

Posebno poročilo

**Dezinformacije, ki vplivajo na EU,
se obravnavajo, vendar problem še ni rešen**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Povzetek	I–IX
Uvod	01–13
Obseg revizije in revizijski pristop	14–18
Opažanja	19–107
Akcijski načrt EU proti dezinformacijam je bil relevanten, ko je bil pripravljen, vendar nepopoln	19–42
Akcijski načrt EU je bil na splošno skladen s stališči strokovnjakov in deležnikov o dezinformacijah	20–24
ESZD in Komisija nista vzpostavila jasnih usklajevalnih ureditev za izvajanje akcijskega načrta EU	25–31
Razdrobljen okvir za spremljanje in poročanje ter pomanjkanje dolgoročnega financiranja ogrožata odgovornost v okviru akcijskega načrta EU	32–42
Izvajanje akcijskega načrta EU v splošnem poteka v skladu z načrti, vendar se je pri njem pojavilo več pomanjkljivosti	43–107
Projektne skupine za strateško komuniciranje imajo pomembno vlogo, vendar nimajo dovolj človeških ali finančnih virov za obvladovanje nastajajočih groženj	44–64
Države članice so sodelovale v sistemu hitrega opozarjanja, vendar njegov potencial ni bil v celoti izkoriščen	65–76
Spletne platforme sicer v skladu s kodeksom ravnanja nasprotujejo dezinformacijam, vendar na podlagi kodeksa od njih ni mogoče zahtevati odgovornosti	77–89
Ker ni koherentne strategije za medijsko pismenost in ker so ukrepi EU razdrobljeni, je njihov učinek manjši	90–107
Zaključki in priporočila	108–120

Priloge

Priloga I – Glavni oddelki in uradi institucij EU v boju proti dezinformacijam

Priloga II – Poraba EU za ukrepe proti dezinformacijam (v EUR)

Priloga III – Ocena projektov v zvezi z bojem proti dezinformacijam (pilotni projekti, pripravljalni ukrepi, program Obzorje 2020)

Priloga IV – Ocena ukrepov iz akcijskega načrta EU proti dezinformacijam

Priloga V – Kodeks ravnanja v zvezi z dezinformacijami

Priloga VI – Kronologija glavnih ukrepov EU, sprejetih v odziv na pandemijo COVID-19 v letu 2020 in „infodemijo“

Kratice in okrajšave

Glosar

Odgovori Komisije in Evropske službe za zunanje delovanje

Revizijska ekipa

Časovnica

Povzetek

I Dezinformacije so prisotne v sporazumevanju med ljudmi že od začetka civilizacije in oblikovanja organiziranih družb. Vendar sta se v zadnjih letih spremenila njihov obseg kot tudi hitrost, s katero lahko napačne ali zavajajoče informacije v okviru družbenih medijev in novih tehnologij dosežejo skupine, katerim so namenjene, in tiste, katerim niso. To lahko povzroči javno škodo.

II Evropski svet je v sklepih z dne 28. junija 2018 pozval visoko predstavnico EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Komisijo, naj predložita akcijski načrt s specifičnimi predlogi za usklajen odziv na dezinformacije. Akcijski načrt EU proti dezinformacijam, ki je bil predložen 5. decembra 2018 in s katerim se krepijo prizadevanja EU za boj proti dezinformacijam, vključuje deset specifičnih ukrepov, ki temeljijo na štirih prednostnih področjih ali „stebrih“. Poraba EU za boj proti dezinformacijam je bila doslej razmeroma nizka: 50 milijonov EUR med letoma 2015 in 2020.

III Namen revizije je bil oceniti, ali je bil akcijski načrt EU proti dezinformacijam relevanten, ko je bil pripravljen, in ali so bili z njim doseženi načrtovani rezultati. V revizijo je bilo zajeto obdobje od priprav na sprejetje akcijskega načrta EU za boj proti dezinformacijam decembra 2018 do septembra 2020. To poročilo je prva celovita in neodvisna ocena njegove relevantnosti in doseženih rezultatov. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) na splošno ugotavlja, da je bil akcijski načrt EU relevanten, vendar nepopoln, in da kljub izvajanju, ki v glavnem poteka v skladu z načrti, in dokazom o pozitivnem razvoju nekateri načrtovani rezultati niso bili doseženi.

IV Akcijski načrt EU vsebuje relevantne, proaktivne in reaktivne ukrepe za boj proti dezinformacijam. Čeprav se taktike, akterji in tehnologija na področju dezinformacij nenehno spreminjajo, pa akcijski načrt EU od predložitve leta 2018 ni bil posodobljen. Ne vključuje celovitih ureditev, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da je vsak odziv EU na dezinformacije dobro usklajen, uspešen in sorazmeren glede na vrsto in obseg grožnje. Poleg tega akcijski načrt EU ni vključeval okvira za spremljanje, vrednotenje in poročanje, kar ogroža odgovornost.

V Tri projektne skupine Evropske službe za zunanje delovanje za strateško komuniciranje so izboljšale zmogljivost EU za napovedovanje in odzivanje na dejavnosti dezinformiranja v sosednjih državah. Vendar nimajo zadostnih virov ali se ne vrednotijo ustrezno, njihovi mandati pa ne vključujejo nekaterih nastajajočih groženj.

VI Projekt EUvsDisinfo je bil ključen za ozaveščanje o ruskih dezinformacijah. Vendar to, da ga gosti Evropska služba za zunanje delovanje, vzbuja nekatera vprašanja o njegovi neodvisnosti in dejanskem namenu, saj bi lahko štel, da odraža uradno stališče EU. S sistemom hitrega opozarjanja se je olajšala izmenjava informacij med državami članicami in institucijami EU. Vendar države članice ne izkoriščajo celotnega potenciala sistema za usklajevanje skupnih odzivov na dezinformacije in skupnega ukrepanja.

VII Komisija je s kodeksom ravnanja vzpostavila pionirski okvir za sodelovanje s spletnimi platformami. Sodišče je ugotovilo, da cilj kodeksa ravnanja, da se od spletnih platform zahteva odgovornost za njihovo ravnanje in vlogo pri dejavnem boju proti dezinformacijam, ni bil dosežen.

VIII Poleg tega je v poročilu poudarjeno, da ni strategije za medijsko pismenost, ki bi vključevala boj proti dezinformacijam, ter da so politika in ukrepi za povečanje sposobnosti dostopa do medijev in komunikacij, njihovega razumevanja ter interakcije z njimi razdrobljeni. Sodišče je ugotovilo tudi, da obstaja tveganje, da novoustanovljena evropska opazovalnica digitalnih medijev (*European Digital Media Observatory*) ne bo dosegla svojih ciljev.

IX Sodišče na podlagi teh zaključkov priporoča, naj:

- Evropska služba za zunanje delovanje in Komisija izboljšata usklajevanje ukrepov EU proti dezinformacijam in odgovornost v zvezi njimi,
- Evropska služba za zunanje delovanje izboljša operativne ureditve oddelka StratCom in njegovih projektnih skupin,
- Evropska služba za zunanje delovanje okrepi sodelovanje držav članic in spletnih platform v sistemu hitrega opozarjanja,
- Komisija izboljša spremljanje in odgovornost spletnih platform,
- Komisija sprejme strategijo EU za medijsko pismenost, ki bi vključevala boj proti dezinformacijam,
- Komisija sprejme ukrepe, na podlagi katerih bi evropska opazovalnica digitalnih medijev lahko dosegla svoje ambiciozne cilje.

Uvod

01 Evropska komisija¹ je dezinformacije opredelila kot „dokazljivo napačne ali zavajajoče informacije, ki so ustvarjene, predstavljene in se razširjajo za pridobivanje gospodarske koristi ali za namerno zavajanje javnosti ter lahko povzročijo javno škodo“. Takšna javna škoda vključuje ogrožanje demokratičnih političnih procesov in procesov oblikovanja politik ter varovanja zdravja državljanov EU, okolja in varnosti.

02 V skladu z opredelitvijo Komisije dezinformacije ne vključujejo zavajajočega oglaševanja, napak pri poročanju, satire in parodije ter jasno označenih mnenjskih novic in komentarjev. Za razliko od na primer sovražnega govora ali terorističnega gradiva napačne ali zavajajoče informacije same po sebi niso nezakonite.

03 Legitimnost in namen EU temeljita na demokratični volji obveščenih volivcev, ki jo izrazijo na svobodnih in poštenih volitvah. Vsak poskus škodoželjnega in namernega ogrožanja javnega mnenja ali manipulacije z njim zato pomeni resno grožnjo za samo EU. Hkrati je boj proti dezinformacijam velik izziv, saj ne bi smel ogrožati svobode mnenja in izražanja, kot je določena v Listini EU o temeljnih pravicah.

04 Izraz „dezinformacije“ se je pojavil v začetku 20. stoletja in se od takrat pogosto uporablja. V zadnjih letih sta se zaradi interneta povečala obseg lažnih informacij in hitrost, s katero pogosto anonimno in z minimalnimi stroški dosežejo javnost.

05 Prizadevanja EU za boj proti dezinformacijam segajo v marec 2015, ko je Evropski svet² visoko predstavnico EU za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljnjem besedilu: visoka predstavnica) pozval, naj v sodelovanju z državami članicami in institucijami EU pripravi akcijski načrt o strateški komunikaciji za odziv na takratne ruske kampanje dezinformiranja. Na podlagi tega sta bila v okviru Evropske službe za zunanje delovanje (v nadaljnjem besedilu: ESZD) ustanovljena oddelek za strateško komuniciranje („StratCom“) in njegova prva projektna skupina – EU East StratCom – z mandatom za boj proti dezinformacijam, ki izvirajo iz držav nečlanic EU (Rusije), ter razvoj in razširjanje pozitivnega strateškega komuniciranja v vzhodnem sosedstvu EU. Leta 2017 sta bili ustanovljeni še dve drugi projektni skupini StratCom: ena za južno

¹ Sporočilo o boju proti dezinformacijam na spletu, [COM\(2018\) 236](#) final z dne 26. aprila 2018.

² [EUCO 11/15](#) (točka 13) zasedanje Evropskega sveta (19. in 20. marca 2015) – sklepi.

sosestvo (v nadaljnjem besedilu: South StratCom) in druga za Zahodni Balkan (glej tudi odstavke [45](#) do [49](#)).

06 Komisija je konec leta 2017 ustanovila strokovno skupino na visoki ravni, ki naj bi dajala konkretne nasvete o boju proti dezinformacijam. Skupina je marca 2018 predložila poročilo³, ki je bilo podlaga za sporočilo Komisije z naslovom Boj proti dezinformacijam na spletu: evropski pristop⁴ (april 2018). V tem sporočilu so opredeljeni ključna splošna načela in cilji za usmerjanje ukrepov za ozaveščanje javnosti o dezinformacijah ter navedeni specifični ukrepi, ki jih je nameravala sprejeti Komisija.

07 Evropski svet je v sklepih z dne 28. junija 2018⁵ pozval visoko predstavnico in Komisijo, naj „predložita akcijski načrt s specifičnimi predlogi za usklajen odziv EU na izziv dezinformacij, vključno z ustreznimi mandati in zadostnimi sredstvi za zadevne ekipe za strateško komunikacijo v okviru ESZD“.

08 Komisija je decembra 2018 na podlagi sporočila iz aprila 2018 objavila akcijski načrt EU proti dezinformacijam (v nadaljnjem besedilu: akcijski načrt EU). Kot je prikazano v [tabeli 1](#), je v njem določenih deset specifičnih ukrepov, ki temeljijo na štirih prednostnih področjih ali „stebrih“, ki so usmerjeni v družbo kot celoto.

³ *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation.*

⁴ Glej sprotno opombo 1.

⁵ EUCO 9/18 – zasedanje Evropskega sveta (28. junija 2018) – sklepi.

Tabela 1 – Stebri in ukrepi akcijskega načrta EU proti dezinformacijam

Steber	Ukrepi
I. Izboljšanje zmogljivosti institucij EU za odkrivanje, analiziranje in razkrivanje dezinformacij	<p>(1) Okrepiti projektne skupine za strateško komuniciranje in delegacije EU z dodatnimi (človeškimi in finančnimi) viri za odkrivanje, analiziranje in razkrivanje dejavnosti dezinformiranja.</p> <p>(2) Revidirati mandata projektne skupine za strateško komuniciranje za Zahodni Balkan in projektne skupine South StratCom.</p>
II. Krepitev usklajenih in skupnih odzivov na dezinformacije	<p>(3) Do marca 2019 vzpostaviti sistem hitrega opozarjanja med državami članicami in institucijami EU, ki tesno sodelujejo z drugimi obstoječimi omrežji (kot sta NATO in G7).</p> <p>(4) Okrepiti komuniciranje pred volitvami v Evropski parlament leta 2019.</p> <p>(5) Okrepiti strateško komuniciranje v sosedstvu.</p>
III. Vključevanje zasebnega sektorja v boj proti dezinformacijam	<p>(6) Tesno in stalno spremljati izvajanje kodeksa ravnanja za boj proti dezinformacijam, vključno s prizadevanji za njegovo hitro in učinkovito izvajanje ter pripravo celovite ocene ob koncu 12-mesečnega obdobja.</p>
IV. Ozaveščanje in izboljšanje družbene odpornosti	<p>(7) V sodelovanju z državami članicami organizirati usmerjene kampanje za povečanje ozaveščenosti o negativnih učinkih dezinformacij in podpirati delo neodvisnih medijev in kakovostnega novinarstva.</p> <p>(8) Države članice bi morale podpirati oblikovanje skupin večdisciplinarnih neodvisnih preverjevalcev dejstev in raziskovalcev, ki bi lahko odkrivale in razkrivale dezinformacijske kampanje.</p> <p>(9) Spodbujati medijsko pismenost, med drugim tudi v okviru tedna medijske pismenosti (marca 2019), in hitro izvesti relevantne določbe direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah.</p> <p>(10) Učinkovito ukrepati na podlagi volilnega svežnja, zlasti priporočila, vključno s spremljanjem njegovega izvajanja, ki je naloga Komisije.</p>

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi akcijskega načrta EU

09 Razen člena 11 Listine o temeljnih pravicah, ki se nanaša na svobodo izražanja in obveščanja, ter vrste pobud politike ni pravnega okvira EU, ki bi se uporabljal za dezinformacije. Za boj proti dezinformacijam so v prvi vrsti odgovorne države članice⁶. Vloga EU je, da jih podpira s skupno vizijo in ukrepi za boljše usklajevanje, komunikacijo in sprejemanje dobrih praks. V *Prilogi I* so glavni oddelki in uradi institucij EU, ki sodelujejo pri izvajanju akcijskega načrta EU. Kot je navedeno v *Prilogi II*, je bila poraba EU za boj proti dezinformacijam do zdaj razmeroma nizka: 50 milijonov EUR med letoma 2015 in 2020.

⁶ Členi 2 do 6 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

10 Svet je decembra 2019⁷ potrdil, da je akcijski načrt EU „še vedno v središču prizadevanj EU“ za boj proti dezinformacijam, in pozval k njegovemu rednemu pregledovanju in po potrebi posodabljanju. Poleg tega je pozval ESZD, naj okrepi svoje delo na področju strateškega komuniciranja v drugih regijah, vključno s podsaharsko Afriko. Tudi Evropski parlament je ob več priložnostih poudaril, kako pomembno je okrepiti prizadevanja za boj proti dezinformacijam⁸.

11 V začetku leta 2020, skoraj takoj po izbruhu COVID-19, se je na internetu pojavila obilica napačnih informacij, dezinformacij in digitalnih prevar brez primere, kar je Svetovna zdravstvena organizacija označila za „infodemijo“⁹. To je pomenilo neposredno grožnjo za javno zdravje in gospodarsko okrevanje. Evropska komisija in visoki predstavnik sta junija 2020 objavila sporočilo z naslovom Boj proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 – kaj je res in kaj ne¹⁰, v katerem so obravnavani že sprejeti ukrepi in naslednji konkretni ukrepi za boj proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19.

⁷ Sklepi Sveta o dopolnilnih prizadevanjih za krepitev odpornosti in preprečevanje hibridnih groženj, odstavek 30 (10. december 2019).

⁸ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. junija 2017 o spletnih platformah in enotnem digitalnem trgu (2016/2276(INI)); resolucija Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 o pluralnosti in svobodi medijev v Evropski uniji (2017/2209(INI)); resolucija Evropskega parlamenta z dne 25. oktobra 2018 o uporabi podatkov uporabnikov Facebooka s strani Cambridge Analytica in vplivu na varstvo podatkov (2018/2855(RSP)); resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. oktobra 2019 o tujem vmešavanju v volitve ter dezinformacijah v nacionalnih in evropskih demokratičnih procesih (2019/2810(RSP)).

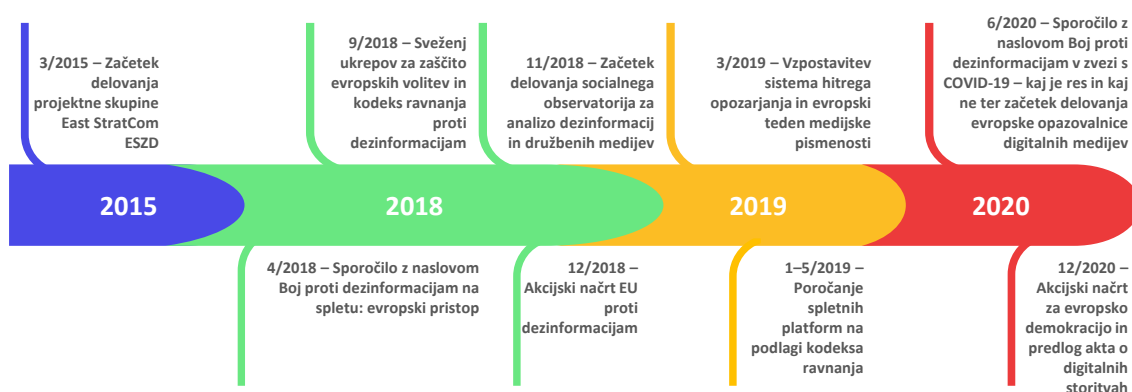
⁹ Svetovna zdravstvena organizacija, *Let's flatten the infodemic curve*.

¹⁰ JOIN(2020) 8 final, 10. junij 2020.

12 Komisija je 4. decembra 2020 predložila akcijski načrt za evropsko demokracijo¹¹, ki je delno namenjen krepitvi boja proti dezinformacijam in temelji na obstoječih pobudah iz akcijskega načrta EU proti dezinformacijam. Poleg tega je Komisija objavila tudi predlog akta o digitalnih storitvah¹², v katerem „kot odziv na nastajajoča tveganja predlag[a] horizontalni okvir za regulativni nadzor, odgovornost in preglednost spletnega prostora“.

13 Na *diagramu 1* je časovnica glavnih pobud EU od leta 2015.

Diagram 1 – Časovnica glavnih pobud EU proti dezinformacijam



Vir: Evropsko računsko sodišče

¹¹ Sporočilo o akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, COM(2020) 790 final z dne 3. decembra 2020.

¹² Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem trgu digitalnih storitev (akt o digitalnih storitvah) in spremembi Direktive 2000/31/ES, COM/2020/825 final z dne 15. decembra 2020.

Obseg revizije in revizijski pristop

14 To revizijsko poročilo je bilo pripravljeno dve leti po sprejetju akcijskega načrta EU proti dezinformacijam in je prva celovita in neodvisna ocena njegove relevantnosti in doseženih rezultatov, s katero se prispeva k rednemu pregledovanju akcijskega načrta EU, ki ga je zahteval Svet.

15 Namen revizije Sodišča je bil ugotoviti, ali je akcijski načrt EU proti dezinformacijam relevanten in ali se z njim dosegajo načrtovani rezultati. Da bi Sodišče odgovorilo na to vprašanje, je obravnavalo dve podvprašanji:

- Ali je akcijski načrt EU relevanten za boj proti dezinformacijam in ali temelji na zanesljivem okviru za odgovornost?
- Ali se ukrepi iz akcijskega načrta EU izvajajo, kot je bilo načrtovano? Sodišče je za odgovor na to podvprašanje ocenilo status ukrepov v okviru vsakega od štirih stebrov načrta.

16 V revizijo je bilo zajeto obdobje od priprav na sprejetje akcijskega načrta EU za boj proti dezinformacijam decembra 2018 do septembra 2020. To poročilo se, kolikor je to mogoče, nanaša tudi na nedavni razvoj dogodkov na tem področju po tem datumu, kot sta akcijski načrt za evropsko demokracijo, ki ga je predložila Komisija, in njen predlog akta o digitalnih storitvah iz decembra 2020 (glej odstavek [12](#)). Ker pa sta bila ta dokumenta objavljena po zaključku revizijskega dela Sodišča, v obseg te revizije nista bila zajeta.

17 Revizija je vključevala obsežen dokumentacijski pregled in analizo celotne razpoložljive dokumentacije o vzpostavljenih strukturah ter ukrepov, načrtovanih in izvedenih v okviru akcijskega načrta EU. Sodišče je kontaktnim točkam sistema hitrega opozarjanja v 27 državah članicah poslalo anketo, na katero so se odzvale vse. Sestalo se je tudi z več deležniki, kot so ESZD in relevantni generalni direktorati Komisije, Evropski parlament, Svet, predstavništva Komisije, NATO, center odličnosti za strateško komuniciranje v Latviji, ki je povezan z Natom, nacionalni organi, spletne platforme, organizacije novinarjev in preverjevalcev dejstev, regulativni organi za avdiovizualne medijske storitve, ki svetujejo Komisiji, akademiki in strokovnjaki, vodje/koordinatorji projektov in en zunanji strokovnjak.

18 Sodišče je ocenilo tudi 20 od 23 projektov, za katere je Komisija ugotovila, da so neposredno povezani z bojem proti dezinformacijam, ker se z njimi obravnava medijska pismenost. V *Prilogi III* je povzeta ocena teh projektov, ki jo je opravilo Sodišče.

Opažanja

Akcijski načrt EU proti dezinformacijam je bil relevanten, ko je bil pripravljen, vendar nepopoln

19 Sodišče je v tem delu poročila preučilo, ali je bil akcijski načrt EU, ko je bil pripravljen, relevanten, tj. ali so bile v njem obravnavane potrebe, ki so jih opredelili strokovnjaki in drugi deležniki. Ocenilo je tudi, ali je bil pregledan in posodobljen. Poleg tega je preučilo dogodke in vire, na katerih je temeljil, ter ocenilo, ali vsebuje ustrezne ureditve za usklajevanje komuniciranja in elemente, potrebne za merjenje smotrnosti izvajanja in zagotavljanje odgovornosti.

Akcijski načrt EU je bil na splošno skladen s stališči strokovnjakov in deležnikov o dezinformacijah

20 Boj proti dezinformacijam je zelo tehnično področje, na katerem sta potrebna prispevek in strokovno znanje različnih strokovnjakov. Poleg tega je za opredelitev stališč in prioritet deležnikov ter za boljše razumevanje grožnje bistveno, da se izvede javno posvetovanje.

