ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.12.2020 г.
COM(2020) 790 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно Плана за действие за европейската демокрация

„Европейският съюз не се отнася само до партии и политики, правила или разпоредби, пазари или валути. В крайна сметка — и преди всичко — става въпрос за хората и техните стремежи. Става въпрос за хора, които устояват заедно. За тяхната свобода, за техните ценности, просто за по-добро бъдеще.“

Председателят на Комисията Фон дер Лайен, 27 ноември 2019 г.

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Демокрацията, върховенството на закона и основните права са основите, върху които стъпва Европейският съюз. Демокрацията е основна европейска ценност, както и предпоставка за членство в ЕС. Гражданите на ЕС считат демокрацията, правата на човека и върховенството на закона за неговия най-важен актив[1].

Демокрацията позволява на гражданите да участват в оформянето на законите и на публичните политики. Тя изисква предпазни мерки, взаимен контрол и уравновесяване на правомощията, както и институции, които изпълняват своята роля и спазват правилата на плуралистичния демократичен дебат. За да бъде съдържателно участието, гражданите трябва също така да могат да формират свои собствени преценки — те следва да могат да правят гласоподавателния си избор в публично пространство, в което свободно могат да бъдат изразявани различни гледни точки и в което свободните медии, академичните среди и гражданското общество могат да играят своята роля за стимулиране на открит дебат, без злонамерена намеса, било то национална или чуждестранна. Демокрацията може да процъфтява само в среда, в която са защитени както свободата на информация, така и свободата на изразяване на мнение в съответствие с Хартата на основните права, като всички имат възможност да изразяват своите възгледи, независимо от това колко критични са те спрямо правителствата и властимащите.

Демокрацията не може да се приема за даденост — тя трябва да бъде активно поддържана и защитавана. В последно време се наблюдава възобновяване на обществената политическа ангажираност и увеличаване на избирателната активност на изборите, но както и на много места по света, демокрацията в ЕС и неговите държави членки е изправена пред предизвикателства: нарастващ екстремизъм и поляризация, както и усещане за дистанция между хората и техните избрани представители[2]. През последните години демократичните ни системи и институции стават все по-често предмет на атаки[3]. Почтеността на изборите беше застрашена, средата, в която работят журналистите и гражданското общество, се влоши, и бяха наблюдавани съгласувани усилия за разпространяване на невярна и подвеждаща информация и манипулиране на гласоподавателите, включително от страна на чуждестранни субекти. Самите свободи, които се стремим да защитаваме, като свободата на изразяване, бяха използвани в някои случаи за въвеждане в заблуждение

---

[1] Специално проучване на Евробарометър 479 относно *бъдещето на Европа* (октомври — ноември 2018 г.) За 34 % от анкетираните този аспект е по-важен от икономическата, промишлената и търговската мощ на ЕС (31 %) и стандарта на живот на гражданите му (25 %).

[2] Вж. например *Global State of Democracy 2019 Report* (2019 г.) на Международния институт за демокрация и електорална подкрепа.

[3] Политически насоки на председателя Фон дер Лайен, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_bg.pdf.

и за манипулиране. Пандемията от COVID-19 изостри тези предизвикателства: извънредните спешни мерки, предприети за справяне с тази безпрецедентна криза, свързана с общественото здраве, засегнаха политическия процес и на някои места породиха опасения, свързани с отражението им върху демокрацията[4].

Настоящият план за действие за европейската демокрация има за цел да укрепи устойчивостта на демокрациите в ЕС спрямо предизвикателствата, като се обърне внимание на областите, в които нашите системи и граждани са най-уязвими. Тази дейност трябва да се извършва на равнището на ЕС и на национално равнище при пълно зачитане на основните права и свободи, залегнали в Договорите и в Хартата на основните права, както и в националните и международните правила в областта на правата на човека.

Същевременно ЕС е загрижен не само за защитата на демокрацията в рамките на своите граници, но предвид глобалното нарастване на натиска върху демокрацията, върховенството на закона и правата на човека, той работи активно, за да защитава, вдъхновява и подкрепя демокрациите по света[5]. Предизвикателствата, свързани с упражняването на демокрацията, са глобални, и световните демокрации имат общ интерес да работят заедно за преодоляването им. На равнище ЕС това изисква съгласуван подход между вътрешните и външните действия. Начинът, по който насърчаваме и укрепваме нашите демократични основи в Съюза и в държавите членки, се отразява на степента на въздействие на външната ни дейност. С настоящия план за действие Комисията предлага отговор, съсредоточен върху индивидуалните права и свободи, прозрачността и отчетността, който би могъл също така да послужи като пример за намиране на подход към тези глобални предизвикателства пред демокрацията и като основа за изграждане на партньорство между единомислещи демокрации.

Цифровата трансформация на нашите демокрации

Цифровата революция преобрази демократичната политика. Политическите кампании вече се провеждат не само в непосредствена близост до хората, на билбордове, радиовълни и телевизионни екрани, но и онлайн. Това дава на политическите участници нови възможности да достигат до гласоподавателите. То също така предоставя нови възможности за гражданска ангажираност, като улеснява достъпа на някои групи, по-специално на младите хора, до информация и участие в обществения живот и демократичния дебат.

Въпреки това бързият растеж на онлайн кампаниите и онлайн платформите също разкри нови слабости и затрудни поддържането на почтеността на изборите, гарантирането на свободни и плуралистични медии и защитата на демократичния процес от дезинформация и други манипулации. Цифровизацията дава възможност за

---

[4] Венецианската комисия (2020 г.), Междинен доклад относно мерките, предприети в държавите — членки на ЕС, в резултат на кризата с COVID-19 и тяхното въздействие върху демокрацията, върховенството на закона и основните права (приет на 8 октомври 2020 г.).

[5] Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета *План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за периода 2020—2024 г.* (JOIN/2020/5 final, 25 март 2020 г.), в което се потвърждава отново ангажиментът на ЕС за насърчаване и защита на демокрацията в световен мащаб.

нови начини за финансиране на политически участници от страна на неконтролирани източници, кибератаките могат да бъдат насочени към критична избирателна инфраструктура, журналистите са подложени на онлайн тормоз и враждебна реч, а чрез социалните медии, включително чрез координирани кампании за дезинформация, се разпространяват фалшива информация и поляризиращи послания. Въздействието на някои от тези фактори се засилва от използването на непрозрачни алгоритми, контролирани от широко използвани комуникационни платформи.

В цялото си многообразие европейските ни демократични култури са изправени пред предизвикателства, породени от цифровата трансформация. Съществуващите предпазни мерки за гарантиране на прозрачност и равно разпределяне на ресурси и на ефирно време по време на предизборните кампании не са адаптирани към цифровата среда. Инструментите на онлайн кампаниите подобриха ефикасността чрез комбиниране на лични данни и изкуствен интелект с психологическо профилиране и сложни техники за микротаргетиране[6]. Някои от тези инструменти, като например обработването на лични данни, са уредени от правото на ЕС. Други обаче се уреждат понастоящем главно от корпоративни условия за ползване на услуги и позволяват също така заобикалянето на националната или регионалната правна уредба, тъй като внедряването им става извън обхвата на юрисдикцията на съответните избирателни органи. Загрижеността относно прозрачността и отчетността на онлайн платформите усложнява предизвикателството, свързано с прилагането на правилата. Онлайн платформите могат да извършват дейности, свързани с новинарски медии, и да действат като „пазачи на информационния вход“ за онлайн новини, като същевременно не подлежат на едни и същи национални правила и професионални стандарти.

Укрепване на демократичната устойчивост

Настоящият план за действие е насочен към институциите на ЕС, националните правителства и парламенти–, които носят основната отговорност за гарантирането на доброто функциониране на демокрацията–, както и към други национални органи, политически партии, медии и гражданско общество и онлайн платформи. При пълно зачитане на националните компетентности в него се определят подсилена политическа рамка на ЕС и конкретни мерки за:

- насърчаване на свободни и честни избори и силно демократично участие;
- подкрепа за свободните и независими медии; както и
- борба с дезинформацията.

Солидната демокрация зависи от ангажираността на гражданите и активното гражданско общество, не само по време на избори, а винаги. Ангажираните, информирани и овластени граждани са най-добрата гаранция за устойчивостта на нашите демокрации. В плана за действие се поставя силен акцент върху даването на възможности на гражданите и на гражданското общество да противодействат на заплахите[7].

---

[6] Европейска комисия, Съвместен изследователски център (2020 г.), *Технологии и демокрация: разбиране на влиянието на онлайн технологиите върху политическото поведение и процеса на вземане на решения*.

[7] Планът за действие беше изготвен въз основа на обществена консултация, която показа широко признаване на рисковете от намеса в демокрацията в ЕС и необходимостта от целенасочени действия както онлайн, така и офлайн. Докладът е на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en.

2 ЗАЩИТА НА ПОЧТЕНОСТТА НА ИЗБОРИТЕ И НАСЪРЧАВАНЕ НА ДЕМОКРАТИЧНОТО УЧАСТИЕ

Високата избирателна активност на последните избори в целия ЕС показва, че гражданите продължават да бъдат уверени в силата на избирателната урна като инструмент за изразяване на мнението им и за търсене на отговорност от техните представители. Същевременно социалните медии са един от каналите, използвани при опити за манипулиране на общественото мнение, възпиране на участието в избори и поставяне под съмнение на почтеността на изборните процеси. Документирани са и опити за външна намеса[8].

Поддържането на демокрацията изисква по-решителни действия за защита на изборните процеси, опазване на открития демократичен дебат и актуализиране на предпазните мерки в светлината на новата цифрова реалност. Демокрацията се състои в разнообразието от практики на участие, гражданска ангажираност и зачитане на демократичните стандарти и върховенството на закона, прилагани в рамките на целия изборен цикъл.

2.1 Прозрачност на политическата реклама и комуникация

Спазването на традиционните правила, свързани с политическите кампании, може да бъде особено предизвикателство в онлайн контекст. Прилагането на правилата в онлайн пространството е често пъти трудно или пък правилата се оказват неефективни, като същевременно компетентните органи може да не разполагат с правомощия или средства за справяне с онлайн дейността. **Трансграничният потенциал на онлайн дейността** предоставя възможности, но също така увеличава предизвикателството, тъй като въпросите, свързани с изборите, до голяма степен се уреждат от правила, приложими само в рамките на определена юрисдикция, или може да не са били формулирани така, че да е било взето предвид онлайн пространството без граници.

Налице е ясна необходимост от по-голяма **прозрачност на политическата реклама и комуникация**, както и на свързаните с нея търговски дейности. По-строгото прилагане и спазване на правилата на Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД)[9] е от изключително значение.

Гражданите, гражданското общество и отговорните органи трябва да могат да виждат ясно източника и целта на такива реклами. Често в онлайн средата е трудно **разпознаването на платените политически материали** и разграничаването им от

---

[8] Например, доказателствата, събрани около изборите за Европейски парламент през 2019 г., разкриха непрекъсната дезинформация от страна на руски източници с цел намеса в изборния процес (*Доклад относно изпълнението на Плана за действие за борба с дезинформацията* (JOIN (2019) 12 final, 14.6.2019 г.). По-късно в доклада от 2019 г. относно изборите за Европейски парламент (COM (2020) 252 final) се заключава, че са били налице изолирани кибератаки, жалби, свързани със защитата на данните и с други аспекти, свързани с изборите, но че не са били установени скрити, координирани широкомащабни усилия за намеса в изборите.

