) SOMA имаше 48 регистрирани членове. Няколко от тези, с които ЕСП се свърза, признаха, че никога не са използвали платформата SOMA. Въпреки че технологията зад SOMA се оценява положително, проектът все още не се използва широко от общността на проверителите на факти.

104 Много преди края на проекта SOMA и без да изчака да бъде извършена оценка, за да събере и приложи извлечените поуки, през юни 2020 г. Комисията стартира първата фаза (на стойност 2,5 млн. евро, която ще продължи до края на 2022 г.) на Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO). Целта на проекта е да се засили устойчивостта на обществото чрез обединяване на проверители на факти, експерти по медийна грамотност и изследователи от академичните среди, за да се разбере и анализира дезинформацията, в сътрудничество с медийни организации, онлайн платформи и работещи в сферата на медийната грамотност.

³⁹ [Заклучения на Съвета относно медийната грамотност в постоянно променящия се свят \(2020/С 193/06\)](#).

⁴⁰ Създадена от Poynter Institute. Понастоящем тя има 82 активни членове.

105 Следователно SOMA и EDMO имат частично припокриващи се цели и повечето изпълнители участват едновременно и в двата проекта. Оценителите на SOMA са предложили двата проекта да бъдат обединени, но между тях все още не са установени официални връзки. Съществува също така риск от припокриване в тяхното финансиране, тъй като и двата проекта използват и се основават на една и съща технология и търговски продукти.

106 EDMO е представена като цялостно решение за справяне с много от обществените предизвикателства около дезинформацията. Предвид факта обаче, че тя е в ранен стадий на развитие, видимостта ѝ сред заинтересованите страни, според нейното ръководство, все още е ограничена. Твърде рано е да се преценява ефективността на EDMO. Въпреки това, при ограничената информация за нея сред заинтересованите страни, постиженията ѝ може да не са съизмерими със свръхамбициозните ѝ цели. Понастоящем тя е съсредоточена върху изграждането на необходимата инфраструктура и ще се нуждае от повече ресурси, за да бъдат постигнати целите ѝ.

107 Интервюираните от ЕСП експерти по медийна грамотност коментираха, че общността в областта на медийната грамотност не се чувства достатъчно ангажирана с EDMO. В консултативния съвет на EDMO е събран широк набор от експертни познания от академичните среди и журналистиката, което отразява ключовия акцент на Плана за действие на ЕС за по-солидна проверка на фактите и подкрепа за журналистиката. Въпреки това общността в областта на медийната грамотност, както и гражданското общество, които биха могли да осигурят полезни връзки между академичните среди и политиката, са недостатъчно представени (двама от общо 19 експерти).

Заклучения и препоръки

108 ЕСП провери дали Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията е бил целесъобразен в момента на изготвянето му и дали са постигнати предвидените в него резултати. Заклучението на ЕСП е, че Планът за действие на ЕС е бил целесъобразен, но непълен, и въпреки че като цяло се изпълнява в срок и има доказателства за положително развитие, някои резултати не са постигнати както е било предвидено.

109 ЕСП установи, че Планът за действие на ЕС е в съответствие с възгледите и приоритетите на експертите и заинтересованите страни. Той съдържа подходящи проактивни и ответни мерки за борба с дезинформацията. Макар обаче тактиката, участниците и технологиите в областта на дезинформацията да се развиват непрекъснато, Планът за действие на ЕС не е актуализиран, откакто е представен през 2018 г. През декември 2020 г. Комисията публикува План за действие за европейската демокрация, в който са предвидени действия срещу дезинформацията, без да се прецизира по какъв начин този план има отношение към Плана за действие на ЕС срещу дезинформацията (вж. точки [20—24](#) и [41—42](#)).

110 Планът за действие на ЕС не включва механизми за координация, за да се гарантира, че ответните мерки на ЕС срещу дезинформацията са последователни и пропорционални на вида и мащаба на заплахата. Всеки от стълбовете на Плана за действие на ЕС е в компетентността на различна генерална дирекция на Комисията или на Европейската служба за външна дейност, без да има една единствена структура, която да носи отговорност за плана или да има цялостен поглед върху комуникационните дейности (вж. точки [25—31](#)).

111 Планът за действие на ЕС и планът за действие за европейската демокрация не са придружени от рамка за мониторинг, оценка и докладване, което отслабва отчетността. По-специално плановете включват общи цели, които не могат да бъдат измерени, няколко действия, за които не е определен срок, и липсват разпоредби за извършване на оценка. Публикуван е само един доклад за изпълнението на Плана за действие на ЕС, с ограничена информация за резултатите. Без изчерпателен редовен преглед и актуализация е трудно да се гарантира, че усилията на ЕС в тази област са ефективни и ще продължат да бъдат целесъобразни. Освен това липсва цялостна информация за източниците на финансиране и прогнозните разходи за планираните действия (вж. точки [32—40](#)).

Препоръка 1 — Да се подобрят координацията и отчетността на действията на ЕС за борба с дезинформацията

Европейската комисия следва да подобри рамката за координация и отчетност за своите действия за борба с дезинформацията, като включи:

- а) ясни механизми за координация и комуникация между съответните служби, изпълняващи действията на ЕС за борба с дезинформацията;
- б) специална рамка за мониторинг и оценка, съдържаща ясни, измерими и обвързани със срокове действия, както и показатели за измерване на резултатите и разпоредби за оценяване;
- в) редовно отчитане на изпълнението на действията, вкл. евентуалните актуализации;
- г) обобщение на основните източници на финансиране и извършените разходи за изпълнение на действията.

Срок за изпълнение — до края на 2021 г. за препоръки а) и б) и до средата на 2023 г. за препоръки в) и г)

112 По стълб I от Плана за действие на ЕС трите оперативни групи за стратегическа комуникация на ЕСВД са подобрили капацитета на ЕС да прогнозира и реагира на дейности за дезинформация и са допринесли значително за ефективността на комуникацията и за популяризиране на политиките на ЕС в съседните държави. Правомощията на оперативните групи не включват в достатъчна степен пълния набор от участници в процеса на дезинформация, в т.ч. появяващите се нови заплахи (вж. точки **45—49**).

113 Кадровото обезпечаване на оперативните групи зависи до голяма степен от командироването на национални експерти, което затруднява ЕСВД при управлението и задържането на служители. Екипът за стратегическа комуникация все още не е изпълнил целите си за набиране на служители, а кризата с COVID-19 е създавала допълнителна работна натовареност. Освен това оперативните групи нямат функция за оценка на своята ефективност и определяне на областите, които се нуждаят от подобрене (вж. точки **53—58** и **60**).

Препоръка 2 — Да се подобри оперативната организация на Отдела за стратегическа комуникация и на неговите оперативни групи

ЕСВД следва да:

- а) представя на вниманието на Съвета нововъзникващите заплахи от дезинформация. Въз основа на това тя следва да прави преглед и да прецизира целите на политиката, които трябва да бъдат постигнати от Отдела за стратегическа комуникация и неговите оперативни групи.
- б) изпълни целите за набиране на служители, определени в Плана за действие на ЕС;
- в) съсредоточи човешките си ресурси върху най-чувствителните задачи, като например извършване на анализ на заплахите и проследяване на тяхното развитие, и да възложи на подизпълнители по-малко чувствителните комуникационни дейности, когато те не могат да се извършват на място поради недостиг на служители;
- г) предприема редовни оценки на оперативните дейности на оперативните групи, извън техните комуникационни кампании.

Срок за изпълнение — до средата на 2022 г.

114 EUvsDisinfo е от основно значение за повишаване на осведомеността относно дезинформацията от страна на Русия. Това, че е част от ЕСВД, обаче поражда някои въпроси относно неговата независимост и крайна цел, тъй като може да се приеме, че представлява официалната позиция на ЕС (вж. точки [61](#)—[64](#)).

115 По стълб II ЕСВД е създадена бързо системата за бързо предупреждение. ЕСП установи, че системата за бързо предупреждение е улеснила споделянето на информация между държавите членки и институциите на ЕС. По тази система обаче никога не са били изпращани сигнали и следователно тя не е била използвана за координиране на съвместно дефиниране и реагиране, както е предвидено първоначално. Освен това последните статистически данни показват, че по отношение на дейността на системата за бързо предупреждение и участието в нея водещи са ограничен брой държави членки. Наблюдава се тенденция на спад в нивата на активност, а сътрудничеството с онлайн платформите и съществуващите мрежи е предимно неформално. В допълнение към това липсва протокол за сътрудничество между системата за ранно предупреждение и онлайн платформите (вж. точки [65](#)—[76](#)).

Препоръка 3 — Да се увеличи участието на държавите членки и онлайн платформите в системата за ранно предупреждение

ЕСВД следва да:

- а) изисква подробна обратна информация от държавите членки относно причините за ниското им ниво на ангажираност и предприема необходимите оперативни стъпки за преодоляването им;
- б) използва системата за бързо предупреждение като система за съвместни ответни мерки срещу дезинформацията и за координирани действия, както е предвидено първоначално;
- в) предложи на онлайн платформите и държавите членки рамка за сътрудничество между системата за бързо предупреждение и онлайн платформите.

Срок за изпълнение — до средата на 2022 г.

116 Единственото действие по стълб III се отнася до осигуряване на непрекъснат мониторинг на Кодекса за поведение. В него се определят редица доброволни мерки, които могат да се предприемат от онлайн платформите и търговските асоциации, представляващи рекламния сектор. С Кодекса за поведение Комисията е създала авангардна рамка за взаимодействие с онлайн платформите. По време на началните етапи на пандемията от COVID-19 Кодексът за поведение е накарал платформите да популяризират в по-голяма степен информацията от авторитетни източници.