21 Sodišče je ugotovilo, da je Komisija kot podlago za akcijski načrt EU uporabila ustrezno zunanje strokovno znanje in izvedla obsežno javno posvetovanje¹³. V akcijskem načrtu EU so v glavnem obravnavani predlogi in pomisleki iz teh dokumentov.

22 Ko je bil decembra 2018 akcijski načrt EU objavljen, je vključeval strukturiran pristop k obravnavanju problemov, za reševanje katerih so potrebna tako reaktivna (ovržba in zmanjšanje vidnosti vsebine dezinformacij) kot tudi proaktivna dolgoročna prizadevanja (medijska pismenost in ukrepi za izboljšanje družbene odpornosti). V njem so bili poudarjeni cilj zaščite bližnjih evropskih volitev leta 2019 in dolgoročni družbeni izzivi, pri obravnavanju katerih mora sodelovati več različnih akterjev.

23 Komisija je na podlagi glavnih priporočil iz poročila neodvisne strokovne skupine na visoki ravni za lažne novice in dezinformacije na spletu opredelila konkretne ukrepe, razen za področje medijske pismenosti. Skupino na visoki ravni, ki jo sestavlja 39 strokovnjakov z različnimi izkušnjami, je januarja 2018 za svetovanje o pobudah

¹³ [European Commission public consultation on fake news and online disinformation.](#)

politike za boj proti dezinformacijam na spletu ustanovila Komisija. To poročilo je bilo skupaj s sporočilom Komisije iz aprila 2018 podlaga za akcijski načrt EU.

24 Nadaljnji dokaz o relevantnosti akcijskega načrta EU je to, da so bili njegovi ukrepi namenjeni vključevanju zelo raznolikih ključnih deležnikov na tem področju, vključno z institucijami in državami članicami EU, pa tudi drugimi, kot so zasebni sektor, civilna družba, preverjevalci dejstev, novinarji in akademiki.

ESZD in Komisija nista vzpostavila jasnih usklajevalnih ureditev za izvajanje akcijskega načrta EU

25 Akcijski načrt EU proti dezinformacijam ni vključeval splošnega usklajevalnega okvira, s katerim bi se zagotovilo, da je vsak odziv EU uspešen in sorazmeren glede na vrsto in obseg grožnje. Na podlagi opredelitve in uskladitve delovnih postopkov za komuniciranje bi bilo na primer mogoče opredeliti, kdaj je treba pri ozaveščanju o grožnjah dezinformiranja sodelovati v partnerstvu z lokalnimi akterji in civilno družbo.

26 S komunikacijsko strategijo se zagotavlja koherenten odziv, kadar sodelujejo različni akterji. Za vsakega od štirih stebrov akcijskega načrta EU je odgovoren drug generalni direktorat Komisije ali ESZD. To pomeni tveganje, da ti pri komuniciranju delujejo izolirano in razdrobljeno (tj. vzporedno brez sodelovanja ali usklajevanja), ne da bi bil za celotno komuniciranje za boj proti dezinformacijam odgovoren en sam organ ali da bi imel ta organ nad njim popoln nadzor.

27 Za zunanje komuniciranje Komisije je odgovoren njen generalni direktorat za komuniciranje (GD COMM). Ta je v svojem načrtu za upravljanje za leto 2019 priznal svojo vlogo v boju proti dezinformacijam in poudaril potrebo po sodelovanju med generalnimi direktorati in drugimi institucijami, zlasti med Generalnim direktoratom za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo (GD CNECT) in Skupnim raziskovalnim središčem. Vendar v načrtu niso omenjeni ESZD ali projektne skupine StratCom, ki so tudi zelo dejavni pri pozitivnem komuniciranju in boju proti dezinformacijam.

28 GD COMM je vzpostavil notranjo mrežo proti dezinformacijam, katere cilji so med drugim boljše usklajevanje komunikacijskih dejavnosti za boj proti dezinformacijam, vzpostavitev spletnega repozitorija potrjenih ovržb, sistematično odkrivanje dezinformacij in usklajevanje odziva ter spodbujanje pozitivnega sporočanja. Od njene vzpostavitve maja 2018 do januarja 2020 je bilo organiziranih 11 sestankov. Ti sestanki so zelo vključujoči, saj na njih sodelujejo predstavniki številnih služb in predstavništev Komisije, ESZD in drugih institucij ter drugi strokovnjaki. Vendar so si predstavniki

doslej na sestankih zgolj izmenjevali informacije o sprejetih ukrepih, ne da bi razpravljali o oblikovanju politik ali sprejeli nadaljnje konkretne ukrepe ali odločitve, na podlagi katerih bi mreža postala uspešen usklajevalni mehanizem.

29 V načrtu GD COMM za upravljanje za leto 2019 je bil (od skupno 102 kazalnikov) le en kazalnik povezan z dezinformacijami, vendar se je tudi s tem merilo le število sestankov mreže.

30 Poleg tega imajo ključno vlogo v zunanjem komuniciranju Komisije njena predstavništva, in sicer s pozitivnim sporočanjem in ozaveščanjem, medijskimi informativnimi sestanki, ovračanjem mitov in bojem proti dezinformacijam. Od njih pa se pričakuje tudi, da dejavno sodelujejo v mreži. Njihove dejavnosti v zvezi z ovračanjem mitov so navedene na spletni strani v okviru uradnega spletišča posameznega predstavništva, do katere je bilo pogosto težko dostopati, saj se je umestitev teh strani med predstavništvi razlikovala: nekatera (npr. v Grčiji in Španiji) so jo imela pod razdelkom za novice, druga (npr. na Poljskem in Irskem) pa ne. Poleg tega te strani niso bile redno posodabljanje. Na nekaterih straneh so bile informacije omejene in pogosto nepotrjene, statistični podatki o številu ljudi, ki si jih je ogledalo, pa niso bili na voljo.

31 GD COMM je razvijal tudi osrednje spletno vozlišče za dezinformacije kot centraliziran portal, na katerem bi bili združeni vsi vidiki dela institucij EU na področju dezinformacij. Vzpostavljen naj bi bil v začetku leta 2020, vendar je bila njegova uvedba iz nejasnih razlogov preklicana.

Razdrobljen okvir za spremljanje in poročanje ter pomanjkanje dolgoročnega financiranja ogrožata odgovornost v okviru akcijskega načrta EU

32 Za zagotovitev odgovornosti mora akcijski načrt vsebovati jasne cilje in časovno opredeljene ukrepe ter več kazalnikov za spremljanje smotrnosti. Bistveni elementi akcijskega načrta so tudi določbe o financiranju, rednem poročanju, vrednotenju in revizijah.

33 Nekateri cilji v akcijskem načrtu EU vsebujejo splošne izraze, kot je „okrepiti“, ki ne omogoča merjenja. Za akcijski načrt EU kot celoto ni skupnih ključnih kazalnikov smotrnosti. Poleg tega polovica ukrepov (ukrepi 1, 2, 4, 5 in 8) nima ključnih kazalnikov smotrnosti, ukrepi pa niso jasno opredeljeni ali časovno opredeljeni (glej tudi [Prilogo IV](#)).

34 Časovni okvir ukrepov se razlikujejo od kratkoročnih do dolgoročnih, pri čemer so nekateri ukrepi konkretni in časovno opredeljeni (npr. „Komisija in visoka predstavnica bosta v sodelovanju z državami članicami do marca 2019 vzpostavili sistem hitrega opozarjanja“), drugi pa nejasni (npr. „[d]ržave članice bi morale znatno okrepiti svoja prizadevanja na področju komuniciranja o vrednotah in politikah Unije“).

35 Akcijski načrt EU ni vključeval namenskega okvira za spremljanje in vrednotenje (kar velja tudi za nedavno objavljen akcijski načrt za evropsko demokracijo). Ni vseboval določb za vrednotenje načrta kot celote, poleg tega pa doslej še ni bilo izvedeno nobeno splošno vrednotenje. Povratne informacije o izvajanju akcijskega načrta EU v državah članicah se ne evidentirajo centralno in se ne združujejo. Vsako predstavništvo izvaja lastno komunikacijsko kampanjo in zbira statistične podatke, vendar Sodišče ni našlo dokazov o tem, da bi Komisija te statistične podatke uporabljala kot izhodišče ali za zbiranje pridobljenih izkušenj ali najboljših praks. Poroča se samo o tem, da nekatere dejavnosti spadajo v kategorijo prizadevanj proti dezinformacijam. Na primer to, koliko države članice uporabljajo orodja, kot sta notranja spletna stran wiki za ovračanje mitov ali novice o boju proti dezinformacijam, se ne spremlja (npr. z uporabo anket, statističnih podatkov o uporabnikih ali kazalnikov).

36 Komisija in ESZD redno obveščata različne delovne skupine Sveta in pripravljalna telesa ter jim poročata o napredku pri izvajanju ukrepov v okviru specifičnih stebrov akcijskega načrta EU. Vendar to poročanje ni javno in ne zajema celotnega akcijskega načrta EU.

37 O specifičnih vidikih akcijskega načrta EU so bila sicer pripravljena ločena poročila (ocena kodeksa ravnanja in poročilo Komisije o volitvah v Evropski parlament), vendar pa je bilo o izvajanju načrta kot celote objavljeno le eno poročilo, in sicer 14. junija 2019, šest mesecev po preložitvi načrta.

38 Čeprav je to prvo poročilo o izvajanju zajemalo vse stebre akcijskega načrta EU, je imelo več pomanjkljivosti:

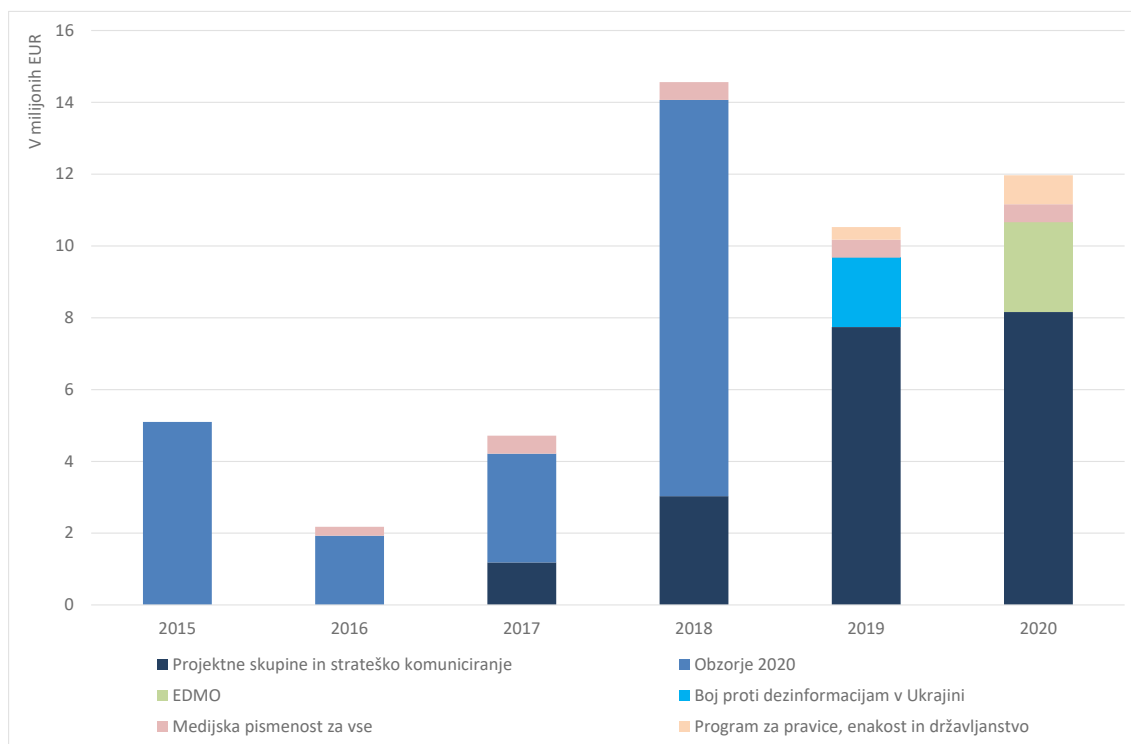
- o z njim se ni merila smotrnost,
- o razen za kodeks ravnanja je bilo poročanje v zvezi z vsakim stebrom v glavnem splošno, poleg tega pa ni bilo podrobnega poročanja o vsakem ukrepu,
- o ni priloge, v kateri bi se poročalo o posameznih projektih, povezanih z akcijskim načrtom EU,
- o ni navedeno, kdaj naj bi bilo objavljeno naslednje poročilo o izvajanju.

39 Boj proti dezinformacijam je področje, ki se nenehno spreminja in o katerem bi bilo treba redno poročati. V skupnem sporočilu o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 je bila priznana potreba po razvoju rednega poročanja¹⁴.

40 V akcijskem načrtu EU ni namenskega finančnega načrta, s katerim bi bili kriti stroški vseh dejavnosti, dodeljenih različnim subjektom. Financiranje ima različne vire, določb za njegovo dolgoročno zagotavljanje pa ni, čeprav se nekateri dogodki, omenjeni v akcijskem načrtu EU, ponavljajo. V *Prilogi II* so predstavljena proračunska sredstva, dodeljena različnim ukrepom za boj proti dezinformacijam. Iz nje je razvidno, da je glavni vir financiranja vsako leto drug in da ni finančnega načrtovanja (glej tudi odstavka **50** in **51**). Komisija in ESZD odhodkov, povezanih z bojem proti dezinformacijam, ne rezervirata vedno namensko (nimajo specifične intervencijske kode) – te informacije so bile zbrane samo za to revizijo. Na *diagramu 2* je pregled celotnega financiranja EU za boj proti dezinformacijam v obdobju 2015–2020 (ne vključuje dejavnosti, s katerimi se posredno prispeva k boju proti dezinformacijam, in sicer proaktivnih komunikacijskih dejavnosti v sosedstvu EU).

¹⁴ Boj proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 – kaj je res in kaj ne, str. 7, JOIN(2020) 8 final, z dne 10. junija 2020.

Diagram 2 – Celotno financiranje EU za boj proti dezinformacijam v obdobju 2015–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije in ESZD

41 Poleg tega akcijski načrt EU od predložitve leta 2018 še ni bil posodobljen. Nekateri ukrepi so na primer povezani le z evropskimi volitvami leta 2019 ali tednom medijske pismenosti leta 2019, tj. dogodka, ki nista več aktualna. Dezinformacije se nenehno spreminjajo. Uporabljene taktike, tehnologija, na kateri temeljijo dezinformacijske kampanje, in udeleženi akterji se nenehno spreminjajo¹⁵. Tudi Svet je poudaril, da je treba akcijski načrt EU redno pregledovati in posodabljeni (glej odstavek 10).

42 Čeprav so bili s sporočilom o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 (junij 2020), akcijskim načrtom za evropsko demokracijo in predlogom akta o digitalnih storitvah nekateri ukrepi, ki so bili prvotno določeni v akcijskem načrtu EU, razširjeni, teh dokumentov ni mogoče šteti za celovito posodobitev načrta. Poleg tega je zaradi ukrepov s podobnimi cilji v različnih akcijskih načrtih in pobudah usklajevanje bolj kompleksno, kar povečuje tveganje neučinkovitosti.

¹⁵ *Automated tackling of disinformation*, študija službe Evropskega parlamenta za raziskave, marec 2019.

Izvajanje akcijskega načrta EU v splošnem poteka v skladu z načrti, vendar se je pri njem pojavilo več pomanjkljivosti

43 V tem delu poročila sta ocenjena izvajanje ukrepov v okviru vsakega od štirih stebrov akcijskega načrta EU in izboljšanje boja EU proti dezinformacijam zaradi teh ukrepov.

Projektne skupine za strateško komuniciranje imajo pomembno vlogo, vendar nimajo dovolj človeških ali finančnih virov za obvladovanje nastajajočih groženj

44 Sodišče je v okviru stebra I akcijskega načrta EU preučilo projektne skupine StratCom ESZD. Preučilo je njihov mandat in ugotavljalo, ali imajo dovolj človeških in finančnih virov. V zvezi s tem je Sodišče preučilo tudi vlogo in umestitev vodilnega projekta EU za boj proti dezinformacijam EUvsDisinfo.

Mandati projektnih skupin StratCom ne zajemajo ustrezno vseh akterjev na področju dezinformiranja

45 Projektne skupine StratCom niso le izboljšale zmogljivosti EU za napovedovanje zunanjih dejavnosti dezinformiranja in odzivanje nanje (mandati projektnih skupin StratCom ne zajemajo dezinformacij, ustvarjenih v EU), temveč so tudi pomembno prispevale k uspešnemu komuniciranju in promociji politik EU v regijah sosedstva.

46 Mandati treh projektnih skupin StratCom (East, Zahodni Balkan in South) temeljijo na vrsti sklepov Sveta ter se razlikujejo glede na naloge in usmerjenost. Mandat projektne skupine East StratCom na primer posebej zajema nalogo „odz[ivanja] na [aktualne] ruske kampanje dezinformiranja”¹⁶. Mandat projektne skupine East StratCom je bil opredeljen v smislu enega samega zunanjega zlonamernega akterja, namesto da bi se Evropa ščitila pred dezinformacijami ne glede na vir.

¹⁶ Sklepi Evropskega sveta o zunanjih odnosih (19. marec 2015), dokument Sveta EUCO 11/15.

47 To ne velja za drugi dve projektni skupini StratCom, ki sta bili sprva usmerjeni v krepitev komunikacijskih dejavnosti v svojih zadevnih regijah. Projektna skupina South StratCom je bila ustanovljena za kritje južnega sosredstva EU in regije Zaliva, projektna skupina za Zahodni Balkan pa za krepitev strateškega komuniciranja v njeni regiji. Pred sklepi Sveta iz decembra 2019¹⁷ obravnavanje dezinformacij ni bila osrednja prioriteta nobene od teh dveh projektnih skupin. Jasen cilj krepiti zmogljivosti za napovedovanje in obravnavanje dezinformacij ter odzivanje nanje je imela le projektna skupina East StratCom. V **tabeli 2** so navedeni cilji vsake projektne skupine StratCom v času revizije.

Tabela 2 – Primerjava ciljev projektnih skupin StratCom

Projektna skupina StratCom	East	Zahodni Balkan	South
Cilji	<ul style="list-style-type: none"> ○ Učinkovito komuniciranje in promocija politik EU v državah vzhodnega partnerstva (Armeniji, Azerbajdžanu, Belorusiji, Gruziji, Moldaviji in Ukrajini), ○ krepitev splošnega medijskega okolja v državah vzhodnega sosredstva EU, vključno s podporo svobodi medijev in krepitvijo neodvisnih medijev, ○ izboljšanje zmogljivosti EU za napovedovanje in obravnavanje dezinformacijskih dejavnosti Rusije in odzivanje nanje. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Krepitev komuniciranja EU v regiji v podporo širitveni politiki EU in stabilizacijsko-pridružitvenemu procesu, ○ prispevanje k informirani razpravi o EU in regiji, vključno z obravnavanjem dezinformacij. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Učinkovito in strateško komuniciranje ter promocija politik EU, ○ premostitev vrzeli v komuniciranju o politikah, ○ podpiranje in spodbujanje svobode medijev v regiji, ○ obravnavanje zmotnih prepričanj o EU in dezinformacij v regiji.

Vir: ESZD

¹⁷ Sklepi Sveta o dopolnilnih prizadevanjih za krepitev odpornosti in preprečevanje hibridnih groženj (10. december 2019), dokument Sveta 14972/19.

48 Tri projektne skupine StratCom so široko razporejene po različnih regijah in zajemajo različne povzročitelje dezinformacij. Kljub temu so dejavnosti projektних skupin StratCom za spremljanje medijev v glavnem osredotočene na ruske mednarodne medije, ruske uradne komunikacijske kanale, medije, ki so jasno povezani s tujo entiteto ali jih ta nadzoruje, in/ali medije, ki temeljijo na ruskem diskurzu ter ki delujejo v EU in njenem sosedstvu. Vendar je bilo v analizi ESZD ugotovljeno, da so se v različnem obsegu kot pomembne grožnje na področju dezinformacij pojavili tudi drugi akterji, kot je Kitajska. V zvezi s tem je tudi nov odbor Evropskega parlamenta o tujem vmešavanju organiziral razprave o morebitnih grožnjah iz tretjih držav¹⁸.

49 Mandati projektних skupin StratCom so politični ter ne vključujejo izrecne opredelitve njihovih ciljev politike in ne temeljijo na trdni pravni podlagi. V okviru ukrepa 2 akcijskega načrta EU naj bi visoka predstavnica pregledala mandata projektних skupin South StratCom in StratCom za Zahodni Balkan (ne pa tudi mandata projektne skupine East StratCom). Vendar ta pregled ni bil nikoli izveden. ESZD meni, da sklepi Sveta, ki so bili sprejeti decembra 2019 in v katerih je izrecno navedeno, da bi „[v]se tri projektne skupine [...] morale biti zmožne stalno odkrivati, analizirati in preprečevati dejavnosti dezinformiranja“¹⁹, pomenijo zadostno podlago za (ponovno) potrditev njihovih mandatov. Svet je ESZD pozval tudi, naj oceni svoje potrebe in možnosti za razširitev na druga geografska območja, iz česar je razvidno, da obstaja politična podpora za razširitev področja delovanja projektних skupin StratCom.