[9] Регламент (ЕО) № 2016/679 от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО, ОВ L 119, 4.5.2016 г.

друго политическо съдържание, не на последно място защото то често може да изглежда като „органично“ съдържание, споделяно или създадено от други потребители. Това създава правна несигурност за доставчиците на услуги и другите оператори, по-специално онлайн посредниците, политическите консултанти и свързаните с тях дружества, но също така и за политическите партии, организациите за подготовка и провеждане на кампании, кандидатите и обществеността в по-широк план[10] и засяга отчетността и надзора.

Новите техники, използвани от посредниците/доставчиците на услуги за насочване на реклами въз основа на личната информация на потребителите, позволяват политическите реклами да бъдат разширявани и адаптирани към специфичните профили на дадено лице или група, често без тяхното знание. Техниките за микротаргетиране и поведенческо профилиране могат да се основават на неправилно получени данни и да се използват неправомерно за насочване на разединяващи и поляризиращи послания. Този процес прави много по-трудно търсенето на отговорност от политиците по отношение на отправените послания и открива нов начин за опити за манипулиране на избирателите[11]. Други опасения са укриването и/или погрешното представяне на ключова информация, като произход, намерения, източници и финансиране на политически послания[12].

За да отговори на тези опасения, Комисията ще представи през 2021 г. **законодателно предложение относно прозрачността на спонсорираното политическо съдържание**. С предложението ще бъдат допълнени правилата относно онлайн рекламата в предстоящия законодателен акт за цифровите услуги, с цел да бъдат въведени специални правила достатъчно дълго време преди изборите за Европейски парламент през май 2024 г. То ще бъде насочено към спонсорите на платено съдържание и към каналите за производство/разпространение, включително онлайн платформи, рекламодатели и политически консултанти, като ще изясни съответните им отговорности и ще осигури правна сигурност. С него ще се гарантира, че съответните основни права и стандарти се спазват също толкова ефективно онлайн, колкото и офлайн. Комисията ще оцени допълнително дали е необходим целенасочен подход по време на изборните периоди.

---

[10] Много от респондентите в обществената консултация (включително от бизнеса и гражданското общество) заявиха, че липсата на прозрачност и ясни определения създава трудности и несигурност, особено когато става въпрос за разграничаване на платения политически материал от друго политическо съдържание. Респондентите подкрепят по-строги правила за оповестяване, включително прозрачност относно произхода на съдържанието (96 % от респондентите), създаване на открити и прозрачни архиви и регистри на политически реклами (91 %) и изискване политическите партии да оповестяват финансовите си средства за кампанията (82 %). 82 % подкрепиха въвеждането на критерии, с които да се изисква микротаргетирането на политическо съдържание да бъде публично оповестявано по ясен и прозрачен начин за всяка реклама.

[11] Независимо от реалното му отражение скандалът Facebook-Cambridge Analytica, при който личните данни на милиони ползватели на Фейсбук са били придобити без тяхно съгласие и са били използвани предимно за политическа реклама , е показателен пример за ясно намерение за извършване на такова манипулиране чрез използването на пропуски в нормативната уредба и чрез възползване от слаби предпазни мерки във връзка с начините, по които социалните медии защитават личните данни на своите ползватели. Той показа как анализът на данни, съчетан с техники за микротаргетиране и психологическо профилиране, може да се използва за подвеждане, потискане на избирателната активност и манипулиране на поведението при гласуване.

[12] *Доклад за изборите за Европейски парламент от 2019 г.* (COM(2020) 252 final).

С инициативата ще се определи кои участници и какъв вид спонсорирано съдържание попадат в обхвата на повишените изисквания за прозрачност. Тя ще подкрепя отчетността и ще даде възможност за мониторинг и прилагане на съответните правила, одити и достъп до нелични данни и ще улесни извършването на надлежна проверка. Комисията ще разгледа и по-нататъшното ограничаване на микротаргетирането и психологическото профилиране в политическия контекст. На онлайн посредниците, доставчиците на рекламни услуги и други участници могат да бъдат наложени пропорционално някои специфични задължения в зависимост от техния мащаб и въздействие (като етикетиране, съхраняване на информация, изисквания за оповестяване, прозрачност относно платената цена и критерии за насочване и разширяване). Допълнителни разпоредби биха могли да предвидят конкретно взаимодействие с надзорните органи и да дадат възможност за кодекси за съвместно регулиране и професионални стандарти.

Въз основа на междудисциплинарния обмен между държавите членки в рамките на Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите, създадена през 2019 г. преди изборите за Европейски парламент, с цел да се даде възможност за конкретен и практически обмен по редица теми, свързани с гарантирането на свободни и честни избори[13], предложеното законодателство ще бъде допълнено с **мерки за подкрепа и насоки** за държавите членки и други участници, като например националните политически партии и компетентни органи, като бъдат взети предвид ограниченията на компетентността на ЕС в тази област.

Действия:

- *През 2021 г. — предложение за законодателство за гарантиране на по-голяма прозрачност в областта на спонсорираното съдържание в политически контекст („политическа реклама“)*
- *Приемане на мерки за подкрепа и на насоки за политическите партии и държавите членки*

2.2 По-ясни правила за финансирането на европейските политически партии

Финансирането на европейските политически партии се урежда от правото на ЕС[14]. В доклада за изборите за Европейски парламент от 2019 г. се подчертава необходимостта от укрепване на някои от правилата, за да се предотврати външна намеса, по-специално чрез подобряване на прозрачността по отношение на източниците на финансиране за европейските политически партии, така че да се противодейства на непрякото финансиране от чуждестранни интереси чрез

[13] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

[14] Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/673 на Европейския парламент и на Съвета от 3 май 2018 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (ОВ L 114I, 4.5.2018 г., стр. 1). Регламент (ЕС, Евратом) 2019/493 от 25 март 2019 г. за изменение на Регламент № 1141/2014 по отношение на процедура за проверка във връзка с нарушения на правилата за защита на личните данни в контекста на изборите за Европейски парламент, ОВ L 85I, 27.3.2019 г., стр. 7.

национални средства или частни дарения[15]. През 2021 г. Комисията ще предложи **преразглеждане на законодателството, свързано с финансирането на европейски политически партии** с цел вземане на мерки във връзка с финансирането на европейски политически партии, идващо от източници извън ЕС, преразглеждане на изискванията за одит, укрепване на връзките между европейското финансиране и националните кампании и улесняване на прозрачността и одита. Целта е новите правила да бъдат въведени достатъчно време преди изборите за Европейски парламент през май 2024 г.

Комисията също така ще обмисли разработването на уеб базирани софтуерни инструменти за подпомагане на работата на гражданското общество в областта на политическото финансиране и финансовата прозрачност, например за откриването и разкриването на евентуални измами и нередности в публикуваните отчети на политическите партии.

Действия:

- *През 2021 г. — предложение за преразглеждане на Регламент № 1141/2014 относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации*

2.3 Засилено сътрудничество в ЕС за гарантиране на свободни и честни избори

Организирането на национални избори е от компетентността на държавите членки въз основа на международни стандарти, като някои въпроси като защитата на данните се уреждат от по-широката рамка на правото на ЕС. Изборите за Европейски парламент и избирателните права на мобилните граждани на ЕС се уреждат от специално законодателство на ЕС, докато повечето аспекти, свързани с изборния процес, все още се основават на националното избирателно право. Опитът в навечерието на изборите за Европейски парламент през 2019 г. показа как по-тясната координация и сътрудничество на национално равнище и на равнище ЕС могат да имат ключов принос в това отношение.

Комисията ще предложи също така **нов оперативен механизъм на ЕС за подкрепа на устойчиви изборни процеси**. Той ще бъде организиран и координиран чрез Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите, за да се подпомогнат разполагането на съвместни експертни екипи и обменът по въпроси като киберсигурността на изборите и компютърната криминалистика[16], в тясно сътрудничество с Групата за сътрудничество в областта на мрежовата и информационната сигурност и със системата на ЕС за бърз обмен на информация. Комисията ще продължи да улеснява засиленото сътрудничество между компетентните органи на държавите членки при справянето с конкретни предизвикателства (напр. свързани с периодите на провеждане на избори, наблюдението на избори, независимия избирателен надзор и ефективните средства за

[15] 84 % от респондентите в обществената консултация подкрепиха постигането на по-голяма прозрачност относно финансирането на европейските политически партии.

[16] Придобиването и използването на онлайн данни за целите на правосъдието (например при наблюдението и прилагането на съответните правила) изисква надзорните органи да разполагат със специализиран капацитет и подходящи правомощия.

правна защита) и обхващащи наблюдението (включително онлайн), идентифицирането на заплахите, изграждането на капацитет, функционирането на националните изборни мрежи и ангажираността с частния сектор. Ще бъдат проучени възможностите за взаимна подкрепа, включително онлайн форум, съвместно обучение, обединени ресурси и експертен опит, както и капацитет за онлайн наблюдение. Определянето на изборните процеси или на аспектите на тяхното управление като критична инфраструктура би могло да направи тези усилия по-ефективни[17]. Комисията ще организира **проява на високо равнище**, на която ще се срещнат различни органи, за да преодолеят предизвикателствата, свързани с изборните процеси, както и за да се даде възможност на гражданите да участват като гласоподаватели и кандидати в демократичния процес.

На равнище ЕС ще бъдат предприети конкретни мерки за **защита на изборните инфраструктури от кибератаки**[18]. В този контекст ще бъде актуализиран **Сборникът относно кибернетичната сигурност на изборните технологии**[19] и ще бъдат организирани допълнителни практически упражнения за проучване на риска и подготвеността въз основа на съвместната работа на Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите и Групата за сътрудничество в областта на мрежовата и информационната сигурност. Предстоящата стратегия на ЕС за киберсигурността ще предостави хоризонтална рамка, придружена от законодателни предложения за подобряване на сигурността на мрежите и информационните системи и за защитата на критичните инфраструктури.

Комисията ще се съсредоточи върху **засилването на сътрудничеството между държавите членки и съответните регулаторни органи по отношение на равното третиране и балансираното медийно отразяване по време на изборите**, като се има предвид, че традиционните медии и онлайн платформи не са обвързани с изпълнението на едни и същи задължения. Допълнителни насоки в тази област биха могли да бъдат улеснени на равнище ЕС, като се използва и експертният опит на националните медийни регулатори в Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA)[20] и на саморегулиращите се медийни органи. Тази

---

[17] Например, Регламент (ЕС) 2019/452 от 19 март 2019 г. за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза (ОВ L 79I, 21.3.2019 г., стр. 1—14) включва изборната инфраструктура като един от потенциалните елементи на критичната инфраструктура, който трябва да се вземе предвид при оценката на това дали въздействието на преките чуждестранни инвестиции има вероятност да засегне сигурността или обществения ред.