117 Оценката на ЕСП на Кодекса за поведение и оценките на Комисията показват различно докладване от платформите в зависимост от нивото им на ангажираност. Нещо повече, данните, които платформите са длъжни да докладват, са свързани само с показатели за крайни продукти. Платформите не предоставят достъп до наборите от данни, така че Комисията не може да провери докладваната информация. Следователно Кодексът за поведение не успява да изпълни целта си да държи отговорни онлайн платформите за действията и ролята им в активното проследяване на дезинформацията (вж. точки **77—89**).

Препоръка 4 — Да се подобри мониторингът и отчетността на онлайн платформите

Използвайки наскоро предприети инициативи като напр. новия [План за действие за европейската демокрация](#), Комисията следва да:

- а) предложи допълнителни ангажименти на подписалите страни, за да се преодолеят слабостите, посочени в оценките на Кодекса на поведение;
- б) подобри мониторинга на дейностите на онлайн платформите за борба с дезинформацията чрез определяне на значими ключови показатели за измерване на изпълнението;
- в) установи процедура за валидиране на информацията, предоставяна от онлайн платформите.

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

118 По стълб IV от Плана за действие на ЕС ЕСП установи, че има множество инициативи за медийна грамотност на ЕС и на държавите членки, както и изобилие от политически документи, които са фрагментирани, тъй като не са организирани в рамките на обща стратегия за медийна грамотност, която да включва борбата с дезинформацията (вж. точка [95](#)).

119 Повечето дейности по време на Седмицата на медийната грамотност в ЕС през 2019 г. са се провели само в две държави членки, което значително е ограничило потенциала на инициативата за повишаване на осведомеността. При извършения от ЕСП анализ на извадка от 20 проекта в областта на дезинформацията бяха установени реални резултати в 12 проекта. Най-положителни резултати са били постигнати от проектите, при които са използвани резултатите от предишни проекти за създаване на инструменти, свързани с проверка на факти, или за създаване на учебни материали. Основните недостатъци, посочени в 10 проекта, се отнасят до малкия мащаб и обхват на техните дейности (вж. [каре 3](#), точки [94](#) и [97—101](#)).

Препоръка 5 — Да се приеме стратегия на ЕС за медийна грамотност, която да включва борба с дезинформацията

Комисията следва да приеме стратегия за медийна грамотност, която да включва като неразделна част борба с дезинформацията. За да се насочат по-добре усилията срещу дезинформацията посредством действията за медийна грамотност и да се намали тяхната фрагментираност, тази стратегия следва да включва:

- а) редовно актуализиране в сътрудничество с експертната група по медийна грамотност (MLEG) на най-важните практики и действия в областта на медийната грамотност в ЕС и в държавите членки;
- б) ясно определяне на целите въз основа на систематични и редовни изследвания на медийната грамотност и въздействието на медиите и цифровите платформи, придружено от набор от показатели за измерване на резултатите;
- в) необходимите механизми за координация с цел създаване на полезни взаимодействия между проектите.

Срок за изпълнение — до края на 2022 г.

120 Независимите проверители на факти и изследователите играят ключова роля за по-доброто разбиране на дезинформацията. До момента усилията на Комисията за развиване на европейска мрежа от проверители на факти (Социалната обсерватория за анализ на социалните медии и дезинформацията (SOMA)) не са успели да привлекат голямо участие от тази общност. Очаква се Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO) да замени SOMA, но по време на одита двата проекта функционираха паралелно. Видимостта на EDMO сред заинтересованите страни все още е ограничена, което е в контраст с амбицията ѝ да осигури цялостно решение на обществените предизвикателства, свързани с дезинформацията. Освен това общността и гражданското общество, ангажирани с медийна грамотност, които биха могли да осигурят важни връзки между академичните среди и политиката, не са представени в достатъчна степен в консултативния съвет на EDMO (вж. точки [102](#)—[107](#)).

Препоръка 6 — Да се предприемат стъпки, които да позволят на Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO) да изпълни своите амбициозни цели

За да се гарантира, че EDMO ще изпълни амбициозните си цели, Комисията следва да:

- а) събере поуците от проекта за SOMA след приключването му и ги приложи в EDMO;
- б) увеличи представителството на експертите по медийна грамотност и експертите от гражданското общество в консултативния съвет на EDMO;
- в) увеличи информираността относно EDMO сред заинтересованите страни, в частност проверителите на факти и експертите по медийна грамотност.

Срок за изпълнение — до края на 2021 г.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител
Bettina Jakobsen — член на Сметната палата, в Люксембург на 27 април 2021 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I — Основни структури и служби на институциите на ЕС, ангажирани в борбата с дезинформацията

	Отговорности
Европейска служба за външна дейност (ЕСВД)	Отговаря за оперативните групи за стратегическа комуникация (оперативната група за стратегическа комуникация с Източното съседство от 2015 г., а от средата на 2017 г. оперативната група за стратегическа комуникация с Южното съседство, обхващаща региона на Близкия изток и Северна Африка (май 2017 г.), и оперативната група за стратегическа комуникация със Западните Балкани, обхващаща Западните Балкани (юли 2017 г.). ЕСВД отговаря и за поддържането и модерирването на цифровата платформа на системата за бързо предупреждение и за укрепване на капацитета за откриване и анализ. През 2020 г. тя създава нов Отдел за стратегическа комуникация, включващ оперативните групи и друг необходим капацитет.
Генерална дирекция „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“ (CNECT)	Ръководи дейностите, свързани с Кодекса за поведение, създаването на независима мрежа от проверители на факти и изследователи и действията в подкрепа на медийната грамотност и киберсигурността. CNECT също така изпълнява проекти, финансирани от Европейския парламент и проекти в областта на научните изследвания и иновациите, финансирани по програма „Хоризонт 2020“.
Генерална дирекция „Комуникации“ (COMM)	Отговаря за мрежата за борба с дезинформацията (вътрешен форум за тясно сътрудничество между всички генерални дирекции, ЕСВД, Европейския парламент и представителствата на ЕС в държавите членки). Също така отговаря за проактивната и обективна комуникация относно ценностите и политиките на ЕС и за дейностите за повишаване на обществената осведоменост.
Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“ (JUST)	Осигурява принос по аспектите, свързани с основните права и демокрацията, за основните крайни продукти във връзка с дезинформацията. Ръководи подготовянето на пакета от мерки за изборите на Комисията, публикуван през септември 2018 г. („Пакет от мерки за изборите“).
Генерален секретариат на Европейската комисия	Има за задача да координира изпълнението на действията от Плана за действие на ЕС.
Европейски парламент (Генерална дирекция „Комуникации“)	Част от мрежата за вътрешна координация, изготвя контрапослания и финансира подготвителни действия, които да бъдат изпълнени от ЕСВД и държавите членки чрез пряко управление.

<i>Представителства на Комисията</i>	Излъчва съобразени с местните условия послания, включително използва специфични инструменти за противодействие на митовете и разпространение на факти.
<i>Бюра за връзка на Европейския парламент</i>	

Източник: Европейска комисия.

Приложение II — Разходи на ЕС за действията за борба с дезинформацията (в евро)

Орган/организация	Бюджетен ред	Финансирани от	Наименование	Бюджетни средства						Общо
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
ЕСВД	19 06 01	Прерогатив на Комисията (FPI)	Обхват на информацията относно външните отношения на ЕС					298 200		298 200
	19 06 77 01	Подготвително действие (FPI)	Подготвително действие StratCom Plus				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	ЕСВД	Договорно наети служители			1 187 000		2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	ЕСВД	Капацитет за стратегическа комуникация				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
СНЕСТ	09 04 02 01	„Хоризонт 2020“	Лидерска роля в областта на информационните и комуникационните технологии	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	МСЕ — Telecom	Европейска обсерватория за цифрови медии						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	Пилотен проект	Пилотен проект „Медийна грамотност за всички“		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	Подготвително действие	Подготвително действие „Медийна грамотност за всички“				499 290	500 000	500 000	1 499 290
ЕНС	08 02 01 01	„Хоризонт 2020“	Укрепване на граничните изследвания в Европейския научноизследователски съвет	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
FPI	19 02 01 00	IsSP	Борба с дезинформацията в Южна и Източна Украйна					1 934 213		1 934 213
JUST	33 02 01	Програма „Права, равенство и гражданство“	Проучване на въздействието на новите технологии върху свободните и честни избори					350 000		350 000
	33 02 01	Програма „Права, равенство и гражданство“	Дейности за популяризиране на правата на гражданите на ЕС (напр. проява за мрежата за сътрудничество във връзка с изборите или с доклада за гражданството)						376 000	376 000
	34 02 01	Програма „Права, равенство и гражданство“	Проучвания и изследвания в конкретни области относно гражданството на Съюза (мрежа на учените и други)						434 000	434 000
COMM	16 03 02 03	Оперативен бюджет	Инструменти за онлайн и писмена информация и комуникация					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	Оперативен бюджет	Комуникационна дейност на представителствата на Комисията, Диалози с гражданите и Дейности по партньорство						132 000	132 000
	08 02 05 00	Корпоративен бюджет	Хоризонтални дейности по „Хоризонт 2020“					110 000		110 000
DIGIT за ЕСВД	26 03 77 09	Подготвително действие „Решения за анализ на данни за създаване на политики“					251 421			251 421
ОБЩО				5 095 848	2 176 836	4 716 171	14 563 756	10 634 134	12 163 997	49 350 742

Източник: ЕСП въз основа на информация, предоставена от Комисията и от ЕСВД.