Projektne skupine StratCom nimajo namenskega in stabilnega vira financiranja

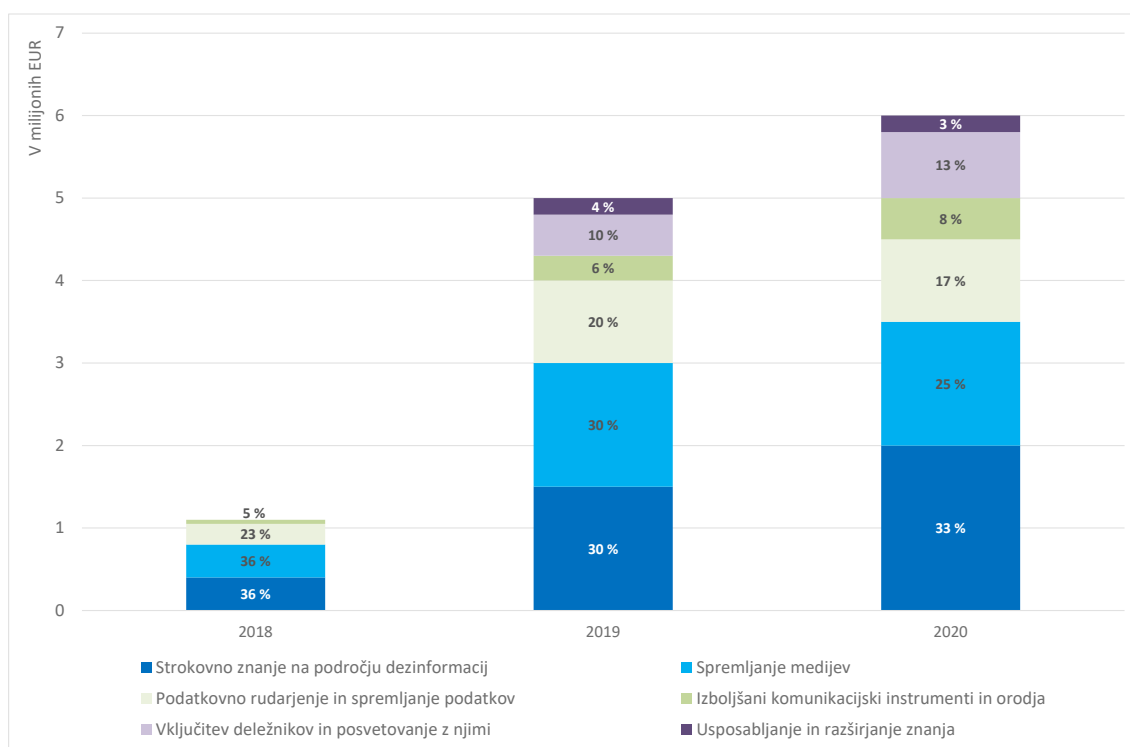
50 Projektna skupina East StratCom ob ustanovitvi leta 2015 ni imela lastnih virov in je bila financirana iz upravnih odhodkov ESZD in Službe Komisije za instrumente zunanje politike. Z akcijskim načrtom EU so bila povečana finančna sredstva, ki so na voljo projektnim skupinam StratCom ESZD. Strateško komuniciranje je dejansko edini del akcijskega načrta, katerega specifični proračun se je povečal. Kot je prikazano na [diagramu 2](#), se je proračun za projektne skupine StratCom in strateško komuniciranje od sprejetja akcijskega načrta povečal skoraj za štirikrat.

¹⁸ *European Parliament Hearing on foreign interference on 25 and 26 January 2021: China, Iran, India and Saudi Arabia and UAE; European Parliament Hearing on Foreign Interference on 1 February 2021: Turkey and Russia.*

¹⁹ [Dopolnilna prizadevanja za krepitev odpornosti in preprečevanje hibridnih groženj – sklepi Sveta \(10. december 2019\)](#), dokument Sveta 14972/19.

51 Čeprav dezinformacije niso le kratkoročna grožnja, projektne skupine StratCom nimajo stabilnega vira financiranja, kar bi lahko ogrozilo njihovo vzdržnost. Pomemben vir financiranja za projektne skupine StratCom je bil na primer pripravljalni ukrep Evropskega parlamenta, imenovan StratCom Plus (glej *Prilogo II*). Pripravljalni ukrepi so po svoji naravi namenjeni pripravi novih ukrepov, kot so politike, zakonodaja in programi. Na *diagramu 3* je prikazano, kako so bila dodatna finančna sredstva dodeljena za izboljšanje različnih zmogljivosti.

Diagram 3 – Financiranje različnih zmogljivosti projektnih skupin StratCom ESZD iz pripravljalnega ukrepa StratCom Plus (2018–2020)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov ESZD

52 Pomembnost financiranja in zadostnih virov je bila poudarjena ob več priložnostih²⁰, med drugim so jo poudarili tudi Evropski parlament²¹, države članice²² in civilna družba²³. Vendar se mnenja deležnikov o tem, kako prednostno dodeliti razpoložljiva finančna sredstva EU za boj proti dezinformacijam, razlikujejo. Pri razgovorih, ki jih je opravilo Sodišče, so predstavniki nekaterih držav članic navedli, da bi bilo treba večji poudarek nameniti analiziranju in spremljanju tistih virov in akterjev, ki jim je lažje pripisati dezinformacije. Predstavniki drugih držav članic pa so menili, da bi bilo treba več finančnih sredstev nameniti pozitivnemu komuniciranju.

Kadrovske potrebe še niso izpolnjene

53 V akcijskem načrtu EU je bila še pred evropskimi volitvami predvidena okrepitev oddelka StratCom z 11 delovnimi mesti, srednjeročno pa zaposlitev novih uslužbencev v delegacijah EU in stalnih uradnikov, „s čimer se bo [do konca leta 2020] skupno število zaposlenih povečalo za 50 do 55“. Načrt zaposlovanja je bil izveden v treh fazah: (1) prerazporeditev pogodbenih uslužbencev znotraj ESZD; (2) zaposlitev uslužbencev v skupini StratCom in (3) povečanje števila uslužbencev v 27 delegacijah EU v sosedstvu EU.

54 Zaposlovanje in razporejanje uslužbencev v oddelku StratCom še ni končano. Ker je imel oktobra 2020 oddelek StratCom 37 uslužbencev, še ni dosegel skupnega povečanja števila uslužbencev za 50 do 55, kot je navedeno v akcijskem načrtu EU. Eden od razlogov za težave pri doseganju te ciljne vrednosti je, da je veliko uslužbencev StratCom napotenih iz Sveta, Komisije in držav članic, nekateri pa so bili z napotitve odpoklicani.

55 Skoraj vsa povečanja števila uslužbencev (vključno z vsemi prerazporeditvami) so se nanašala na pogodbene uslužbence: ESZD je priznal, da ni lahko zaposliti stalnih uradnikov s strokovnim znanjem in spretnostmi, potrebnimi za opravljanje zahtevanih

²⁰ Sklepi Evropskega sveta iz junija 2018 in sklepi Sveta iz decembra 2019 o dopolnilnih prizadevanjih za krepitev odpornosti in preprečevanje hibridnih groženj.

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

²² *Information Manipulation: a Challenge for Our Democracies, A report by the Policy Planning Staff (CAPS, Ministry for Europe and Foreign Affairs) and the Institute for Strategic Research (IRSEM; Ministry of the Armed Forces)*, Francija, avgust 2018.

²³ Na primer *Democratic Defense against Disinformation*, Atlantic Council, februar 2018; *Policy Paper*, GMF, št. 21, avgust 2019; *Winning the Information War*, CEPA, avgust 2016.

nalog. Vendar se lahko pogodbeni uslužbenci kljub njihovem pomembnemu prispevku zaposlijo za največ šest let.

56 Druga skupina, ki pomeni znaten del zmogljivosti StratCom, so napoteni nacionalni strokovnjaki. Ti so v glavnem podpirali delo projektne skupine East StratCom, v zadnjem času pa tudi projektne skupine StratCom za Zahodni Balkan. Njihova napotitev ne koristi le ESZD, temveč tudi njihovim domačim državam, saj jim omogoča, da pridobijo več strokovnega znanja in poglobijo stike z ESZD. Vendar lahko prekomerno opiranje na napotitve zaradi pogostih menjav privede do negotovosti glede števila uslužbencev ter ponavljajoče se izgube institucionalnega spomina in strokovnega znanja. Vsi ti dejavniki bi lahko ogrozili razvoj institucionalnega spomina in strokovnega znanja.

57 Zaradi pandemije COVID-19 in z njo povezane dodatne delovne obremenitve projektnih skupin obstaja tveganje, da ESZD s sedanjo razporeditvijo in številom uslužbencev ne bo imel zadostnih zmogljivosti za sledenje novim trendom in razvoju dogodkov, kot so nastajajoči viri groženj ter strategije in taktike dezinformiranja. Poleg tega lahko zahteva Sveta za okrepitev dela na področju strateškega komuniciranja v drugih regijah (glej odstavek **10**) pomeni dodaten pritisk za omejene kadrovske zmogljivosti ESZD.

58 Uspešna analiza podatkov je ključna ne le pri spremljanju, odkrivanju in analiziranju dezinformacij, temveč tudi kot podlaga za zanesljiva in na dokazih temelječa strateška spoznanja in oblikovanje politik. V času revizije je celica oddelka StratCom za analizo podatkov vključevala notranje analitike s polnim delovnim časom, ki so jih podpirali zunanji izvajalci. Celica, ki je bila vzpostavljena sredi leta 2019, podpira delo projektnih skupin StratCom in sistema hitrega opozarjanja v okviru stebra II akcijskega načrta EU. Njene analize se izvajajo predvsem na zahtevo in priložnostno. Poleg tega njeno delo ni strukturirano vključeno v delo vseh projektnih skupin StratCom. Opiranje na zunanje izvajalce sicer omogoča fleksibilnost, vendar je za zagotavljanje občutljivih analiz v kratkem času ter razvoj institucionalnega spomina in strokovnega znanja ključna notranja zmogljivost.

Merjenje učinka dela projektnih skupin StratCom je še vedno izziv

59 Največji izzivi na področju strateškega komuniciranja so še vedno merjenje izpostavljenosti dezinformacijam in njihovega učinka ter prizadevanja za razumevanje in analiziranje dezinformacij in odzivanje nanje. Komisija za oceno tega, kako uspešno strateško komuniciranje vpliva na dožemanje EU v javnosti, med drugim uporablja javnomnenjske raziskave. Vendar je rezultate teh raziskav težko pripisati ukrepom EU.

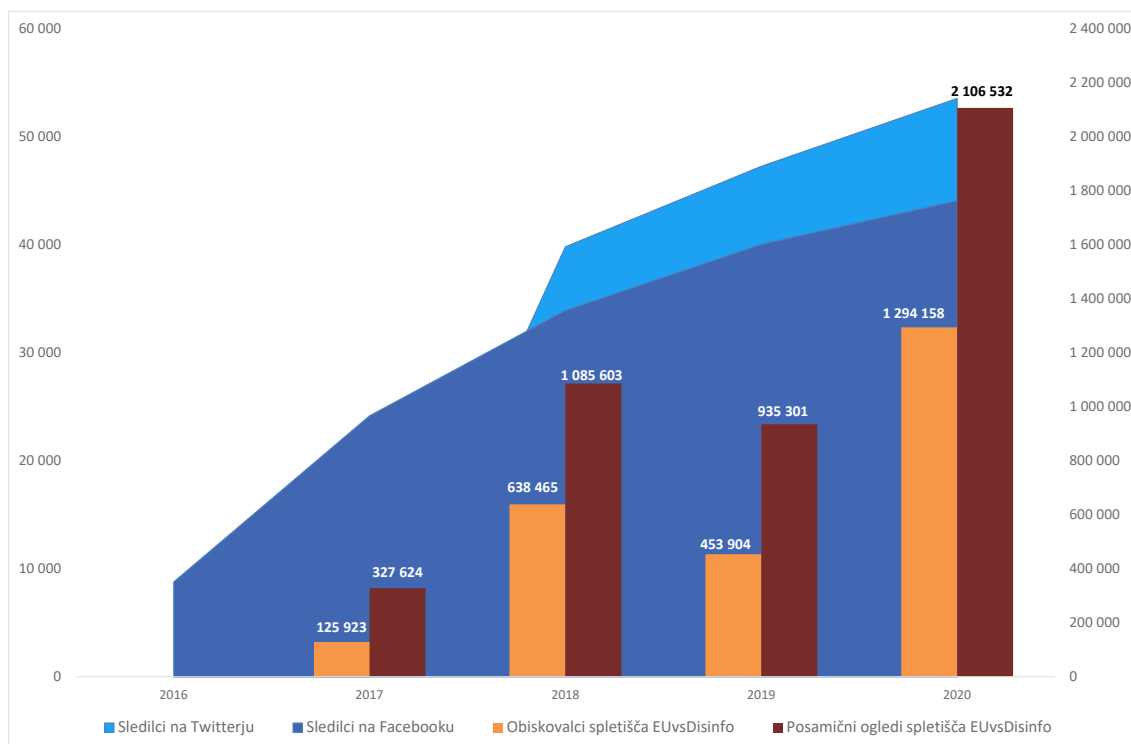
60 Projektne skupine StratCom niso izčrpno merile učinka svojega dela, razen za komunikacijske kampanje. Poleg tega nobena od njih ni imela funkcije za vrednotenje, da bi ocenjevala svojo uspešnost in opredelila področja, na katerih so možne izboljšave.

Zaradi gostovanja EUvsDisinfo pri ESZD obstaja negotovost v zvezi z dejanskim namenom projekta

61 EUvsDisinfo je javno spletišče in vodilni projekt prizadevanj EU v boju proti dezinformacijam ter glavni produkt projektne skupine East Stratcom proti dezinformacijam. Ima odprtokodno podatkovno zbirko, ki omogoča iskanje in ki je do 1. oktobra 2020 vsebovala več kot 9 700 primerov dezinformacij. Ključno gradivo na spletišču EUvsDisinfo je objavljeno v petih jezikih EU, ostalo pa samo v angleščini in ruščini. Po navedbah ESZD je bil prvotni poudarek na ruskih dezinformacijah temelj za edinstven in pionirski pristop; vlade držav članic nimajo primerljivih pobud.

62 Prepoznavnost EUvsDisinfo na spletu se je od začetkov te platforme leta 2015 zaradi katalogizacije, analiziranja in objave primerov ruskih dezinformacij stalno povečevala (glej [diagram 4](#)). Več deležnikov je potrdilo, da je imel EUvsDisinfo ključno vlogo pri ozaveščanju o grožnji ruskega dezinformiranja za EU in njene države članice ter vplivanju na dojemanje te grožnje.

Diagram 4 – EUvsDisinfo: število obiskovalcev, število posamičnih ogledov strani ter število sledilcev na Twitterju in Facebooku



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij ESZD

63 Vendar je bil EUvsDisinfo v preteklosti tudi kritiziran. Nizozemski parlament²⁴ ga je na primer leta 2018 cenzuriral zaradi napačnega pripisovanja ruskih dezinformacij neki publikaciji, ki je izhajala na Nizozemskem. Poleg tega nekateri primeri, objavljeni na spletišču EUvsDisinfo, ne pomenijo grožnje demokracijam EU.

64 Razen zagotavljanja več primerov ruskih dezinformacij, ki sedaj pomenijo zelo prisotno in dobro prepoznano grožnjo, sta prihodnja vloga in poslanstvo EUvsDisinfo nejasna. Kljub trditvam ESZD, da je EUvsDisinfo neodvisen in ne odraža uradnega stališča EU, je to zaradi njegove umestitve v okviru ESZD vprašljivo. Pri tem se zastavlja vprašanje, ali naj tak instrument gosti in upravlja javni organ (kot je ESZD) ali naj bo za njegovo izvajanje odgovorna organizacija civilne družbe.

²⁴ *Officiële bekendmakingen.*

Države članice so sodelovale v sistemu hitrega opozarjanja, vendar njegov potencial ni bil v celoti izkoriščen

65 Vzpostavitev sistema hitrega opozarjanja je ključni ukrep v okviru stebra II akcijskega načrta EU (ukrep 3). Glede na načrt so „[p]rve ure po objavi dezinformacij [...] ključne za odkrivanje, analiziranje in odzivanje nanje“. Sistem hitrega opozarjanja je bil vzpostavljen marca 2019, in sicer do roka, določenega v načrtu. Ima dva glavna elementa: mrežo nacionalnih kontaktnih točk in spletno platformo, katerih cilj je „prek namenske tehnološke infrastrukture v realnem času zagotavlja[ti] opozorila glede dezinformacijskih kampanj“, kar naj bi „olajšalo izmenjavo podatkov in ocen, omogočalo skupno situacijsko zavedanje, usklajeno pripisovanje in odziv ter zagotavljalo učinkovito porabo časa in virov“²⁵. ESZD zagotavlja sekretariat za sistem hitrega opozarjanja in gosti spletno stran.

Sistem hitrega opozarjanja je sicer koristno orodje za izmenjavo informacij, vendar do časa izvajanja revizije še ni bil uporabljen za izdajanje opozoril niti za usklajevanje skupnih ukrepov

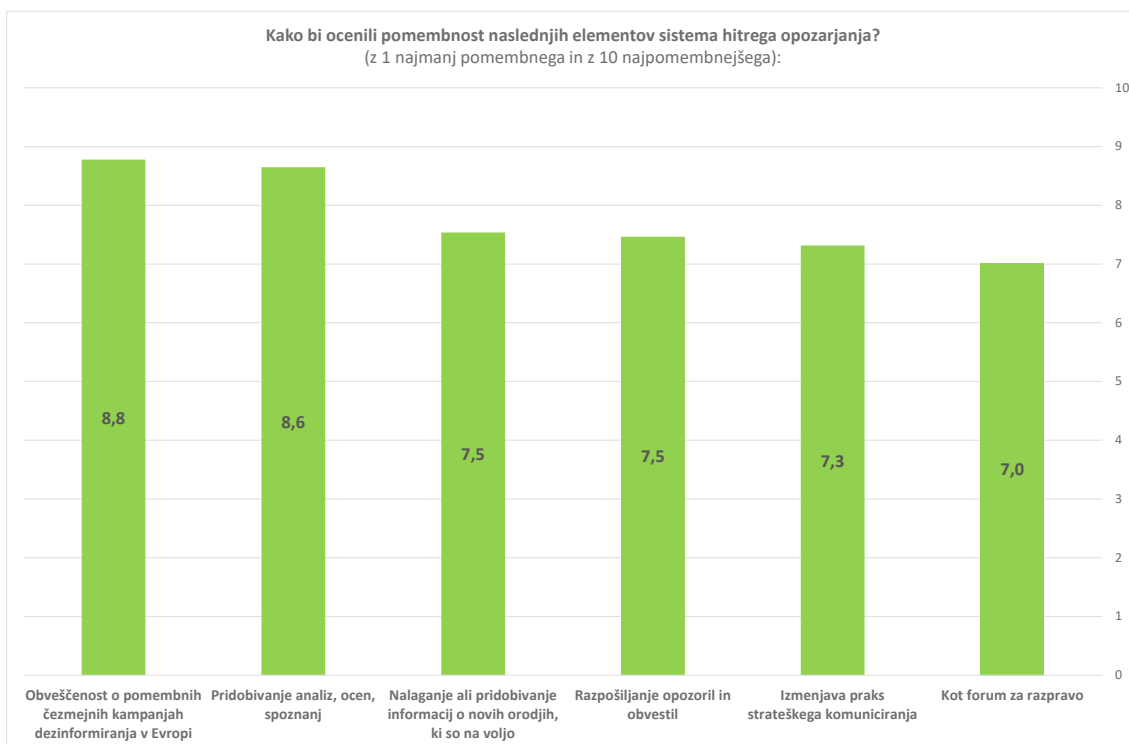
66 Da bi sistem hitrega opozarjanja deloval uspešno, mora omogočati pravočasno izdajanje opozoril, usklajevanje skupnega pripisovanja in odziva ter lažjo izmenjavo informacij med državami članicami in institucijami EU. Sodišče je preučilo, ali je sistem hitrega opozarjanja deloval pred evropskimi volitvami leta 2019, kot je določeno v akcijskem načrtu EU. Poleg tega je ocenilo njegovo dejavnost in stopnjo angažiranosti tistih, ki so pri njem sodelovali.

67 Sodišče je ugotovilo, da je bil sistem hitrega opozarjanja vzpostavljen hitro, in sicer marca 2019, kot je predvideno v akcijskem načrtu EU. V okviru sistema so sodelovale države članice in institucije EU, izmenjava informacij pa je bila lažja. Vendar sistem do časa izvajanja revizije še ni bil uporabljen za izdajanje opozoril niti za usklajevanje skupnega pripisovanja in odzivov, kot je bilo to sprva predvideno.

68 Večina deležnikov, s katerimi se je Sodišče med revizijo posvetovalo, je imela o sistemu hitrega opozarjanja pozitivno mnenje. Menili so, da se z njim zaradi oblikovanja skupnosti zapolnjuje pomembna vrzel v ekosistemu boja proti dezinformacijam. To je bilo potrjeno tudi v anketi Sodišča med državami članicami, ki so menile, da jim sistem hitrega opozarjanja omogoča pridobivanje novih spoznanj in vzajemno krepitev njihovih zmogljivosti. Na [diagramu 5](#) so predstavljeni vidiki, ki so za nacionalne kontaktne točke sistema hitrega opozarjanja najpomembnejši.

²⁵ Opis nalog sistema hitrega opozarjanja.

Diagram 5 – Pomembnost elementov sistema hitrega opozarjanja po oceni držav članic



Vir: Evropsko računsko sodišče

69 Kljub temu pozitivnemu mnenju o sistemu hitrega opozarjanja kot orodju za izmenjavo informacij Sodišče ni našlo dokazov o tem, da bi se zaradi informacij, izmenjanih v okviru sistema, politike držav članic bistveno spremenile. Razvoj skupnega situacijskega zavedanja v okviru sistema hitrega opozarjanja še vedno ni zaključen, ovirajo pa ga to, da ni usklajenih in doslednih opredelitev (npr. že samega izraza dezinformacije) in skupne ocene tveganja (ter različna mnenja o virih dezinformacij, odzivih, ravni pripravljenosti itd.).

70 Ko je bil sistem hitrega opozarjanja vzpostavljen, je za njegov glavni namen štelo zagotavljanje opozoril v realnem času za hiter odziv na dezinformacijske kampanje, kar je bilo nujno zaradi bližnjih evropskih volitev. Za skupino StratCom pa je bil glavni cilj povezati strokovnjake in vzpostaviti skupnost, saj v EU tak mehanizem prej ni obstajal. Ti različni motivi so prispevali k slabšemu razumevanju nalog sistema pri deležnikih in širši javnosti.

71 Razvit je bil mehanizem opozarjanja, ki se lahko uporabi v izjemno nujnih primerih, vendar do časa izvajanja revizije še ni bil aktiviran. Prag za uporabo sistema opozarjanja je bil opredeljen v kvalitativnem smislu: kampanja dezinformiranja s

pomembnim nadnacionalnim učinkom (tj. ciljno usmerjen napad na več držav). Kvantitativna ocena tega praga pa ni mogoča.

72 Poleg funkcije opozarjanja je bil sistem hitrega opozarjanja zasnovan tudi za to, da bi bil v pomoč pri pripisovanju dezinformacijskih napadov njihovemu viru in spodbujanju usklajenega odziva. Vendar ta usklajevalna zmogljivost sistema še ni bila preizkušena.

