



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 21 юни 2022 г.
(OR. en)

10016/22

HYBRID 55	JAIEX 67
DISINFO 52	AUDIO 55
INST 221	DIGIT 118
AG 61	INF 95
PE 62	COSI 160
DATAPROTECT 185	CSDP/PSDC 341
JAI 847	COPS 255
CYBER 207	POLMIL 136
FREMP 122	PROCIV 76
RELEX 758	IPCR 64

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От: Генералния секретариат на Съвета
До: Делегациите

Относно: Заключение на Съвета относно рамка за координиран отговор на ЕС на хибридни кампании

Приложено се изпращат на делегациите горепосочените заключения, приети от Съвета на 21 юни 2022 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА СЪВЕТА

относно рамка за координиран отговор на ЕС на хибридни кампании

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ:

1. ПРИПОМНЯ съответните заключения на Европейския съвет¹ и на Съвета²; ОТЧИТА, че все по-често държавни и недържавни участници използват хибридни тактики, с което отправят нарастваща заплаха за сигурността на ЕС и неговите държави членки и партньори³. ПРИЗНАВА, че за някои участници, прилагащи подобни тактики, мирните времена са период за прикрити злонамерени действия, когато един конфликт може да продължи или да бъде подготвен по един не толкова открит начин. ИЗТЪКВА, че държавните и недържавните участници прибегват също и до манипулиране на информация и други тактики, за да се намесват в демократичните процеси и да подвеждат и заблуждават гражданите. ОТБЕЛЯЗВА, че въоръжената агресия на Русия срещу Украйна показва готовността за използване на военна сила на най-високо равнище, независимо от правните или хуманитарните съображения, в съчетание с хибридни тактики, кибератаки, чуждестранно манипулиране на информация и намеса, икономическа и енергийна принуда и агресивна ядрена реторика, и ОТЧИТА свързаните с това рискове от потенциално разпространяване в съседство с ЕС, което би могло да навреди на интересите на ЕС.

¹ По-специално заключенията на Европейския съвет от декември 2021 г., октомври 2021 г., юни 2019 г., март 2019 г., декември 2018 г., октомври 2018 г., юни 2018 г., март 2018 г., юни 2015 г. и март 2015 г.

² По-специално заключенията относно укрепване на устойчивостта и борба с хибридните заплахи, включително дезинформацията в контекста на пандемията от COVID-19 (ST 13626/20), заключенията относно допълнителни усилия за укрепване на устойчивостта на хибридни заплахи и за борба с тях (ST 14972/19), заключенията относно гарантирането на свободна и плуралистична медийна система (ST 13260/20) и заключенията относно Специален доклад № 09/2021 на Европейската сметна палата „Дезинформация, която засяга ЕС – въпреки предприетите действия, тя все още не е овладяна“ (ST 10968/21).

³ В съответствие с главата „Да си партнираме“ от Стратегическия компас.

2. ИЗТЪКВА ОТНОВО, че в контекста на текущите геополитически промени силата на нашия Съюз е в единството, солидарността и решителността чрез засилване на стратегическата автономност на ЕС и способността му да работи с партньорите за запазването на своите ценности и интереси и чрез бързото прилагане на Стратегическия компас, включително с цел противодействие на хибридните заплахи и кампании.

ПОДЧЕРТАВА, че един по-силен и по-способен в областта на сигурността и отбраната ЕС ще допринесе положително за световната и трансатлантическата сигурност и ще допълни НАТО – организацията, която за държавите, членуващи в нея, продължава да бъде основата на колективната им отбрана. ПОТВЪРЖДАВА намерението на ЕС да засили своята подкрепа за основания на правила международен ред, в сърцевината на който стои ООН.