Приложение III — Оценка на проектите за борба с дезинформацията (пилотни проекти, подготвителни действия, „Хоризонт 2020“)

Номер на проекта	Вид на проекта	Държава	Продължителност на проекта (реална)	Етап	Пряка връзка с други проекти	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Адекватно ли е бил упражняван мониторинг от страна на Комисията?	Критерий 1 Относителност към дезинформацията	Критерий 2 Осеаеми и устойчиви резултати	Критерий 3 Достатъчни мащаб и обхват
1	„Хоризонт 2020“	Обединено кралство (цели: Германия, Франция, Полша, Швеция, Обединено кралство/Бразилия, Канада, Китай, Мексико, Русия, Украйна, САЩ, Тайван)	януари 2016 г. — дек. 2020 г.	В процес на изпълнение	Да	1 980 112	Съществува както непрекъснато, така и независимо докладване под формата на одитен и научен доклад.			Резултатът от проекта е предимно научни документи. Повечето представяния на тези документи са се провели извън ЕС. След оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС не е ясно как това изследване ще продължи да е от полза за ЕС.
2	„Хоризонт 2020“	Обединено кралство	юли 2017 г. — януари 2019 г.	Завършен	Да	149 921	Съществува както непрекъснато, така и независимо докладване под формата на одит.			Нема признаци, че проектът ще постигне нещо повече от доказателство за осъществимостта на концепцията, а ако това стане, не е ясно дали обществеността ще се възползва от него толкова, колкото частният сектор, ако крайният продукт се комерсиализира.
3	„Хоризонт 2020“	Гърция	януари 2016 г. — дек. 2018 г.	Завършен	Да	3 115 737	Има независимо експертно становище и доклади за преглед.			Създаденият по проекта инструмент е обслужвал предимно експерти и не е бил достатъчно удобен за използване от широката общественост (били са необходими два последващи проекта за прецизиране на резултатите и за увеличаване на мащаба и обхвата на проекта).
4	„Хоризонт 2020“	Италия	януари 2018 г. — дек. 2020 г.	В процес на изпълнение	Не	2 879 250	Проектът все още е в процес на изпълнение. Налице е непрекъснато докладване с първа оценка.		Наблюдана се слабост, тъй като един от софтуерните компоненти е морално остарял и по проекта не се използват най-съвременните методи в тази област.	
5	„Хоризонт 2020“	Ирландия, Гърция, Италия, Кипър, Австрия, Португалия, Румъния, Обединено кралство	ноем. 2018 г. — ноем. 2021 г.	В процес на изпълнение	Да	2 454 800	През юли 2020 г. е бил извършен независим дистанционен преглед, който е бил подпомогнат от ГД СМЕСТ.		Проектът се управлява добре, но са необходими някои коригиращи действия, така че акцентът да бъде поставен върху ключовите компоненти, както и по-подробно разясняване на разпространението и използването.	Има слабости при прилагането на стратегиите за разпространение и използване за бизнес цели.
6	„Хоризонт 2020“	Чешка република, Ирландия, Кипър, Австрия, Португалия, Испания, Австрия	дек. 2018 г. — ноем. 2021 г.	В процес на изпълнение	Да	2 753 059	Извършва се независимо дистанционен преглед (стартиран през август 2020 г.).			Съществува несигурност как централизираните онлайн платформи ще се ангажират с инструмента.
7	„Хоризонт 2020“	Франция, Италия, Полша, Румъния, Обединено кралство	дек. 2018 г. — ноем. 2021 г.	В процес на изпълнение	Да	2 505 027	През декември 2019 г. са били проведени три индивидуални оценки, а през февруари 2020 г. е била проведена цялостна оценка. Освен това между януари и април 2020 г. е бил извършен преглед на проекта.			
8	„Хоризонт 2020“	Дания, Гърция, Италия	ноем. 2018 г. — април 2021 г.	В процес на изпълнение	Да	987 438	Проектът е бил прегледан от 3 независими наблюдатели и е бил оценен от отговорния за проекта служител.		Проектът все още е в процес на изпълнение успоредно със сходен проект в същата област.	
9	„Хоризонт 2020“	Белгия, България (С), Германия, Гърция, Франция, Обединено кралство	дек. 2018 г. — ноем. 2021 г.	В процес на изпълнение	Да	2 499 450	В началото не е имало принос и усилия за координиране от страна на Комисията.		Резултатите се тестват на етапа на създаване на прототип. Това може да доведе до рискове. Нема насоки от Комисията, а идеите за това как резултатите ще бъдат устойчиви са ограничени до инициативи на партньори, свързани със собствените им индивидуални контакти/партньори/клиенти.	
10	„Хоризонт 2020“	Швейцария/Обединено кралство	септ. 2018 г. — ноем. 2019 г. (първоначално февр. 2020 г.)	Завършен	Да	150 000	По искане на ЕСП служителът по проекта положи сериозни усилия да събере необходимата информация за установяване на това как са били използвани резултатите.			Резултатите се използват предимно от американска компания.
11	Пилотен проект	Белгия, Румъния, Франция, Хърватия, Полша, Финландия, САЩ	януари 2018 г. — януари 2019 г.	Завършен	Не	125 000	Проектът е бил наблюдаван с различни качествени и количествени показатели.			
12	Пилотен проект	Испания, Италия, Малта, Португалия, Обединено кралство	2016 г.	Завършен	Да	171 057	Нема доказателства за мониторинг от страна на Комисията.		Обучителни курсове с устойчив характер са били разработени само в една от общо пет страни.	Ограничен обхват на резултатите от проектите.
13	Пилотен проект	Белгия, Гърция, Испания, Италия, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Австрия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия	2017 г.	Завършен	Не	118 445	Имало е непрекъснато докладване, като са изготвени технически доклад и независима окончателна оценка.			Има опасения във връзка с устойчивостта. В окончателната самооценка по проекта е подчертана липсата на цялостна стратегия за медийна грамотност.
14	Пилотен проект	Полша	юли 2018 г. — юни 2019 г.	Завършен	Не	127 590	Оценката е само от една страница, в която не са анализирани крайните резултати.	В проекта има смесване на дейност по проверка на фактите с права на жените и сексизъм, а връзката с дезинформация е слаба.	Създаденият по проекта уебсайт вече не функционира.	
15	Пилотен проект	Белгия, Австрия, Португалия	2017 г.	Завършен	Не	122 815			Колективното обсъждане и информационните бюлетени са били реализирани, но липсва инструментариум.	Проектът е бил прекратен поради изпадането на координатора в несъстоятелност.
16	Пилотен проект	Дания, Ирландия, Гърция, Кипър, Португалия	юли 2018 г. — юни 2019 г.	Завършен	Не	131 150	Нема доказателства за продължаващ мониторинг. Окончателната оценка е с обем 133 думи и не включва никакви препоръки.	Проектът се занимава с творческото мислене по принцип.	Крайните продукти/крайните резултати не са измерими.	Проектът представлява еднократна дейност и не може лесно да бъде възпроизведен или продължен.
17	Подготвително действие	Белгия, България, Германия, Испания, Хърватия, Румъния, Италия, Латвия	юли 2019 г. — август 2020 г.	Обсъжда се удължаване	Не	124 546,72	Изготвен е междинен технически доклад за изпълнението.			
18	Подготвително действие	Дания, Германия, Испания, Франция, Италия, Нидерландия, Полша, Финландия	2018 г.	В процес на изпълнение	Да	214 556	По проекта е бил извършван внимателен мониторинг на действията с ясно формулирани показатели.			

Номер на проекта	Вид на проекта	Държави	Продължителност на проекта (реална)	Етап	Пряка връзка с други проекти	Размер на безвъзмездната финансова помощ (в евро)	Адекватно ли е бил упражняван мониторинг от страна на Комисията?	Критерий 1 Относителност към дезинформацията	Критерий 2 Осезаеми и устойчиви резултати	Критерий 3 Достатъчни мащаб и обхват
19	Подготвително действие	Испания, Франция, Румъния, Швеция	2018 г.	В процес на изпълнение	Да	159 380	Проектът все още е в процес на изпълнение, а техническият доклад е с добро качество. Ще бъде изготвен и независим доклад.			
20	Подготвително действие	Гърция, Испания, Литва, Финландия	август 2019 г. — август 2020 г. (обсъжда се удължаване)	В процес на изпълнение	Не	86 630	Докладването е изисквало само един доклад за междинна оценка след седем месеца. Някои от документите не са били на разположение веднага и е трябвало да бъдат изпратени по пощата.			По проекта се наблюдават затруднения относно преодоляването на недостиг на финансиране.

Не е изпълнен
Изпълнен е частично
Изпълнен е
Не е приложимо

Източник: ЕСП.

Приложение IV — Оценка на действията, включени в Плана за действие на ЕС за борба с дезинформацията