V sistemu hitrega opozarjanja je dejavno le omejeno število držav članic

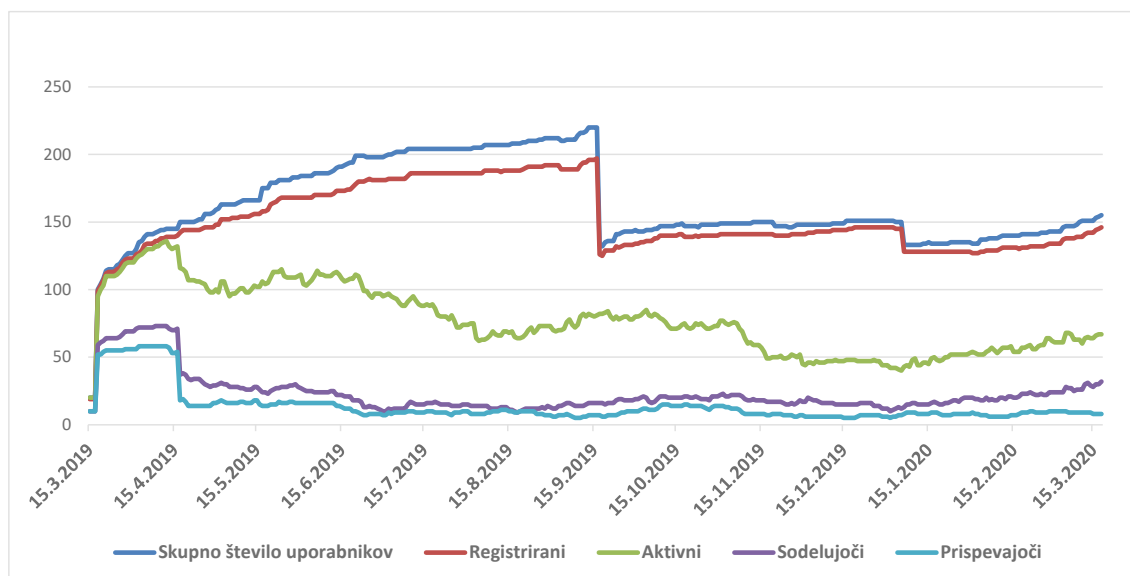
73 V sistemu hitrega opozarjanja medsebojno sodelujejo kontaktne točke držav članic, obveščevalni *in situ*acijski center ESZD, Evropska komisija (zlasti GD CNECT, GD JUST in GD COMM), Evropski parlament in generalni sekretariat Sveta. V njem sodelujejo tudi predstavniki Nata in mehanizma skupine G7 za hitro odzivanje. Na sestankih v okviru sistema hitrega opozarjanja so včasih prisotni tudi zunanji strokovnjaki, vključno s tistimi iz civilne družbe ali s spletnih platform. Sestanki nacionalnih kontaktnih točk so v splošnem organizirani vsako četrletje, vendar vse države članice niso enako dejavne. Večina dejavnosti se izvaja na pobudo tretjine držav članic, ki sodeluje pogosteje in je na sestankih bolj dejavna.

Glede na najnovejše statistične podatke se ravni dejavnosti znižujejo

74 Iz statističnih podatkov, ustvarjenih s platformo, izhaja več trendov. Prvič, aktivno dejavnih je le majhno število uporabnikov, drugi uporabniki pa so veliko bolj pasivni. Drugič, od vzpostavitve sistema so ravni dejavnosti dosegle vrhunec v času dveh glavnih dogodkov: evropskih volitev in prvih tednov po splošnem zaprtju javnega življenja sredi marca 2020. Vendar so se v primeru zaprtja javnega življenja ravni dejavnosti od takrat znižale in konec avgusta 2020 ustalile na približno polovici ravni iz maja.

75 Glede na statistične podatke o uporabnikih je mogoče opaziti trend upadanja ravni dejavnosti. Kot je prikazano na [diagramu 6](#), se je na primer povprečno število dnevniških ogledov zmanjšalo (celo v specifičnih delih sistema hitrega opozarjanja, osredotočenih na dezinformacije o COVID-19). Poleg tega se je od evropskih volitev konec maja 2019 število dejavnih uporabnikov stalno zmanjševalo. Na podlagi teh meril si sicer ni mogoče ustvariti celotne slike, vendar pa iz njih jasno izhaja, da potencial platforme ni v celoti izkoriščen.

Diagram 6 – Povprečno število uporabnikov sistema hitrega opozarjanja od marca 2019 do marca 2020



Vir: StratCom ESZD; do dveh znižanj števila uporabnikov je prišlo zaradi politike, uvedene v avgustu, katere namen je bil deaktivirati uporabniške račune, ki niso bili uporabljeni več kot tri mesece.

Sodelovanje s spletnimi platformami in obstoječimi mrežami je v glavnem neformalno

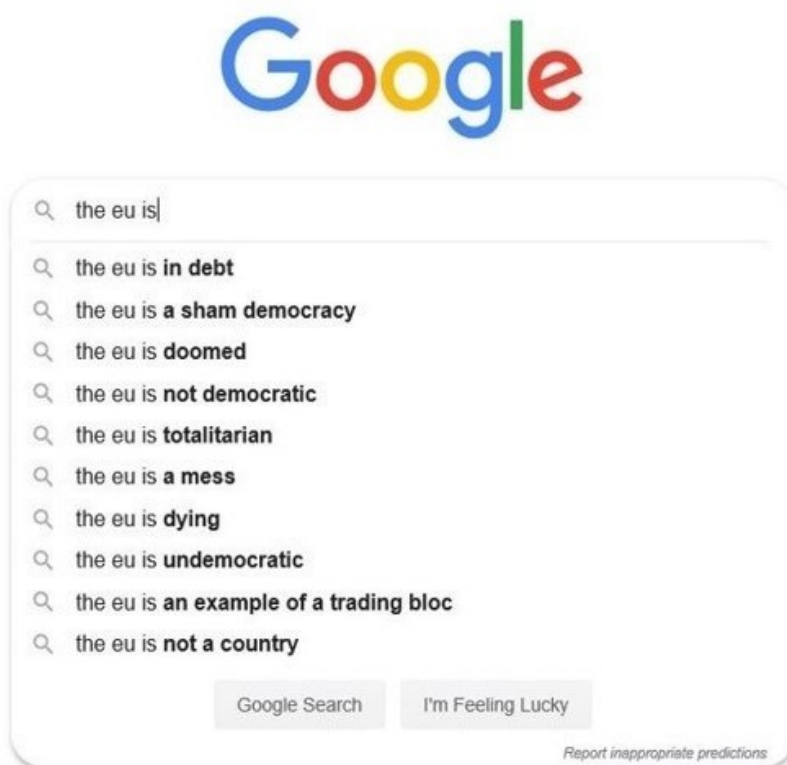
76 V skladu z akcijskim načrtom EU bi morale spletne platforme sodelovati s kontaktnimi točkami sistema hitrega opozarjanja, zlasti v volilnem obdobju, in sicer za zagotovitev relevantnih in pravočasnih informacij. Vendar ni protokola, s katerim bi bilo urejeno sodelovanje med sistemom hitrega opozarjanja in spletnimi platformami, poleg tega pa na tem področju tudi ni mogoče oceniti smotrnosti sistema hitrega opozarjanja, ker skupina StratCom ne spremlja števila označenih primerov.

Spletne platforme sicer v skladu s kodeksom ravnanja nasprotujejo dezinformacijam, vendar na podlagi kodeksa od njih ni mogoče zahtevati odgovornosti

77 Eden od glavnih razlogov, zakaj je vprašanje dezinformacij tako pereče, je splošno razširjena uporaba interneta v kombinaciji s pojavom novih tehnologij in vse pogostejšo uporabo spletnih platform za dostop do informacij. Zaradi tega je ustvarjanje, krepitev in razširjanje napačnih informacij veliko lažje. Po podatkih indeksa digitalnega gospodarstva in družbe je leta 2020 85 % državljanov EU uporabljalo internet. Večina platform svoje storitve monetizira z obdelavo osebnih podatkov (v glavnem na podlagi oglaševalskih modelov). To je omogočilo dobro izhodišče za akterje na področju dezinformiranja, saj so lahko bolje usmerjali svoja dejanja.

78 Na spletnih platformah se dezinformacije pojavljajo predvsem takrat, ko uporabniki delijo lažne informacije, ki se lahko nato razširjajo na podlagi algoritmov za prednostno prikazovanje vsebin. Ti algoritmi temeljijo na poslovnem modelu spletnih platform, z njimi pa se daje prednost individualiziranim in priljubljenim vsebinam, saj je zanje verjetnost, da bodo pri uporabnikih vzbudile zanimanje, večja. Dezinformacije vplivajo tudi na rezultate spletnega iskanja, kar dodatno ovira uporabnike pri iskanju in branju verodostojnih spletnih informacij²⁶. Na *sliki 1* je primer predlogov za iskanje na eni od spletnih platform za angleško besedno kombinacijo „The EU is” (EU je), ki so skoraj vsi negativni.

Slika 1 – Primer predlogov za iskanje za angleško besedno kombinacijo „The EU is” na eni od spletnih platform



Vir: dejansko spletno iskanje, ki ga je Evropsko računsko sodišče izvedlo 18. oktobra 2019 ob 11.55 (GMT + 1). Google je blagovna znamka podjetja Google LLC.

79 K razširjanju napačnih informacij prispevajo tudi lažni računi ter t. i. spletni troli in zlonamerni boti.

²⁶ *Automated Tackling of Disinformation*, študija službe Evropskega parlamenta za raziskave, marec 2019.

S kodeksom ravnanja je bil zagotovljen okvir za sodelovanje Komisije s platformami družbenih medijev

80 Komisija se je na podlagi svojega sporočila iz aprila 2018 in predlogov strokovne skupine na visoki ravni za lažne novice in dezinformacije na spletu odločila, da bo na področju dezinformacij sodelovala s spletnimi platformami in drugimi panožnimi združenji. To je privedlo do oblikovanja kodeksa ravnanja (glej [Prilogo V](#)), s katerim je bil sprejet prostovoljni pristop, ki temelji na samoregulaciji podpisnikov. Kodeks ravnanja je bil podpisan oktobra 2018, nato pa vključen v steber III akcijskega načrta EU. Sedaj ima 16 podpisnikov.

81 S kodeksom ravnanja so se spletne platforme in panožna združenja, ki zastopajo oglaševalski sektor, zavezali, da bodo Evropski komisiji poročali o sedanjem stanju ukrepov, ki so jih sprejeli za izpolnitev svojih zavez. Ti ukrepi so zajemali od zagotavljanja transparentnosti v političnem oglaševanju do zaprtja lažnih računov in preprečevanja, da bi razširjevalci dezinformacij služili denar. Komisija je pozorno spremljala njihovo izpolnjevanje teh zavez.

82 Večina deležnikov, s katerimi je Sodišče med revizijo opravilo razgovore, je poudarila, da je bilo sodelovanje Komisije s spletnimi platformami edinstvena in potrebna pobuda. Mnogi iz držav zunaj EU, s katerimi se je Sodišče posvetovalo, pozorno spremljajo prizadevanja Komisije. Menijo, da je EU prvi svetovni akter, ki poskuša doseči občutljivo ravnovesje med zaščito svobode izražanja in omejevanjem zlonamernega razširjanja škodljivih dezinformacij.

83 S kodeksom ravnanja je bil zagotovljen okvir za sodelovanje Komisije s platformami družbenih medijev pred evropskimi volitvami maja 2019 in pozneje med pandemijo COVID-19, njegov namen pa je bil ublažitev negativnih učinkov s tem povezane „infodemije“. V [okviru 1](#) so predstavljena prizadevanja EU v okviru kodeksa ravnanja za omejitev dezinformacij, povezanih s COVID-19 (glej tudi [Prilogo VI](#)).

Okvir 1

Prizadevanja EU v okviru kodeksa ravnanja za omejitvev „infodemije“ v zvezi s COVID-19

Marca 2020, ko je vpliv pandemije COVID-19 postal očitnejši, so bila organizirana srečanja med Komisijo in platformami družbenih medijev. Komisija je zahtevala, naj platforme bolj poudarjajo informacije iz verodostojnih virov in odstranjujejo lažno oglaševanje.

Junija 2020 so evropske institucije objavile skupno sporočilo z naslovom Boj proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 – kaj je res in kaj ne. V njem je bila poudarjena vloga akcijskega načrta EU.

Podpisniki kodeksa ravnanja so svoja prizadevanja predstavili v namenskih poročilih, ki so bila objavljena septembra²⁷ in oktobra 2020²⁸. V nadaljevanju je navedenih nekaj primerov teh prizadevanj iz poročil platform:

- Google je v prvih osmih mesecih leta 2020 blokiral ali umaknil več kot 82,5 milijona oglasov, povezanih s COVID-19, v okviru storitve Microsoft Advertising pa je bil samo avgusta 2020 na evropskih trgih preprečen prikaz 1 165 481 naročenih oglasov, ki so bili povezani s COVID-19,
- avgusta 2020 si je glede na iskalne poizvedbe v Microsoftovem iskalniku Bing verodostojne vire v zvezi s COVID-19 ogledalo več kot štiri milijone uporabnikov iz EU. Facebook in Instagram sta poročala, da je julija več kot 13 milijonov uporabnikov iz EU obiskalo njun t. i. informacijski center za COVID-19, avgusta pa 14 milijonov,
- Facebook je julija za več kot 4,1 milijona vsebin v EU prikazal opozorila o napačnih informacijah, ki so temeljila na preverjanju dejstev v zvezi s COVID-19, avgusta pa za 4,6 milijona vsebin.

Platforme imajo različne politike glede moderiranja vsebin. Njihova poročila so različnih oblik in podatke je težko primerjati, saj se terminologija, ki jo podjetja uporabljajo, razlikuje. Facebook analizira t. i. usklajeno neavtentično vedenje in operacije vplivanja, Twitter pa poroča o t. i. manipulativnem vedenju. Medtem ko sta Google in Microsoft poročala, da sta odstranila milijone oglasov, je Twitter navedel, da ni našel niti enega samega promocijskega tvita z napačnimi informacijami. Kljub tem razlikam je Komisija menila, da se s poročili na splošno zagotavlja dober pregled nad ukrepi, ki so jih platforme sprejele za obravnavo dezinformacij v zvezi s COVID-19.

²⁷ *First baseline reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.*

²⁸ *Second set of reports – Fighting COVID-19 disinformation Monitoring Programme.*

Pri oceni kodeksa ravnanja so se pokazale omejitve zahtev glede poročanja

84 Kodeks ravnanja je bil ocenjen z vrsto pregledov in vrednotenj, s katerimi je bilo odkritih več pomanjkljivosti v zvezi s tem, kako je Komisija določila zahteve glede poročanja podpisnikov kodeksa ravnanja (glej *okvir 2*). Ta vrednotenja niso privedla do nobenih sprememb kodeksa ravnanja.

Okvir 2

Vrednotenje kodeksa ravnanja

Posvetovalni odbor foruma različnih deležnikov o dezinformacijah²⁹ je 24. septembra 2018, tj. pred podpisom kodeksa ravnanja, opravil njegovo začetno oceno. V njej je navedel, da kodeks ravnanja, kakršnega je predstavila delovna skupina, ne vključuje skupnega pristopa, jasnih in smiselnih zavez, merljivih ciljev ali ključnih kazalnikov smotrnosti ter s tem tudi ne možnosti za spremljanje napredka in orodja za skladnost ali izvrševanje. Kot je navedeno v oceni, to nikakor ni samoregulacija, zato platforme kljub svojim prizadevanjem niso predložile kodeksa ravnanja. Nekateri elementi tega mnenja so še vedno relevantni in so bili upoštevani tudi v poznejših ocenah in vrednotenjih kodeksa ravnanja.

Skupina evropskih regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve je aprila 2020 predložila mnenje o kodeksu ravnanja³⁰, v katerem je ugotovila tri glavne slabosti:

- netransparentnost v zvezi s tem, kako podpisniki izvajajo kodeks ravnanja,
- vsebina in struktura ukrepov v okviru kodeksa ravnanja sta preveč splošni,
- kodeks ravnanja ima le omejeno število podpisnikov.

Komisija je lastno vrednotenje kodeksa ravnanja zaključila maja 2020 in v njem prišla do splošnega zaključka, da so bili rezultati kodeksa ravnanja pozitivni³¹. V poročilu je poudarila, da je bil s kodeksom ravnanja vzpostavljen skupni okvir in da se je zaradi njega sodelovanje med oblikovalci politik in podpisniki izboljšalo. Glavne slabosti, ki jih je ugotovila, so bile:

- njegov samoregulativni pristop,
- neenotnost izvajanja (neenakomeren napredek pri spremljanju),
- nejasnost glede področja uporabe in nekaterih ključnih konceptov.

Podpisniki sami niso uspeli pripraviti letnega pregleda kodeksa ravnanja, kakor je bilo prvotno dogovorjeno. Ker nimajo skupnega predstavnika, je usklajevanje dolgotrajno in neformalno, doseganje soglasja o tem, kako se bo ta letni pregled izvedel in kdo ga bo vodil, pa se je izkazalo za težavno.

Komisija je septembra 2020 predložila delovni dokument služb Komisije³², v katerem je pregled vseh dosedanjih vrednotenij kodeksa ravnanja. V dokumentu je priznala, da je še vedno težko natančno oceniti pravočasnost, celovitost in učinek ukrepov platform. Poleg tega je ugotovila, da so potrebni skupne definicije, jasnejši postopki, natančnejše in celovitejše zaveze ter transparentni ključni kazalniki smotrnosti in ustrezno spremljanje.

85 Sodišče je s svojim delom potrdilo, da se poročanje podpisnikov razlikuje glede na stopnjo njihove angažiranosti in to, ali so spletna platforma ali panožno združenje. Poleg tega poročila spletnih platform niso vedno primerljiva, njihova dolžina pa se zelo razlikuje.

86 Ta razlika med podpisniki kodeksa ravnanja je bila problem tudi pri določanju splošnih ključnih kazalnikov smotrnosti, s katerimi ni bilo mogoče spremljati ukrepov vseh podpisnikov. Komisija je na primer za postavko celovitost storitev predlagala kazalnik število objav, slik, videoposnetkov ali komentarjev, v zvezi s katerimi se je ukrepalo zaradi kršitve politik platform o zlorabi avtomatiziranih botov. Ta kazalnik izložka je relevanten samo za specifične spletne platforme.

87 Glede na analizo poročil podpisnikov kodeksa ravnanja, ki jo je opravila Komisija, je z do zdaj zagotovljenimi merili mogoče meriti le kazalnike izložkov. Platforme tako na primer poročajo, da so zavrnile oglase ali odstranile več računov ali sporočil, s katerimi so se razširjale dezinformacije v zvezi s COVID-19 (glej tudi [okvir 1](#)). Vendar je uporaba teh informacij omejena, če niso sporočene v kontekstu (tj. tako da se pravočasno primerjajo z izhodiščnimi podatki in drugimi relevantnimi informacijami, kot je skupno število ustvarjenih računov) in če Komisija ne more preveriti njihove točnosti.

88 V okviru ocene kodeksa ravnanja, opravljene v imenu Komisije, se ne obravnava le sedanje stanje poročanja, temveč se tudi priporočajo možna merila za prihodnost. V dokumentu sta predlagani dve ravni kazalnikov:

- (i) strukturni kazalniki za kodeks kot celoto za merjenje splošnih izidov, razširjenosti dezinformacij na spletu in splošnega učinka kodeksa. Z njimi bi bilo na splošni ravni lažje spremljati, ali dezinformacije naraščajo, so stabilne ali upadajo;
- (ii) prilagojeni kazalniki na ravni storitev, razčlenjeni po stebrih, za merjenje rezultatov platform posameznih podpisnikov v boju proti dezinformacijam.

²⁹ Forum različnih deležnikov o dezinformacijah.

³⁰ *ERGA Report on disinformation: Assessment of the implementation of the Code of Practice.*

³¹ Lastno vrednotenje kodeksa ravnanja, ki ga je opravila Komisija.

³² *Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement.*

Komisija do časa izvajanja revizije podpisnikom ni zagotovila nove predloge za poročanje ali bolj smiselnih novih kazalnikov.

89 Iz zgoraj opisanih problemov izhaja, da se od spletnih platform ne zahteva odgovornosti za njihova ravnanja in vlogo pri dejavnem boju proti dezinformacijam.

Ker ni koherentne strategije za medijsko pismenost in ker so ukrepi EU razdrobljeni, je njihov učinek manjši

90 Steber IV akcijskega načrta EU je osredotočen na ozaveščanje in krepitev družbene odpornosti proti dezinformacijam. Njegov namen je izboljšati ukrepe za medijsko pismenost, kot je bil teden medijske pismenosti leta 2019, ter podpirati neodvisne medije in preiskovalne novinarje. V okviru stebra IV so bile države članice pozvane, naj hitro izvedejo določbe o medijski pismenosti iz direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah in zaradi evropskih volitev leta 2019 oblikujejo skupine večdisciplinarnih neodvisnih preverjevalcev dejstev.

91 Medijska pismenost pomeni spretnosti, znanje in razumevanje, ki državljanom omogočajo uspešno in varno uporabo medijev ter na podlagi katerih državljan pridobijo spretnosti kritičnega razmišljanja, ki ga potrebujejo, da bi lahko presojali in analizirali kompleksne realnosti ter razlikovali med mnenji in dejstvi³³. Za medijsko pismenost, ki je na presečišču izobraževalne politike in digitalne agende EU, so odgovorne države članice. Vloga Komisije je spodbujati sodelovanje in lajšati doseganje napredka na tem področju. Vendar se dezinformacije razširjajo ne glede meje, zaradi česar je pomembno razviti skupna orodja in izmenjevati najboljše prakse na ravni EU.

92 Sodišče je za oceno ukrepov tega stebra preučilo teden medijske pismenosti EU leta 2019 in to, ali za različne pobude na tem področju obstaja dobro opredeljena strategija. Pregledalo je poročilo Komisije o evropskih volitvah leta 2019³⁴ in ocenilo 20 projektov, ki so neposredno povezani z medijsko pismenostjo in bojem proti dezinformacijam.

93 V poročilu Komisije o evropskih volitvah leta 2019 je navedeno, da „[č]eprav so bila [...] manipulativna prizadevanja pogosto osredotočena na politično občutljive teme

³³ Direktiva (EU) 2018/1808 o avdiovizualnih medijskih storitvah.

³⁴ COM(2020) 252 final z dne 19. junija 2020.

in usmerjena na občinstvo EU pred volitvami, do zdaj na volitvah leta 2019 ni bila odkrita nobena obsežna dejavnost tajnega vmešavanja”.

Države članice niso enakomerno sodelovale v okviru tedna medijske pismenosti EU

94 Evropski teden medijske pismenosti je vrsta ukrepov za ozaveščanje o medijski pismenosti po vsej EU (glej **okvir 3**). Vendar ni jasno, kako odraža koherentno strategijo EU za medijsko pismenost. Vključuje sicer nekaj razprav na visoki ravni, vendar je namenjen predvsem predstavitvi nekaterih specifičnih pobud EU in držav članic. Leta 2020 naj bi ga organizirala Komisija in Svet skupaj, kar bi lahko dodatno spodbudilo ukrepanje in sodelovanje držav članic, vendar je bil zaradi pandemije COVID-19 preklican.

dokumenti o politiki. Vendar ti ukrepi niso usklajeni v okviru krovne strategije za krepitev družbene odpornosti, zlasti na področju medijske pismenosti, ki bi vključevala boj proti dezinformacijam. Ukrepi za reševanje specifičnih izzivov držav članic na področju medijske pismenosti so sicer pomembni tudi za doseganje učinka na lokalni ravni, vendar pa podpora EU za medijsko pismenost nima naslednjih osnovnih elementov, ki bi prispevali k njenemu dobremu finančnemu poslovanju:

- rednega posodabljanja najpomembnejših praks in ukrepov na področju medijske pismenosti v EU in državah članicah, ki bi se izvajalo v sodelovanju s strokovno skupino za medijsko pismenost *Media Literacy Expert Group* (prvi takšen pregled je leta 2016 pripravil Svet Evrope, vendar ga od takrat ni posodobil³⁶),
- jasnega določanja ciljev na podlagi sistematičnih in rednih raziskav medijske pismenosti ter učinka medijev in digitalnih platform, vključno z nizom kazalnikov za merjenje smotrnosti,
- potrebnih usklajevalnih mehanizmov za ustvarjanje sinergij in preprečevanje prekrivanja med pobudami in ukrepi, na primer v sklopu direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, akcijskega načrta za digitalno izobraževanje, programa Ustvarjalna Evropa, okvira digitalnih kompetenc in programa znanj in spretnosti ter nedavno objavljenega akcijskega načrta za evropsko demokracijo, akta o digitalnih storitvah, akcijskega načrta za medijski in avdiovizualni sektor itd.,
- enotnega spremljanja pobud EU za medijsko pismenost.