[18] Въз основа на предишни препоръки относно изборите за Европейски парламент, на Директива (ЕС) 2016/1148 от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза (ОВ L 194, 19.7.2016 г., стр. 1—30), която предстои да бъде преразгледана тази година, и на свързаните с нея препоръки (C(2018) 5949 final и C(2018) 900 final). В обществената консултация респондентите посочиха кибератаките сред основните заплахи за почтеността на изборите, по-специално поради нарастващата зависимост от интернет във връзка с обмена и достъпа до информация относно избори, политически партии и кампании. Добре доказан пример - за такива нападения са операциите „хак и изтичане на информация“, като например в случая с руските разузнавателни агенции, които получават достъп и разпространяват документи от Националния комитет на Демократическата партия по време на предизборната кампания за президентски избори през 2016 г. в САЩ.

[19] http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645.

[20] Доклад на ERGA (2018 г.); https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf.

работа ще се основава също така на експертния опит на Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите и системата на ЕС за бърз обмен на информация. Спазването на стандартите за журналистическа и редакционна почтеност е особено важно в контекста на изборите.

Комисията също така ще укрепи базата от знания и ще проучи начини за **подпомагане на гражданите и националните избирателни органи да изградят устойчивост срещу заплахите пред изборния процес**. Това може да включва проучвания, пилотни проекти, подкрепа за образованието за активно гражданство и бюра за съдействие или подобни споделени ресурси.

Информационните технологии се използват при изборите за броене на гласовете и за предаване на резултатите или (макар и рядко в ЕС) под формата на машини за електронно гласуване или електронно гласуване. Въпреки че традиционно държавите членки не са склонни да въвеждат информационни технологии в по-общ план в процеса на гласуване, пандемията от COVID-19 и необходимостта от физическо дистанциране породиха нов интерес към решенията за електронно гласуване[21]. Комисията ще изготви **сборник с практики за електронно гласуване**[22] заедно с държавите членки и в тясно сътрудничество със Съвета на Европа, който вече е издал съществени насоки в тази област, включително относно достъпността за хората с увреждания и възрастните хора.

Като се използват по най-добрия начин съществуващите структури, **сътрудничеството и обменът по въпроси, свързани с изборите**, ще бъдат засилени с държавите в непосредствено съседство с ЕС и отвъд, както и с международни организации като Съвета на Европа[23], ЮНЕСКО и Службата на ОССЕ за демократични институции и права на човека[24], за да се улесни обменът на най-добри практики и се предостави подкрепа във връзка с общи предизвикателства, като например противодействието на външната намеса и дезинформацията в контекста на изборите. Вече се работи с партньорските държави чрез подкрепа за демокрацията и мисиите на ЕС за наблюдение на избори, чийто мандат беше разширен с цел наблюдение на изборните кампании онлайн, наблюдение на социалните медии и предоставяне на препоръки в тази област. За ефективното проследяване на

---

[21] Вж. Експресно проучване на Евробарометър 431 относно *избирателните права* (2015 г.), в което се оценяват обществените опасения по отношение на рисковете, свързани с гласуването по електронен път, онлайн или по пощата. При проучването бе установено, че макар хората да разбират ползата от електронното гласуване в помощ на лицата с определени специфични нужди, те са загрижени за поверителността и надеждността на гласуването. Констатациите на специалното проучване на Евробарометър № 477 (2018 г.) относно *демокрацията и изборите*, в което се разглеждат опасенията на респондентите относно електронното гласуване, онлайн или по пощата, са сходни. През 2016 г. Европейският парламент предостави на Комисията пилотна безвъзмездна помощ за *проучване на ползите и недостатъците на дистанционното гласуване*, което включва изчерпателно проучване на националния опит с електронното- гласуване и на други инструменти за дистанционно гласуване.

[22] Този въпрос ще бъде разгледан и в *Доклада за гражданството за 2020 г.*

[23] В заключенията на Съвета относно приоритетите на ЕС за сътрудничество със Съвета на Европа за периода 2020—2022 г. от 13 юли 2020 г. демокрацията се определя като един от трите приоритетни стълба на сътрудничество.

[24] Организация за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) — Служба за демократични институции и права на човека (БДИПЧ); https://www.osce.org/odihr.

изпълнението на тези препоръки ще бъде необходимо да се консолидира капацитетът им и да се предостави конкретна техническа подкрепа на правителствата и на гражданското общество с цел изграждането на рамки на политиката, подсигуряването на инфраструктури, регулаторен капацитет и надзор, както и споделянето на опит в областта на откриването, анализирането и борбата с хибридните заплахи, в това число и дезинформацията.

Действия:

- *Създаване на нов съвместен оперативен механизъм и други мерки за подкрепа въз основа на работата на Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите с цел насърчаване на устойчиви изборни процеси и предприемане на допълнителни практически мерки за защита на изборната инфраструктура от заплахи, включително кибератаки*
- *Комисията ще организира проява на високо равнище, на която ще се срещнат различни органи в областта на изборите, за да преодолеят предизвикателствата, посочени в настоящия план*
- *Засилване на сътрудничеството за равно третиране и балансирано медийно отразяване по време на избори*
- *Изготвяне на сборник с практики за електронно гласуване*
- *Улесняване на сътрудничеството между мрежите на ЕС и партньорските държави и международните организации с цел изграждане на капацитет и обмен на най-добри практики за противодействие на заплахите за изборите и насърчаване на високи международни стандарти при използването на нови технологии*
- *Консолидиране на капацитета на мисиите на ЕС за наблюдение на избори в трети държави, за да наблюдават и оценяват онлайн изборни кампании и да предприемат последващи действия във връзка със своите препоръки*

2.4 Насърчаване на демократичната ангажираност и активното участие отвъд изборите

Усилията за подкрепа на жизнеспособно гражданско общество и за насърчаване и засилване на демократичното участие ще бъдат в основата на работата на Комисията в много области — от гражданството на ЕС, равенството и недискриминацията, младежта, образованието, културата и политиките в областта на научните изследвания до използването на фондовете на ЕС както в рамките на Съюза, така и в държавите в съседство.

В няколко държави членки бяха предприети нови стъпки в областта на демокрацията на участието и на съвещателната демокрация, чрез които хората да участват във вземането на решения и да им се предоставят правомощия по въпроси от обществен

интерес[25]. Подобряването на прозрачността и участието на гражданите в политиките и вземането на решения повишава демократичната легитимност и доверие. Инициативите в тази област са тясно свързани и допълват работата за насърчаване на правата, свързани с гражданството на Съюза, включително избирателните права и приобщаващото демократично участие, което ще бъде подробно описано в доклада на Комисията за 2020 г. за гражданството на ЕС.

Комисията ще продължи да насърчава **демокрацията на участието и съвещателната демокрация** въз основа на примери като Пакта за климата и предстоящите проекти в рамките на „Хоризонт 2020“ по линия на Европейския зелен пакт и европейските граждански инициативи[26], както и гражданското участие в оформянето на политиките и съществуващите закони на ЕС[27]. В годишния доклад на Комисията относно върховенството на закона[28] също се прави оценка на приобщаващия характер на законодателния процес и на участието на гражданското общество. Конференцията за бъдещето на Европа — общоевропейско учение в областта на демокрацията на участието и на съвещателната демокрация — има за цел да даде възможност на хората от целия ЕС да правят предложения за оформянето на бъдещите политики на ЕС. Конференцията ще бъде катализатор за нови форми на участие на обществеността на европейско, национално, регионално и местно равнище. Освен това новото поколение граждански диалози ще насърчи също така иновативни форми на гражданско участие и обсъждане, включително на транснационално равнище.

Комисията насърчава държавите членки да използват по най-добрия начин съответните структурни и инвестиционни фондове на ЕС за подкрепа и подсилване на капацитета на гражданското общество както на национално, така и на местно равнище, и за включване на организациите на гражданското общество в партньорство с различните равнища на администрация, включително чрез изграждането на **инфраструктура за съвещателна демокрация**. Това ще даде възможност за по-добро гражданско участие и обществена ангажираност в оформянето на приоритети, включително за инициативата Next Generation EU във всяка държава членка. Инструментите, разработени в подкрепа на Конференцията за бъдещето на Европа, като например нейната многоезична цифрова платформа, ще дадат възможност на гражданите и заинтересованите страни да представят предложения и да организират дебати след самата конференция.

Съвещателната демокрация ще бъде подкрепена и в рамките на „Хоризонт 2020“ и на нейния приемник — програма „Хоризонт Европа“, чрез научни изследвания, иновации и трансфер на знания за начина, по който тя функционира на практика,

---

[25] Напр., неотдавнашната гражданска конвенция по въпросите на климата *(Convention citoyenne sur le climat)* във Франция показа колко е важно да се включват и оправомощават гражданите при решаването на сложен обществен проблем, като например намаляването на въглеродните емисии. В Ирландия гражданските събрания допринесоха за вземането на информирани решения по много разединяващи социални въпроси като абортите. Други институционализирани процеси включват гражданските съвети в някои части на Австрия (Форарлберг) и Белгия (Парламент на немскоговорящата общност в Белгия (2019 г.), *Was passiert beim Bürgerdialog?*). Вж. също ОИСР (2020 г.) *Иновативно гражданско участие и нови демократични институции: улавяне на дискусионната вълна* (OECD Publishing, Париж).

[26] https://europa.eu/citizens-initiative/_bg.

[27] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say.

[28] https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_bg.

предизвикателствата, пред които е изправена, и въздействието, което може да окаже[29]. Освен това Комисията ще продължи да подкрепя научните изследвания, за да се постигне по-добро разбиране на степента на неудовлетворение на хората по отношение на демокрацията и как това може да бъде преодоляно чрез демократични иновации, включително гражданска ангажираност и инициативи за съвещателна демокрация. Новата програма „Творческа Европа“ ще предложи нови възможности на участниците в културния и творческия сектор за работа, свързана с демокрацията и гражданското участие. Комисията също така ще продължи да насърчава и защитава свободата на творците да създават без да са застрашавани от цензура или сплашване.

Комисията също така ще гарантира **интегрирането на равенството** в действията на всички равнища с цел **насърчаване на достъпа до демократично участие**, което е също така в съответствие с принципите на европейския стълб на социалните права. Това включва приобщаване и равенство по отношение на демократичното участие, баланса между половете в политиката и вземането на решения[30], както и проактивни стъпки за противодействие на антидемократичните атаки и изказванията, подбуждащи към омраза, чиято цел е да разколебаят жените[31], ЛГБТИК лицата и малцинствените групи да бъдат политически активни. Специално внимание ще бъде отделено на младите хора в неравностойно положение, хората с малцинствен расов или етнически произход[32], хората с увреждания[33], хората или групите с по-ниска степен на цифрова грамотност и на участие в областта на цифровите технологии (напр. домакинства с ниски- доходи без лесен достъп до интернет или по-възрастни хора).

Насърчаването на активното гражданство сред **младите хора** е важна характеристика на стратегията на ЕС за младежта (2019-2027 г.)[34]. Диалогът на ЕС по въпросите на младежта ще бъде подсилен чрез дейности за участие на младежта в рамките на „Еразъм +“ и на Европейския младежки портал. Новата програма на Европейския корпус за солидарност ще предложи по-широк набор от възможности за гражданска

---

[29] Основните стратегически насоки на програмата включват създаването на „по-устойчиво, приобщаващо и демократично европейско общество“. Проектите от последните покани за представяне на предложения по „Хоризонт 2020“ ще бъдат насочени, наред с другото, към демократизиране на териториалното сближаване (експериментиране със съвещателно ангажиране на гражданите и основано на участието бюджетиране в регионалните и градските политики на ЕС) и градовете като сфери на политически иновации в укрепването на съвещателната демокрация и демокрацията на участието.