План за действие на ЕС	Ясно ли е формулирано действието?	Обвързано ли е действието със срокове?	Отговорност
Действие 1: С оглед по-специално на изборите за Европейски парламент през 2019 г., но и в по-дългосрочна перспектива, Върховният представител, в сътрудничество с държавите членки, ще подсили оперативните групи за стратегическа комуникация и делегациите на Съюза с допълнителен персонал и нови инструменти, необходими за откриване, анализиране и разкриване на дейности по дезинформация. Където е уместно, държавите членки следва също така да засилят своя национален капацитет в тази област и да подкрепят необходимото увеличение на ресурсите за оперативните групи за стратегическа комуникация и делегациите на Съюза.	Да — да се наемат повече хора и да се придобият инструменти	С оглед на изборите за Европейски парламент през 2019 г., но и в по-дългосрочна перспектива	Върховният представител и държавите членки
Действие 2: Върховният представител ще преразгледа мандатите на оперативните групи за Западните Балкани и за Южното съседство, за да им даде възможност да реагират ефективно на дезинформацията в тези региони.	Да — да се преразгледа мандатът	Без краен срок	Върховният представител
Действие 3: До март 2019 г. Комисията и Върховният представител, в сътрудничество с държавите членки, ще създадат Система за бързо предупреждение за ответна реакция на кампании за дезинформация. Тази система ще работи в тясно сътрудничество със съществуващите мрежи, Европейския парламент и механизма за бързо реагиране на Организацията на Северноатлантическия договор и Г-7.	Да — да се създаде Системата за бързо предупреждение	Март 2019 г.	Комисията и Върховният представител
Действие 4: С оглед на предстоящите европейски избори Комисията, в сътрудничество с Европейския парламент, ще увеличи усилията си за информиране за ценностите и политиките на Съюза. Държавите членки следва да положат значително повече усилия за информиране за ценностите и политиките на Съюза.	Не — не е ясно какво означава „ще увеличи усилията си за информиране“ — повече статии, повече съобщения за медиите?	С оглед на изборите за Европейски парламент през 2019 г.	Комисията в сътрудничество с Европейския парламент и държавите членки
Действие 5: Комисията и Върховният представител, в сътрудничество с държавите членки, ще засилят стратегическата комуникация в съседните на Съюза държави.	Не — не е ясно как може да бъде засилена стратегическата комуникация	Без краен срок	Комисията и Върховният представител в сътрудничество с държавите членки
Действие 6: Комисията ще следи внимателно и постоянно прилагането на Кодекса за поведение. Когато е необходимо, и особено във връзка с европейските избори, Комисията ще настоява за неговото бързо и ефективно спазване. Комисията ще извърши обстойна оценка при приключването на първоначалния 12-месечен период на прилагане на кодекса. Ако прилагането и въздействието на Кодекса за поведение се окажат незадоволителни, Комисията може да предложи по-нататъшни действия, включително действия с регулаторен характер.	Да — Комисията трябва да упражнява мониторинг и да извърши обстойна оценка	Когато е необходимо, и особено във връзка с изборите за Европейски парламент през 2019 г. Комисията ще извърши обстойна оценка при приключването на първоначалния 12-месечен период на прилагане на кодекса	Комисията
Действие 7: Специално с оглед на европейските избори през 2019 г., но и в по-дългосрочен план, Комисията и Върховният представител, в сътрудничество с държавите членки, ще организират целенасочени кампании за обществеността и обучения за медиите и лицата, които формират общественото мнение в Съюза и съседните на него страни, за да се повиши осведомеността за отрицателните последици от дезинформацията. Ще продължат усилията в подкрепа на дейността на независимите медии и качествената журналистика, както и изследванията в областта на дезинформацията, за да се даде комплексен отговор на това явление.	Частично — Комисията трябва да стартира кампании и обучения, но не е ясно какви усилия следва да положи в подкрепа на медиите и изследванията	Специално с оглед на европейските избори през 2019 г., но и в по-дългосрочен план	Комисията и Върховният представител в сътрудничество с държавите членки

План за действие на ЕС	Ясно ли е формулирано действието?	Обвързано ли е действието със срокове?	Отговорност
Действие 8: Държавите членки, в сътрудничество с Комисията, ще подкрепят създаването на екипи от мултидисциплинарни независими проверители на факти и изследователи със специални познания за местната информационна среда, за да откриват и разобличават дезинформационни кампании в различни социални мрежи и цифрови медии.	Не — не е ясно как държавите членки следва да подкрепят създаването на екипи от проверители на факти и изследователи	Без краен срок	Комисията и държавите членки
Действие 9: В рамките на седмицата на медийната грамотност през март 2019 г., съвместно с държавите членки, Комисията ще подкрепи трансграничното сътрудничество между работещите в сферата на медийната грамотност, както и пускането в действие на практически инструменти за насърчаване на медийната грамотност на обществеността. Държавите членки трябва бързо да приложат разпоредбите на преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги, отнасящи се до медийната грамотност.	Не — не е ясно как Комисията ще подкрепи трансграничното сътрудничество между работещите в сферата на медийната грамотност в рамките на една седмица. Призивът в Плана за действие за прилагане на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги е само с пожелателен характер. Той няма правна сила за наложените в директивата крайни срокове (края на 2022 г.).	Март 2019 г.	Комисията и държавите членки
Действие 10: С оглед на предстоящите през 2019 г. европейски избори държавите членки трябва да осигурят ефективни последващи действия във връзка с пакета от мерки за изборите, и по-специално с препоръката. Комисията ще следи внимателно как се изпълнява пакетът и, когато е уместно, ще предоставя необходимата помощ и съвети.	Не — не е ясно какви следва да са последващите действия по пакета от мерки за изборите — оценка, правни промени?	С оглед на изборите за Европейски парламент през 2019 г.	Комисията и държавите членки

Да
Не
Частично

Източник: ЕСП.

Приложение V — Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията

Кодексът за поведение във връзка с дезинформацията представлява набор от ангажименти за борба с дезинформацията, договорени на доброволни начала от представители на онлайн платформи, водещи социални мрежи, рекламодатели и рекламния сектор. Кодексът за поведение е насърчен и подпомогнат от Европейската комисия. Това е първият път, когато основните участници от сектора решават да действат заедно, за да се справят с разпространението на онлайн дезинформация.

Сред първите подписали кодекса през октомври 2018 г. са Facebook, Google, Twitter и Mozilla, както и редица рекламодатели и органи от рекламния сектор. От Microsoft са подписали Кодекса за поведение през май 2019 г., последвани от TikTok през юни 2020 г. В момента подписалите го страни са 16.

Кодексът за поведение се състои от серия ангажименти по пет стълба:

- контрол над рекламното позициониране;
- политическа реклама и тематично ориентирана реклама;
- интегритет на услугите;
- оправомощаване на потребителите;
- по-силни позиции на научноизследователската общност.

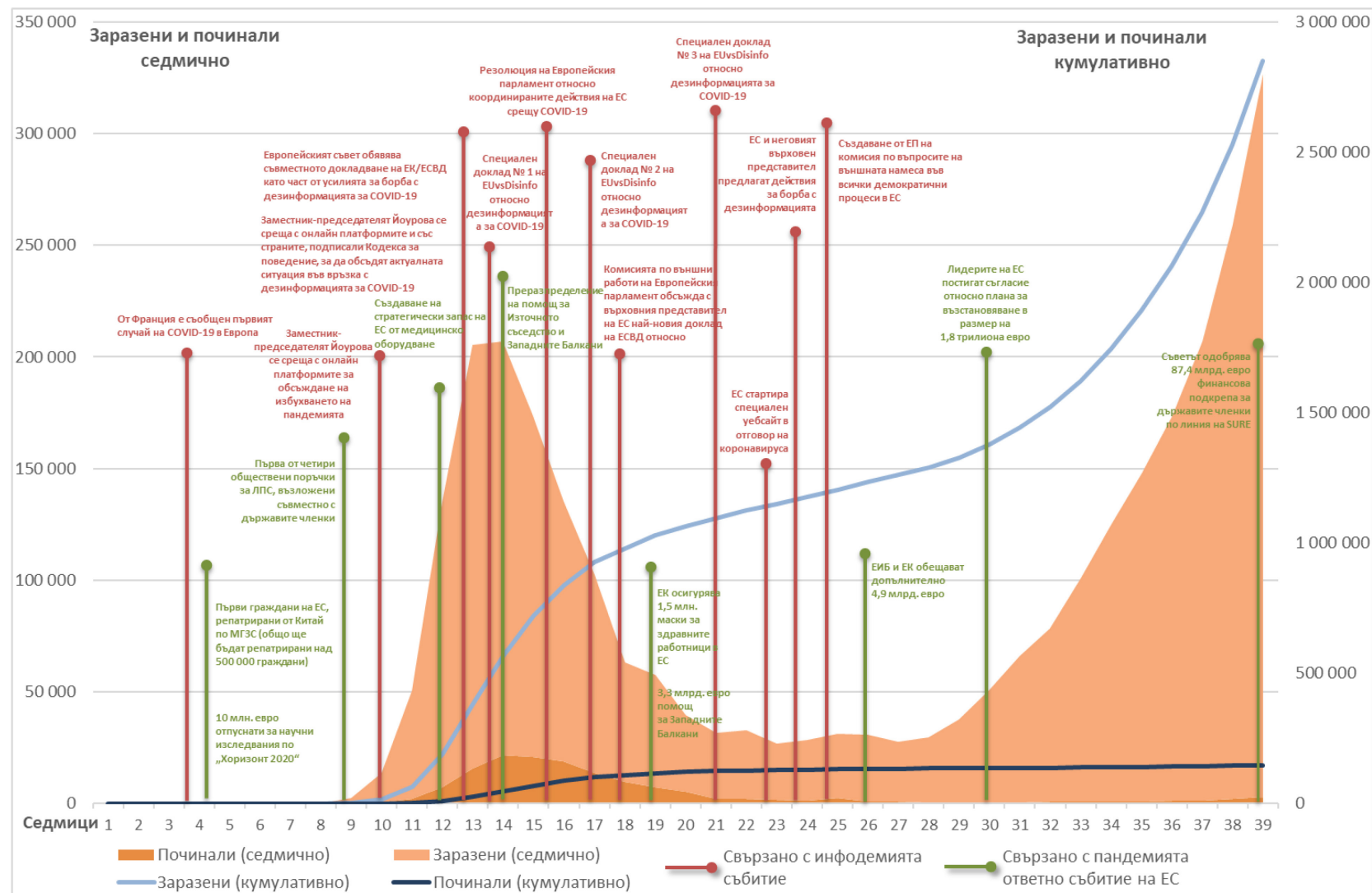
Той също така включва приложение с най-добрите практики, които подписалите страни ще прилагат с цел изпълнение на ангажиментите по Кодекса за поведение. Подписалите страни са подготвили индивидуални пътни карти за прилагане на Кодекса за поведение.

Тъй като Кодексът за поведение е на доброволни начала, за неспазване на тези ангажименти не се налагат санкции. Ето защо е важно да се упражнява мониторинг върху напредъка на подписалите страни в изпълнението на техните ангажименти. Между януари и май 2019 г. Европейската комисия е проверила изпълнението на тези ангажименти от страна на Facebook, Google и Twitter, по-специално по отношение на честността на изборите за Европейски парламент. Трите платформи са докладвали ежемесечно за действията, които са предприели във връзка с контрола на рекламното позициониране, прозрачността на политическата и тематично ориентираната реклама, както и фалшивите акаунти

и злонамерената употреба на ботове. Комисията също така се е позовала на Кодекса за поведение, за да поиска пет набора от доклади от подписалите страни за действията, които те са предприели за противодействие на дезинформацията по време на пандемията от COVID-19.