96 Po navedbah Komisije je za naslednji večletni finančni okvir (2021–2027) za podporo medijske pismenosti iz programa Ustvarjalna Evropa namenjenih približno 14 milijonov EUR sredstev EU³⁷, tj. 2 milijona EUR letno. Vendar pa bo treba razviti dodatne vire financiranja, kar je navedeno tudi v sklepih Sveta o medijski pismenosti.

Rezultati večine preučenih projektov so bili konkretni, vendar obseg in doseg mnogih projektov nista bila zadostna

97 Od 20 projektov, ki jih je ocenilo Sodišče, jih je bilo deset financiranih v okviru programa Obzorje 2020, preostalih deset pa je bilo pilotnih projektov in pripravljalnih ukrepov, ki jih je financiral Evropski parlament (glej tabelo v *Prilogi III*).

³⁶ *Mapping of media literacy practices and actions in EU-28*, Evropski avdiovizualni observatorij, Svet Evrope, januar 2016.

³⁷ Od predlaganega skupnega proračuna medsektorskega sklopa programa Ustvarjalna Evropa v višini 61 milijonov EUR (proračunska vrstica 07 05 03).

98 Razpis za zbiranje predlogov „Medijska pismenost za vse“, ki ga je leta 2016 objavil Evropski parlament, vključuje pilotne projekte in pripravljalne ukrepe za sofinanciranje inovativnih zagonskih zamisli na področju medijske pismenosti iz celotne EU. Pilotni projekti trajajo dve leti, sledijo pa jim triletni pripravljalni ukrepi. Projekti programa Obzorje 2020 so raziskovalni in inovacijski projekti, ki vključujejo zelo tehnične vidike boja proti dezinformacijam, kot so uporaba in odkrivanje botov ali razvoj nove generacije orodij za preverjanje vsebin.

99 Sodišče je z analizo (glej *Prilogo III*) pri 12 od 20 projektov odkrilo konkretne rezultate. Večina pozitivnih rezultatov je bila dosežena s projekti, ki so temeljili na rezultatih prejšnjih projektov za izdelavo orodij v zvezi s preverjanjem dejstev, ali s projekti za pripravo gradiva za poučevanje in učenje, namenjenega boju proti dezinformacijam (glej *okvir 4*).

Okvir 4

Primeri projektov, ki jih je financirala EU in pri katerih so bili doseženi pozitivni rezultati

V okviru projekta 1 je bilo na podlagi teoretične raziskave projekta 2, s katero se je raziskovalo deljenje informacij, ustvarjenih z algoritmi in drugimi programskimi aplikacijami, kot potrditev koncepta izdelano interaktivno spletno orodje, ki naj bi prispevalo k večji transparentnosti glede narave, količine in uporabe lažnih novic v družbenih medijih ter ki naj bi se uporabljajo kot orodje za medijsko pismenost, ki je na voljo javnosti.

Cilj projekta 11 je bil ustvariti izobraževalno in večjezično (osem jezikov EU) spletno platformo za poučevanje in učenje o sodobni propagandi, ki temelji na znanju množic. Ta ukrep je vključeval sklope kontekstualiziranih izobraževalnih virov ter spletne in nespletne delavnice in seminarje za učitelje, knjižničarje in vodilne medije. Projekt je bil dobro pripravljen in je prinesel konkretne rezultate, pri njem pa je dejavno sodelovalo šest držav EU. Čeprav se je projekt končal 1. januarja 2019, so njegova platforma in viri še vedno aktivni.

100 Vendar je Sodišče pri desetih od 20 projektov ugotovilo pomanjkljivosti, ki so se nanašale predvsem na njihov majhen obseg in omejen doseg. Pri sedmih projektih ciljne skupine niso bile dosežene ali verjetno ne bodo, dosežene rezultate treh

projektov pa je bilo težko ponoviti, kar je omejilo njihov učinek. V **okviru 5** je predstavljenih več projektov z omenjenimi težavami.

Okvir 5

Primeri projektov, ki jih je financirala EU, z omejenim dosegom ali obsegom ukrepov

Cilj projekta 10 je bil vzpostaviti sistem za samodejno odkrivanje napačnih informacij na podlagi načina, na katerega se razširjajo po družbenih omrežjih. Projekt je bil uspešen, neka spletna platforma pa je kmalu zatem zaposlila vodjo projekta in ostale, vključene v projekt, ter tako pridobila tehnologijo. To je dokaz dobro opredeljenega raziskovalnega projekta, ki je prinesel dobre rezultate. Vendar se je zaradi tega, ker je sistem nato pridobila neka ameriška spletna platforma, ciljna skupina, ki bi ji platforma koristila, zmanjšala, poleg tega pa se s projektom ne prispeva k razvoju neodvisne zmogljivosti EU v tem sektorju.

Projekt 14 je bil osredotočen na zastopanost žensk v medijih. Izvajal se je kot spletni portal, na katerem so bile predstavljene novice, ki so bile po mnenju novinark in urednic v njihovih regijah najrelevantnejše, hkrati pa se je v okviru portala poskušalo preveriti tudi dejstva iz novic o temah, povezanih z ženskami in manjšinami. Ker se je v okviru projekta obravnavala enakost spolov, se je z njim prek Facebooka in Twitterja sicer doseglo veliko število ljudi, vendar pa je bil njegov glavni izložek spletišče, ki ni več na voljo.

Tudi projekt 16 je bil namenjen razvoju socialnih veščin in kritičnega razmišljanja. Sestavljen je bil iz različnih heterogenih delov, ki so bili osredotočeni na ustvarjalnost. Vendar ti deli med seboj niso bili jasno povezani, pa tudi njihova konceptualna povezava z medijsko pismenostjo je bila šibka. Otroci v šolah so na primer ustvarjali animacije ali preproste igre o čiščenju šolske telovadnice ali zaščiti prodajnega avtomata. Načrtovanih dejavnosti ni mogoče zlahka ponoviti.

101 Na splošno je bilo le malo dokazov o tem, da bi se izvedla kakršna koli primerjalna analiza rezultatov projektov – zlasti v smislu tega, kaj je delovalo in zakaj. Prav tako ni bilo veliko dokazov, da je Komisija po celotni EU usklajevala izmenjavo najboljših praks in gradiva za medijsko pismenost. Vzpostavljen ni bil niti okvir za vrednotenje, ki je ključen za dolgoročni razvoj družbene odpornosti, saj se z njim zagotavlja, da se pridobljene izkušnje neposredno upoštevajo pri prihodnjih ukrepih, politiki in strategiji. Neposredni učinek ukrepov za medijsko pismenost je težko dokazati, prizadevanja pa so še vedno v zgodnji fazi razvoja³⁸. Svet je v svojih sklepih o

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

medijski pismenosti pozval tudi k razvoju sistematičnih meril in postopkov za vrednotenje ter enotne in primerjalne metodologije za poročanje držav članic o razvoju medijske pismenosti³⁹.

Interes strokovnjakov za medijsko pismenost in preverjevalcev dejstev za projekta SOMA in EDMO je bil omejen

102 Kot je navedeno v okviru stebra IV akcijskega načrta EU, imajo neodvisni preverjevalci dejstev in raziskovalci ključno vlogo pri poglobljanju razumevanja struktur, s katerimi se podpirajo dezinformacije, in mehanizmov, s katerimi se prispeva k načinu njihovega razširjanja na spletu. Komisija je financirala projekt SOMA (socialni observatorij za analizo dezinformacij in družbenih medijev), tj. digitalna platforma, namenjena pripravi podlage za evropsko mrežo preverjevalcev dejstev. Projekt SOMA je financiran v okviru programa Obzorje 2020 in ima skupni proračun v višini skoraj 990 000 EUR. Začel se je izvajati novembra 2018, končal pa naj bi se 30. aprila 2021.

103 Sodišče je z analizo ugotovilo, da je projektu SOMA uspelo privabiti samo dva preverjevalca dejstev, priznana v okviru mednarodne mreže za preverjanje dejstev *International Fact Checking Network*⁴⁰. V času revizije (oktobra 2020) je imel projekt SOMA 48 registriranih članov. Nekateri člani, ki jih je Sodišče kontaktiralo, so priznali, da platforme SOMA nikoli ne uporabljajo. Tehnologija, na kateri temelji projekt SOMA, je sicer bila ocenjena pozitivno, vendar pa skupnost za preverjanje dejstev projekta še vedno ne uporablja veliko.

104 Komisija je junija 2020, precej pred koncem projekta SOMA, začela izvajati prvo fazo evropske opazovalnice digitalnih medijev (EDMO) (ki je vredna 2,5 milijona EUR in se bo izvajala do konca leta 2022), ne da bi počakala na vrednotenje, na podlagi katerega bi zbrala in upoštevala pridobljene izkušnje. Cilj projekta EDMO je okrepiti družbeno odpornost z združevanjem preverjevalcev dejstev, strokovnjakov za medijsko pismenost in akademskih raziskovalcev z namenom razumevanja in analiziranja dezinformacij, in sicer v sodelovanju z medijskimi organizacijami, spletnimi platformami in akterji s področja medijske pismenosti.

105 Cilji projektov SOMA in EDMO se zato deloma prekrivajo, večina izvajalcev pa je hkrati vključena v oba projekta. Izvajalci vrednotenja projekta SOMA so predlagali združitev obeh projektov, vendar doslej med njima še ni vzpostavljenih nobenih formalnih povezav. Obstaja tudi tveganje v zvezi s prekrivanjem njunega financiranja,

³⁹ Sklepi Sveta o medijski pismenosti v svetu, ki se nenehno spreminja (2020/C 193/06).

⁴⁰ Mrežo, ki ima sedaj 82 aktivnih članov, je ustanovil institut Poynter.

saj oba projekta temeljita na enaki tehnologiji in komercialnih proizvodih, ki se v okviru projektov tudi uporabljajo.

106 Projekt EDMO je bil predstavljen kot celovita rešitev za obravnavanje več družbenih izzivov v zvezi z dezinformacijami. Vendar je po navedbah tistih, ki z njim upravljajo, njegova prepoznavnost med deležniki še vedno omejena, saj je projekt v začetni fazi. Poleg tega je za presojo njegove uspešnosti še prezgodaj. Kljub temu zaradi omejene ozaveščenosti deležnikov o projektu EDMO z njim morda ne bodo doseženi njegovi prekomerno ambiciozni cilji. Projekt je sedaj osredotočen na izgradnjo potrebne infrastrukture, za doseg njegovih ciljev pa bo potrebnih več virov.

107 Strokovnjaki za medijsko pismenost, s katerimi je Sodišče opravilo razgovore, so pripomnili, da skupnost za medijsko pismenost meni, da ni dovolj vključena v projekt EDMO. Svetovalni odbor projekta EDMO vključuje veliko različnih strokovnjakov iz akademskih krogov in novinarstva, kar odraža ključni poudarek akcijskega načrta EU, ki je na krepitvi preverjanja dejstev in podpori novinarstvu. Vendar sta skupnost za medijsko pismenost ali civilna družba, ki bi lahko zagotovili koristne povezave med akademskimi krogi in oblikovanjem politik, premalo zastopani (in sicer z dvema od 19 strokovnjakov).

Zaključki in priporočila

108 Sodišče je preučilo, ali je bil akcijski načrt EU proti dezinformacijam relevanten, ko je bil pripravljen, in ali so bili z njim doseženi načrtovani rezultati. Prišlo je do zaključka, da je bil akcijski načrt EU relevanten, vendar nepopoln, in da kljub izvajanju, ki v glavnem poteka v skladu z načrti, in dokazom o pozitivnem razvoju nekateri načrtovani rezultati niso bili doseženi.

109 Sodišče je ugotovilo, da je bil akcijski načrt EU skladen s stališči in prioriteta strokovnjakov in deležnikov. Vsebuje relevantne, proaktivne in reaktivne ukrepe za boj proti dezinformacijam. Čeprav se taktike, akterji in tehnologija na področju dezinformacij nenehno spreminjajo, pa akcijski načrt EU od predstavitve leta 2018 ni bil posodobljen. Komisija je decembra 2020 objavila akcijski načrt za evropsko demokracijo, ki vključuje ukrepe proti dezinformacijam, ne da bi natančno razjasnila, kako je povezan z akcijskim načrtom EU proti dezinformacijam (glej odstavke [20](#) do [24](#) ter [41](#) in [42](#)).

110 Akcijski načrt EU ne vključuje usklajevalnih ureditev, s katerimi bi bilo zagotovljeno, da so odzivi EU na dezinformacije koherentni in sorazmerni glede na vrsto in obseg grožnje. Za vsakega od stebrov akcijskega načrta EU je odgovoren drug generalni direktorat Komisije ali Evropska služba za zunanje delovanje, poleg tega pa ni enotnega organa, ki bi bil odgovoren za dejavnosti komuniciranja ali ki bi imel nad njimi popoln nadzor (glej odstavke [25](#) do [31](#)).

111 Akcijski načrt EU in akcijski načrt za evropsko demokracijo ne vsebujeta okvira za spremljanje, vrednotenje in poročanje, kar ogroža odgovornost. Načrta namreč vključujeta splošne cilje, ki jih ni mogoče meriti, in več ukrepov, ki niso časovno opredeljeni, poleg tega pa ne vsebujeta nobenih določb za vrednotenje. Objavljeno je bilo le eno poročilo o izvajanju akcijskega načrta EU, ki je vsebovalo omejene informacije o smotrnosti. Brez celovitega in rednega pregledovanja in posodabljanja je težko zagotoviti, da so prizadevanja EU na tem področju uspešna in še naprej relevantna. Poleg tega ni bilo izčrpnih informacij o virih financiranja in ocenjenih stroških načrtovanih ukrepov (glej odstavke [32](#) do [40](#)).

Priporočilo 1 – Izboljšati usklajevanje ukrepov EU proti dezinformacijam in odgovornost zanje

Evropska komisija naj izboljša okvir za usklajevanje in odgovornost, ki se uporablja za njene ukrepe proti dezinformacijam, in sicer z vključitvijo:

- (a) jasnih ureditev usklajevanja in komuniciranja med ustreznimi službami, ki izvajajo ukrepe EU proti dezinformacijam;
- (b) namenskega okvira za spremljanje in vrednotenje, ki bo vseboval jasne, merljive in časovno opredeljene ukrepe, kazalnike za merjenje smotrnosti ter določbe o vrednotenju;
- (c) rednega poročanja o izvajanju ukrepov, vključno z morebitnimi potrebnimi posodobitvami;
- (d) povzetka glavnih virov financiranja in odhodkov, nastalih pri izvajanju ukrepov.

Časovni okvir: do konca leta 2021 za priporočili a) in b) ter do sredine leta 2023 za priporočili c) in d).

112 V okviru stebra I akcijskega načrta EU so tri projektne skupine ESZD za strateško komuniciranje izboljšale zmogljivost EU za napovedovanje dejavnosti dezinformiranja in odzivanje nanje ter znatno prispevale k uspešnemu komuniciranju in spodbujanju politik EU v sosednjih državah. Mandati projektnih skupin ne zajemajo ustrezno vseh akterjev na področju dezinformacij, vključno z novimi nastajajočimi grožnjami (glej odstavke [45](#) do [49](#)).

113 Zaposlovanje v projektih skupin je v glavnem odvisno od napotitve nacionalnih strokovnjakov, zaradi česar ESZD težje upravlja in obdrži uslužbence. Skupina StratCom še ni izpolnila svojih ciljev zaposlovanja, s krizo zaradi COVID-19 pa so nastale dodatne delovne obremenitve. Poleg tega projektne skupine nimajo funkcije za vrednotenje, da bi ocenile svojo uspešnost in opredelile področja, na katerih so možne izboljšave (glej odstavke [53](#) do [58](#) in [60](#)).

Priporočilo 2 – Izboljšati operativne ureditve oddelka StratCom in njegovih projektnih skupin

ESZD naj:

- (a) seznaniti Svet z nastajajočimi grožnjami na področju dezinformacij. Nato naj pregleda in razjasni cilje politike, ki naj bi jih dosegli oddelek za strateško komuniciranje in njegove projektne skupine;
- (b) doseže ciljne vrednosti glede zaposlovanja, določene v akcijskem načrtu EU;
- (c) svoje človeške vire usmeri k najobčutljivejšim nalogam, kot sta analiza in razvoj groženj, manj občutljive dejavnosti komuniciranja, ki jih ni mogoče izvesti z lastnimi uslužbenci, pa naj odda v zunanje izvajanje;
- (d) izvaja redna vrednotenja operativnih dejavnosti projektnih skupin, ne samo za komunikacijske kampanje.

Časovni okvir: do sredine leta 2022.

114 Projekt EUvsDisinfo je bil ključen za ozaveščanje o ruskih dezinformacijah. Vendar to, da deluje v okviru ESZD, vzbuja nekatera vprašanja o njegovi neodvisnosti in dejanskem namenu, saj bi lahko štel, da odraža uradno stališče EU (glej odstavke [61](#) do [64](#)).

115 ESZD je v okviru stebra II hitro vzpostavil sistem hitrega opozarjanja. Sodišče je ugotovilo, da se je z njim olajšala izmenjava informacij med državami članicami in institucijami EU. Vendar sistem hitrega opozarjanja ni bil nikoli uporabljen za izdajanje opozoril, posledično pa tudi ne za usklajevanje skupnega pripisovanja in odziva, kot je bilo sprva predvideno. Poleg tega iz nedavnih statističnih podatkov izhaja, da je v sistemu hitrega opozarjanja dejavno le omejeno število držav članic. Ravni dejavnosti se znižujejo, sodelovanje s spletnimi platformami in obstoječimi mrežami pa je v glavnem neformalno. Poleg tega ni protokola, s katerim bi bilo vzpostavljeno sodelovanje med sistemom hitrega opozarjanja in spletnimi platformami (glej odstavke [65](#) do [76](#)).

Priporočilo 3 – Okrepiti sodelovanje držav članic in spletnih platform v sistemu hitrega opozarjanja

ESZD naj:

- (a) od držav članic zahteva podrobne povratne informacije o razlogih za njihovo nizko stopnjo angažiranosti in sprejme operativne ukrepe, potrebne za njihovo obravnavo;
- (b) sistem hitrega opozarjanja uporablja kot sistem za skupne odzive na dezinformacije in za usklajeno ukrepanje, kot je bilo sprva predvideno;
- (c) spletnim platformam in državam članicam predlaga okvir za sodelovanje med sistemom hitrega opozarjanja in spletnimi platformami.

Časovni okvir: do sredine leta 2022.

116 Edini ukrep v okviru stebra III je zagotavljanje stalnega spremljanja kodeksa ravnanja, v katerem je določenih več prostovoljnih ukrepov, ki naj bi jih sprejele spletne platforme in panožna združenja, ki zastopajo oglaševalski sektor. Komisija je s kodeksom ravnanja vzpostavila pionirski okvir za sodelovanje s spletnimi platformami. V začetnih fazah pandemije COVID-19 so platforme zaradi kodeksa ravnanja bolj poudarjale informacije iz verodostojnih virov.

117 Pri oceni kodeksa ravnanja in vrednotenju Komisije, ki jo je opravilo Sodišče, se je pokazalo, da se poročanje med platformami razlikuje in je odvisno od stopnje njihove angažiranosti. Poleg tega se z merili, o katerih morajo poročati platforme, merijo le kazalniki izločkov. Ker platforme ne zagotavljajo dostopa do podatkovnih naborov, Komisija sporočenih informacij ne more preveriti. Zato cilj kodeksa ravnanja, da se od spletnih platform zahteva odgovornost za njihovo ravnanje in vlogo pri dejavnem boju proti dezinformacijam, ni bil dosežen (glej odstavke [77](#) do [89](#)).

Priporočilo 4 – Izboljšati spremljanje in odgovornost spletnih platform

Komisija naj na podlagi nedavnih pobud, kot je nov [akcijski načrt za evropsko demokracijo](#):

- (a) podpisnikom predlaga dodatne zaveze za odpravo slabosti, ugotovljenih v okviru vrednotenja kodeksa ravnanja;
- (b) z določitvijo smiselnih ključnih kazalnikov smotrnosti izboljša spremljanje dejavnosti spletnih platform, namenjenih boju proti dezinformacijam;
- (c) vzpostavi postopek za potrjevanje informacij, ki jih zagotovijo spletne platforme.

Časovni okvir: do konca leta 2021.

118 Sodišče je v okviru stebra IV akcijskega načrta EU odkrilo mnogo pobud EU in držav članic za medijsko pismenost ter obilico dokumentov o politiki, ki pa niso organizirani v okviru splošne strategije za medijsko pismenost, ki bi vključevala boj proti dezinformacijam (glej odstavek [95](#)).

119 Večina dejavnosti med evropskim tednom medijske pismenosti leta 2019 je bila izvedena v samo dveh državah članicah, s čimer je bil potencial pobude za ozaveščanje znatno omejen. Sodišče je z analizo vzorca 20 projektov, s katerimi so se obravnavale dezinformacije, ugotovilo, da je imelo 12 projektov konkretne rezultate. Večina pozitivnih rezultatov je bila dosežena s projekti, ki so temeljili na rezultatih prejšnjih projektov za izdelavo orodij v zvezi s preverjanjem dejstev ali pripravo gradiva za poučevanje in učenje. Ključne pomanjkljivosti, ugotovljene pri desetih projektih, se nanašajo na majhen obseg in doseg njihovih dejavnosti (glej [okvir 3](#) ter odstavke [94](#) in [97](#) do [101](#)).

Priporočilo 5 – Sprejeti strategijo EU za medijsko pismenost, ki vključuje boj proti dezinformacijam

Komisija naj sprejme strategijo za medijsko pismenost, ki bo vključevala boj proti dezinformacijam. Za boljšo usmerjenost ukrepov za medijsko pismenost k dezinformacijam in zmanjšanje njihove razdrobljenosti naj strategija vključuje:

- (a) redno posodabljanje najpomembnejših praks in ukrepov na področju medijske pismenosti v EU in državah članicah, in sicer v sodelovanju s strokovno skupino za medijsko pismenost *Media Literacy Expert Group*;
- (b) jasno določanje ciljev na podlagi sistematičnih in rednih raziskav medijske pismenosti ter učinka medijev in digitalnih platform, vključno z nizom kazalnikov za merjenje smotrnosti;
- (c) potrebne usklajevalne mehanizme za ustvarjanje sinergij med projekti.