[30] Стратегията за равенство между половете за периода 2020—2025 г. включва мерки за засилване на участието на жените в процеса на вземане на политически решения. В нея се подчертава, че е важно да се насърчава участието на жените като гласоподаватели и кандидати в изборите за Европейски парламент през 2024 г. Европейските политически партии, които кандидатстват за финансиране от ЕС, се насърчават да бъдат прозрачни по отношение на баланса между жените и мъжете в партиите, членуващи в европейската политическа партия.

[31] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.pdf.

[32] В Плана за действие на ЕС за борба с расизма за периода 2020 — 2025 г. (COM(2020) 565) се подчертава, че са налице пречки пред демократичното участие и представителство на групите, податливи на маргинализация, като например хората с малцинствен расов или етнически произход.

[33] В съответствие със задълженията по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, по която ЕС и всички негови държави членки са страни, и по-специално с член 29 относно участието в политическия и обществения живот.

[34] Диалогът на ЕС по въпросите на младежта достига до над 50 000 млади хора във всеки от своите 18-месечни цикли и е един от най-големите процеси на участие на гражданите в ЕС; https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en.

ангажираност, като подкрепя нуждаещите се общности в ЕС и на други места. По програмата „Права и ценности“ ще бъдат финансирани учебни програми, насърчаващи гражданското, политическото и демократичното участие на младите хора в подкрепа на усилията на организациите на гражданското общество за насърчаване и улесняване на активното участие. Във външен план програмата за развитие, образование и осведоменост допринася за активното ангажиране на младите хора за справяне с глобалните предизвикателства и повишаване на осведомеността относно универсалните ценности.

Ще бъдат положени допълнителни усилия в борбата срещу **онлайн изказванията, пораждащи омраза**, които могат да възпрат хората да изразяват своите възгледи и да участват в онлайн дискусии. През 2021 г. Комисията ще предложи инициатива за **разширяване на списъка на престъпленията в ЕС** съгласно член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, за да обхване престъпленията от омраза и изказванията, подбуждащи към омраза, включително онлайн изказвания, пораждащи омраза. Работата съгласно *Кодекса за поведение за борба с незаконните изказвания, подбуждащи към омраза*[35], също ще продължи. Тези усилия ще допринесат и за повишаване на безопасността на журналистите (вж. раздел 3.1). Справянето с незаконното съдържание онлайн при насърчаването на свободата на изразяване е една от основните цели на законодателния акт за цифровите услуги.

Действия:

- *Насърчаване на използването на структурните фондове на ЕС за финансиране на гражданското общество и за изграждане на капацитет и институционална/административна инфраструктура за съвещателно ангажиране на гражданите и политическо участие*
- *Използване на фондовете и възможностите на ЕС в рамките на стратегията на ЕС за младежта, гражданското образование, програма „Творческа Европа“ и програмата за равенство с цел насърчаване на достъпа до демократично участие и доверие в демокрацията*
- *Борба с изказванията, подбуждащи към омраза, и насърчаване на уважението в обществения дебат чрез разширяване на списъка на престъпленията в ЕС, така че да бъдат обхванати престъпленията от омраза и изказванията, проповядващи омраза*

3 УКРЕПВАНЕ НА МЕДИЙНАТА СВОБОДА И ПЛУРАЛИЗЪМ

Медийната свобода и плурализъм са от съществено значение за нашите демокрации и са залегнали в Хартата на основните права. Свободните и плуралистични медии са от ключово значение, за да се търси отговорност от властимащите и да се помага на гражданите да вземат информирани решения. Като предоставят достоверна информация на обществеността, независимите медии играят важна роля в борбата с дезинформацията и манипулирането на демократичния дебат.

[35] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en.

Нападенията, злоупотребите със закони за клевета и други форми на сплашване и натиск, включително от страна на организираната престъпност, вредят на средата, в която работят журналистите[36]. Медийният сектор е изправен също така пред предизвикателствата, породени от цифровата трансформация, и ролята на платформите като „пазачи на информационния вход“ за разпространението на онлайн новини. Пандемията от COVID-19 изостри тези тенденции. Това доведе до големи загуби на реклама, като засегна по-специално малките и местните медии[37].

Налице са нови нарушения на свободата на медиите[38], понякога в името на борбата с дезинформацията онлайн. През 2020 г. не по-малко от 90 държави по света, включително някои от ЕС и съседните държави, наложиха ограничения на свободата на медиите заради COVID-19[39].

Налице е ясна необходимост от подобряване на онлайн и на физическата безопасност на журналистите и от предоставяне на тях и на другите участници в защитата на обществения интерес на инструменти за защита срещу злоупотреба с предявяването на съдебни искове. Подобряването на качеството на публично оповестяване на информация за това кой притежава или контролира медиите и прозрачното и справедливо разпространение на държавната реклама също могат да защитят медийния плурализъм.

Наред с настоящия план за действие за европейската демокрация, планът за действие в областта на медиите и аудио-визуалния сектор[40] ще разгледа финансовата жизнеспособност на медийния сектор, ще помогне на медийната индустрия да се възстанови и да се възползва напълно от възможността, предоставена от цифровата трансформация, и да продължи да подкрепя медийния плурализъм. Тези планове представляват всеобхватен подход за медийния сектор и надграждат върху работата, извършена от Европейския парламент и Съвета[41]. Европейският план за действие в областта на правата на човека и демокрацията също така предоставя конкретни насоки за външни действия в подкрепа на свободните и плуралистични медии по света, особено в подкрепа на безопасността и защитата на журналистите.

3.1 Безопасност на журналистите

Докладът относно върховенството на закона от 2020 г.[42] показа, че физическите и онлайн заплахи и нападения срещу журналисти се увеличават в няколко държави членки. Кампаниите за оклеветяване са често срещано явление и като цяло сплашването и политически мотивираната намеса се превърнаха в обичайна практика.

---

[36] Европейски университетски институт, (2020 г.) *Доклад за мониторинг на медийния плурализъм*. Мониторингът на медийния плурализъм, съфинансиран от ЕС, предоставя цялостна оценка на медийния плурализъм в цяла Европа: https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/.

[37] При публикуването на новини приходите от реклама са намалели между 30 % и 80 %, а в телевизията — с 20 %, по време на общите ограничителни мерки през второто тримесечие на 2020 г.; вж. COM(2020) 784.

[38] https://ipi.media/wpfd-2020-covid-19-accelerating-a-global-decline-in-media-freedom/.

[39] https://rsf.org/en/news/nearly-half-un-member-countries-have-obstructed-coronavirus-coverage.

[40] COM(2020) 784.

[41] По-специално, неотдавнашният доклад на Европейския парламент относно укрепването на свободата на медиите и заключенията на Съвета относно гарантирането на свободна и плуралистична медийна система.

[42] COM(2020) 580 final.

През последните години Европа стана свидетел на брутални нападения срещу свободни медии с убийствата на журналисти, по-специално на Дафне Каруана Галиция в Малта, Ян Кусиак и неговата годеница Мартина Кушнирова в Словакия. Един от общите признаци на тези убийства е, че те са били предшествани от физически и правни заплахи за жертвите. Все по-голям брой журналисти са обект на заплахи, все по-често чрез онлайн средства. Журналистите са обект на тормоз, изказвания, подбуждащи към омраза, и кампании за оклеветяване, понякога дори инициирани от политически участници в Европа и извън нея[43]. Жените журналисти са заплашвани най-често. В доклада относно върховенството на закона от 2020 г. се отбелязва, че този натиск има „възпиращ ефект“ върху журналистите. Това може да доведе до автоцензура и да свие пространството за обществен дебат по важни въпроси.

През април 2016 г., признавайки вредите, които заплахите за журналистите нанасят върху функционирането на демократичното общество, Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие препоръка относно защитата на журналистиката и безопасността на журналистите и другите работещи в медиите[44]. Съветът на Европа създаде и специална платформа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите[45] с цел наблюдение на сигналите. Публичните органи са длъжни да защитават свободата на изразяване на мнение и безопасността на журналистите, като осигуряват благоприятна правна среда, приемат сериозно криминалните заплахи срещу журналисти и решително преследват нападенията. Безопасността на журналистите обаче продължи да се влошава, като платформата регистрира все по-голям брой сигнали[46], а препоръката трябва да се прилага по-добре[47].

Въпреки че ситуацията е тревожна, в няколко държави членки са разработени редица **добри практики**[48]. Те включват трансгранични инициативи, например Кодекс за полицията и свободата на печата (Press Freedom Police Codex) — инициатива,

---

[43] Вж. Европейски университетски институт, (2020 г.) *Доклад за мониторинг на медийния плурализъм*. Мониторингът на медийния плурализъм, съфинансиран от ЕС, предоставя цялостна оценка на медийния плурализъм в цяла Европа: https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/.

[44] CM/Rec(2016) 4. Това беше придружено от насоки относно превенцията, защитата, наказателното преследване и насърчаването на информацията, образованието и повишаването на осведомеността с цел повишаване на безопасността на журналистите.

[45] Платформата улеснява събирането, обработката и разпространението на информация относно сериозни опасения във връзка със свободата на медиите и безопасността на журналистите в държавите — членки на Съвета на Европа, както е гарантирано в член 10 от Европейската конвенция за правата на човека. Тя има за цел да подобри защитата на журналистите, да се предприемат действия във връзка със заплахите и насилието срещу медийни специалисти, и да се подобри капацитетът на Съвета на Европа за ранно предупреждение и реагиране.

[46] През периода 2015—2019 г. платформата е регистрирала общо 652 сигнала, 78 % от които остават нерешени. Само между март и юни 2020 г. в цяла Европа са регистрирани общо 126 сигнала. Вж. Съвет на Европа (2020 г.), *Годишен доклад на партньорските организации до платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите.*

[47] https://rm.coe.int/safety-implementation-guide-en-16-june-2020/16809ebc7c.

[48] Документирано в доклада относно върховенството на закона от 2020 г. Например, в Белгия фламандското сдружение на журналистите създаде специална гореща линия за подаване на сигнали за агресия срещу журналисти. В Италия беше създаден координационен център, който да се занимава с действията, предприети срещу журналисти. В Нидерландия прокуратурата, полицията, Обществото на главните редактори и Сдружението на журналистите сключиха протокола *PersVeilig*, целящ намаляване на заплахите, насилието и агресията срещу журналисти. Швеция създаде национални звена за контакт и отпусна ресурси за подкрепа на журналистите и за по-добро разследване на престъпленията от омраза.

разработена от организации за свобода на медиите с цел насърчаване на диалога между полицейските сили и работещите в медиите[49]. Комисията е поела ангажимент да улесни обмена и разпространението на най-добри практики за насърчаване на по-безопасно пространство за журналистите в целия ЕС.