Тези доклади са достъпни на уебсайта на Комисията, заедно с оценката на Комисията.

Приложение VI — Хронология на основните действия на ЕС в отговор на породената от COVID-19 пандемия и „инфодемия“ през 2020 г.



Източник: ЕСП.

Акроними и съкращения

ЕГВР: Експертна група на високо равнище по въпросите на фалшивите новини и дезинформацията онлайн

ЕСВД: Европейска служба за външна дейност

КП: Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията

План за действие на ЕС: План за действие на ЕС за борба с дезинформацията

EDMO: Европейска обсерватория за цифрови медии

EMLW: Европейска седмица на медийната грамотност

ERGA: Група на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги

EUD: Делегации на ЕС

EUvsDisinfo: Водещ проект на оперативната група на ЕС за стратегическа комуникация с Източното съседство към Европейската служба за външна дейност. Създаден е през 2015 г. с цел по-добро прогнозиране, противодействие и реагиране на продължаващите кампании за дезинформация от страна на Руската федерация, които засягат ЕС, неговите държави членки и държавите в общото съседство.

HWP: Хоризонтална работна група „Повишаване на устойчивостта и борба с хибридните заплахи“

IE: Информационна среда

IND: Вътрешна мрежа по въпросите на дезинформацията

RAS: Система за бързо предупреждение

SOMA: Социална обсерватория за анализ на социалните медии и дезинформацията

StratCom: Стратегическа комуникация

Речник на термините

Алгоритми: Процес или набор от правила, прилагани от компютър при изчисления или други операции за решаване на проблеми.

Бот: Автоматизирано софтуерно приложение, което е програмирано да изпълнява определени задачи.

Дезинформация: Съобщаване на невярна или подвеждаща информация с цел въвеждане в заблуждение.

Интернет трол: Лице, което публикува обиди, често придружени с нецензурни или други неприлични думи, в сайтовете на социалните мрежи.

Инфодемия: Прекомерно количество информация — част от която е точна, друга не — която може да се използва за прикриване или изкривяване на фактите.

Медийна грамотност: Капацитет за достъп, разбиране и взаимодействие с медии и комуникации.

Невярна информация: Съобщаване на невярна или подвеждаща информация, независимо дали добросъвестно или с цел въвеждане в заблуждение.

Стратегическа комуникация: Координирана и съгласувана комуникация от дадена организация с оглед постигане на конкретни цели.

Уики: Съвместен уебсайт, на който всеки потребител може да добавя и редактира съдържание.

**ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ И НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА
ВЪНШНА ДЕЙНОСТ ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА
ПАЛАТА: „СПРАВЯНЕТО С ДЕЗИНФОРМАЦИЯТА, КОЯТО ЗАСЯГА ЕС, Е
УСПЕШНО, НО ТЯ НЕ Е ОВЛАДЯНА“**

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Европейският съюз (ЕС) призна дезинформацията и външната намеса като важни предизвикателства за демокрацията и обществото както на равнище ЕС, така и на глобално такова. От 2015 г. насам той увеличи усилията си за борба с тези явления — за тази цел бяха издадени различни политически документи, в това число Планът за действие за борба с дезинформацията от 2018 г. (План за действие от 2018 г.). ЕС продължава да оценява непрекъснато променящите се заплахи в тази област и се стреми да осигурява подкрепа на държавите партньори по света за преодоляването им.

Целта на ЕС е да адаптира подхода си спрямо тези развития, за да осигури последователна, всеобхватна и ефективна рамка за борба с дезинформацията и външната намеса при пълно зачитане на основните права и свободи.

III. Наред с други политически документи Планът за действие от 2018 г. остава един от основните стълбове на политиката на ЕС относно борбата с дезинформацията. Към момента на приемането му и до днес планът за действие е единствен по рода си, като той разглежда дезинформацията от различни гледни точки и набелязва основните области за действие. Той дава възможност за незабавна краткосрочна реакция на кампании за дезинформация и дългосрочно инвестиране в укрепването на издръжливостта на обществото.

Това е всеобхватен документ, който е съсредоточен изключително върху дезинформацията и така по този начин се подчертава значението, което ЕС отдава на това предизвикателство. В него също така се изтъква целта на ЕС да работи с всички заинтересовани страни, в това число от гражданското общество и частните предприятия, за разработването на подход, обхващащ цялото общество. Подчертано е значението на международното сътрудничество, като се поставя основата за засилено сътрудничество с ключови партньори като НАТО и Г—7.

IV. Въз основа на Плана за действие от 2018 г. и стъпките, които бяха предприети за изпълнението му, Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) издадоха политически документи като съвместното съобщение от 2020 г. „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“ (JOIN(2020) 8 final) и Плана за действие за европейската демокрация. Тези документи се опират на постиженията в резултат на изпълнението на Плана за действие от 2018 г. и подчертават отново много от положенията, засегнати в него. По тази причина, макар и да не представляват формална актуализация на Плана за действие от 2018 г., тези документи се считат като допълнителна разработка на Плана за действие от 2018 г. В Плана за действие за европейската демокрация се посочват мерки за насърчаването на свободни и честни избори, укрепването на свободата на медиите и противодействието на дезинформацията. По този начин се взема предвид Планът за действие от 2018 г., както и съвместното съобщение от 2020 г. относно борбата с дезинформацията за COVID-19. В Плана за действие за европейската демокрация се повтарят много от призивите в Плана за действие от 2018 г., в това число сътрудничеството с международни партньори и необходимостта от допълнително укрепване на аналитичния капацитет на европейско и национално равнище. В него също така се взема предвид напредъкът, който е постигнат до момента въз основа на Плана за действие от 2018 г., и по тази причина следва да се счита като продължение на рамката на политиката, предвидена в Плана за действие от 2018 г. Планът за действие за европейската демокрация и съвместното съобщение от 2020 г. относно борбата с

дезинформацията за COVID-19 бяха приети след приключването на одита и по тази причина останаха извън обхвата му.

V. ЕСВД счита, че липсата на всеобхватен и индивидуален мандат, предоставен от Съвета, не е попречила на развитието или работата на Отдела за стратегическа комуникация и неговите оперативни групи, в това число адаптирането към нови и нововъзникващи проблеми. Всеки един нов консолидиран мандат ще трябва да отразява същото ниво на политическа подкрепа, като първоначално заложеното в мандата на Европейския съвет от 2015 г.

VI. ЕСВД подчертава уникалността на проекта EUvsDisinfo, който е създаден с цел пряко изпълнение на предоставения от Европейския съвет мандат от 2015 г. Проектът EUvsDisinfo е от голямо значение за ЕСВД и за институциите на ЕС като цяло във връзка с повишаването на осведомеността за непрекъснато развиващата се заплаха от кампании за дезинформация. Предвид развитието в областта на дезинформацията и свързаните с нея предизвикателства и заплахи съвсем естествено е да се преразгледа подходът, който редовно е бил възприеман.

ЕСВД счита, че създаването на системата за ранно предупреждение е бил важен елемент в разработването на стратегията ѝ за противодействие на дезинформацията. На практика системата за ранно предупреждение е единственият форум в институционалната структура на ЕС, където експертите по дезинформация от институциите на ЕС и държавите членки работят заедно за разрешаването на проблеми, свързани с дезинформацията. ЕСВД приветства активното участие на голяма част от държавите членки и приканва други да засилят дейността си.

VII. В оценката на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията, публикуван през септември 2020 г. (Кодекс за поведение), беше отчетено, че той следва да бъде допълнително подобрен в няколко области. Констатациите от оценката бяха в подкрепа на две политически инициативи на Комисията, приети в края на 2020 г. — Плана за действие за европейската демокрация и законодателния акт за цифровите услуги — с които се цели *inter alia* да се засили борбата с дезинформацията, като се създаде съвместна регулаторна рамка за прозрачност и отчетност и по този начин се преодолеят посочените недостатъци.

VIII. От първата фаза на подкрепа и наблюдение на проектите за основна медийна грамотност по линия на пилотния проект „Медийна грамотност за всички“ и подготвителните действия стана ясно, че картината е фрагментирана, но отразява нуждите на държавите членки. Оттогава насам Комисията доразви работната си програма за медийна грамотност в рамките на програмата „Творческа Европа“, за да разшири съответните действия в тази област и да сподели резултатите сред държавите членки, отвъд културните и езиковите граници. Помалките по мащаб целеви инициативи и по-хармонизиран паневропейски подход са необходими, като те могат да се допълват взаимно. Комисията обаче не смята, че определена степен на фрагментарност, която е отражение на разнородните подходи на държавите членки, сама по себе си представлява риск, като същевременно признава необходимостта от координация и работи по този въпрос.

Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO) стартира едва през юни 2020 г. и бързо достигна сегашната си напреднала фаза.

IX. Първа подточка — Комисията и ЕСВД приемат препоръки 1 а) и 1 г) и частично приемат препоръки 1 б) и 1 в).

Втора подточка — ЕСВД приема препоръки 2 а), б), в) и г).

Трета подточка — ЕСВД приема препоръки 3 а), б) и в).

Четвърта подточка — Комисията приема препоръки 4 а) и б) и частично приема препоръка 4 в).

Пета подточка — Комисията приема препоръки 5 а), б) и в).

Шеста подточка — Комисията приема препоръки 6 а), б) и в).

ВЪВЕДЕНИЕ

01. Комисията и ЕСВД изтъкват, че предизвикателствата, свързани с дезинформацията и информационното манипулиране, продължават да се променят и развиват с много бърз темп. По тази причина определения и точни характеристики се преразглеждат и в скорошни политически документи като съвместното съобщение от 2020 г. „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“ и Плана за действие за европейската демокрация.

КОНСТАТАЦИИ

22. Комисията също така прие пакет от мерки за подкрепа на свободните и честни избори с оглед на изборите през 2019 г. с препоръки, отправени към държавите членки и националните и европейските политически партии, в които са включени мерки за справяне с дезинформацията¹. Като част от прилагането на тези препоръки Комисията организира три срещи на специално създадената Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите с цел обмен на добри практики и информация между компетентните органи на държавите членки.