Časovni okvir: do konca leta 2022.

120 Neodvisni preverjevalci dejstev in raziskovalci imajo ključno vlogo pri poglobljanju znanja o dezinformacijah. Ozaveščenost o prizadevanjih Komisije za razvoj evropske mreže preverjevalcev dejstev (socialnega observatorija za analizo dezinformacij in družbenih medijev (SOMA)) je med predstavniki te skupnosti še vedno nizka. Evropsko opazovalnico digitalnih medijev (EDMO) naj bi nadomestil projekt SOMA, vendar sta se v času revizije projekta izvajala vzporedno. Prepoznavnost projekta EDMO med deležniki je še vedno omejena, kar je v nasprotju z njegovim ciljem zagotoviti celovito rešitev za obravnavanje družbenih izzivov v zvezi z dezinformacijami. Poleg tega skupnost za medijsko pismenost in civilna družba, ki bi lahko zagotovili pomembne povezave med akademskimi krogi in oblikovanjem politik, v svetovalnem odboru projekta EDMO nista dobro zastopani (glej odstavke [102](#) do [107](#)).

Priporočilo 6 – Sprejeti ukrepe, s katerimi bo mogoče izpolniti ambiciozne cilje projekta EDMO

Za izpolnitev ambicioznih ciljev projekta EDMO naj Komisija:

- (a) zbere izkušnje, pridobljene ob koncu projekta SOMA, in jih upošteva pri projektu EDMO;
- (b) v svetovalnem odboru projekta EDMO okrepi zastopanost strokovnjakov za medijsko pismenost in strokovnjakov iz civilne družbe;
- (c) poveča ozaveščenost deležnikov o projektu EDMO, zlasti med preverjevalci dejstev in strokovnjaki za medijsko pismenost.

Časovni okvir: do konca leta 2021.

To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen, v Luxembourggu na zasedanju 27. aprila 2021.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik

Priloge

Priloga I – Glavni oddelki in uradi institucij EU v boju proti dezinformacijam

	Naloge
Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD)	ESZD je odgovoren za projektne skupine StratCom: od leta 2015 za projektno skupino East StratCom, od sredine leta 2017 pa za projektno skupino South StratCom za Bližnji vzhod in severno Afriko (maj 2017) ter projektno skupino StratCom za Zahodni Balkan (julij 2017). Odgovoren je tudi za vzdrževanje in moderiranje digitalne platforme sistema hitrega opozarjanja ter krepitev zmogljivosti za odkrivanje in analiziranje. Leta 2020 je ustanovil nov oddetek za strateško komuniciranje, ki ga sestavljajo projektne skupine in druge relevantne zmogljivosti.
Generalni direktorat za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo (GD CNECT)	GD CNECT vodi dejavnosti, povezane s kodeksom ravnanja, vzpostavitev neodvisne mreže preverjevalcev dejstev in raziskovalcev ter ukrepi, s katerimi se podpirata medijska pismenost in kibernetna varnost. Izvaja tudi projekte, ki jih financira Evropski parlament, ter projekte na področju raziskav in inovacij, ki se financirajo v okviru programa Obzorje 2020.
Generalni direktorat za komuniciranje (GD COMM)	GD COMM je odgovoren za mrežo proti dezinformacijam (notranji forum za tesno sodelovanje med vsemi generalnimi direktorati, ESZD, Evropskim parlamentom in predstavništvu EU v državah članicah). Odgovoren je tudi za proaktivno in objektivno komuniciranje o vrednotah in politikah EU ter dejavnosti za ozaveščanje javnosti.
Generalni direktorat za pravosodje in potrošnike (GD JUST)	GD JUST je v zvezi z vidikoma temeljnih pravic in demokracije prispeval k glavnim izložkom, povezanim z dezinformacijami. Vodil je pripravo volilnega svežnja Komisije, ki je bil izdan septembra 2018.
Generalni sekretariat Evropske komisije	Generalni sekretariat Evropske komisije je zadolžen za usklajevanje izvajanja ukrepov iz akcijskega načrta EU.
Evropski parlament (GD za komuniciranje)	GD Evropskega parlamenta za komuniciranje je del mreže za notranjo usklajevanje, pripravlja protinaracije in financira pripravljalne ukrepe, ki naj bi jih ESZD in države članice izvajali v okviru neposrednega upravljanja.
Predstavništva Komisije	Predstavništva Komisije in pisarne Evropskega parlamenta za stike zagotavljajo lokalno prilagojeno sporočanje, vključno s specifičnimi orodji za boj proti mitom in razširjanje dejstev.
Pisarne Evropskega parlamenta za stike	

Vir: Evropska komisija

Priloga II – Poraba EU za ukrepe proti dezinformacijam (v EUR)

Subjekt	Proračunska vrstica	Financirano v okviru	Naziv	Dodeljena proračunska sredstva						Skupno
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	
ESZD	19 06 01	pooblastil Komisije (Služba za instrumente zunanje politike)	Dejavnosti obveščanja o zunanjih odnosih EU					298 200		298 200
	19 06 77 01	pripravljalnih ukrepov (Služba za instrumente zunanje politike)	Pripravljalni ukrep – StratCom Plus				1 100 000	3 000 000	4 000 000	8 100 000
	1200	ESZD	Pogodbeni uslužbenci			1 187 000	1 128 942	2 098 697	2 159 748	6 574 387
	2214	ESZD	Zmogljivost za strateško komuniciranje				800 000	2 000 000	2 000 000	4 800 000
GD CNECT	09 04 02 01	programa Obzorje 2020	Vodilni položaj na področju informacijske in komunikacijske tehnologije	3 115 736		2 879 250	10 885 524			16 880 510
	09 03 03	IPE – telekomunikacije	Evropska opazovalnica digitalnih medijev						2 500 000	2 500 000
	09 05 77 04	pilotnega projekta	Pilotni projekt – Medijska pismenost za vse		245 106	500 000				745 106
	09 05 77 06	pilotnega projekta	Pilotni projekt – Medijska pismenost za vse				499 290	500 000	500 000	1 499 290
Evropski raziskovalni svet	08 02 01 01	programa Obzorje 2020	Krepitev pionirskih raziskav v Evropskem raziskovalnem svetu	1 980 112	1 931 730	149 921	150 000			4 211 763
Službe za instrumente zunanje politike	19 02 01 00	Instrumenta za prispevanje k stabilnosti in miru	Boj proti dezinformacijam v južni in vzhodni Ukrajini					1 934 213		1 934 213
DG JUST	33 02 01	programa za pravice, enakost in državljanstvo	Študija o vplivu novih tehnologij na svobodne in poštene volitve					350 000		350 000
	33 02 01	programa za pravice, enakost in državljanstvo	Dejavnosti za promocijo pravic iz državljanstva EU (npr. prireditve v okviru mreže za volilno sodelovanje ali v zvezi s poročilom o državljanstvu)						376 000	376 000
	34 02 01	programa za pravice, enakost in državljanstvo	Študije in raziskave na specifičnih področjih v zvezi z državljanstvom Unije (mreža akademikov in drugi)						434 000	434 000
GD COMM	16 03 02 03	operativnega proračuna	Spletno in pisno obveščanje ter komunikacijska orodja					91 603	62 249	153 852
	16 03 01 04	operativnega proračuna	Komuniciranje predstavništev Komisije, dialogi z državljani in ukrepi partnerstva						132 000	132 000
	08 02 05 00	korporativnega proračuna	Horizontalne dejavnosti programa Obzorje 2020					110 000		110 000
GD DIGIT za ESZD	26 03 77 09	pripravljalnega ukrepa – Rešitve na področju podatkovne analitike za oblikovanje politik						251 421		251 421
SKUPAJ				5 095 848	2 176 836	4 716 171	14 563 756	10 634 134	12 163 997	49 350 742

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije in ESZD

Priloga III – Ocena projektov v zvezi z bojem proti dezinformacijam (pilotni projekti, pripravljalni ukrepi, program Obzorje 2020)

Številka projekta	Vrsta projekta	Države	Dejansko trajanje projekta	Stanje	Neposredna povezava z drugimi projekti	Znesek nepovratnih sredstev (v EUR)	Ali je bilo spremljanje Komisije ustrezno?	Merilo 1 Relevantnost za dezinformacije	Merilo 2 Konkretni in trajnostni rezultati	Merilo 3 Zadosten obseg in doseg
1	Obzorje 2020	Združeno kraljestvo (projekt osredotočen na Nemčijo, Francijo, Poljsko, Švedsko, Združeno kraljestvo / Brazilijo, Kanado, Kitajsko, Mehiko, Rusijo, Ukrajino, Združene države in Tajvan)	jan. 2016 do dec. 2020	se izvaja	da	1 980 112	Poročanje je stalno in neodvisno, in sicer v obliki revizijskega in znanstvenega poročila.			V okviru projekta so bili pripravljani predvsem raziskovalni članki. Večina teh člankov je bila predstavljena zunaj EU. Ker je Združeno kraljestvo izstopilo iz EU, ni jasno, kako bodo te raziskave še naprej koristile EU.
2	Obzorje 2020	Združeno kraljestvo	jul. 2017 do jan. 2019	zaključen	da	149 921	Poročanje je stalno in neodvisno, in sicer v okviru revizije.			Nič ne kaže na to, da bi se projekt nadaljeval po potrditvi koncepta, pa tudi če bi se, ni jasno, ali bi projekt ob uvedbi končnega produkta na trg javnosti koristil enako kot zasebnemu sektorju.
3	Obzorje 2020	Grčija	jan. 2016 do dec. 2018	zaključen	da	3 115 737	Pripravljeno je bilo strokovno mnenje in poročila o pregledu.			Orodje, razvito v okviru projekta, je bilo namenjeno predvsem strokovnjakom in ne širši javnosti, saj ni bilo dovolj prijazno do uporabnika (za izboljšanje rezultatov ter povečanje obsega in dosega projekta sta bila potrebna dva nadaljnja projekta).
4	Obzorje 2020	Italija	jan. 2018 do dec. 2020	se izvaja	ne	2 879 250	Projekt se še izvaja. Poročanje je stalno, opravljena pa je bila prva ocena.		Slabost projekta je zastarelost dela programske opreme ter neuporaba najsodobnejših metod na tem področju.	
5	Obzorje 2020	Irska, Grčija, Italija, Ciper, Avstrija, Portugalska, Romunija in Združeno kraljestvo	jan. 2018 do nov. 2021	se izvaja	da	2 454 800	Julija 2020 je bil izveden neodvisen pregled na daljavo, ki ga je omogočil GD CNECT.		Dobro vođen projekt, vendar so potrebni nekateri popravilni ukrepi za osredotočenje projekta na ključne elemente ter podrobnejša priprava razširjanja in uporabe.	Slabosti pri izvajanju strategij za razširjanje in poslovno uporabo.
6	Obzorje 2020	Češka, Irska, Španija in Avstrija	dec. 2018 do nov. 2021	se izvaja	da	2 753 059	Izjava se neodvisen pregled na daljavo (ki je bil začel avgusta 2020).			Ni jasno, kako bodo centralizirane spletne platforme uporabljale orodje.
7	Obzorje 2020	Francija, Italija, Poljska, Romunija in Združeno kraljestvo	dec. 2018 do nov. 2021	se izvaja	da	2 505 027	Decembra 2019 so bila opravljena tri individualna vrednotenja, februarja 2020 pa splošna ocena. Poleg tega je bil med januarjem in aprilom 2020 opravljen pregled projekta.			
8	Obzorje 2020	Danska, Grčija in Italija	nov. 2018 do apr. 2021	se izvaja	da	987 438	Projekt so pregledali trije neodvisni opazovalci, ovrednotili pa ga je uradnik Komisije, zadolžen za projekt.		Projekt se poteka, in sicer vzporedno s podobnim projektom s tega področja.	
9	Obzorje 2020	Belgija, Bolgarija (C), Nemčija, Grčija, Francija in Združeno kraljestvo	dec. 2018 do nov. 2021	se izvaja	da	2 499 450	Na začetku je bil projekt brez prispevkov in usklajevalnih prizadevanj Komisije.		Rezultati se preskušajo v fazi prototipa, kar pa lahko pomeni tveganje. Smernic Komisije ni, zamisli o bodoči trajnostnosti rezultatov pa so omejene na pobude partnerjev, povezane z njihovimi posameznimi stiki/partnerji/strankami.	
10	Obzorje 2020	Švica / Združeno kraljestvo	sept. 2018 do nov. 2019 (prvotno do febr. 2020)	zaključen	da	150 000	Uradnik Komisije, zadolžen za projekt, je na zahtevo Sodišča dobro opravil zbiranje informacij, potrebnih za to, da se ugotovi, kako so bili rezultati uporabljeni.			Rezultate je uporabljala predvsem neka ameriška družba.
11	Pilotni projekt	Belgija, Romunija, Francija, Hrvaška, Poljska, Finska in Združene države	jan. 2018 do jan. 2019	zaključen	ne	125 000	Projekt je bil spremljan z različnimi kvalitativnimi in kvantitativnimi kazalniki.			
12	Pilotni projekt	Španija, Italija, Malta, Portugalska in Združeno kraljestvo	2016	zaključen	da	171 057	Ni dokazov o tem, da bi Komisija projekt spremljala.		Tečajji v zvezi s trajnostnim usposabljanjem so bili razviti le v eni od petih držav.	Rezultati projektov so imeli omejen doseg.
13	Pilotni projekt	Belgija, Grčija, Španija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška	2017	zaključen	ne	118 445	Izvajalo se je stalno poročanje, pripravljeno pa je bilo tudi tehnično poročilo in opravljeno neodvisno končno vrednotenje.			Pomislekli glede trajnostnosti. V končni samoceni projekta je bilo poudarjeno, da ni bilo splošne strategije za medijsko pismenost.
14	Pilotni projekt	Poljska	jul. 2018 do jun. 2019	zaključen	ne	127 590	Ocene je le za eno stran, v njej pa ni analize izidov.	V projektu je preverjanje dejstev kombinirano s pravicami žensk in seksizmom, relevantnost za dezinformacije pa je omejena.	Spletišče, ustvarjeno v okviru projekta, ne deluje več.	
15	Pilotni projekt	Belgija, Avstrija in Portugalska	2017	zaključen	ne	122 815			Prišlo je do izmenjave idej in pripravljene so bile bele knjige, vendar ni bilo nabora orodij.	Izvajanje projekta je bilo ustavljeno zaradi plačilne nesposobnosti koordinatorja.
16	Pilotni projekt	Danska, Irska, Grčija, Ciper in Portugalska	jul. 2018 do jun. 2019	zaključen	ne	131 150	Ni dokazov o stalnem spremljanju. Končna ocena je dolga 133 besed in ne vključuje priporočil.	V okviru projekta se na splošno obravnava ustvarjalno razmišljanje.	Izdelki/izidi niso merljivi.	Projekt se je izvajal kot samostojna operacija in ga ni mogoče zlahka ponoviti ali nadaljevati.
17	Pripravljalni ukrep	Belgija, Bolgarija, Nemčija, Španija, Hrvaška, Romunija, Italija in Latvija	jul. 2019 do avg. 2020 (pogovori o podaljšanju)	se izvaja	ne	124 546,72	Pripravljeno je bilo vmesno poročilo o tehničnem izvajanju.			
18	Pripravljalni ukrep	Danska, Nemčija, Španija, Francija, Italija, Nizozemska, Poljska in Finska	2018	se izvaja	da	214 556	V okviru projekta so bili podrobno spremljani ukrepi na podlagi jasno opredeljenih kazalnikov.			
19	Pripravljalni ukrep	Španija, Francija, Romunija in Švedska	2018	se izvaja	da	159 380	Projekt se še izvaja, kakovost tehničnega poročila pa je dobra. Pripravljeno bo tudi neodvisno poročilo.			
20	Pripravljalni ukrep	Grčija, Španija, Litva in Finska	avg. 2019 do avg. 2020 (pogovori o podaljšanju)	se izvaja	ne	86 630	V okviru poročanja se je zahtevalo le eno poročilo o vmesnem vrednotenju po sedmih mesecih. Nekateri dokumenti niso bili na voljo takoj in jih je bilo treba poslati po pošti.			Projekt ima težave pri premostitvi vrzeli v financiranju.

Ni izpolnjeno
Delno izpolnjeno
Izpolnjeno
N. r.

Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga IV – Ocena ukrepov iz akcijskega načrta EU proti dezinformacijam

Akcijski načrt EU	Ali je ukrep jasno opredeljen?	Ali je ukrep časovno opredeljen?	Odgovornost
Ukrep 1: Glede na volitve v Evropski parlament leta 2019, pa tudi z dolgoročnega vidika bo visoka predstavnica v sodelovanju z državami članicami okrepila projektne skupine za strateško komuniciranje in delegacije Unije z dodatnim osebjem in novimi orodji, ki so potrebna za odkrivanje, analiziranje in razkrivanje dejavnosti dezinformiranja. Države članice bi morale po potrebi tudi posodobiti svoje nacionalne zmogljivosti na tem področju ter podpreti potrebno povečanje virov za projektne skupine za strateško komuniciranje in delegacije Unije.	Da – zaposliti več ljudi in pridobiti orodja	Glede na evropske volitve leta 2019, pa tudi z dolgoročnega vidika	Visoki predstavnik in države članice
Ukrep 2: Visoka predstavnica bo revidirala mandata projektne skupine za strateško komuniciranje za Zahodni Balkan in projektne skupine Jug, da bosta lahko učinkovito obravnavali dezinformacije v teh regijah.	Da – revidirati mandat	Brez roka	Visoki predstavnik
Ukrep 3: Komisija in visoka predstavnica bosta v sodelovanju z državami članicami do marca 2019 vzpostavili sistem hitrega opozarjanja za obravnavanje dezinformacijskih kampanj, pri čemer bosta tesno sodelovali z obstoječimi mrežami, Evropskim parlamentom ter Severnoatlantsko zvezo in mehanizmom skupine G7 za hitro odzivanje.	Da – vzpostaviti sistem hitrega opozarjanja	Marec 2019	Komisija in visoki predstavnik
Ukrep 4: Glede na bližajoče se evropske volitve bo Komisija v sodelovanju z Evropskim parlamentom okrepila prizadevanja na področju komuniciranja o vrednotah in politikah Unije. Države članice bi morale znatno okrepiti svoja prizadevanja na področju komuniciranja o vrednotah in politikah Unije.	Ne – ni jasno, kaj pomeni „okrepi[t]i prizadevanja na področju komuniciranja“ – več člankov, več sporočil za javnost?	Glede na evropske volitve leta 2019	Komisija v sodelovanju z Evropskim parlamentom in državami članicami
Ukrep 5: Komisija in visoka predstavnica bosta v sodelovanju z državami članicami okrepili strateško komuniciranje v sosedstvu Unije.	Ne – ni jasno, kako bi bilo mogoče strateško komuniciranje okrepiti	Brez roka	Komisija in visoki predstavnik v sodelovanju z državami članicami
Ukrep 6: Komisija bo zagotovila tesno in stalno spremljanje izvajanja kodeksa ravnanja. Komisija si bo po potrebi in zlasti pred evropskimi volitvami prizadevala za hitro in učinkovito izvajanje kodeksa. Ob koncu začetnega 12-mesečnega obdobja izvajanja kodeksa bo pripravila celovito oceno. Če se bo izkazalo, da izvajanje in učinek kodeksa ravnanja nista zadovoljiva, lahko predlaga nadaljnje ukrepe, med drugim regulativne.	Da – Komisija mora zagotoviti spremljanje in pripraviti celovito oceno	Po potrebi in zlasti pred evropskimi volitvami leta 2019. Komisija bo ob koncu začetnega 12-mesečnega obdobja izvajanja kodeksa pripravila celovito oceno.	Komisija
Ukrep 7: Komisija in visoka predstavnica bosta glede evropskih volitev leta 2019, pa tudi dolgoročno v sodelovanju z državami članicami organizirali kampanje za javnost ter usposabljanja za medije in oblikovalce javnega mnenja v Uniji in njenem sosedstvu, da bi se povečala ozaveščenost o negativnih učinkih dezinformacij. Nadaljevala se bodo prizadevanja za podporo dela neodvisnih medijev in kakovostnega novinarstva ter raziskave o dezinformacijah, da bi lahko pripravili celovit odziv na ta pojav.	Delno – Komisija mora organizirati kampanje in usposabljanja, vendar ni jasno, s kakšnimi prizadevanji naj podpira medije in raziskave.	Zlasti glede na evropske volitve leta 2019, pa tudi dolgoročno	Komisija in visoki predstavnik v sodelovanju z državami članicami
Ukrep 8: Države članice bi morale v sodelovanju s Komisijo podpirati oblikovanje skupin večdisciplinarnih neodvisnih preverjalcev dejstev in raziskovalcev s posebnim poznavanjem lokalnih informacijskih okolij, ki bi lahko odkrivala in razkrivale dezinformacijske kampanje v različnih družbenih omrežjih in digitalnih medijih.	Ne – ni jasno, kako naj države članice podprejo oblikovanje skupin preverjalcev dejstev in raziskovalcev.	Brez roka	Evropska komisija in države članice
Ukrep 9: V okviru tedna medijske pismenosti, ki bo potekal marca 2019, bo Komisija v sodelovanju z državami članicami podprla čezmejno sodelovanje med strokovnjaki za medijsko pismenost in uvedbo praktičnih orodij za spodbujanje medijske pismenosti v javnosti. Poleg tega bi morale države članice hitro izvesti določbe Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, ki obravnavajo medijsko pismenost.	Ne – ni jasno, kako naj Komisija v enem tednu podpre čezmejno sodelovanje med strokovnjaki za medijsko pismenost. Z akcijskim načrtom se zgolj spodbuja izvajanje direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah. Akcijski načrt ni pravni akt, zato ga ni mogoče uporabiti za uveljavljanje rokov iz direktive (konec leta 2022).	Marec 2019	Evropska komisija in države članice
Ukrep 10: V zvezi z bližajočimi se evropskimi volitvami leta 2019 bi morale države članice zagotoviti učinkovito ukrepanje na podlagi volilnega svežnja, zlasti priporočila. Komisija bo natančno spremljala, kako se sveženj izvaja, ter po potrebi zagotovila ustrezno podporo in svetovanje.	Ne – ni jasno, kako bi bilo treba spremljati volilni sveženj – z vrednotenjem, pravnimi spremembami?	Glede na evropske volitve leta 2019	Evropska komisija in države članice

Da
Ne
Delno

Vir: Evropsko računsko sodišče

Priloga V – Kodeks ravnanja v zvezi z dezinformacijami

Kodeks ravnanja v zvezi z dezinformacijami je sklop zavez za boj proti dezinformacijam, o katerem so se prostovoljno dogovorili predstavniki spletnih platform, vodilnih družbenih omrežij, oglaševalcev in oglaševalske industrije. Spodbujala in omogočala ga je Evropska komisija, v okviru njega pa so se veliki panožni akterji prvič odločili, da bodo skupaj ukrepali proti širjenju dezinformacij na spletu.