Комисията ще организира **структуриран диалог** с участието на държавите членки и техните медийни регулаторни органи, представители на журналистите, саморегулиращите се органи (медийни съвети и съвети по печата) и гражданското общество, като вземе предвид експертния опит на Съвета на Европа, ОССЕ и ЮНЕСКО[50]. Този диалог ще се проведе в рамките на **Европейския форум на информационните медии**, който Комисията ще създаде с цел засилване на сътрудничеството със заинтересованите страни по свързани с медиите въпроси[51]. Участието на съдебната власт, прокуратурата и правоприлагащите органи на държавите членки е от голямо значение за ефективното справяне със заплахите, пред които са изправени журналистите, и за намаляване на случаите на безнаказаност на извършителите.

През 2021 г. Комисията ще предложи **препоръка относно безопасността на журналистите**. Нейната цел е да бъдат разгледани допълнителни въпроси, свързани с безопасността, включително посочените в доклада от 2020 г. относно върховенството на закона, да се гарантира по-добро прилагане от страна на държавите членки на стандартите в препоръката на Съвета на Европа и да се обърне специално внимание на заплахите срещу жени журналисти.

Осигуряването на **стабилно финансиране**[52] също е от решаващо значение за гарантиране на подкрепа за журналистите. Например пилотният проект Media Freedom Rapid Response[53] има за цел разработване на бързи ответни мерки на нарушения на свободата на пресата и свободата на медиите, включително правна помощ и практическа подкрепа (например убежище) за нуждаещи се журналисти в държавите членки и страните кандидатки.

ЕС активно насърчава и подкрепя безопасността на журналистите в своите **външни действия** и политики[54]. Съюзът ще продължи да наблюдава и укрепва медийната среда извън ЕС, като поставя акцент върху насърчаването на плурализма на независимите медии и безопасността на журналистите и ще използва публичната дипломация в отговор на заплахи към журналистите и създаване на пречки за тяхната работа. Чрез механизма на ЕС за защита на правозащитниците (Protect Defenders) всяка година се предоставя финансова и правна подкрепа и преместване на стотици журналисти[55]. Тази работа ще продължи, както и правната подкрепа за журналисти и медии, чрез тематични и двустранни програми, по-специално в случаи на съдебен тормоз и злоупотреба със законите в областта на киберсигурността.

---

[49] Кодекс за полицията и свободата на печата, Европейски център за свобода на печата и медиите (ECPMF).

[50] Организация за образование, наука и култура на ООН (ЮНЕСКО).

[51] COM(2020)784.

[52] Това са основните цели според предложената програма „Творческа Европа“ за периода 2021—2027 г., в която за пръв път са предвидени средства за насърчаване на медийния плурализъм.

[53] https://www.mfrr.eu/.

[54] В съответствие с *Насоките на ЕС в областта на правата на човека относно свободата на изразяване онлайн и офлайн от 2014 г.*; вж. *Плана за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията за 2020—2024 г.*, (JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020 г.).

[55] През 2019 г. са били пряко подкрепени 425 журналисти).

Действия:

- *Препоръка относно безопасността на журналистите през 2021 г., в която се вземат предвид новите онлайн заплахи, пред които са изправени по-специално жените журналисти*
- *Структуриран диалог в рамките на Европейския форум на информационните медии с държавите членки, заинтересованите страни и международните организации, за да се подготви и изпълни препоръката*
- *Устойчиво финансиране за проекти, които са насочени към предоставяне на правна и практическа помощ за журналистите в ЕС и другаде по света, включително обучение по безопасност и киберсигурност за журналисти, както и дипломатическа подкрепа*

3.2 Борба с неправомерното използване на стратегически съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността

Стратегическите съдебни производства, насочени срещу участието на обществеността (ССПНСУО), са особена форма на тормоз срещу журналисти и други лица, участващи в защитата на обществения интерес. Те представляват необосновани или преувеличени съдебни искове, заведени от държавни органи, бизнес корпорации или влиятелни физически лица срещу по-слаби страни, които изразяват критики или предават послания, неудобни за подалите иска, по въпроси от обществен интерес. Целта на подобни искове е да се цензурират, сплашват и заглушават критиците чрез натоварването им с разходи за правна защита, докато не се откажат от критиките или опозицията си. Въпреки че представителите на гражданското общество могат да бъдат уязвими по отношение на подобни инициативи, естеството на работата на журналистите ги прави особено уязвими[56].

Според проведено наскоро проучване[57] ССПНСУО все по-често се използват в много държави членки, и то в среда, в която враждебната дейност срещу журналисти се увеличава[58]. Въпреки че повечето подобни дела завършват с оправдателни присъди, все пак те пораждат сериозни опасения, тъй като могат да доведат до прекъсване на работата на журналистите и да се отразят на доверието в тях. Като се има предвид дисбалансът по отношение на властта и ресурсите, ССПНСУО могат да имат разрушително въздействие върху финансовите ресурси на жертвите и „възпиращ

---

[56] По принцип ССПНСУО се започват срещу отделни журналисти, активисти, защитници на правата на човека или организации на гражданското общество, които изпълняват ролята на пазители на обществения интерес. Вж. документа за политиката, подписан от 100 НПО *Да сложим край на съдебните дела, които имат за цел да затворят устата на журналистите, да защитим демокрацията и основните права* (*Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights);* https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/.

[57] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf.

[58] Платформата на Съвета на Европа извършва мониторинг на предупреждения, свързани със ССПНСУО; вж. *Не посягайте на свободата на печата: атаките срещу медиите в Европа не трябва да се превръщат в обичайна практика*, годишен доклад на организации партньори за Платформата на Съвета на Европа за насърчаване на защитата на журналистиката и безопасността на журналистите (2020 г.).

ефект“, като ги разубеждават или възпрепятстват да продължат работата си в интерес на обществото. ССПНСУО често се използват в комбинация със заплахи за физическата безопасност — към момента на убийството ѝ, срещу Дафне Каруана Галиция е имало 47 висящи съдебни дела в Малта и в чужбина.

ССПНСУО се основават на националното право, но защитата по тях може да бъде по-сложна и по-скъпа, когато делата умишлено са заведени в друга юрисдикция или когато ищците се възползват от различията в националното процесуално и международното частно право. ССПНСУО често имат трансграничен характер. Фактът, че онлайн медийното съдържание е достъпно в различни юрисдикции може да открие пътя за търсене на най-благоприятната правна система и да възпрепятства ефективния достъп до правосъдие и съдебно сътрудничество.

През 2021 г. Комисията ще представи **инициатива за защита на журналистите и гражданското общество от ССПНСУО**. За целта Комисията извършва маркиращо изследване и ще ръководи техническа целева група за събиране на коментари относно вида правна помощ или подкрепа, които могат да бъдат предоставяни на жертвите на ССПНСУО. Освен това ще бъде създадена нова експертна група, в която ще участват практикуващи юристи, журналисти, учени, членове на гражданското общество и на професионални организации, като целта ще е обединяване на експертен опит, обмен и разпространение на добри практики във връзка с **правната помощ за журналисти и други участници, въвлечени в свързани със ССПНСУО дела.** Специализираното съдебно обучение би трябвало да помогне на съдиите да откриват злоупотреби с предявяването на съдебни искове и да използват наличните инструменти, за да се справят с тях[59]. Съответните трансгранични аспекти ще бъдат разгледани в контекста на оценката до 2022 г. на регламентите „Рим II“ и „Брюксел Ia“[60].

Действия:

- *В началото на 2021 г. — създаване на експертна група по ССПНСУО*
- *В края на 2021 г. — представяне на инициатива за защита на журналистите и гражданското общество от ССПНСУО*

3.3 По-тясно сътрудничество за разработване и прилагане на професионални стандарти

Прозрачността и спазването на професионалните норми и стандарти са от съществено значение за общественото доверие в медиите. Засилващият се търговски, а понякога и политически натиск оказва негативно влияние върху независимостта на медиите и способността на журналистите да следват кодексите за поведение и стандартите за високи професионални постижения.

[59] Съобщение на Комисията „Гарантиране на справедливост в ЕС — европейска стратегия за съдебно обучение за периода 2021—2024 г.“, COM(2020) 713 final.

[60] Регламент (ЕО) № 864/2007 от 11 юли 2007 г. относно приложимото право към извъндоговорни задължения („Рим II“) (ОВ L 199, 31.7.2007 г., стр. 40–49) и Регламент (ЕС) № 1215/2012 от 12 декември 2012 г. относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 351, 20.12.2012 г., стр. 1–32).

От 2019 г. насам Комисията съфинансира пилотен проект за медийните съвети в цифровата ера[61], чиято цел е засилване на ролята на медийните органи за саморегулиране. Като следваща стъпка Комисията ще насърчава засилване на сътрудничеството между националните медийни съвети, други органи за -саморегулиране на медиите, независимите медийни регулатори и журналистическите мрежи. Целта ще бъде да се определят по-ясно предизвикателствата, пред които те са изправени, и да се разработят политически препоръки за насърчаване на журналистическите стандарти в ЕС.

Същевременно Комисията ще продължи да подкрепя инициативи за саморегулиране, насърчаващи **професионалните стандарти**[62], включително харти за редакционна независимост и обсъждания на предизвикателствата, пред които са изправени журналистите. По-конкретно ще бъде предоставена специална подкрепа под формата на безвъзмездни средства по междусекторното направление на „Творческа Европа“ за партньорства за сътрудничество между информационни медии. Това ще включва разработване на редакционни стандарти, обучение на специалисти и обмен на добри практики.

Действия:

- *Подкрепа за сътрудничеството в ЕС между националните медийни съвети, други органи за саморегулиране на медиите, независимите медийни регулатори и журналистическите мрежи, както и инициативи за насърчаване на журналистическите партньорства и стандарти*

3.4 Допълнителни мерки в подкрепа на медийния плурализъм

Прозрачността на собствеността върху медиите е от голямо значение за оценката на плурализма на медийните пазари. Съветът на Европа също подчерта значението на прозрачността за даването на възможност на обществеността да оценява информацията и мненията, разпространявани от медиите[63]. Обществената консултация относно този план за действие показа широка подкрепа за ясно определени задължения за всички медии и дружества да публикуват подробна информация за собствеността си[64].

Преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги[65] е важна стъпка към осигуряването на високи стандарти за прозрачност в европейския медиен сектор, тъй

---

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

62 Това включва разработването на структурни и процедурни показатели за надеждност от страна на медийния сектор, насърчаващи спазването на професионалните норми и етиката. Комисията например съфинансира изпълнението на Инициативата за доверие към журналистиката https://jti-rsf.org/en.

63 Препоръка CM/Rec(2018)11 на Комитета на министрите до държавите членки относно медийния плурализъм и прозрачността във връзка със собствеността върху медиите.

64 например 88 % от респондентите подкрепиха задължението за всички медии и дружества да публикуват подробна информация за собствеността си.

65 Директива (ЕС) 2018/1808 от 14 ноември 2018 г. за изменение на Директива 2010/13/ЕС за координирането на някои разпоредби, установени в закони, подзаконови и административни актове на държавите членки, отнасящи се до предоставянето на аудио-визуални медийни услуги (Директива за аудио-визуалните медийни услуги), предвид променящите се пазарни условия (ОВ L 303, 28.11.2018 г., стр. 69).

като насърчава национално законодателство, изискващо прозрачност във връзка със собствеността на доставчиците на медийни услуги[66]. Крайният срок за транспониране на директивата от страна на държавите членки беше 19 септември 2020 г., като в момента се прави оценка на транспонирането. *Докладът от 2020 г. относно върховенството на закона* показа, че въпреки че някои държави членки разполагат с добре развити системи за гарантиране на прозрачността на собствеността върху медиите, в други няма такава система или съществуват пречки пред ефективното публично разкриване на собствеността[67].

За да се подобрят разбирането и обществената достъпност на информацията за собствеността върху медиите, Комисията ще съфинансира новия **Обзор на собствеността върху медиите** — пилотен проект, в рамките на който се създава публично достъпна база данни, съдържаща съответната информация за медиите, който Комисията възнамерява да разшири евентуално с цел да бъдат обхванати всички държави членки. Въз основа на резултатите от този проект и на преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги, Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги може да разработи допълнителни насоки в тази област.

Като се имат предвид сериозните последици от пандемията от COVID-19, Комисията призовава държавите членки да **подкрепят медиите** по начин, който зачита и насърчава тяхната независимост, свобода и плурализъм[68]. Отговорността да се гарантира, че секторът на информационните медии може да продължи да предлага продукти и услуги, насърчаващи плуралистичната информация, като същевременно се конкурира на отворени и ефективни пазари, се носи основно от държавите членки. В действащите правила за държавната помощ се уточняват условията, при които държавите членки могат да предоставят държавна помощ. За да се улесни подкрепата от страна на националните органи, Съветът прикани Комисията да направи оценка на прилагането на правилата за държавна помощ по отношение на сектора на пресата. Комисията оценява необходимостта от подходящи действия[69]. Освен това Временната рамка за държавната помощ от 19 март 2020 г. се прилага и към специфичните за този сектор мерки, като например помощ за пресата, музикалния и аудио-визуалния сектори[70].

---

66 Член 5, параграф 2 от Директива (ЕС) 2018/1808.

67 За да се предостави по-добър преглед на правилата за прозрачност на медиите, ще бъде публикувана интерактивна база данни, представяща националните законодателни рамки в това отношение. Това ще бъде направено в рамките на независимо проучване относно прилагането на Директивата за аудио-визуалните медийни услуги (ДАВМУ).

68 Вж. също COM/2020/575 final и JOIN(2020) 8 final.

69 За да се улесни подкрепата за пресата и да се повишат прозрачността и предвидимостта на контрола върху държавната помощ в този сектор, Комисията създаде и редовно ще актуализира онлайн хранилище (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf), където ще се съхранява съответната информация. В регистъра за прозрачност също е на разположение актуализирана информация относно помощта, предоставена от държавите членки.

70 Предоставената по линия на Временната рамка помощ може да се кумулира с помощта съгласно регламентите за помощ *de minimis* (Регламенти (ЕС) № 1407/2013, № 1408/2013, № 717/2014 и № 360/2012 на Комисията), която е освободена от задължението за уведомяване, при условие че са спазени разпоредбите и правилата на тези регламенти. През 2020 г. имаше случаи, засягащи Дания, Италия и Люксембург.

Държавната финансова подкрепа чрез реклама от обществен интерес може да е от решаващо значение, особено за медии с -нестопанска цел, общностни медии и други форми на журналистика, които разчитат в по-малка степен на реклама. Въпреки това, без подходящи предпазни механизми за защита на независимостта на медиите **държавната реклама** може да се използва за оказване на непряк политически натиск върху тях[71]. Прозрачните правила и справедливите критерии за разпределяне на рекламите могат да допринесат за намаляване на рисковете в тази област. По-специално от полза може да бъде създаването на обществено достъпни регистри, в които се публикуват възложените поръчки и измененията към тях (подкрепени от стратегията на Комисията за обществените поръчки от 2017 г.[72]).

Комисията също така ще анализира съществуващите национални правила за **медийното многообразие и концентрацията**, за да се види дали и как те гарантират плурализъм на цифровите медийни пазари, особено в светлината на нарастващата роля на онлайн платформите. Тя ще набележи варианти за отговор на предизвикателствата в тази област и ще продължи да подкрепя медийното многообразие и с помощта на инструменти в областта на конкуренцията, правила относно свободата на установяване и преразгледаната ДАВМУ. Директивата за аудио-визуалните медийни услуги позволява на държавите членки да предприемат мерки, за да гарантират подходящо популяризиране на аудио-визуалните медийни услуги от общ интерес, за да постигнат цели като медиен плурализъм, свобода на словото и културно многообразие. [73] Комисията ще насърчава общ подход по този въпрос, както е посочено в Плана за действие за медийния и аудио-визуалния сектор.

Действия:

- *Създаване на Обзор на собствеността върху медиите и разработване на евентуални допълнителни насоки относно прозрачността във връзка със собствеността върху медиите*
- *Насърчаване на мерки за прозрачно и справедливо разпределение на държавната реклама*
- *Набелязване на варианти за по-нататъшна подкрепа за медийното многообразие и насърчаване на европейски подход за популяризиране на аудио-визуалните медийни услуги от общ интерес*

---

[71] В *доклада от 2020 г. относно върховенството на закона* се посочва, че в много държави членки няма специфични правила за разпределяне на държавните реклами, като до голяма степен информацията за критериите за разпределяне, отпуснатите суми и бенефициерите е непрозрачна. Комисията ще продължи да разглежда този въпрос в контекста на бъдещите си годишни доклади.

[72] Съобщение на Комисията *Повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа*, (COM(2017) 572 final).

[73] Член 7а и съображение 25 от преразгледаната ДАВМУ. Във връзка с тези разпоредби през 2020 г. бе създадена специална подгрупа в Групата на европейските регулатори за аудио-визуални медийни услуги (ERGA), за да се улесни постигането на общо разбиране за обхвата на нейната дейност и евентуалните подходящи мерки, които ще гарантират, че се обръща подобаващо внимание на аудио-визуалните медийни услуги от общ интерес и на видовете регулаторни подходи, които държавите членки могат да предприемат.

4 БОРБА С ДЕЗИНФОРМАЦИЯТА

Важно е да се прави разграничение между различните явления, които обикновено се наричат „дезинформация“, за да се даде възможност за разработване на подходящи политически ответни мерки:

- **невярна информация** е невярно или подвеждащо съдържание, споделено без намерение да се нанесат вреди, въпреки че последиците могат да бъдат вредни, например когато хората добросъвестно споделят невярна информация с приятели и членове на семейството;
- **дезинформация** е невярно или подвеждащо съдържание, което се разпространява с цел измама или осигуряване на икономическа или политическа изгода и което може да бъде в ущърб на обществения интерес;
- **операции за информационно влияние** са координирани усилия от страна на местни или чуждестранни участници за оказване на влияние върху целевата аудитория чрез използване на набор от средства за измама, включително потискане на независими източници на информация в съчетание с дезинформация; както и
- **външна намеса в информационното пространство** — тя често е част от по-широкомащабна хибридна операция и може да бъде определена като принудителни и подвеждащи усилия за нарушаване на свободното формиране и изразяване на политическата воля на отделни лица от страна на чуждестранен държавен участник или негови агенти[74].

За всяко от тези явления и в зависимост от участниците, каналите и въздействието, са необходими различни мерки на политиката, като се съблюдават основните права и демократичните стандарти. Например на невярната информация, когато не съществува намерение за въвеждане в заблуждение, причиняване на вреда на обществото или извличане на икономическа изгода, може да се противодейства основно чрез проактивна комуникация, предоставяне на надеждна информация и повишаване на осведомеността относно необходимостта от критична оценка на съдържанието и източниците. Реакцията на другите явления, при които е налице намерение за причиняване на вреда, трябва да бъде по-твърда, а нашите способности в това отношение трябва да бъдат непрекъснато развивани. В тази насока и въз основа на постигнатия напредък[75], в настоящия план за действие се определят допълнителни действия за борба с дезинформацията, външната намеса и операциите за оказване на влияние.

Намаляването на стимулите в онлайн средата, които дават възможност за разширяване на това съдържание, също е важен елемент на реакцията. Операциите за информационно влияние и външната намеса изискват по-твърд и добре координиран отговор, като се използват други инструменти и подходи[76]. В този контекст службите

---

[74] Вж. също Pamment, J., „Ролята на ЕС в борбата с дезинформацията: да си върнем инициативата“, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, юли 2020 г.; достъпно на адрес: https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286.

[75] Обзор на действията на ЕС за борба с дезинформацията е достъпен в JOIN(2020) 8 final, стр. 2.

[76] Pamment, J., „Ролята на ЕС в борбата с дезинформацията: създаване на нова рамка за дезинформацията“, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, септември 2020 г.; достъпно на https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286.

на Комисията и ЕСВД ще работят с държавите членки, гражданското общество и промишлеността за усъвършенстване на общите определения и методологии в отговор на различните категории дезинформация и дейности за оказване на влияние. Европейският парламент създаде Специална комисия по въпросите на външната намеса във всички демократични процеси в Европейския съюз, включително дезинформацията (INGE), която също може да даде своя принос по този въпрос. Освен това ЕС ще продължи да инвестира в научни изследвания в тази област и ще засили своята стратегическа комуникация и дейностите за повишаване на осведомеността.

В съвместния план за действие за борба с дезинформацията от 2018 г.[77], който се основава също така на опита на Оперативна група на ЕС за стратегическа комуникация с Източното съседство във връзка с кампанията за дезинформация от страна на Русия, ЕС определи своя подход към дезинформацията. Последваха конкретни стъпки за справяне с вълната от дезинформация по време на пандемията от COVID-19[78], а също и във връзка с разработването на безопасна и ефективна ваксина. Работата на ЕС в тази област ще продължи да се основава на европейските ценности и принципи и изцяло да защитава свободата на изразяване на мнение. Представените по-долу действия имат за цел да се предотврати манипулативното увеличаване на вредното съдържание чрез повишаване на прозрачността, ограничаване на манипулативните техники, намаляване на икономическите стимули за разпространение на дезинформация и въвеждане на възпиращ ефект чрез налагане на финансови санкции на субектите, участващи в операции за оказване на влияние и външна намеса. Тези действия нямат за цел и не могат да се намесват в правото на хората да изразяват мнения, нито могат да ограничават достъпа до законно съдържание или процесуални гаранции, включително достъпа до средства за правна защита.

От голямо значение е наличието на по-прозрачна и отговорна цифрова среда, позволяваща да се оценят обхватът и степента на координация на кампаниите за дезинформация. ЕС ще подкрепя важната работа на журналистите, организациите на гражданското общество и изследователите за поддържане на благотворно и разнообразно информационно пространство, особено по отношение на проверката на фактите.

4.1 Подобряване на капацитета на ЕС и държавите членки за борба с дезинформацията

Извършването на операции за влияние онлайн и офлайн може да бъде относително евтино и да има ограничени недостатъци за тези, които действат недобросъвестно, което отчасти обяснява тяхното разпространение[79]. Информацията може също да бъде

---

[77] JOIN(2018) 36 final.

[78] Съвместно съобщение на Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност „Борба с дезинформацията за COVID-19–: боравене с точни факти“, (JOIN(2020) 8 final).

[79] Например доклад на Центъра за високи постижения на НАТО StratCom, който показва, че се е развила цяла индустрия около манипулирането на социалните медии, включително закупуването на фалшиви профили, фалшиво ангажиране и др., които могат лесно да бъдат намерени в интернет на ниска цена.

използвана като оръжие от чуждестранни субекти[80]. Например, чуждестранни субекти и някои трети държави, по-специално Русия[81] и Китай[82], се впуснаха в целенасочени операции за оказване на влияние и кампании за дезинформация във връзка с COVID-19 в ЕС, в съседните му страни и в световен мащаб, с цел да подкопаят демократичния дебат, да изострят социалната поляризация и да подобрят собствения си имидж. Когато чуждестранни субекти използват манипулативни тактики, за да подведат гражданите на ЕС за своя собствена изгода, заплахата за демокрацията изисква всеобхватен, колективен отговор. В същото време заплахата от дезинформация от страна на местни субекти също нараства[83].

Предпоставка за ефективни ответни действия срещу дезинформацията, когато тя се случва изолирано и когато е част от по-мащабна операция на влияние или външна намеса, е пълното разбиране на предизвикателствата. Дезинформацията чрез пряко разпространение на невярно съдържание е само една от използваните техники, други включват **изкривяване на информацията**, **подвеждане на публиката** и **манипулативни тактики**, като фалшиви профили и невярно ангажиране за изкуствено разширяване на послания по конкретни политически теми и експлоатиране на съществуващите разделения в обществото.

Новата обстановка по отношение на заплахите изисква още **по-тясно сътрудничество** в рамките на ЕС със съответните заинтересовани страни от гражданското общество, академичните среди и частния сектор, както и с международните партньори. Само чрез обединяване на съществуващите знания за хибридните заплахи[84] в различни сектори (напр. дезинформация, кибероперации и намеса в избори) ЕС може да развие всеобхватното разбиране на заплахите от което се нуждае, за да отговори ефективно на дезинформацията и на операциите за намеса. Стратегията на ЕС за Съюза на сигурност[85] поставя особен акцент върху системното включване на съображения относно хибридните действия в изготвянето на политиките, за да се справи с повишения риск от хибридни атаки от страна на държавни и недържавни участници, провеждани чрез комбинация от кибератаки, увреждане на критичната инфраструктура, кампании за дезинформация и радикализация на политическите послания.

---

[80] Вж. например *Информационното манипулиране — предизвикателство за нашите демокрации*, Министерството за Европа и външните работи и Министерството на отбраната на Франция.

[81] www.EUvsDisinfo.eu идентифицира над 500 примера за прокремълска дезинформация относно COVID-19 в публично достъпната си база данни, която съдържа над 10 000 примера за прокремълска дезинформация.

[82] ЕСВД описва дейностите на други държави в своя публичен аналитичен доклад, напр.: https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/.

[83] Pamment, J., Ролята на ЕС в борбата с дезинформацията: да си върнем инициативата (The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative), Работен документ на Carnegie Endowment for International Peace, юли 2020 г.; на разположение на адрес: https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286.

[84] В момента процесът на изграждане на цялостна ситуационна осведоменост относно хибридните заплахи в рамките на ЕС се управлява от Центъра на ЕС за анализ на информация и неговото звено за синтез на информацията за хибридните заплахи.

[85] COM(2020) 605 final.

Комисията и върховният представител ще **укрепят структурите за сътрудничество** в тази област в рамките на ЕС, но също така и с международни партньори. Системата за бързо предупреждение ще продължи сътрудничеството си с други международни партньори като НАТО и Г7, а също така ще бъдат проучени и възможностите за сътрудничество с други организации от значение като Агенцията на ЕС за киберсигурност (ENISA), Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO)[86] и Европол.

В допълнение към системата за бързо предупреждение Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите работи също за разработването на ефективни ответни действия срещу дезинформацията, когато тя е част от по-широка хибридна заплаха, като подкрепя сътрудничеството между държавите членки и улеснява взаимодействието с международни организации като Съвета на Европа и Бюрото на ОССЕ за демократични институции и права на човека, като част от цялостния си подход за свободни и честни избори в Европа. Редовното сътрудничество и участие в съвместни срещи на съответните структури, работещи в областта на дезинформацията, ще позволи да се използват по най-добрия начин огромните знания и да се разработи мултидисциплинарен отговор на дезинформацията.

Институциите на ЕС ще гарантират, че тяхната **вътрешна координация** по въпросите на дезинформацията е засилена, с ясен протокол за действие за бързо мобилизиране на знания и ресурси в отговор на конкретни ситуации, например преди изборите за Европейски парламент. Това ще се основава на подхода, предприет във връзка с COVID-19, когато беше изградена система за засилена координация в отговор на по-сериозните предизвикателства. Държавите членки се приканват да инвестират повече в съответните мрежи и да осигурят (също и на национално равнище) подходяща координация между тези, които ги представляват на различни форуми, така че да се осигури ефективно сътрудничество и съгласувани и всеобхватни ответни действия.

ЕС постоянно подобрява способността си да разкрива методите за оказване на влияние върху информацията от страна на чуждестранни субекти и изобличава извършителите. Въпреки това, при постоянно променящата се обстановка по отношение на заплахите, ЕС трябва да използва по-систематично пълния набор от инструменти в своя **инструментариум за противодействие на външна намеса и операциите за оказване на влияние**, както и да ги доразвие, включително **чрез налагане на финансови санкции на извършителите**[87]**,** при пълно зачитане на основните права и свободи. Възможните начини за това варират от публично идентифициране на широко използваните техники (така че да станат оперативно

[86] EDMO бе създадена през октомври 2020 г. Тя се основава на работата на независима мултидисциплинарна общност от изследователи, проверители на факти и други заинтересовани страни, чиято цел е да се допринесе за повишаването на устойчивостта и по-доброто разбиране на дезинформацията. Освен това сътрудничеството между Системата за бързо предупреждение и Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите ще бъде засилено, за да има възможност за по-добро използване на широките познания на тези две мрежи.

[87] 74% от респондентите в обществената консултация подкрепиха налагането на финансови санкции на държавите, които провеждат организирани кампании за дезинформация. Организациите на гражданското общество подчертаха необходимостта заплахата от целенасочени санкции да бъде по-надеждна и по-честа, като по този начин се повишават разходите за операции за външно влияние и се възпира намесата.

неизползваеми) до налагане на санкции при повторни нарушения. Инструментите за реагиране трябва да бъде доразвити. Комисията и върховният представител/ заместник-председателят ще проучат концептуалните и правните аспекти на разработването на подходящи инструменти, като търсят полезни взаимодействия с рамката на ЕС за съвместен дипломатически отговор на ЕС срещу злонамерени действия в киберпространството („инструментариум за кибердипломация“)[88].

ЕС ще продължи да подкрепя работата за изграждане на **устойчивост в трети държави**, да снабдява обществата и демократичните правителства със средства за отговор на външни заплахи от дезинформация и за повишаване на осведомеността за европейските ценности и подкрепяните от ЕС- проекти, в частност в региона, обхванат от европейската политика за съседство и разширяване. Това включва усилия, насочени към по-ефективна комуникация относно политиките и ценностите на Съюза, укрепване на медийната среда, включително подкрепа за по-голяма свобода и плурализъм на медиите, както и повишаване на осведомеността и изграждане на устойчивост срещу дезинформацията и операциите за оказване на влияние.

Действия:

- *Разработване на инструментариума на ЕС за борба с външната намеса и операции за оказване на влияние, включително нови инструменти, които позволяват налагането на финансови санкции на извършителите, както и укрепване на стратегическите комуникационни дейности и работни групи на ЕСВД*
- *Изготвяне на нов протокол за укрепване на съществуващите структури за сътрудничество за борба с дезинформацията както в ЕС, така и в международен план*
- *Разработване на обща рамка и методология за събиране на систематични доказателства за външна намеса и структуриран диалог с гражданското общество, участници от частния промишлен сектор и други заинтересовани страни за редовен преглед на положението със заплахите*
- *Повишаване на подкрепата за изграждане на капацитет на националните органи, независимите медии и гражданското общество в трети държави за откриване и реагиране на операции за дезинформация и външно влияние*

4.2 Повече задължения и отчетност за онлайн платформите

Информацията, която се обменя на платформите на социалните медии, става все по-важна за потреблението на новини и за политическия дебат. Онлайн платформите обаче могат да бъдат използвани от злонамерени оператори за разпространение и разширяване на фалшиво и подвеждащо съдържание и са критикувани за липсата на прозрачност при използването на алгоритми за разпространение на съдържание онлайн и за таргетиране на ползвателите въз основа на огромното количество лични данни, генерирани при онлайн дейността.

[88] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/cyber-diplomacy-toolbox.

Системи като алгоритмите за класиране и препоръчване, които улесняват достъпа на гражданите до информация от значение, също могат да бъдат манипулирани, по-специално чрез координирани и неавтентични действия, за да се улесни широкото разпространение на дезинформация на онлайн платформите. Извършването на надлежна проверка от страна на платформата и въвеждането на съдържателна прозрачност, насочена към потребителите и изследователите, могат да спомогнат за разбиране и справяне с подобни заплахи.

Тези и други специфични за дезинформацията проблеми бяха установени в неотдавнашна оценка на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията[89] (към който платформи и други заинтересовани страни се присъединиха на доброволна основа). Според Комисията за постигането на по-ефективна борба с дезинформацията е необходим по-стабилен подход, основан на ясни ангажименти и подлежащ на подходящи механизми за надзор.

В законодателния акт за цифровите услуги ще бъде предложена хоризонтална рамка за регулаторен надзор, отчетност и прозрачност на онлайн пространството в отговор на възникващите рискове. С него ще бъдат предложени правила за осигуряване на по-голяма отчетност за това как платформите модерират съдържанието, за рекламата и алгоритмичните процеси. Много големите платформи ще бъдат задължени да оценяват рисковете, които техните системи пораждат – не само по отношение на незаконното съдържание и продукти, но и системните рискове за защитата на обществените интереси и основните права, общественото здраве и сигурност. В този контекст много големите платформи ще трябва да разработят подходящи инструменти за управление на риска и да предприемат мерки за защита на целостта на своите услуги срещу използването на манипулативни техники. Законодателния акт за цифровите услуги ще предостави на потребителите реални възможности за оспорване на решенията на платформите за премахване или етикетиране на съдържание.

С акта ще бъде създаден **предпазен механизъм в областта на съвместното регулиране**[90] по отношение на мерките, които ще бъдат включени в преразгледан и подсилен *Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията*. Въз основа на този подход на съвместно регулиране Комисията ще насочи усилията си с целенасочени действия за решаване на специфични за дезинформацията въпроси по линия на три стълба:

- Едновременно със започването на съвместните законодателни дискусии относно законодателния акт за цифровите услуги Комисията ще издаде **насоки**, в които ще се определи как платформите и другите заинтересовани страни следва да се справят с недостатъците, идентифицирани при оценката на Кодекса на поведението във връзка с дезинформацията. Предвид чувствителността на въпросите Комисията ще следва **подход с участието на множество заинтересовани страни**, включвайки не само платформи, но и други

[89] SWD(2020) 180 final.

[90] Голям брой респонденти подкрепят варианта за прилагане на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията и съчетаването му с някаква форма на регулиране. Този подход се подкрепя по-специално от регулаторните органи, организациите на гражданското общество и академичните среди.

заинтересовани страни, като рекламодатели, медии, гражданско общество, проверители на факти и представители на академичните среди;

- след това Комисията ще призове подписалите го страни и съответните заинтересовани страни, включително в сътрудничество с Групата на европейските регулатори за аудиовизуални медийни услуги, да **укрепят Кодекса на поведението** в съответствие с насоките;
- Комисията също така ще създаде **по-стабилна рамка за периодично наблюдение на укрепения Кодекс на поведението**. Тази рамка ще се основава на опита от наблюдението на дезинформацията във връзка с COVID-19[91].

Освен това е необходимо по-строго прилагане на **Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД)**[92] по отношение на онлайн платформите и други участници, оказващи влияние върху разпространението на дезинформация, в съответствие с насоките на Европейския комитет за защита на данните от септември 2020 г.[93]

Въз основа на насоките, издадени от Комисията, укрепеният Кодекс на поведението ще работи за следните цели:

- **наблюдение на въздействието на дезинформацията и ефективността на политиките на платформите**, въз основа на нова методологична рамка, включваща принципи за определяне на ключови показатели за ефективност (KPI). В този контекст трябва да е налице навременна информация за политиките на платформите и достъп до съответните данни, за да е възможно, между другото, измерване на напредъка по отношение на КПЕ;
- **подкрепа за подходяща видимост на надеждна информация от обществен интерес**[94] **и запазване на различните гледни точки**: чрез разработване на стандарти за отчетност (съвместно създадени референтни показатели) за препоръчителни системи и системи за класиране на съдържанието и предоставяне на потребителите на достъп до показатели за надеждност на източниците;
- **намаляване на паричното изражение на дезинформацията, свързана със спонсорирано съдържание**: в сътрудничество с рекламодателите ограничаване на невярната или подвеждаща тематична реклама на онлайн платформи или на уебсайтове, както и на публикуването на реклами на уебсайтове, които разпространяват дезинформация[95];

---

91 JOIN(2020) 8 final.

92 Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 1).

93 https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_en.

94 По време на кризата с Covid-19 онлайн платформите насърчаваха точна и достоверна информация за COVID-19 от СЗО, националните здравни органи и независимите медии. Те прилагаха нови инструменти като информационни панели, картички, изскачащи прозорци, карти и предложения, водещи потребителите директно към надеждни източници на информация на множество езици. Важно е гражданите винаги да имат достъп до множество източници.

95 Глобалният индекс за дезинформация наскоро оцени, че разходите за онлайн реклама в домейни, свързани с дезинформацията, възлизат на 235 милиона щатски долара годишно: https://disinformationindex.org/.

- засилване на проверката на фактите чрез **въвеждане на прозрачни стандарти и процедури за открито и недискриминационно сътрудничество** между проверителите на факти и платформите, както и насърчаване на сътрудничеството[96];
- укрепване на интегритета на услугите, предлагани от онлайн платформите, чрез разработване на подходящи **мерки за ограничаване на изкуственото разширяване** на кампаниите за дезинформация;
- осигуряване на **ефективно разкриване на данни за научни изследвания** във връзка с дезинформацията чрез разработване на рамка в съответствие с приложимите регулаторни изисквания и въз основа на участието на всички съответни заинтересовани страни (и независимо от политическото влияние). Европейската обсерватория за цифрови медии (EDMO) може да улесни разработването на такава рамка. Комисията отбелязва, че ОРЗД не забранява a priori и повсеместно споделянето на лични данни от платформи с изследователи[97].

Действия:

- *Издаване на насоки за укрепване на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията (пролет 2021 г.)*
- *Призоваване на подписалите го страни и съответните групи заинтересовани страни да работят за укрепването на Кодекса в съответствие с насоките*
- *Създаване на постоянна рамка за мониторинг на Кодекса*

4.3 Даване на възможност на гражданите да вземат информирани решения

Всеки може да играе роля в борбата с дезинформацията и невярната информация. Медийната грамотност, както и критичното мислене, са ефективни способности, помагащи на гражданите от всички възрасти да се ориентират в информационната среда, да определят различните видове медии и как те работят, да имат критично разбиране за социалните мрежи и да вземат информирани решения[98]. Уменията за медийна грамотност помагат на гражданите да проверяват информацията, преди да я споделят, да разберат кой стои зад нея, защо е разпространена сред тях и дали е надеждна. Цифровата грамотност дава възможност на хората да участват разумно, безопасно и етично в онлайн средата.

Борбата с дезинформацията и с използването на речта на омразата в образованието и обучението, както и насърчаването на открити политически дебати, са от съществено значение за ефективното участие в обществото и демократичните процеси и важен

[96] Наред с медиите и други участници от значение проверителите на факти имат специфична роля в разработването на показатели за надеждност и в контрола на рекламното позициониране.

[97] В тази връзка вж. също *Правила относно защитата на данните като стълб на оправомощаването на гражданите и на подхода на ЕС по отношение на цифровия преход — две години от прилагането на Общия регламент относно защитата на данните*, SWD/2020/115 final, стр. 27.

[98] Също така с предложението за нова европейска цифрова идентичност, обявено за 2021 г., ще се улеснят осъществяването на задачи и достъпът до услуги онлайн в цяла Европа и ще се гарантира, че хората имат по-голям контрол и спокойствие във връзка с това какви данни споделят и как те се използват.

приоритет в плана за действие в областта на цифровото образование[99]. Над 40 % от младите хора смятат, че критичното мислене, медиите и демокрацията не се „преподават достатъчно“ в училище. В този контекст насърчаването на гражданското образование е от ключово значение, за да се гарантира, че младите хора разполагат със социални и граждански компетенции, за да бъдат отворени, да мислят критично и да участват пълноценно в нашите разнообразни общества. В този смисъл гарантирането на академичната свобода във висшите учебни заведения също е в основата на всички политики в областта на висшето образование на равнище ЕС.

Комисията ще увеличи усилията си за **укрепване на медийната грамотност** от различни гледни точки и ще продължи да подкрепя националните кампании за медийна грамотност в сътрудничество с Европейската обсерватория за цифрови медии и експертната група по медийна грамотност. Преразгледаната Директива за аудио-визуалните медийни услуги изисква от държавите членки да насърчават развитието на умения за медийна грамотност. Тя също така задължава платформите за споделяне на видеоклипове да създават ефективни инструменти за медийна грамотност и да повишават осведомеността на потребителите. Тези цели са доразвити в плана за действие за медиите и аудио-визията, съгласно който гражданите трябва да разполагат с необходимите умения да разбират напълно механизмите, които оформят онлайн взаимодействието между потребителите, включително чрез набор от инструменти за медийна грамотност и насоки за държавите членки.

Комисията ще подкрепя проекти за медийна грамотност по новото междусекторно направление на програмата „Творческа Европа“. Проекти за медийна грамотност ще бъдат подпомагани и по линия на различни други програми с участието на млади хора и училища (напр. „Еразъм+“ и Европейския корпус за солидарност). През 2021 г. приоритетната тема на действието за електронно побратимяване eTwinning (помагащо на училищата, учителите и учениците в целия ЕС да си сътрудничат чрез нови технологии) ще бъде „медийната грамотност и дезинформацията“. Европейската обсерватория за цифрови медии и координираната от нея мултидисциплинарна общност ще предоставят подкрепа за националните кампании за медийна грамотност, целящи да укрепят способността на гражданите да оценяват качеството и достоверността на онлайн информацията, включително на гражданите с допълнителни нужди. Чрез работата на своите национални центрове Европейската обсерватория за цифрови медии ще определи специфичните въпроси, които трябва да бъдат решени. Комисията също така ще увеличи усилията си в рамките на следващото издание на Европейската седмица на медийната грамотност. Тя също така ще си сътрудничи тясно с международни организации като ЮНЕСКО.

Освен това Комисията ще работи по разработването на **общи насоки за учителите и служителите в сферата на образованието** с цел насърчаване на цифровата грамотност и борба с дезинформацията чрез образованието и обучението, както е посочено в Плана за действие в областта на цифровото образование. В този контекст тя ще работи с множество заинтересовани страни, включително гражданското общество, европейските технологични дружества и интернет операторите, излъчващите оператори, журналистите, експертната група по медийна грамотност, Европейската обсерватория за цифрови медии, националните органи, родителите,

[99] COM(2020) 624 final.

учащите и младите хора. Насоките ще вървят ръка за ръка с нови инициативи за разработване на иновативни начини за борба с дезинформацията, като например хакатона EUvsDisinfo.

Комисията ще подкрепя **участието на журналисти** в дейности за медийна грамотност, в частност чрез инициативи „Завръщане в училище“, които им позволяват да обсъждат работата си и ролята на медиите по отношение на учениците.

Подкрепата за **гражданското общество** (включително финансирането) ще бъде ключов елемент от действията за справяне с дезинформацията. Комисията ще подкрепя инициативи, насочени към подпомагане на участниците от гражданското общество да се включват в обществения дебат. Тя също така ще спомогне за засилване на сътрудничеството в гражданското общество на европейско равнище. Това може да бъде подкрепено от няколко програми през новия финансов период[100], в частност предложената програма „Права и ценности“ за периода 2021—2027 г.[101]

Действия:

- *Подкрепа за нови иновативни проекти за борба с дезинформацията в рамките на различни програми на ЕС, в частност от организации на гражданското общество и висши учебни заведения, с участието на журналисти*
- *Повишаване на подкрепата и финансирането и разнообразяване на инициативите, включително от страна на организациите на гражданското общество, за насърчаване на медийната грамотност и подпомагане на гражданите да откриват дезинформацията в рамките на ЕС и извън него*

5 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През юли 2019 г. председателят Фон дер Лайен призова за нов тласък за европейската демокрация, така че гласът на европейците да се чува по-силно, а Европа като цяло да се стреми в по-голяма степен да подхранва, защитава и укрепва нашата демокрация.

Настоящият план за действие за европейската демокрация, заедно с новия европейски механизъм за върховенството на закона, новата стратегия за укрепване на прилагането на Хартата на основните права[102], както и пакетът от мерки, предприети за насърчаване и защита на равенството в целия ЕС, ще бъдат основен двигател за даване на нов тласък на европейската демокрация, така че тя да посрещне предизвикателствата и да се възползва от предимствата на цифровата ера. Ангажиментът към демокрацията е залегнал и във външната политика на ЕС и е основен стълб на работата с присъединяващите се държави.

Постепенното изпълнение на набора от мерки, предложени в плана за действие, ще гарантира, че Европа разполага с по-силна демократична основа за посрещане на предизвикателствата на безпрецедентните икономическа, климатична и здравна кризи, пред които сме изправени, при пълно зачитане на нашите общи принципи и ценности.

[100] Включително в рамките на предложенията за „Еразъм+“, Европейския корпус за солидарност и програмата МЕДИА.
[101] COM (2018) 383 final от 7.6.2018 г.
[102] COM(2020) 711.

Комисията ще направи преглед на изпълнението на плана за действие през 2023 г. — една година преди изборите за Европейски парламент — и ще обсъди дали са необходими по-нататъшни стъпки.

Комисията очаква по-нататъшния ангажимент на Европейския парламент и на Съвета, както и на широкия кръг от национални участници, обществени и частни, освен правителствените органи, които ще бъдат от основно значение за гарантиране на устойчивостта на нашата демокрация.