25. Макар и да не беше създадена формална рамка, Комисията проведе редовни координационни срещи на равнище служби и на политическо равнище, за да се гарантира, че се споделя информация за изпълнението на Плана за действие от 2018 г.

28. Чрез мрежата за борба с дезинформацията се подпомогна изграждането на капацитета на службите за реакция на дезинформацията, като на всички генерални дирекции и представителства на ЕС, които са част от тази мрежа, бяха предоставени инструменти, правомощия и подкрепа. По този начин се обединиха несъгласувани по-рано действия, насърчи се сътрудничеството и се създаде регистър от често срещани митове и фактите, които са необходими за оборването им. Беше поощрена една култура на проверка на фактите и реагиране на митове и дезинформация, и по този начин се осигури по-единен подход към усилията на ЕС за противодействие на дезинформацията. На последно място чрез множеството дейности за повишаване на осведомеността се популяризира работата на ЕС в рамките на политиките за борба с дезинформацията.

29. Генерална дирекция „Комуникации“ (ГД „Комуникации“) изтъква, че в плана ѝ за управление за 2020 г. са включени три измерими показателя, свързани с дезинформацията: обхват на дейностите за повишаване на осведомеността относно борбата с дезинформацията и брой на посещения на уеб страници, насочени срещу дезинформацията (освен броя на срещите на вътрешната мрежа за борба с дезинформацията).

30. Продължава цялостното осъвременяване на съответните уебсайтове с оглед пускането на новите версии до края на 2021 г., в това число измерване на функционалността им.

31. Посредством специални уеб страници външните комуникационни усилия на ГД „Комуникации“ бяха насочени към COVID-19 и невярната информация и дезинформацията, свързани с ваксините. Беше взето решение планираният главен електронен център за дезинформация да бъде преобразуван във вътрешен инструмент, като по този начин се подновят и съществуващите уики страници.

40. Планът за действие от 2018 г. не е програма за финансиране. В резултат на това фондовете, които са разпределени за изпълнението му, зависят от решенията, които се взимат по друга рамка (напр. работна програма за финансиране на програми като „Хоризонт 2020“). Общата стойност на бюджета не може да бъде предварително заделена.

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/BG/C-2018-5949-F1-BG-MAIN-PART-1.PDF>;
Reported in https://ec.europa.eu/info/files/com_2020_252_en.pdf_en

41. Планът за действие от 2018 г. остава един от основните насочващи документи, въз основа на който се определя отговорът на ЕС спрямо дезинформацията, и той не е загубил значението си от приемането му насам. Заплахата обаче се развива, а с това и подходът на ЕС за справяне с дезинформацията — това обаче не означава, че посочените в Плана за действие от 2018 г. четири стълба са загубили приложимостта си. Напротив — въз основа на Плана за действие от 2018 г. и стъпките, които бяха предприети за изпълнението му, ЕС издаде политически документи като съвместното съобщение от 2020 г. „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“ и Плана за действие за европейската демокрация . С тези документи бяха надградени постиженията, произтичащи от Плана за действие от 2018 г., и се подчертават отново много от положенията, засегнати в него. По тази причина, макар и да не представляват формална актуализация на Плана за действие от 2018 г., тези документи се считат като допълнителна разработка на Плана за действие от 2018 г. Това по-специално се отнася за обосновката му за укрепването на устойчивостта на обществото в дългосрочен план и защитата на демокрациите чрез по-добро разбиране и определяне на заплахата и предприемане на действия за укрепване на капацитета за мониторинг, анализ и разкриване на дезинформацията.

42. Комисията отбелязва, че реално се предлага Планът за действие за европейската демокрация, законодателният акт за цифровите услуги и планът за действие в областта на медиите и аудио-визуалния сектор да заместят няколко действия и с тях да се проследи развитието по някои точки от Плана за действие от 2018 г. Тези инициативи са допълнителни и ще бъдат добре координирани, като се смекчи рискът от недостатъци при преодоляването на определени слабости в Плана за действие от 2018 г., които бяха идентифицирани в този одит.

48. ЕСВД счита, че Отделът за стратегически комуникации и неговите оперативни групи предприемат подход, основан на риска, при извършването на дейностите си за мониторинг и се съсредоточават върху онези участници и проблеми, които са най-разпространени. ЕСВД също така взема под внимание бързо променящата и развиващата се картина на заплахата и има за цел редовно да преразглежда и адаптира процесите и работата на целия екип в съответствие с това. Също така изтъква, че участниците в заплахата могат да бъдат държавни или недържавни участници. ЕСВД непрекъснато се стреми да адаптира екипа си и да насочва вниманието си към променящата се картина на заплахата.

49. Макар и ЕСВД да счита, че с дадените от Европейския съвет и другите състави на Съвета текущи мандати се е осигурила добра основа за продължаващата работа на Отдела по стратегическа комуникация и неговите оперативни групи, би било полезно предоставянето на актуализиран и консолидиран мандат, с който да се вземе под внимание променената картина на заплахата. Всеки един такъв консолидиран мандат е необходимо да бъде даден на равнището на Европейския съвет в съответствие с мандата от 2015 г.

51. ЕСВД изтъква, че съгласно бюджета за 2021 г. отделите за стратегическа комуникация на ЕСВД са получили ясно разпределение на фондове по различни бюджетни линии, като по този начин почти се е удвоил оперативният бюджет на службата.

54. ЕСВД подчертава, че при разпределенията за минали периоди — 2019 г., 2020 г. и 2021 г. — Отделът за стратегическа комуникация е получил общо 52 нови назначения, в това число 27 местни служители в делегации, които ще помогнат на ЕСВД да изпълни целта на плана за действие.

55. Общ отговор на ЕСВД по точки 55 и 56.

ЕСВД би искала да изтъкне, че наемането на служители с експертен опит и умения е от решаващо значение за работата на службата във връзка с дезинформацията. Договорно наетите служители и командированите национални експерти, дори да са с ограничен мандат, играят важна роля в текущите дейности, например в областта на анализа на данни, както и регионалните или езиковите познания.

58. Дейностите на екипа за анализ на данни продължават да се изграждат. Целта е с тези дейности да се обслужва целият отдел и всички работни направления, както и да бъдат коригирани спрямо всякакви промени в картината на дезинформацията. Подходът на екипа за анализ на данни е всеобхватен с цел да подпомогне целия отдел, но също и да допринесе за сътрудничеството с международни партньори като Г-7 и НАТО. В допълнение към това работата на екипа за анализ на данни включва непрекъснатото допълнително разработване на методологичната и концептуалната рамка на работата на отдела в областта на данните.

60. ЕСВД се стреми допълнително да подобрява оценката на всички аспекти на работата си. Когато обаче става въпрос за ефекта от дейностите за противодействие на дезинформацията, няма установена методология за измерване на въздействието на дезинформацията, нито на действията, които са предприети за борба с нея. Това е отражение на предизвикателствата, пред които е изправена цялата общност, която работи за противодействие на дезинформацията и външната намеса.

64. ЕСВД счита, че проектът EUvsDisinfo е добре утвърдена марка, която категорично се опира на ролята и дейностите на ЕСВД. Фокусът върху дезинформацията от Русия произтича от изключително специфичния мандат, даден от Европейския съвет през 2015 г. ЕСВД непрекъснато адаптира и разширява обхвата и подхода на тези инструменти.

67. ЕСВД счита, че създаването на системата за ранно предупреждение беше значително положително развитие, което да допринесе за капацитета на ЕС да реагира на дезинформация и информационно манипулиране.

69. ЕСВД счита, че със системата за ранно предупреждение съществено се е допринесло за една по-добра координация между държавите членки и европейските институции чрез улесняване на обмена на информация, по-добра информираност за ситуацията и практическо сътрудничество в областта на комуникационните дейности.

70. ЕСВД счита, че системата за ранно предупреждение е създадена като подпомагаща структура за държавите — членки на ЕС, и за европейските институции. Доказала се е като много полезна в този контекст. Работните принципи и процеси бяха съгласувани съвместно, а чрез редовните срещи със звената за контакт, както и чрез двустранния обмен с членовете на системата за ранно предупреждение и ЕСВД, се гарантира общо разбиране на идеята, залегнала в системата за ранно предупреждение. С членовете редовно се провеждат консултации относно мненията им за това как системата за ранно предупреждение може да бъде допълнително разработена и подобрена.

74. Общ отговор на ЕСВД по точки 74 и 75.

ЕСВД е съгласна, че нивото на дейност в платформата на системата за ранно предупреждение може да бъде увеличено особено от страна на държавите членки, които са били по-малко активни в миналото, и че има много неусвоен потенциал. Колебанията в активността могат да бъдат обяснени със значението на конкретни събития, като например избори.

76. ЕСВД подчертава, че не е имало намерение да се формализира сътрудничеството между системата за ранно предупреждение и платформите на социалните медии. Въпреки разпоредбите на Кодекса за поведение целесъобразно беше предприето неформално сътрудничество между системата за ранно предупреждение и платформите.

84. В допълнение към оценката на Кодекса за поведение ЕСВД създаде процедура за преразглеждането и укрепването му. Комисията ще издаде насоки и ще свика подписалите държави, за да го укрепят съгласно насоките. В Плана за действие за европейската демокрация също така беше изрично упоменато създаването на надеждна и постоянна рамка за мониторинг на кодекса. Освен това в законодателния акт за цифровите услуги се предлага хоризонтална рамка за регулаторен надзор, отчетност и прозрачност за онлайн платформи. Когато бъде

приет, законодателният акт за цифровите услуги ще установи съвместен регулаторен предпазен механизъм за мерките, които биха били включени в един преразгледан и укрепен Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията. По този начин ще бъдат възможни по-добър мониторинг и по-добра отчетност, ако и когато предложението за законодателния акт за цифровите услуги бъде прието.