Med prvotnimi podpisniki oktobra 2018 so bili Facebook, Google, Twitter in Mozilla ter več oglaševalcev in organov oglaševalskega sektorja. Maja 2019 je kodeks ravnanja podpisal še Microsoft, junija 2020 pa TikTok. Sedaj je podpisnikov 16.

Kodeks ravnanja vključuje vrsto zavez v okviru petih stebrov:

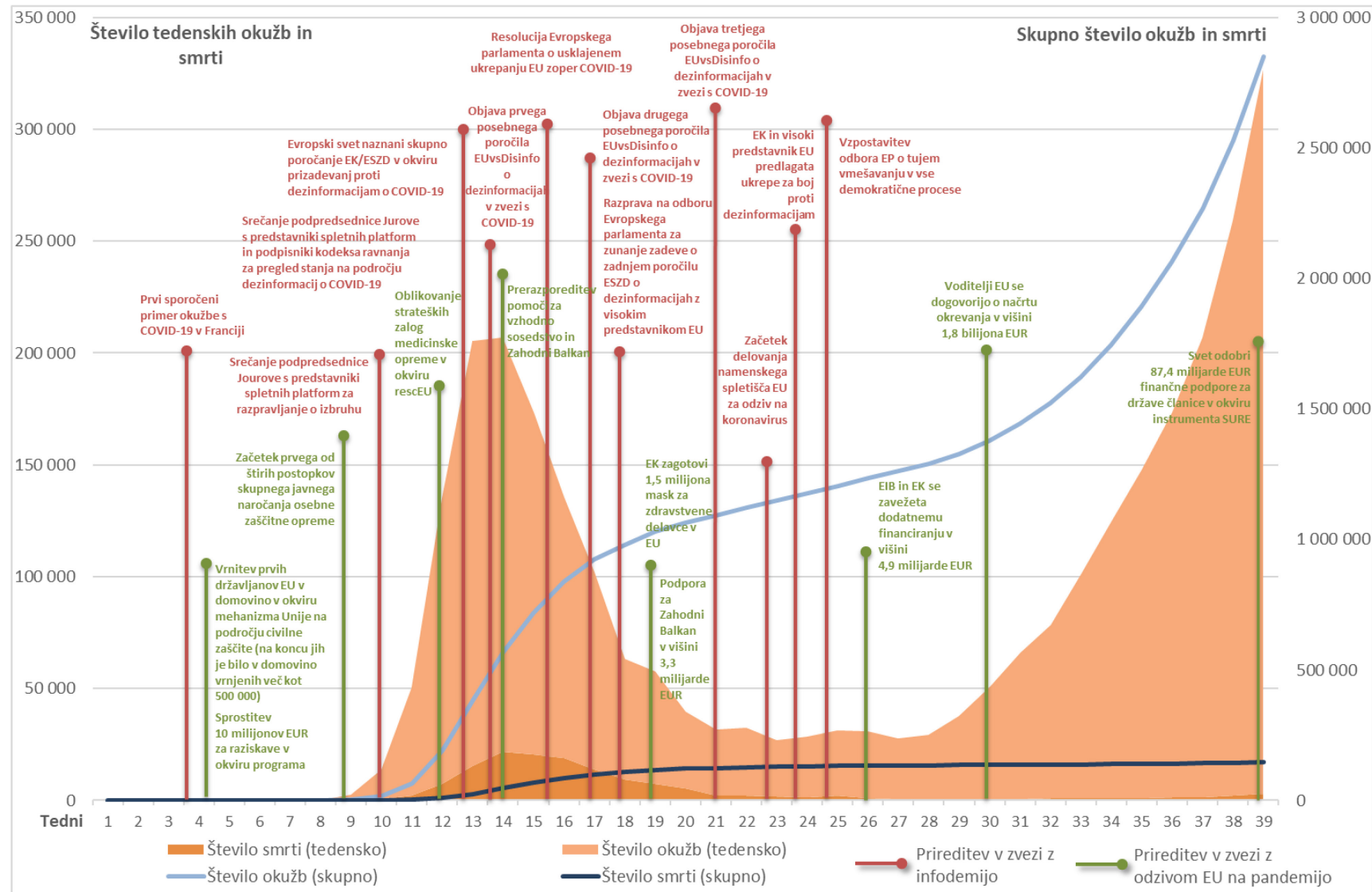
- nadzor nad prikazovanjem oglasov,
- politično in tematsko oglaševanje,
- celovitost storitev,
- ozaveščanje potrošnikov,
- ozaveščanje raziskovalne skupnosti.

Kodeks ravnanja vključuje tudi prilogo, v kateri so opredeljene najboljše prakse, ki naj bi jih podpisniki uporabljali za izvajanje zavez iz kodeksa. Podpisniki so pripravili individualne časovne načrte za izvajanje kodeksa ravnanja.

Ker je izvajanje zavez iz kodeksa ravnanja prostovoljno, za njihovo neizpolnjevanje ni kazni. Zato je pomembno spremljati napredek podpisnikov pri izvajanju njihovih zavez. Evropska komisija je med januarjem in majem 2019 preverjala, kako Facebook, Google in Twitter izvajajo te zaveze, zlasti v zvezi s celovitostjo evropskih volitev. Omenjene platforme so mesečno poročale o ukrepih, ki so jih sprejele v zvezi z nadzorom nad prikazovanjem oglasov, transparentnostjo političnega in tematskega oglaševanja ter lažnimi računi in zlonamerno uporabo botov. Poleg tega je Komisija na podlagi kodeksa ravnanja zaprosila, naj podpisniki predložijo pet sklopov poročil o ukrepih, ki so jih med pandemijo COVID-19 sprejeli za boj proti dezinformacijam.

Ta poročila so z oceno Komisije na voljo na njenem spletišču.

Priloga VI – Kronologija glavnih ukrepov EU, sprejetih v odziv na pandemijo COVID-19 v letu 2020 in „infodemijo“



Vir: Evropsko računsko sodišče

Kratice in okrajšave

Akcijski načrt EU: akcijski načrt EU proti dezinformacijam.

EDMO: evropska opazovalnica digitalnih medijev.

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje.

EUvsDisinfo: vodilni projekt v okviru projektne skupine East StratCom Evropske službe za zunanje delovanje, vzpostavljen leta 2015 za boljše napovedovanje in obravnavanje takratnih kampanj dezinformiranja Ruske federacije, ki vplivajo na EU, njene države članice in države v skupnem sosedstvu, ter za odzivanje na te kampanje.

SOMA: socialni observatorij za analizo dezinformacij in družbenih medijev.

StratCom: strateško komuniciranje.

Glosar

Algoritmi: proces ali sklop pravil, ki ga računalnik uporablja pri izračunih ali drugih operacijah za reševanje problemov.

Bot: avtomatizirana programska aplikacija, ki je programirana za opravljanje določenih nalog.

Dezinformacije: napačne ali zavajajoče informacije, ki se sporočajo z namenom prevare.

Infodemija: prekomerna količina informacij – od katerih so nekatere točne in nekatere ne – ki jo je mogoče uporabiti za zakrivanje ali izkrivljanje dejstev.

Medijska pismenost: sposobnost dostopa do medijev in komunikacij, njihovega razumevanja ter interakcije z njimi.

Napačne informacije: napačne ali zavajajoče informacije, ki se sporočajo v dobri veri ali z namenom prevare.

Spletni trol: oseba, ki na družbenih omrežjih objavlja žaljiva, pogosto opolzka sporočila.

Strateško komuniciranje: usklajeno in koherentno komuniciranje organizacije pri doseganju specifičnih ciljev.

Wiki: kolaborativno spletišče, na katerem lahko vsak uporabnik dodaja in ureja vsebino.

**ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE IN EVROPSKE SLUŽBE ZA ZUNANJE DELOVANJE
NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA:
„DEZINFORMACIJE, KI VPLIVAJO NA EU: SE OBRAVNAVAJO, VENDAR PROBLEM
ŠE NI REŠEN“**

POVZETEK

I. Evropska unija (EU) je dezinformacije in tuje vmešavanje prepoznala kot pomemben izziv za demokracijo in družbo tako na ravni EU kot tudi na svetovni ravni. Od leta 2015 povečuje svoja prizadevanja za obravnavo teh pojavov – v ta namen so bili izdani različni dokumenti politike, vključno z akcijskim načrtom proti dezinformacijam iz leta 2018 (v nadaljnjem besedilu: akcijski načrt iz leta 2018). EU še naprej ocenjuje nenehno spreminjajoče se grožnje na tem področju, njen cilj pa je podpreti partnerske države po svetu pri njihovem obvladovanju.

EU namerava prilagoditi svoj pristop k temu razvoju dogodkov, da bi zagotovila skladen, celovit in učinkovit okvir za boj proti dezinformacijam in tujemu vmešavanju ob polnem spoštovanju temeljnih pravic in svoboščin.

III. Akcijski načrt iz leta 2018 je skupaj z drugimi dokumenti politike še vedno eden glavnih stebrov politike EU za boj proti dezinformacijam. Od sprejetja pa vse do danes velja za edinstven dokument, ki obravnava dezinformacije z različnih zornih kotov in opredeljuje ključna področja ukrepanja. Omogoča takojšen kratkoročni odziv na dezinformacijske kampanje in dolgoročne naložbe v krepitev družbene odpornosti.

Gre za obsežen dokument, ki se osredotoča izključno na dezinformacije in tako poudarja pomen, ki ga EU pripisuje temu izzivu. V akcijskem načrtu je poudarjen tudi cilj EU, da v sodelovanju z vsemi deležniki, tudi tistimi iz civilne družbe in zasebne industrije, razvije pristop, ki vključuje celotno družbo. Poudarjen je tudi pomen mednarodnega sodelovanja, ki je podlaga za okrepljeno sodelovanje s ključnimi partnerji, kot sta NATO in skupina G7.

IV. Na podlagi akcijskega načrta iz leta 2018 in ukrepov, sprejetih za njegovo izvajanje, sta Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) izdali dokumente politike, kot sta skupno sporočilo o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020 (JOIN(2020) 8 final) in akcijski načrt za evropsko demokracijo. Ta dokumenta temeljita na dosežkih, ki izhajajo iz akcijskega načrta iz leta 2018, in ponovno poudarjata številne njegove točke. Čeprav ta dokumenta nista uradna posodobitev akcijskega načrta iz leta 2018, se štejeta za njegovo nadgradnjo. Akcijski načrt za evropsko demokracijo določa ukrepe za spodbujanje svobodnih in poštenih volitev, krepitev svobode medijev in boj proti dezinformacijam. Pri tem upošteva akcijski načrt iz leta 2018 in skupno sporočilo o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020. V akcijskem načrtu za evropsko demokracijo so ponovno poudarjeni številni pozivi iz akcijskega načrta iz leta 2018, vključno s sodelovanjem z mednarodnimi partnerji ter potrebo po nadaljnjem izboljšanju analitičnih zmogljivosti na evropski in nacionalni ravni. Upoštevan je tudi napredek, ki je bil do zdaj dosežen na podlagi akcijskega načrta iz leta 2018, zato bi ga bilo treba obravnavati kot razširitev okvira politike, predvidenega v akcijskem načrtu iz leta 2018. Akcijski načrt za evropsko demokracijo in skupno sporočilo o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020 sta bila sprejeta po zaključku revizije in zato vanjo nista bila zajeta.

V. ESZD meni, da neobstoj krovnega, enotnega mandata Sveta ni oviral razvoja ali delovanja oddelka za strateško komuniciranje in njegovih projektih skupin, vključno s prilagajanjem na nova in porajajoča se vprašanja. Vsak nov okrepljen mandat bi moral izražati enako raven politične podpore, kot je bila prvotno izražena v mandatu Evropskega sveta iz leta 2015.

VI. ESZD poudarja edinstvenost projekta EUvsDisinfo, ki je bil vzpostavljen za neposredno izvajanje mandata iz leta 2015, dodeljenega s strani Evropskega sveta. Projekt EUvsDisinfo je za ESZD in

institucije EU kot celoto zelo koristen za ozaveščanje o nenehno razvijajoči se nevarnosti dezinformacijskih kampanj. Ker se izziv dezinformacij in s tem povezane grožnje razvijajo, je povsem naravno, da se uporabljeni pristop redno ponovno prouči.

Po mnenju ESZD je bila vzpostavitev sistema hitrega opozarjanja pomemben element pri razvoju njene strategije za boj proti dezinformacijam. Sistem hitrega opozarjanja je namreč edini forum v institucionalni ureditvi EU, v okviru katerega strokovnjaki za dezinformacije iz institucij EU in držav članic sodelujejo pri reševanju vprašanj, povezanih z dezinformacijami. ESZD pozdravlja aktivno sodelovanje številnih držav članic, druge pa poziva, naj okrepijo svoje delovanje.

VII. Ocena Kodeksa ravnanja v zvezi z dezinformacijami, objavljenega septembra 2020 (v nadaljnjem besedilu: kodeks ravnanja), je potrdila, da ga je treba na več področjih še izboljšati. Ugotovitve ocene so podprle dve pobudi politik Komisije, sprejeti konec leta 2020 – akcijski načrt za evropsko demokracijo in akt o digitalnih storitvah –, katerih namen je med drugim okrepiti boj proti dezinformacijam z vzpostavitvijo koregulativnega okvira za preglednost in odgovornost, s čimer bi se obravnavale navedene pomanjkljivosti.

VIII. Prva faza podpiranja in opazovanja projektov medijske pismenosti na lokalni ravni prek pilotnega projekta Medijska pismenost za vse in pripravljalnega ukrepa je pokazala razdrobljenost, v kateri pa se vendarle kažejo potrebe držav članic. Komisija od takrat nadgrajuje svoj delovni program za medijsko pismenost v okviru programa Ustvarjalna Evropa, da bi ustrezne ukrepe na tem področju razširila in rezultate delila prek meja držav članic ter prek kulturnih in jezikovnih meja. Ciljno usmerjene pobude manjšega obsega in bolj usklajen vseevropski pristop so nujni in se lahko dopolnjujejo. Kljub temu Komisija meni, da določena stopnja razdrobljenosti, ki odraža raznolike pristope držav članic, sama po sebi ne bi predstavljala tveganja, hkrati pa priznava potrebo po usklajevanju in jo tudi obravnava.

Evropska opazovalnica digitalnih medijev (EDMO) je bila ustanovljena šele junija 2020 in se je hitro razvila v trenutno napredno fazo.

IX. Prva alineja – Komisija in ESZD sprejemata priporočili 1(a) in 1(d) ter delno sprejemata priporočili 1(b) in 1(c).

Druga alineja – ESZD sprejema priporočila 2(a), (b), (c) in (d).

Tretja alineja – ESZD sprejema priporočila 3(a), (b) in (c).

Četrta alineja – Komisija sprejema priporočili 4(a) in (b) ter delno sprejema priporočilo 4(c).

Peta alineja – Komisija sprejema priporočila 5(a), (b) in (c).

Šesta alineja – Komisija sprejema priporočila 6(a), (b) in (c).

UVOD

01. Komisija in ESZD poudarjata, da se izziv dezinformacij in manipulacij z informacijami še naprej hitro spreminja in razvija. Definicije in natančne opredelitve se zato pregledujejo, tudi v nedavnih dokumentih politike, kot sta skupno sporočilo o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020 in akcijski načrt za evropsko demokracijo.

UGOTOVITVE

22. Komisija je glede na volitve iz leta 2019 sprejela tudi sveženj ukrepov za podporo svobodnim in poštenim volitvam s priporočili, naslovljenimi na države članice ter nacionalne in evropske politične stranke, ki so vključevali ukrepe za obravnavanje dezinformacij¹. Komisija je v okviru izvajanja teh

¹ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/SL/C-2018-5949-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF>;
sporočeno v https://ec.europa.eu/info/files/com_2020_252_en.pdf_sl

priporočil organizirala tri srečanja posebej ustanovljene evropske mreže za volilno sodelovanje za izmenjavo dobre prakse in informacij med pristojnimi organi držav članic.

25. Čeprav formalni okvir ni bil vzpostavljen, je Komisija redno organizirala usklajevalne sestanke na ravni služb in na politični ravni, da bi zagotovila izmenjavo informacij o izvajanju akcijskega načrta iz leta 2018.

28. Mreža proti dezinformacijam je pripomogla h krepitvi zmogljivosti služb, da se odzovejo na dezinformacije, pri čemer je zagotovila orodja, pristojnosti in podporo vsem generalnim direktoratom in predstavništvom EU, ki so del te mreže. Povezala je ukrepe, ki so bili prej nepovezani, spodbudila sodelovanje ter vzpostavila zbirko pogostih mitov in dejstev, na podlagi katerih je te mite mogoče ovreči. Spodbujala je kulturo preverjanja dejstev ter odzivanja na mite in dezinformacije, s čimer je zagotovila bolj poenoten pristop k prizadevanjem EU za boj proti dezinformacijam. Prav tako se je s številnimi dejavnostmi ozaveščanja povečala prepoznavnost dela EU na področju politik proti dezinformacijam.

29. Generalni direktorat za komuniciranje (GD COMM) poudarja, da njegov načrt za upravljanje za leto 2020 vključuje tri merljive kazalnike, povezane z dezinformacijami: doseg dejavnosti ozaveščanja za boj proti dezinformacijam in število obiskov spletnih mest, namenjenih boju proti dezinformacijam (poleg števila sestankov notranje mreže proti dezinformacijam).

30. V teku je celovita posodobitev zadevnih spletnih mest, pri čemer naj bi se nove različice, vključno z merjenjem njihovega delovanja, začele uporabljati do konca leta 2021.

31. Prizadevanja GD COMM za zunanje komuniciranje so bila osredotočena na napačne informacije in dezinformacije o COVID-19 in cepivih, in sicer prek namenskih spletnih strani. Sklenjeno je bilo, da bo načrtovano osrednje spletno vozlišče za dezinformacije preoblikovano v notranje orodje, pri čemer se bo prenovilo obstoječe spletno mesto WIKI.

40. Akcijski načrt iz leta 2018 ni program financiranja. Zato so sredstva, dodeljena za njegovo izvajanje, odvisna od odločitev, sprejetih v drugem okviru (npr. delovnem programu programov financiranja, kot je Obzorje 2020). Skupnega proračuna ni mogoče določiti vnaprej.

41. Akcijski načrt iz leta 2018 je še naprej eden temeljnih vodilnih dokumentov, ki usmerjajo odziv EU na dezinformacije, in vse od sprejetja ostaja enako pomemben. Vendar pa se poleg grožnje razvija tudi pristop EU k obravnavanju dezinformacij, kar pa ne pomeni, da štirje stebri, opredeljeni v akcijskem načrtu iz leta 2018, niso več pomembni. Nasprotno, EU je na podlagi akcijskega načrta iz leta 2018 in ukrepov, sprejetih za njegovo izvajanje, izdala dokumente politike, kot sta skupno sporočilo o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020 in akcijski načrt za evropsko demokracijo. Ta dokumenta temeljita na dosežkih, ki izhajajo iz akcijskega načrta iz leta 2018, in ponovno poudarjata številne njegove točke. Čeprav ta dokumenta nista uradna posodobitev akcijskega načrta iz leta 2018, se štejeta za njegovo nadgradnjo. To se zlasti nanaša na njegovo logiko dolgoročne krepitve družbene odpornosti in zaščite demokracij z boljšim razumevanjem in opredeljevanjem grožnje ter s sprejemanjem ukrepov za krepitev zmogljivosti spremljanja, analiziranja in razkrivanja dezinformacij.

42. Komisija pripominja, da se v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, aktu o digitalnih storitvah in akcijskem načrtu za medijski in avdiovizualni sektor dejansko predlaga prevzem več ukrepov in nadgrajujejo različne točke iz akcijskega načrta iz leta 2018. Te pobude se dopolnjujejo in bodo dobro usklajene, s čimer se bo zmanjšalo tveganje neučinkovitosti pri odpravljanju nekaterih slabosti akcijskega načrta iz leta 2018, ugotovljenih v tej reviziji.

48. ESZD meni, da oddelek za strateško komuniciranje in njegove projektne skupine pri svojih dejavnostih spremljanja upoštevajo pristop, ki temelji na tveganju, ter se osredotočajo na tiste akterje in vprašanja, ki so najbolj pereči. ESZD upošteva tudi hitro spreminjajočo in razvijajočo se naravo groženj ter namerava redno pregledovati in ustrezno prilagajati svoje procese in delo celotne skupine.

Poudarja tudi, da so lahko akterji groženj državni ali nedržavni akterji. ESZD si nenehno prizadeva, da ekipo in osredotočenost prilagaja spreminjajoči se naravi groženj.

49. ESZD sicer meni, da so sedanji mandati, ki so jih podelili Evropski svet in druge sestave Sveta, do zdaj zagotavljali dobro podlago za tekoče delovanje oddelka StratCom in njegovih projektnih skupin, vendar bi lahko bil koristen posodobljen okrepljen mandat, ki bi upošteval spremenjeno naravo groženj. Vsak tak okrepljen mandat bi moral biti podeljen na ravni Evropskega sveta, v skladu z mandatom iz leta 2015.

51. ESZD poudarja, da je v okviru proračuna za leto 2021 oddelek za strateško komuniciranje ESZD prejel jasno dodelitev sredstev v različnih proračunskih vrsticah, s čimer se je skoraj podvojil njegov proračun za poslovanje.

54. ESZD poudarja, da je oddelek za strateško komuniciranje v preteklih dodelitvah v letih 2019, 2020 in 2021 dobil skupno 52 novih delovnih mest, vključno s 27 lokalnimi uslužbenci v delegacijah, kar bo ESZD omogočilo, da izpolni cilj iz akcijskega načrta.

55. Skupni odgovor ESZD na odstavka 55 in 56.

ESZD želi poudariti ključni pomen zaposlovanja strokovnega in specializiranega kadra za svoje delo, povezano z dezinformacijami. Pogodbeni uslužbenci in napoteni nacionalni strokovnjaki imajo kljub svojemu splošno omejenemu mandatu pomembno vlogo pri tekočih operacijah, na primer na področju analize podatkov, pa tudi pri regionalnem ali jezikovnem znanju.

58. Dejavnosti skupine za podatke se še naprej nadgrajujejo. Namenjene so celotnemu oddelku in vsem delovnim področjem ter se prilagajajo kakršnim koli spremembam v naravi dezinformacij. Skupina za podatke uporablja celovit pristop za podporo celotnemu oddelku, hkrati pa prispeva k sodelovanju z mednarodnimi partnerji, kot sta skupina G7 in NATO. Delo skupine za podatke vključuje tudi nenehno nadgradnjo metodološkega in konceptualnega okvira podatkovnega dela oddelka.

60. ESZD si prizadeva še izboljšati ocenjevanje vseh vidikov svojega delovanja. Vendar pa v zvezi z vplivom dejavnosti boja proti dezinformacijam ni uveljavljene metodologije za merjenje vpliva dezinformacij in ukrepov, sprejetih za njihovo obravnavanje. V tem se kažejo izzivi, s katerimi se srečuje celotna skupnost, ki deluje na področju boja proti dezinformacijam in tujemu vmešavanju.