3. ПРИПОМНЯ, че Стратегическият компас, одобрен от Съвета на 21 март 2022 г. и утвърден от Европейския съвет на 24 и 25 март 2022 г., подчертава необходимостта през 2022 г. да се разработи инструментариум на ЕС срещу хибридни заплахи, който да обедини съществуващите и възможните нови инструменти и да осигури рамка за координиран отговор срещу хибридни кампании, засягащи ЕС и неговите държави членки, включващ например превантивни мерки, мерки за сътрудничество, мерки за стабилност, ограничителни мерки и мерки за възстановяване и подкрепящ солидарността и взаимопомощта; освен това подчертава необходимостта през 2022 г. да се разработи и инструментариум срещу чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство, който ще укрепи способността ни да откриваме, анализираме и реагираме на заплахи, включително чрез налагането на финансова тежест за извършителите. ПОДЧЕРТАВА, че хибридните кампании ще бъдат откривани и ще им се противодейства на ранен етап с помощта на всички необходими политики и инструменти на ЕС. Следователно за разработването на този широкообхватен инструментариум на ЕС срещу хибридни заплахи ВЪВЕЖДА рамка за координиран отговор срещу хибридните заплахи и кампании, засягащи ЕС, държавите членки и партньорите, и ПОДЧЕРТАВА, че тази рамка следва да се използва и за борба с чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство в областта на информацията.

4. ОТБЕЛЯВА, че макар и да има различни определения за хибридните заплахи и кампании, те трябва да останат гъвкави, за да позволят подходящи ответни действия на променливия характер на заплахата. За целите на настоящата рамка и за да може тя да бъде ефективно използвана, ОТЧИТА концептуализацията на изразите „хибридна заплаха“ и „кампания с хибридни заплахи“ (наричана по-нататък „хибридна кампания“) от страна на Комисията и Европейския център за високи постижения в борбата с хибридните заплахи в *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model* [Преглед на хибридните заплахи: концептуален модел]⁴. ПОДЧЕРТАВА, че проучването на хибридните рискове има ключова роля за постигането на общо разбиране и анализа на хибридните заплахи и кампании, а така също и за установяването на уязвимостите, които могат да засегнат националните и общоевропейските структури и мрежи, както и партньорите на ЕС в регионите в съседство.

5. ПРИДАВА ОСОБЕНО ЗНАЧЕНИЕ на един силен и координиран отговор, демонстриращ солидарността на ЕС в случай на хибридни атаки срещу ЕС и неговите държави членки, и ИЗТЪКВА, че инструментариумът на ЕС срещу хибридни заплахи, както и настоящата рамка, следва по целесъобразност да допринасят за ответните действия при хибридни атаки. ПОДЧЕРТАВА значението на съществуващите механизми на ЕС за управление на кризи, включително интегрираните договорености на Съвета за реакция на политическо равнище при кризи (IPCR), за подкрепата за координираните действия в отговор на сериозни и сложни кризи.

6. ПОДЧЕРТАВА, че понеже разграничението между вътрешни и външни заплахи се размива все повече и повече от участници, използващи хибридни тактики, един всеобхватен отговор на хибридните заплахи и кампании следва да мобилизира всички съответни вътрешни и външни политики и инструменти на ЕС, както се посочва в стратегията на ЕС за Съюза на сигурност за периода 2020 – 2025 г., и да включва всички съответни граждански и военни инструменти и мерки. ПОДЧЕРТАВА нарасналата нужда от предотвратяване, откриване, потискане и отговор на хибридните заплахи и действия, както и това ЕС и неговите държави членки да могат да потискат и пресичат въздействието на една хибридна кампания на възможно най-ранен етап и да предотвратяват разгръщането ѝ в пълномасщабна криза посредством пълния набор от способности, средства и инструменти на ЕС и неговите държави членки, особено мерките, целящи засилване на капацитета на ЕС и неговите държави членки за изграждане на устойчивост, лишаване на провеждащите хибридна кампания от възможността да черпят ползите от нея и увеличаване на финансовата тежест за тях.

⁴ Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M., *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*, Европейска комисия, Испра, 2020, PUBSY No. 117280.

НАБЛЯГА на това, че хибридните кампании в трети държави могат да оказват въздействие и върху сигурността, ценностите и интересите на ЕС и затова е важно ЕС и неговите държави членки да могат да отговарят на искания за помощ от държавите партньори, ако е целесъобразно, посредством настоящата рамка. ПОДЧЕРТАВА, че ясното сигнализиране на вероятните последици от един координиран отговор на ЕС на хибридни кампании оказва влияние върху поведението на потенциалните нападатели и може да им попречи да постигат целите си, като с това се укрепва сигурността на ЕС и на неговите държави членки.

ИЗТЪКВА, че е важно ЕС и неговите държави членки да изградят адекватна позиция в тази област въз основа на работата на съответните органи на Съвета.

7. ПОДЧЕРТАВА, че когато или един или множество инциденти, които може да са част от хибридна кампания, бъдат открити или сведени до знанието на държавите членки от Комисията или върховния представител, държавите членки могат да поискат от съответния орган на Съвета да разгледа въпроса. НАБЛЯГА на необходимостта от бърз и ефикасен процес на вземане на решения според съответната ситуация, за да се определят и одобряват координирани ответни действия на ЕС на хибридните кампании, включително на чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство. ПОДЧЕРТАВА, че в такива случаи е необходимо Съветът да получи бързо предложения, съвместно подготвени от Комисията и върховния представител, и когато е уместно, да вземе бързи решения за тяхното прилагане въз основа на подкрепата, която може да окаже хоризонтална работна група „Повишаване на устойчивостта и борба с хибридните заплахи“ на Корепер, и договореностите за IPSCR, когато същите бъдат задействани. ОТБЕЛЯВА, че Комитетът по политика и сигурност (КПС) може да провежда обсъждания по мерките, за които е взето решение по настоящата рамка и които са част от неговия мандат.

8. Отново ИЗТЪКВА, че основна отговорност за противодействието на хибридните заплахи носят държавите членки, и ПОДЧЕРТАВА, че решенията за координиран отговор на ЕС на хибридните кампании следва да се ръководят от долупосочените основни принципи:

- да служат за защита на демократичните ценности, процеси и институции, както и на целостта и сигурността на ЕС, неговите държави членки и техните граждани, и на стратегическите интереси на ЕС, включително на сигурността на партньорите в нашето съседство и отвъд;
- да зачитат международното право, да защитават основните права и свободи и да подкрепят международния мир и сигурност;

- да осигуряват постигането на целите на Съюза, по-специално тези на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), определени в Договора за Европейския съюз (ДЕС), и на целите от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и процедурите, необходими за тяхното постигане;
- да бъдат пропорционални на обхвата, мащаба, продължителността, интензитета, сложността, степента на усъвършенстване и въздействието на всяка конкретна хибридна кампания;
- да се основават на обща ситуационна осведоменост между държавите членки и да съответстват на нуждите на дадената ситуация;
- да са съобразени с по-широкия контекст на външните отношения на ЕС с държавата, засегната от ответното действие.

9. ПРИКАНВА върховния представител – чрез Единното звено за анализ на разузнавателна информация (SIAC), по-специално Звеното за синтез на информацията за хибридните заплахи – да продължи да извършва всеобхватни оценки на хибридните заплахи, засягащи ЕС и неговите държави членки, въз основа преди всичко на приноса на държавите членки, включително да изготвя годишни доклади за анализ на тенденциите при хибридните заплахи, и ПРИЗОВАВА държавите членки и съответните институции към засилено участие и принос към тези доклади.

10. НАСЪРЧАВА ЕС и неговите държави членки да предприемат по-нататъшни действия за разработване, посредством новите технологии, включително изкуствения интелект, на ефикасен механизъм за наблюдение, който да обхваща различните области на хибридни действия и цялото разнообразие от хибридни дейности, протичащи във всяка от тях, и да мобилизират необходимите мрежи. ОТБЕЛЯВА във връзка с това предложението на върховния представител за създаване на подходящ механизъм за системно събиране на данни за инциденти с чуждестранно манипулиране на информация и вмешателство, в улеснение на който да се осигури специално пространство за данни. ПОДЧЕРТАВА ролята на мисиите и операциите по линия на ОПСО за повишаване на ситуационната осведоменост на ЕС чрез наблюдаване на хибридните заплахи в съответствие с техния мандат.

11. НАСЪРЧАВА ЕС и държавите членки да събират и разчитат съответните ранни сигнали, да обменят информация и непрекъснато да оценяват евентуалните връзки между тях с цел бързото характеризиране на дадена заплаха. ИЗТЪКВА СПЕЦИАЛНО, че държавите членки и съответните институции, органи и агенции на ЕС следва да засилят своя принос за изграждането на обща ситуационна осведоменост чрез споделянето на подходяща информация посредством SIAC в качеството му на единно контактено звено за стратегическите разузнавателни данни, постъпващи от гражданските и военните разузнавателни служби и службите за сигурност на държавите членки посредством системата за бързо предупреждение, чрез споделянето на съответна актуална информация за обстановката и предоставянето на националните си оценки като част от дейностите за повишаване на осведомеността в рамките на съответната работна група на Съвета. ИЗТЪКВА, че SIAC – по-специално Звеното за синтез на информацията за хибридните заплахи – ще играе централна роля, давайки принос към процеса на вземане на решения, като осигурява стратегически прогнози и всеобхватна ситуационна осведоменост, по-конкретно за установяване на произхода и характеристиките на хибридната кампания, при условие че разполага с подходящите ресурси. ОТБЕЛЯВА също, че тази работа може да бъде допълвана и от други съответни институции, органи и агенции на ЕС, както и от мисии и операции по линия на ОПСО, по целесъобразност и по искане на Съвета.

12. ИЗТЪКВА ОТНОВО необходимостта от повишаване на цялостното равнище на устойчивост на ЕС на хибридни заплахи и кампании въз основа на подход, обхващащ цялото общество и цялото управление чрез приемането на директивата относно мерки за високо общо ниво на киберсигурност в Съюза (директивата за МИС II) и директивата относно устойчивостта на критичните субекти (директивата за УКС), както и в контекста на предложението регламент относно прозрачността и таргетирането на политическото рекламиране, Законодателния акт за цифровите услуги, предложението инструмент за борба с принудителните действия, преразгледания Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията и прилагането на механизма на ЕС за скрининг на преки чуждестранни инвестиции, и ПРИКАНВА държавите членки, с подкрепата на Комисията, да използват по най-добрия начин съвместния механизъм за устойчиви изборни процеси. НАСЪРЧАВА Комисията да използва новите инструменти, включително Обсерваторията за критични технологии, за да се идентифицират зависимостите и уязвимостите, които биха могли да бъдат използвани при хибридни кампании. ПРИКАНВА Комисията и върховния представител да набележат до края на 2022 г. – като част от разработването на инструментариума на ЕС срещу хибридни заплахи – оперативни предложения за укрепване на обществената и икономическата устойчивост на хибридни заплахи, основаващи се, ако е целесъобразно, на секторните базови критерии на ЕС за хибридна устойчивост, на проучването на хибридните рискове и на водещия доклад на ЕС относно устойчивостта.

13. ИЗТЪКВА, че приоритет следва да се даде на мерките, целящи потискане и пресичане на въздействието на установена кампания, както и предотвратяване на по-нататъшното ѝ разширяване и ескалация, възпиране на по-нататъшните действия на провеждащия я и улесняване на бързото възстановяване на държавата членка или институцията, органа или агенцията на ЕС, които са нейна мишена. С това НАСЪРЧАВА Комисията и върховния представител да мобилизират всички средства и инструменти на ЕС на основата на външните и вътрешните политики в съответствие със съответните им правила и управление.

14. НАБЛЯГА на това, че когато провеждащият хибридна кампания може да бъде идентифициран с висока степен на сигурност, може да бъдат предприети асиметрични и пропорционални мерки в съответствие с международното право – включително форми на дипломатическа, политическа, военна, икономическа или стратегическа комуникация – с цел предотвратяване или отговор на хибридна кампания, включително в случай на злонамерени дейности, неклассифициращи се като незаконни действия от международен характер, но възприемащи се за неприятелски действия. ПОТВЪРЖДАВА, че мерките от обхвата на външната политика и политиката на сигурност и отбрана, включително, ако е необходимо, ограничителните мерки, са подходящи за настоящата рамка и следва да укрепват предотвратяването, да насърчават сътрудничеството, да улесняват потискането на непосредствени и дългосрочни заплахи и да оказват влияние върху поведението на потенциалните нападатели в дългосрочен план. ПРИКАНВА Комисията и върховния представител да разработят варианти за ясно определени мерки, които да могат да бъдат предприемани срещу извършващите чуждестранно манипулиране на информация и вмешателство, когато това е необходимо за защита на обществения ред и сигурност на ЕС. ПРИПОМНЯ и това, че държавите членки могат да предложат координирано вменяване на отговорност за хибридни дейности, като признава, че това вменяване е суверенен национален прерогатив.

15. ОТБЕЛЯЗВА, че мерките, попадащи в обхвата на външната политика и политиката на сигурност и отбрана, могат да бъдат, наред с останалото: превантивни, включително мерки за изграждане на капацитет и доверие, учения и обучение, включително чрез мисии и операции по линия на ОПСО; съвместни мерки, включително диалог, сътрудничество, координация, обмен на най-добри практики и обучение с държави партньори и организации; мерки за изграждане на стабилност, включително публична дипломация и дипломатическо ангажиране със съответния държавен участник, когато и ако е целесъобразно, в координация със съответните международни организации и с партньори и държави съмишленици; ограничителни мерки (санкции), включително срещу отговорните за кампанията, съгласно съответните разпоредби на Договорите; мерки в подкрепа на държавите членки, които отправят такова искане и които избират да упражнят неотменимото си право на индивидуална или колективна самоотбрана, признато в член 51 от Устава на ООН и в съответствие с международното право.

ОТБЕЛЯЗВА, че тези мерки включват задължения, произтичащи от Договора за Европейския съюз, например подкрепа в отговор на позоваването на член 42, параграф 7 от Договора за Европейския съюз, който гласи, че в случай, когато държава членка стане обект на въоръжено нападение на нейната територия, другите държави членки са задължени да ѝ окажат помощ и съдействие с всички средства, с които разполагат, в съответствие с член 51 от Устава на Организацията на обединените нации. Това не засяга специфичния характер на политиката за сигурност и отбрана на някои държави членки. Ангажиментите и сътрудничеството в тази област са съвместими с ангажиментите, поети в рамките на Организацията на Северноатлантическия договор, която остава за държавите, които членуват в нея, основа на колективната им отбрана и главна инстанция за нейното осъществяване.

16. ПОДЧЕРТАВА, че използването на военна сила може да бъде неразделна част от хибридната тактика на някои държавни участници, и ОТБЕЛЯЗВА готовността им да прилагат хибридни тактики в съчетание с въоръжено нападение или като подготовка за такова, или вместо такова. ПОДЧЕРТАВА необходимостта, в съответствие със Стратегическия компас, да продължим да инвестираме в нашата взаимопомощ съгласно член 42, параграф 7 от Договора за Европейския съюз, както и в нашата солидарност съгласно член 222 от Договора за функционирането на Европейския съюз, по-специално чрез чести учения, за да се предотвратят подобни действия, да бъдем подготвени срещу тях и да им противодействаме.

17. ПОДЧЕРТАВА, че вменияването на отговорност се определя като практика на определянето на отговорността на конкретен участник за злонамерена хибридна дейност. ПРИЗНАВА, че това вменияване на отговорност може да допринесе за изграждането на повече устойчивост чрез подготвяне и образование на обществеността за заплахата и може да спомогне и за набирането на подкрепа за евентуални допълнителни мерки. ПРИПОМНЯ, че вменияването на отговорност на държавен или недържавен участник си остава суверенно политическо решение, основаващо се на разузнавателни данни от всички източници и вземано според съответната ситуация. ИЗТЪКВА, че държавите членки могат да си служат с различни методи и процедури за вменияване на отговорност за злонамерени хибридни дейности, и ПОДЧЕРТАВА, че SIAC играе ключова роля в подпомагането на държавите членки в това отношение.

18. ОТБЕЛЯВА, че хибридните кампании често се организират по такъв начин, че да създават неяснота около произхода си и да възпрепятстват процесите на вземане на решения. Във връзка с това ИЗТЪКВА, че не всички мерки, които са част от даден координиран отговор на ЕС на хибридни кампании, изискват вменяването на отговорност на държавен или недържавен участник и че мерките от обхвата на рамката може да бъдат съобразявани със степента на сигурност, която може да бъде установена за всеки конкретен случай.

ПОДЧЕРТАВА, че когато координираното вменяване на отговорност е невъзможно или публичното такова не е в най-добрия интерес на ЕС и неговите държави членки, биха могли да бъдат обмислени и добре премерени асиметрични действия в отговор на хибридна кампания срещу ЕС, неговите държави членки или партньори съгласно настоящата рамка и в съответствие с международното право – според съответната ситуация и при надлежно одобрение.

19. ПРИЗНАВА, че злонамерените действия в киберпространството често са ключов елемент от хибридните кампании и трайното изграждане на модел на киберсигурност на ЕС е важна стъпка към предотвратяването, обезкуражаването, възпирането и реагирането на злонамерените действия в киберпространството, включително такива, които са част от хибридна кампания. ПОДЧЕРТАВА, че инструментариумът на ЕС за кибердипломация противодейства на заплахи за киберсигурността и би могъл да допринесе за отговора на ЕС на хибридна кампания в съответствие със своите собствени правила и процедури. ИЗТЪКВА необходимостта съответните органи на Съвета, върховният представител и Комисията да насърчават сътрудничеството и полезните взаимодействия при изпълнението на мерките и действията, за които е взето решение съгласно настоящата рамка, по-специално чрез инструментариума срещу хибридни заплахи и инструментариума срещу чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство, както и в рамките на инструментариума на ЕС за кибердипломация, когато и ако е целесъобразно.

20. НАБЛЯГА на необходимостта от сътрудничество и координирани ответни действия по целесъобразност с партньори съмишленици при прилагането на настоящата рамка.

ИЗТЪКВА значението на по-нататъшното сътрудничество със съответните международни организации като НАТО и с партньори и държави съмишленици, включително в рамките на ООН и Г-7, както и с гражданското общество и частния сектор за противодействието на хибридните заплахи и с оглед на определянето на една водеща роля за ЕС в разработването на международни норми за противодействие на хибридните заплахи, включително на чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство.

НАБЛЯГА по-специално на необходимостта от развиването на полезни взаимодействия и проучване на допълнителни възможности за сътрудничество с НАТО в противодействието на хибридните заплахи, наред с другото въз основа на паралелните и координирани учения, организирани от ЕС и НАТО като подготовка за справяне със сложни хибридни атаки, като се отчитат променящите се в момента геополитически и технологични тенденции, при пълно зачитане на принципите на прозрачност, реципрочност и приобщаване, както и на автономността при вземане на решения и процедурите на двете организации.

21. ИЗТЪКВА необходимостта от доразвиване на инструментариума срещу хибридни заплахи и на инструментариума срещу чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство през 2022 г. в съответствие с насоките от Стратегическия компас. ПРИКАНВА върховния представител и Комисията да продължат да набелязват мерки, които да бъдат приложени съгласно настоящата рамка въз основа на редовно актуализиране на съществуващото картографиране⁵, и преди края на 2022 г. да представят предложения за създаването на екипи на ЕС за бързо реагиране при хибридни заплахи, за да бъдат одобрени от Съвета. ПРИКАНВА Комисията и върховния представител да приключат прегледа на оперативния протокол на ЕС за борба с хибридните заплахи (EU Playbook) и да представят до края на 2022 г. преработения му вариант. ПРИЗОВАВА държавите членки, Комисията и върховния представител да приведат напълно в изпълнение изготвянето на рамката, въвеждането на насоки за прилагане и тестването на процедурите ѝ чрез съществуващи и нови учения, включително учения, предполагащи задействането на член 222 от ДФЕС и/или член 42, параграф 7 от ДЕС. Съветът ще НАПРАВИ ПРЕГЛЕД на изпълнението на настоящите заключения преди края на 2023 г. и ако е необходимо, ще преразгледа рамката, за да се отчете промяната в обстановката по отношение на заплахите.

⁵ СЪВМЕСТЕН РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ, Картографиране на мерките, свързани с повишаване на устойчивостта и противодействие на хибридните заплахи , SWD(2020) 152 final.