86. По отношение на липсата на общи ключови показатели за ефективност за всички подписали държави Комисията отбелязва трудността при идентифицирането на ключови показатели за ефективност, с които да се извърши мониторинг на действията на всички държави, подписали Кодекса за поведение, предвид изключително разнообразния характер и дейности на подписалите държави и различните нива на ангажираност, напр. услугите, които се предоставят от социалните медии се различават значително от услугите, които се предоставят от търсачките.

88. В съвместното съобщение от 2020 г. „Борба с дезинформацията за COVID-19: боравене с точни факти“ са посочени характеристиките, за които платформите трябваше да докладват в месечните си отчети. Комисията поиска от платформите да предприемат действия за хармонизиране на докладването и предложи подробен списък с данни, които се отнасят за тези характеристики от подписалите платформи.

94. Изданието на „Европейска седмица на медийната грамотност“ от 2019 г. беше всеобхватна и координирана инициатива, включваща събития на равнище ЕС и на национално равнище, в рамките на които се представят проекти и се извършва регулаторен и ориентиран към бъдещето обмен. Инициативата беше високо оценена от общността в областта на медийната грамотност.

96. Освен чрез програмата „Творческа Европа“, където финансирането, възлизащо приблизително на 14 млн. евро, ще бъде увеличено за разлика от финансирането за пилотния проект и подготвителните действия, инициативите за медийна грамотност активно се подпомагат и чрез програми като „Еразъм+“ и Европейския корпус за солидарност. Подкрепата ще продължи през периода 2021—2027 г.

99. Комисията изтъква, че проектите може да не доведат до „осезаеми резултати“, но въпреки това има вероятност да са изключително успешни. Проектите са насочени към достигане до нови области, започване на нова научноизследователска дейност, пускане в действие и изпитване на концепции, създаване на нови общности, като по характер и замисъл тези проекти са експериментални.

100. Проектите по програма „Хоризонт 2020“ се избират чрез обективно външно оценяване въз основа на набор от критерии и се наблюдават чрез редовни прегледи от независими проверяващи. Оценката и прегледите се извършват от подбрани и изключително компетентни експерти, на чието мнение Комисията се доверява по отношение на най-добро съотношение качество/цена. Комисията отбелязва, че с оглед на обхвата наличното ограничено финансиране играе ключова роля.

Каре 5 — Примери за проекти, финансирани от ЕС, с ограничен обхват или мащаб на действията

Една от ключовите цели на инициативата „Медийна грамотност за всички“, освен борбата с дезинформацията, свързана с недостатъчната медийна грамотност, е да достигне до трудностъпните сектори на европейските общества с акцент върху социално слабите, малцинствата и онези, които са в периферията на обществото, за които медийната грамотност е изключително важно умение. Чрез проектите, които са финансирани по линия на инициативата „Медийна грамотност за всички“, се предоставя ценна информация за това как да се общува ползотворно с гореспоменатите групи.

Проект 14 беше с ограничено времетраене и затова уебсайтът беше премахнат. В проект 16 се използваха утвърдени техники за медийна грамотност като разработване на видео игри, подкасти и видео клипове, като общата идея беше овластяване чрез развиването на умения за

критична оценка и създаването на медийно съдържание. Проектът също така обхващаше дейности в областта на медийната грамотност, които бяха разработени специално за деца с мигрантски произход.

101. Комисията отбелязва, че измерването на въздействието за областта на медийната грамотност е трудно. На 26 март 2021 г. беше стартирана работна група със сътрудничеството на Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA) и Експертната група по медийна грамотност (MLEG), за да направи преглед на възможностите за набелязване на целесъобразни ключови показатели за ефективност, с цел да се постигнат начални резултати до края на 2021 г.

По-специално не е възможна цялостна оценка на изпълнението на инициативата „Медийна грамотност за всички“ (2016—2020 г.) преди приключването на всички проекти през 2022 г. Успехът и ефектът от проектите обаче се оценяват систематично на равнището на заключителните срещи за всеки отделен проект, както и чрез ежегодни координационни срещи на всички текущи проекти и чрез презентации за държавите членки на срещите на експертната група по медийна грамотност (MLEG). Това е част от процеса на проверка на ефектите от проектите.

103. Комисията отчита, че Социалната обсерватория за анализ на социалните медии и дезинформацията (SOMA) не привлече много проверители на факти, които да са признати от Международната мрежа за проверяване на факти. Комисията обаче желае да отбележи, че броят на оповестените членове в момента е 55, а досега членовете на SOMA са провели 25 разследвания относно кампании за дезинформация в цяла Европа.

105. Комисията признава наличието на частично припокриване на SOMA и EDMO. Това припокриване между двата проекта и фактът, че двата проекта разчитат на едно и също технологично решение, е гаранция за безпрепятствен преход на общността от проверители на факти от SOMA към EDMO. Освен това преди приключването на проекта за SOMA, извлечените в неговите рамки поуки ще бъдат споделени с EDMO. Комисията отбелязва, че, макар и да е основана на същата технология, чрез платформата, предоставена от EDMO, ще се осигурят разширени функции на много по-голяма мрежа от проверители на факти и научноизследователски организации в сравнение със SOMA. Комисията внимателно ще следи проектите с цел избягване на двойно финансиране.

107. Комисията отбелязва, че общността в областта на медийната грамотност ще има по-голямо участие в EDMO чрез националните центрове, които ще започнат работа през лятото на 2021 г. и които ще трябва да извършват конкретни задачи, свързани с медийната грамотност.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

109. В Плана за действие за европейската демокрация е включен специален раздел за противодействието на дезинформацията и външната намеса. Комисията и ЕСВД считат, че това е еволюцията на политическата рамка, предложена в Плана за действие от 2018 г. В Плана за действие за европейската демокрация се повтарят много от призивите на Плана за действие от 2018 г. като силно международно сътрудничество и *inter alia* има препратки към системата за ранно предупреждение, която беше представена за първи път в Плана за действие от 2018 г. В него също така има призив за повече задължения и отчетност за онлайн платформите, като се посочват следващите стъпки, в това число съвместната регулаторна рамка, създадена чрез законодателния акт за цифровите услуги, която е продължение на третия стълб от Плана за действие от 2018 г. В него се отчита напредъкът, който е постигнат по мониторинга и анализа на дезинформацията, и се призовава за по-подробна рамка и методология за надграждане на постиженията от Плана за действие от 2018 г. Комисията и ЕСВД са на мнение, че по тази причина е напълно естествено в текста на Плана за действие за европейската демокрация да се вземе изцяло предвид Планът за действие от 2018 г. и да се счита като неговото логическо продължение.

110. Координацията между всички служби във връзка с изпълнението на Плана за действие от 2018 г. беше извършена от секретариата на Работната група на Съюза за сигурност, а редовното докладване по напредъка беше включено в отчетите за напредъка на Съюза за сигурност. В контекста на пандемията координацията на политиките в областта на дезинформацията беше осигурена от Генералния секретариат чрез специална междуведомствена група, която също така помогна за изготвянето на съвместното съобщение от 2020 г. относно борбата с дезинформацията за COVID-19 и последващите действия. В контекста на Плана за действие за европейската демокрация беше създадена нова междуведомствена група под ръководството на генералния секретариат с цел координиране на работата на службите, в това число и в областта на дезинформацията. Освен това в Плана за действие за европейската демокрация се предвижда изготвянето на ясен протокол за бързо обединяване на познания и ресурси в отговор на конкретни ситуации.

Препоръка 1 — Да се подобрят координацията и отчетността на действията на ЕС срещу дезинформацията.

Комисията и ЕСВД приемат препоръка 1 а).

Както беше оповестено в Плана за действие за европейската демокрация, институциите на ЕС допълнително ще гарантират, че вътрешната им координация в областта на дезинформацията е укрепена с ясен протокол за бързо обединяване на познания и ресурси в отговор на конкретни ситуации.

Комисията и ЕСВД частично приемат препоръка 1 б).

След приемането на Плана за действие за европейската демокрация Комисията и ЕСВД извършват мониторинг на изпълнението на действията срещу дезинформацията в контекста на този план за действие. Както беше подчертано, с Плана за действие за европейската демокрация се надгражда Плана за действие от 2018 г. и допълнително се разработват много негови аспекти. Освен това Комисията и ЕСВД биха искали да изтъкнат, че предвид политическото естество на някои действия е много трудно да се определи един набор от показатели за ефективност. Чрез съответните законодателни предложения ще се осигурят отделни рамки за оценка.

Комисията и ЕСВД частично приемат препоръка 1 в).

Комисията и ЕСВД ще направят преглед на изпълнението на Плана за действие за европейската демокрация през 2023 г., една година преди изборите за Европейски парламент, в това число и бъдещата уредба за докладване.

Комисията и ЕСВД приемат препоръка 1 г).

Препоръка 2 — Да се подобри оперативната организация на Отдела за стратегическа комуникация и на неговите оперативни групи

ЕСВД приема препоръка 2 а) и ще продължи да осведомява и да предоставя актуална информация на различните състави на Съвета, като взема под внимание техните мнения при допълнително прецизиране на целите и подходите на политиката.

ЕСВД приема препоръка 2 б) и подчертава, че се очаква целите, така както са изложени в Плана за действие от 2018 г., да бъдат постигнати през 2021 г.

ЕСВД приема препоръка 2 в).

ЕСВД приема препоръка 2 г).

114. ЕСВД подчертава уникалността на проекта EUvsDisinfo, който е създаден с цел пряко изпълнение на предоставения от Европейския съвет мандат от 2015 г. Проектът EUvsDisinfo е от голямо значение за ЕСВД и за институциите на ЕС като цяло във връзка с повишаването на

осведомеността за непрекъснато развиващата се заплаха от кампании за дезинформация. Предвид развитието в областта на дезинформацията и свързаните с нея предизвикателства и заплахи съвсем естествено е да се върне подходът, който е бил редовно възприеман.

Препоръка 3 — Да се увеличи участието в системата за ранно предупреждение от страна на държавите членки и онлайн платформите

ЕСВД приема препоръка 3 а) и би искала да изтъкне, че много оперативни аспекти са от компетенцията на държавите членки.

ЕСВД приема препоръка 3 б) и подчертава, че с вече въведените промени допълнително ще се улеснят съвместните реакции.

ЕСВД приема препоръка 3 в).

117. Що се отнася до предоставянето на данни на Комисията, Комисията отбелязва, че Кодексът за поведение е инструмент за саморегулиране, който се приема от подписалите държави на доброволни начала с цел справяне с дейности, свързани с дезинформацията, които се случват в техните служби. Към момента няма законова рамка, с която подписалите кодекса държави да се задължават да предоставят достъп на Комисията до наборите от данни. Това е пример за ограничените правомощия на Комисията в тази област.

Както обаче беше посочено, в Плана за действие за европейската демокрация се определят следващите стъпки за укрепване на Кодекса за поведение, в това число чрез издаването на насоки в очакване на съвместния регулаторен предпазен механизъм, който ще бъде въведен със законодателния акт за цифровите услуги. В законодателния акт за цифровите услуги се предлага хоризонтална рамка за регулаторен надзор, отчетност и прозрачност на онлайн пространството в отговор на възникващите рискове. В Плана за действие за европейската демокрация също така е посочено как да се създаде надеждна и постоянна рамка за мониторинг на Кодекса за поведение.

Ще бъде възможен дори по-добър мониторинг, когато предложението за законодателния акт за цифровите услуги бъде прието. По-специално в законодателния акт за цифровите услуги са включени разпоредби големите по мащаб платформи да създадат рамки за редовен мониторинг във връзка със съответните рискове и да представят оценките си за риска и мерките за смекчаване на риска на независими одити.

Препоръка 4 — Да се подобрят мониторингът и отчетността на онлайн платформите

Комисията приема препоръка 4 а) и отбелязва, че вече е започнала да я прилага в рамката на Плана за действие за европейската демокрация. Комисията е разгледала също и проблема с дезинформацията в предложения законодателен акт за цифровите услуги, чрез който ще се укрепят задълженията за прозрачност, отчетност и мониторинг.

В скоро време Комисията ще издаде насоки за преодоляване на недостатъците на Кодекса за поведение, в това число ключови показатели за ефективност и целеви показатели за по-добър мониторинг на неговата ефективност. Комисията също така подчертава, че в момента има ограничени компетентности в тази област, които ѝ пречат сама да се справи с всички сложни социални предизвикателства, породени от дезинформацията.

Комисията приема препоръка 4 б) и ще я изпълни в рамката на Плана за действие за европейската демокрация.

Това ще включва създаване на надеждна рамка за периодичен мониторинг на Кодекса за поведение. В Плана за действие за европейската демокрация също така е посочено, че с укрепения Кодекс за поведение ще се извършва мониторинг на ефективността на политиките на платформите въз основа на нова методологична рамка, която включва принципи за определяне на ключови показатели за ефективност.

Комисията приема отчасти препоръка 4 в). Тя също така ще оцени възможностите за установяване на процедура за проверка на предоставената от онлайн платформите информация при пълно зачитане на сегашния саморегулаторен характер на Кодекса за поведение. Същевременно тя отбелязва, че в предложението на Комисията за законодателен акт за цифровите услуги се предлага хоризонтална рамка за регулаторен надзор, отчетност и прозрачност на онлайн пространството в отговор на нововъзникващи рискове, като това включва разпоредби големите по мащаб платформи да създадат рамки за редовен мониторинг във връзка със съответните рискове и да представят оценките си за риска и мерките за смекчаване на риска на независими одити.

Препоръка 5 — Да се приеме стратегия на ЕС за медийна грамотност, която да включва борба с дезинформацията

Комисията приема препоръка 5 а) и отбелязва, че е започнала да я изпълнява.

Комисията приема препоръка 5 б) и отбелязва, че е започнала да я изпълнява.

Комисията приема препоръка 5 в) и отбелязва, че е започнала да я изпълнява.

120. Комисията отчита, че SOMA не е привлякла много проверители на факти, които да са признати от Международната мрежа за проверяване на факти.

Комисията обаче желае да отбележи, че броят на оповестените членове на SOMA в момента е 55, в това число и членове, които се занимават с проверяване на факти, а досега членовете на SOMA са провели 25 разследвания относно кампании за дезинформация в цяла Европа.

Комисията отбелязва, че EDMO започна работа 4—5 месеца преди одиторите да осъществят контакт с ръководството на организацията. Към онзи момент EDMO все още разполагаше с ограничен оперативен капацитет за осъществяване на контакт със заинтересованите страни. Оперативният капацитет на EDMO значително нараства. Вече бяха проведени няколко срещи и проучване сред заинтересованите страни, а националните центрове на EDMO, които ще започнат да функционират през лятото на 2021 г., допълнително ще разширят обхвата ѝ. Чрез допълнителните средства, които са заделени в рамките на програмата „Цифрова Европа“, ще се осигурят достатъчно ресурси за постигането на целите на EDMO.

Комисията отбелязва, че общността в областта на медийната грамотност ще има по-голямо участие в EDMO чрез националните центрове, които ще започнат работа през лятото на 2021 г. и които ще трябва да извършват конкретни задачи, свързани с медийната грамотност.

Препоръка 6 — Да се предприемат стъпки, които да дадат възможност на Европейската обсерватория за цифрови медии да изпълни своята амбициозна програма

Комисията приема препоръка 6 а). Социалната обсерватория за анализ на социалните медии и дезинформацията ще предаде на Европейската обсерватория за цифрови медии извлечените по време на дейността си поуки.

Комисията приема препоръка 6 б) и ще предложи на EDMO, като същевременно зачита независимостта ѝ, да увеличи броя на експертите по медийна грамотност и експертите от гражданското общество в консултативния съвет на организацията.

Комисията приема препоръка 6 в) и отбелязва, че на 9 октомври 2020 г. EDMO вече е организирала среща с общността на проверителите на факти и ще продължи да насочва информационни дейности към общността на проверителите на факти. Комисията отчита, че общността в областта на медийната грамотност ще има по-голямо участие в EDMO чрез националните центрове, които ще бъдат създадени през втората половина на 2021 г. и които ще извършват конкретни задачи, свързани с медийната грамотност.

Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политиките и програмите на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, с ръководител Bettina Jakobsen — член на ЕСП. Одитът беше осъществен под ръководството на члена на Европейската сметна палата Baudilio Tomé Muguruza, подпомогнат от Daniel Costa de Magalhães — началник на кабинета и Ignacio García de Parada — аташе в кабинета; Alejandro Ballester Gallardo — главен ръководител; Emmanuel-Douglas Hellinakis — ръководител на задача; Piotr Senator и Alexandre Tan — одитори. Michael Pyper предостави езикова подкрепа.



Baudilio Tomé
Muguruza



Daniel Costa de
Magalhães



Ignacio García de
Parada



Alejandro Ballester
Gallardo



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Piotr Senator



Alexandre Tan

Хронология

Събитие	Дата
Приемане на Меморандума за планиране на одита (МПО) / Начало на одита	4.2.2020 г.
Официално изпращане на проектодоклада до Комисията (или до друг одитиран обект)	4.3.2021 г.
Приемане на окончателния доклад след съгласувателна процедура	27.4.2021 г.
Получаване на официални отговори от Комисията (или от друга одитирана организация) на всички езици	25.5.2021 г.

АВТОРСКО ПРАВО

© European Union, 2021 г.

Политиката на Европейската сметна палата относно повторното използване на документи се основава на [Решение на Европейската сметна палата № 6/2019](#) относно политиката на свободен достъп до данни и повторно използване на документи.

Освен ако не е посочено друго (напр. в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по „[Creative Commons Attribution 4.0 International](#)“ (CC BY 4.0). Това означава, че повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и извършените промени. Лицето, което използва информацията повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Уреждането на допълнителните права в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато са използвани материали от трети страни, е Ваша отговорност. В случаите, когато е получено разрешение, то отменя или заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За да използвате или възпроизведете съдържание, което не е собственост на ЕС, е възможно да е необходимо да поискате разрешение директно от носителите на авторските права.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване и не са Ви преотстъпени.

Всички уебсайтове на институциите на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат връзки към уебсайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на Европейската сметна палата

Логото на Европейска сметна палата не може да бъде използвано без предварително разрешение от нейна страна.

PDF	ISBN 978-92-847-5959-0	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/869	QJ-AB-21-008-BG-N
HTML	ISBN 978-92-847-5939-2	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/517999	QJ-AB-21-008-BG-Q

Дезинформацията е сериозен проблем в организираниите общества. Социалните медии и новите технологии увеличиха мащаба и бързината, с които невярната и подвеждащата информация могат да достигнат до своята аудитория, независимо дали това се прави умишлено или не. Към момента на изготвянето му Планът за действие на ЕС за борба с дезинформацията е бил целесъобразен, но непълен. Въпреки че като цяло се прилага според предвиденото и има доказателства за положително развитие, той не е постигнал всички очаквани резултати. Сметната палата отправя препоръки за подобряване на координацията и отчетността на действията на ЕС за борба с дезинформацията. Вниманието ни е насочено към оперативната организация на Отдела за стратегическа комуникация на Европейската служба за външна дейност и на неговите оперативни групи. Нашите препоръки са за засилване на участието на държавите членки в системата за бързо предупреждение и за подобряване на мониторинга и отчетността на онлайн платформите. Също така Сметната палата посочва необходимостта от стратегия на ЕС за медийна грамотност, която да включва борба с дезинформацията и предприемане на стъпки, позволяващи на Европейската обсерватория за цифрови медии да постигне своите амбициозни цели.

Специален доклад на Европейската сметна палата (ЕСП) съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Твитър: @EUAuditors