64. ESZD meni, da je projekt EUvsDisinfo dobro uveljavljena blagovna znamka, ki je jasno osnovana na vlogi in dejavnostih ESZD. Osredotočenost na ruske dezinformacije temelji na zelo specifičnem mandatu Evropskega sveta iz leta 2015. ESZD nenehno prilagaja in širi obseg in pristop teh orodij.

67. ESZD meni, da je bila ustanovitev sistema hitrega opozarjanja pomemben pozitiven razvoj, ki je prispeval k zmogljivosti EU za obravnavanje dezinformacij in manipulacij z informacijami.

69. ESZD meni, da je sistem hitrega opozarjanja znatno prispeval k boljšemu usklajevanju med državami članicami in evropskimi institucijami, saj je olajšal izmenjavo informacij, boljše spremljanje razmer in praktično sodelovanje na področju komunikacijskih dejavnosti.

70. ESZD meni, da je sistem hitrega opozarjanja vzpostavljen kot podporna struktura za države članice EU in evropske institucije. V tem okviru se je izkazal za zelo koristnega. Načela delovanja in poteki dela so bili dogovorjeni skupaj, redni sestanki s kontaktnimi točkami ter dvostranske izmenjave s člani sistema hitrega opozarjanja in ESZD pa zagotavljajo splošno razumevanje logike sistema hitrega opozarjanja. Člani se tudi redno posvetujejo o svojih stališčih glede možnih nadgradenj in izboljšav sistema hitrega opozarjanja.

74. Skupni odgovor ESZD na odstavka 74 in 75.

ESZD se strinja, da bi lahko stopnjo aktivnosti na platformi sistema hitrega opozarjanja povečale zlasti države članice, ki so bile v preteklosti manj aktivne, in da je še veliko neizkoriščenega

potenciala. Nihanja aktivnosti je mogoče pojasniti s pomembnostjo posameznih dogodkov, kot so volitve.

76. ESZD poudarja, da namen ni bil formalizirati sodelovanje med sistemom hitrega opozarjanja in platformami družbenih medijev. Ne glede na določbe kodeksa ravnanja se je neformalno sodelovanje med sistemom hitrega opozarjanja in platformami po potrebi nadaljevalo.

84. Na podlagi ocene kodeksa ravnanja je bil v okviru akcijskega načrta za evropsko demokracijo vzpostavljen postopek za revizijo in okrepitev kodeksa. Komisija bo izdala smernice in sklicala podpisnike, da ga okrepijo v skladu s smernicami. V akcijskem načrtu za evropsko demokracijo je napovedana tudi vzpostavitev trdnega in trajnega okvira za spremljanje kodeksa. Poleg tega je v aktu o digitalnih storitvah predlagan horizontalni okvir za regulativni nadzor, odgovornost in preglednost spletnih platform. Ko bo akt o digitalnih storitvah sprejet, bo vzpostavil koregulativni varovalni mehanizem za ukrepe, ki bodo vključeni v prenovljeni in okrepljeni kodeks ravnanja glede dezinformacij. S tem bosta omogočena boljše spremljanje in odgovornost, če in ko bo sprejet predlog akta o digitalnih storitvah.

86. V zvezi z neobstojem splošnih ključnih kazalnikov uspešnosti za vse podpisnike Komisija opozarja, da je težko določiti ključne kazalnike uspešnosti, s katerimi bi bilo mogoče spremljati ukrepe vseh podpisnikov kodeksa ravnanja, ob upoštevanju zelo različne narave in dejavnosti podpisnikov ter različnih ravni zavez (npr. storitve, ki jih zagotavljajo platforme družbenih medijev, se bistveno razlikujejo od storitev iskalnikov).

88. V skupnem sporočilu o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020 so bile navedene funkcije, o katerih so morale platforme poročati v svojih mesečnih poročilih. Komisija je platforme pozvala, naj sprejmejo ukrepe za uskladitev poročanja, podpisnikom, ki so platforme, pa je predlagala podroben seznam podatkovnih točk, pomembnih za te funkcije.

94. Evropski teden medijske pismenosti 2019 je bila obsežna in usklajena pobuda, ki je vključevala dogodke na ravni EU in na nacionalni ravni, na katerih so bili predstavljeni projekti ter potekale izmenjave o regulativnih in v prihodnost usmerjenih politikah. Pobuda je bila v skupnosti medijske pismenosti zelo cenjena.

96. Poleg programa Ustvarjalna Evropa, za katerega se bo financiranje v višini približno 14 milijonov EUR v primerjavi s financiranjem pilotnega projekta in pripravljanih ukrepov zelo povečalo, pobude za medijsko pismenost aktivno podpirajo tudi drugi programi, kot sta Erasmus+ in Evropska solidarnostna enota. Podpora se bo nadaljevala v obdobju 2021–2027.

99. Komisija poudarja, da projekti morda ne bodo prinesli „oprijemljivih rezultatov“, vendar so lahko kljub temu zelo uspešni. Projekti so namenjeni doseganju novih področij, odpiranju novih možnosti za raziskave, pilotnih in testnih konceptov, ustvarjanju novih skupnosti ter so po naravi in zasnovi eksperimentalni.

100. Projekti Obzorja 2020 se izberejo na podlagi objektivne zunanje ocene po določenih merilih in se nadzirajo z rednimi pregledi s strani objektivnih pregledovalcev. Ocenjevanje in preglede izvajajo izbrani visoko usposobljeni strokovnjaki, katerih mnenju Komisija zaupa, ob upoštevanju najugodnejše ponudbe. Komisija opozarja, da imajo glede na doseg omejena razpoložljiva sredstva ključno vlogo.

Okvir 5 – Primeri projektov, ki jih financira EU, z omejenim dosegom ali obsegom ukrepov

Eden ključnih ciljev projekta Medijska pismenost za vse je bil poleg reševanja izzivov medijske pismenosti, povezanih z dezinformacijami, tudi doseči težko dostopne sektorje evropskih družb, zlasti socialno ogrožene, manjšine in ljudi na robu družbe, za katere so večšine medijske pismenosti še posebno pomembne. Projekti, ki se financirajo v okviru projekta Medijska pismenost za vse, ponujajo dragocen vpogled v to, kako produktivno sodelovati z omenjenimi skupinami.

Projekt 14 je bil časovno omejen, zato je spletno mesto od takrat odstranjeno. Pri projektu 16 so se uporabljale uveljavljene tehnike medijske pismenosti, kot so razvoj videoiger, poddaj in videoposnetkov, njegova krovna tema pa je bilo opolnomočenje z razvijanjem veščin kritičnega vrednotenja in ustvarjanjem medijskih vsebin. Projekt je zajemal tudi dejavnosti medijske pismenosti, izrecno namenjene otrokom z migrantskim ozadjem.

101. Komisija opozarja, da je na področju medijske pismenosti težko meriti učinek. V sodelovanju s skupino evropskih regulatorjev za avdiovizualne medijske storitve in strokovno skupino za medijsko pismenost je bila 26. marca 2021 uvedena projektna skupina, da bi pregledala možnosti za koristne ključne kazalnike uspešnosti, katere cilj je doseči prve rezultate do konca leta 2021.

Celovita ocena izvajanja projekta Medijska pismenost za vse (2016–2020) bo mogoča šele potem, ko bodo spomladi 2022 zaključeni vsi projekti. Kljub temu se uspešnost in učinek projektov sistematično ocenjujeta na posameznih izhodnih sestankih na ravni posameznega projekta, pa tudi na letnih usklajevalnih sestankih vseh tekočih projektov in s predstavitvami državam članicam na srečanjih strokovne skupine za medijsko pismenost. To je del postopka preverjanja učinkov projektov.

103. Komisija priznava, da socialni observatorij za analizo dezinformacij in družbenih medijev (SOMA) ni privabil veliko preverjevalcev dejstev, priznanih v okviru mednarodne mreže za preverjanje dejstev. Klub temu želi opozoriti, da je razkritih članov zdaj 55, člani mreže SOMA pa so doslej izvedli 25 preiskav o dezinformacijskih kampanjah po Evropi.

105. Komisija priznava, da se projekta SOMA in EDMO delno prekrivata. To prekrivanje med projektoma in dejstvo, da se oba projekta opirata na isto tehnološko rešitev, zagotavljata nemoten prehod skupnosti za preverjanje dejstev s projekta SOMA na projekt EDMO. Poleg tega bo projekt SOMA pridobljena nova spoznanja pred zaključkom predal projektu EDMO. Komisija pripominja, da bo tehnološka platforma, ki jo zagotavlja projekt EDMO, čeprav temelji na isti tehnologiji, v primerjavi s projektom SOMA zagotovila razširjene funkcionalnosti veliko širši mreži organizacij za preverjanje dejstev in raziskovalnih organizacij. Komisija bo projekta skrbno spremljala, da bi se izognili dvojnemu financiranju.

107. Komisija opozarja, da bo skupnost medijske pismenosti nadalje vključena v projekt EDMO prek nacionalnih vozlišč, ki bodo začela delovati poleti 2021 in bodo morala izvajati posebne naloge na področju medijske pismenosti.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

109. Akcijski načrt za evropsko demokracijo vključuje oddelek, namenjen boju proti dezinformacijam in tujemu vmešavanju. Komisija in ESZD menita, da to pomeni razvoj okvira politike, kot je predlagan v akcijskem načrtu iz leta 2018. V akcijskem načrtu za evropsko demokracijo so ponovljeni številni pozivi iz akcijskega načrta iz leta 2018, kot je močno mednarodno sodelovanje, pri čemer se med drugim sklicuje na sistem hitrega opozarjanja, ki je bil prvič predstavljen v akcijskem načrtu iz leta 2018. Prav tako poziva k več obveznostim in odgovornosti za spletne platforme, pri čemer določa naslednje korake, vključno s koregulativnim okvirom, vzpostavljenim z aktom o digitalnih storitvah, ki je nadgradnja tretjega stebra akcijskega načrta iz leta 2018. Priznava napredek pri spremljanju in analiziranju dezinformacij ter poziva k natančnejšemu okviru in metodologiji, ki bi temeljila na dosežkih po sprejetju akcijskega načrta iz leta 2018. Po mnenju Komisije in ESZD je besedilo akcijskega načrta za evropsko demokracijo neločljivo povezano s tem, da v celoti upošteva akcijski načrt iz leta 2018 in se šteje za njegovo naravno nadgradnjo.

110. Usklajevanje med vsemi službami za izvajanje akcijskega načrta iz leta 2018 je izvedel sekretariat projektne skupine za varnostno unijo, redno poročanje o doseženem napredku pa je bilo vključeno v poročila o napredku varnostne unije. Med pandemijo je usklajevanje politik na področju dezinformacij zagotavljal generalni sekretariat v okviru posebne medsektorske skupine, ki je prav tako pomagala pripraviti skupno sporočilo o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19 iz leta 2020 in njegove nadaljnje ukrepe. V okviru akcijskega načrta za evropsko demokracijo je bila

pod vodstvom generalnega sekretariata ustanovljena nova medsektorska skupina za usklajevanje delovanja služb, med drugim v zvezi z dezinformacijami. Poleg tega je v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo predvidena vzpostavitev jasnega protokola za hitro povezovanje znanja in virov v odziv na določene situacije.

Priporočilo 1 – Izboljšati usklajevanje ukrepov EU proti dezinformacijam in odgovornost zanje

Komisija in ESZD sprejemata priporočilo 1(a).

Institucije EU bodo, kot je bilo tudi napovedano v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, nadalje zagotovile, da se bo njihovo notranje usklajevanje na področju dezinformacij okrepilo z jasnim protokolom za hitro povezovanje znanja in virov v odziv na določene situacije.

Komisija in ESZD delno sprejemata priporočilo 1(b).

Komisija in ESZD po sprejetju akcijskega načrta za evropsko demokracijo v skladu s tem akcijskim načrtom spremljata izvajanje ukrepov proti dezinformacijam. Kot je bilo poudarjeno, akcijski načrt za evropsko demokracijo temelji na akcijskem načrtu iz leta 2018 in nadgrajuje številne njegove vidike. Komisija in ESZD želita tudi poudariti, da je glede na politično naravo nekaterih ukrepov težko določiti en sam sklop kazalnikov uspešnosti. Ustrezni zakonodajni predlogi bodo zagotovili ločene okvire ocenjevanja.

Komisija in ESZD delno sprejemata priporočilo 1(c).

Komisija in ESZD bosta leta 2023, eno leto pred volitvami v Evropski parlament, pregledali izvajanje akcijskega načrta za evropsko demokracijo, vključno z ureditvijo poročanja, ki jo je treba upoštevati.

Komisija in ESZD sprejemata priporočilo 1(d).

Priporočilo 2 – Izboljšati operativne ureditve oddelka StratCom in njegovih projektnih skupin

ESZD sprejema priporočilo 2(a) ter bo še naprej obveščala različne sestave Sveta in jim zagotavljala najnovejše informacije, pri čemer bo upoštevala njihova stališča pri nadaljnjem izpopolnjevanju ciljev in pristopov politike.

ESZD sprejema priporočilo 2(b) in poudarja, da naj bi bili cilji zaposlovanja, opredeljeni v akcijskem načrtu iz leta 2018, doseženi leta 2021.

ESZD sprejema priporočilo 2(c).

ESZD sprejema priporočilo 2(d).

114. ESZD poudarja edinstvenost projekta EUvsDisinfo, ki je bil vzpostavljen za neposredno izvajanje mandata iz leta 2015, dodeljenega s strani Evropskega sveta. Projekt EUvsDisinfo je za ESZD in institucije EU kot celoto zelo koristen za ozaveščanje o nenehno razvijajoči se nevarnosti dezinformacijskih kampanj. Ker se izziv dezinformacij in s tem povezane grožnje razvijajo, je povsem naravno, da se uporabljeni pristop redno ponovno prouči.

Priporočilo 3 – Okrepiti sodelovanje držav članic in spletnih platform v sistemu hitrega opozarjanja

ESZD sprejema priporočilo 3(a) in želi poudariti, da so za številne operativne vidike pristojne države članice.

ESZD sprejema priporočilo 3(b) in poudarja, da bodo že izvedene spremembe še olajšale skupne odzive.

ESZD sprejema priporočilo 3(c).

117. Komisija v zvezi z zagotavljanjem podatkov Komisiji opozarja, da je kodeks ravnanja samoregulativno orodje, ki so ga podpisniki prostovoljno sprejeli za obravnavanje dejavnosti dezinformiranja, ki se izvajajo v njihovih storitvah. Za zdaj ni pravnega okvira, ki bi podpisnike

kodeksa obvezoval, da Komisiji omogočijo dostop do naborov podatkov. To je primer omejenih pristojnosti Komisije na tem področju.

Vendar akcijski načrt za evropsko demokracijo, kot je bilo navedeno, določa naslednje korake za okrepitev kodeksa ravnanja, med drugim z izdajo smernic v pričakovanju koregulativnega varovalnega mehanizma, ki bo vzpostavljen na podlagi akta o digitalnih storitvah. V aktu o digitalnih storitvah je predlagan horizontalni okvir za regulativni nadzor, odgovornost in preglednost spletnega prostora kot odziv na nastajajoča tveganja. Akcijski načrt za evropsko demokracijo določa tudi, kako vzpostaviti trden in trajen okvir za spremljanje kodeksa ravnanja.

Še boljše spremljanje bo mogoče, kot bo sprejet predlog akta o digitalnih storitvah. Akt o digitalnih storitvah zlasti vključuje določbe za zelo velike platforme, da vzpostavijo okvire rednega spremljanja v povezavi z zadevnimi tveganji ter svoje ocene tveganja in ukrepe za zmanjšanje tveganja predložijo v neodvisno revizijo.

Priporočilo 4 – Izboljšati spremljanje in odgovornost spletnih platform

Komisija sprejema priporočilo 4(a) in pripominja, da ga je že začela izvajati v okviru akcijskega načrta za evropsko demokracijo. Komisija je problem dezinformacij obravnavala tudi v predlaganem aktu o digitalnih storitvah, s katerim naj bi se okrepile obveznosti preglednosti, odgovornosti in spremljanja.

Komisija bo v kratkem izdala smernice za odpravo pomanjkljivosti kodeksa ravnanja, ki bodo vključevale tudi ključne kazalnike uspešnosti in referenčna merila za boljše spremljanje njegove učinkovitosti. Komisija opozarja tudi na svoje sedanje omejene pristojnosti na tem področju, ki ji preprečujejo, da bi sama obravnavala vse zapletene družbene izzive, ki jih prinašajo dezinformacije.

Komisija sprejema priporočilo 4(b) in ga bo izvajala v okviru akcijskega načrta za evropsko demokracijo.

To bo vključevalo vzpostavitev trdnega okvira za periodično spremljanje kodeksa ravnanja. Kot je še navedeno v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, se bo z okrepljenim kodeksom ravnanja spremljala učinkovitost politik platform na podlagi novega metodološkega okvira, ki vključuje načela za opredelitev ključnih kazalnikov uspešnosti.

Komisija delno sprejema priporočilo 4(c). Ocenila bo možnosti za vzpostavitev postopka za potrjevanje informacij, ki jih zagotavljajo spletne platforme, ob polnem spoštovanju trenutno popolnoma samoregulativne narave kodeksa ravnanja. Hkrati pripominja, da v svojem predlogu akta o digitalnih storitvah predlaga horizontalni okvir za regulativni nadzor, odgovornost in preglednost spletnega prostora v odziv na nastajajoča tveganja, ki vključuje določbe za zelo velike platforme, da vzpostavijo okvire rednega spremljanja v zvezi z zadevnimi tveganji ter svoje ocene tveganja in ukrepe za zmanjšanje tveganja predložijo v neodvisno revizijo.

Priporočilo 5 – Sprejeti strategijo EU za medijsko pismenost, ki vključuje boj proti dezinformacijam

Komisija sprejema priporočilo 5(a) in pripominja, da se je že začelo izvajati.

Komisija sprejema priporočilo 5(b) in pripominja, da se je že začelo izvajati.

Komisija sprejema priporočilo 5(c) in pripominja, da se je že začelo izvajati.

120. Komisija priznava, da projekt SOMA ni privabil veliko preverjevalcev dejstev, priznanih v okviru mednarodne mreže za preverjanje dejstev.

Kljub temu želi opozoriti, da je razkritih članov SOMA zdaj 55, vključno s preverjevalci dejstev, člani mreže SOMA pa so doslej izvedli 25 preiskav o dezinformacijskih kampanjah po Evropi.

Komisija opozarja, da je projekt EDMO deloval šele 4–5 mesecev, ko so se revizorji že obrnili na njegovo vodstvo. Projekt EDMO je takrat imel še omejeno operativno zmogljivost za vzpostavljanje

stika z deležniki. Operativna zmogljivost projekta EDMO se močno povečuje. Potekalo je že več sestankov in raziskav z deležniki, nacionalna vozlišča projekta EDMO, ki bodo začela delovati poleti 2021, pa bodo njegov doseg še dodatno razširila. Z dodatnimi sredstvi, namenjenimi v okviru programa za digitalno Evropo, se bodo zagotovila zadostna sredstva za doseganje ciljev projekta EDMO.

Komisija opozarja, da bo skupnost medijske pismenosti nadalje vključena v EDMO prek nacionalnih vozlišč, ki bodo začela delovati poleti 2021 in bodo morala izvajati posebne naloge na področju medijske pismenosti.

Priporočilo 6 – Sprejeti ukrepe, s katerimi bo mogoče izpolniti ambiciozne cilje projekta EDMO

Komisija sprejema priporočilo 6(a). Projekt SOMA bo projektu EDMO predal sveženj novih spoznanj, pridobljenih med njegovim izvajanjem.

Komisija sprejema priporočilo 6(b) in bo projektu EDMO ob spoštovanju njegove neodvisnosti predlagala večjo zastopanost strokovnjakov za medijsko pismenost in strokovnjakov iz civilne družbe v njegovem svetovalnem odboru.

Komisija sprejema priporočilo 6(c) in pripominja, da je EDMO 9. oktobra 2020 že organiziral delavnico s skupnostjo za preverjanje dejstev in bo nadaljeval dejavnosti ozaveščanja o tej skupnosti. Poleg tega bo skupnost medijske pismenosti še naprej vključena v projekt EDMO prek nacionalnih vozlišč, ki naj bi bila ustanovljena v drugi polovici leta 2021 in bodo izvajala tudi posebne naloge s področja medijske pismenosti.

Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat III – zunanji ukrepi, varnost in pravica –, ki mu predseduje članica Evropskega računskega sodišča Bettina Jakobsen. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Baudilio Tomé Muguruza, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Daniel Costa de Magalhães in ataše v njegovem kabinetu Ignacio García de Parada, vodilni upravni uslužbenec Alejandro Ballester Gallardo, vodja naloge Emmanuel-Douglas Hellinakis ter revizorja Piotr Senator in Alexandre Tan. Jezikovno podporo je zagotovil Michael Pyper.



Baudilio Tomé
Muguruza



Daniel Costa de
Magalhães



Ignacio García de
Parada



Alejandro Ballester
Gallardo



Emmanuel-Douglas
Hellinakis



Piotr Senator



Alexandre Tan

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	4. 2. 2020
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	4. 3. 2021
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	27. 4. 2021
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	25. 5. 2021

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom *Decision of the European Court of Auditors No 6-2019* o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, se z njim razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in vam niso dani na voljo v okviru licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-5983-5	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/007	QJ-AB-21-008-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5962-0	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/795890	QJ-AB-21-008-SL-Q

Dezinformacije so resen razlog za zaskrbljenost v organizirani družbi. Z družbenimi mediji in novo tehnologijo sta se povečala njihov obseg kot tudi hitrost, s katero lahko napačne ali zavajajoče informacije dosežejo skupine, katerim so namenjene, in tiste, katerim niso. Akcijski načrt EU proti dezinformacijam je bil relevanten, ko je bil pripravljen, vendar nepopoln. Kljub izvajanju, ki v glavnem poteka v skladu z načrti, in dokazom o pozitivnem razvoju z njim niso bili doseženi vsi njegovi načrtovani rezultati. Sodišče daje priporočila za izboljšanje usklajevanja ukrepov EU proti dezinformacijam in odgovornosti zanje. V poročilu se je osredotočilo na operativne ureditve oddelka Evropske službe za zunanje delovanje, ki je zadolžen za strateško komuniciranje, in njegovih projektnih skupin. Poleg tega priporoča, naj bodo države članice bolj dejavne v sistemu hitrega opozarjanja, spremljanje in odgovornost spletnih platform pa naj se izboljša. Opozarja pa tudi, da je treba sprejeti strategijo EU za medijsko pismenost, ki bi zajemala boj proti dezinformacijam, in ukrepe, na podlagi katerih bi evropska opazovalnica digitalnih medijev lahko dosegla svoje ambiciozne cilje.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/si/Pages/ContactForm.aspx

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors