



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

UNIONENS HØJTSTÅENDE  
REPRÆSENTANT FOR  
UDENRIGSANLIGGENDER  
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 5.12.2018  
JOIN(2018) 36 final

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE  
RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Handlingsplan for bekæmpelse af desinformation**

## 1. INDLEDNING

**Ytringsfriheden er en af Den Europæiske Unions grundværdier og er indarbejdet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i medlemsstaternes forfatninger.** Vores åbne, demokratiske samfund afhænger af borgernes mulighed for at tilgå en bred vifte af verificerbare oplysninger, så de kan danne sig en mening om forskellige politiske spørgsmål. På den måde kan borgerne deltage i den offentlige debat på et informeret grundlag og udtrykke deres holdninger i en fri og retfærdig politisk proces. Denne demokratiske proces udfordres imidlertid i stigende grad af bevidst og systematisk udbredelse af store mængder desinformation.

**Ved desinformation forstås oplysninger, der er verificeret som falske eller vildledende, som er fabrikeret, fremlagt og udbredt med henblik på økonomisk gevinst eller for bevidst at føre offentligheden bag lyset, og som kan være til skade for offentligheden<sup>1</sup>.** Begrebet "til skade for offentligheden" indbefatter trusler mod den demokratiske proces og offentlige goder såsom beskyttelsen af EU-borgernes sundhed, miljøet og sikkerheden. Desinformation omfatter imidlertid ikke utilsigtede fejl, satire og parodi, eller nyheder og kommentarer, der helt tydeligt er partiske. Foranstaltningerne i denne handlingsplan har kun sigte på desinformerende indhold, der er lovligt i henhold til EU-retten eller national ret. De foregriber ikke EU's lovgivning eller medlemsstaternes gældende lovgivning, herunder lovgivning om ulovligt indhold<sup>2</sup>.

Efter kemikalieangrebet i Salisbury og Det Europæiske Råds konklusioner herom<sup>3</sup> fremlagde Kommissionen og den højtstående repræsentant en fælles meddelelse om øget modstandsdygtighed og bedre kapacitet til at imødegå hybride trusler<sup>4</sup>, hvori det understreges, at strategisk kommunikation bør være en prioritet i det videre arbejde. Det Europæiske Råd opfordrede derpå *"den højtstående repræsentant og Kommissionen til i samarbejde med medlemsstaterne og i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra marts 2015 senest i december 2018 at forelægge en handlingsplan med specifikke forslag til en koordineret EU-reaktion på desinformationsudfordringen, herunder passende mandater og tilstrækkelige ressourcer til EU-Udenrigstjenestens relevante strategiske kommunikationshold"*<sup>5</sup>.

Denne handlingsplan er således udarbejdet som svar på Det Europæiske Råds opfordring om at træffe foranstaltninger til at *"beskytte Unionens demokratiske systemer og bekæmpe desinformation, bl.a. i forbindelse med det kommende EU-valg, under fuld overholdelse af grundlæggende rettigheder"*<sup>6</sup>. Den bygger videre på eksisterende Kommissionsinitiativer og arbejdet i East StratCom-taskforcen, der hører ind under Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten). Den beskriver foranstaltninger, som Kommissionen og den højtstående repræsentant bør træffe med bistand fra EU-Udenrigstjenesten og i samarbejde med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet. Medlemsstaterne har bidraget til

---

<sup>1</sup> Meddelelse om bekæmpelse af desinformation på internettet (COM(2018) 236).

<sup>2</sup> Kommissionen har foreslået foranstaltninger til bekæmpelse af udbredelsen af ulovligt onlineindhold, jf. f.eks. henstillingen om foranstaltninger til effektiv bekæmpelse af ulovligt indhold på nettet (C(2018) 1177). Se også forslag til forordning om forebyggelse af udbredelsen af terrorrelateret onlineindhold (COM(2018) 640) og det ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester af 6. november 2018.

<sup>3</sup> Det Europæiske Råds konklusioner af 22. marts 2018.

<sup>4</sup> JOIN(2018) 16.

<sup>5</sup> Det Europæiske Råds konklusioner af 28. juni 2018.

<sup>6</sup> Det Europæiske Råds konklusioner af 18. oktober 2018.

handlingsplanen, herunder gennem drøftelser i Rådet<sup>7</sup>, i De Faste Repræsentanternes Komité I og II, i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité, i de relevante arbejdsgrupper i Rådet og på møder mellem udenrigsministeriernes politiske direktører og direktører for strategisk kommunikation. Den tager også højde for samarbejdet med Unionens vigtigste partnere, herunder NATO og G7<sup>8</sup>.

**I meddelelsen om bekæmpelse af desinformation på internettet (meddelelsen fra april) understreges det, at civilsamfundet og den private sektor (navnlig de sociale medier) spiller en vigtig rolle i forbindelse med bekæmpelse af desinformation.** Som opfølgning herpå blev onlineplatformene og reklameindustrien i september 2018 enige om en kodeks, der skal øge gennemsigtigheden online og beskytte borgerne, navnlig i lyset af de kommende valg til Europa-Parlamentet i 2019, men også på lidt længere sigt. Det er nu afgørende, at disse aktører opfylder de mål, som Kommissionen satte i april, og overholder kodeksen til punkt og prikke<sup>9</sup>. Derudover er der ved at blive oprettet et uafhængigt netværk af faktatjekkere, som skal forbedre evnen til at opdage og blottlægge desinformation, og der gøres fortsat en indsats til støtte for mediekendskab såvel på EU-plan som på nationalt plan.

Handlingsplanen ledsages af en statusrapport om meddelelsen fra april<sup>10</sup>. Denne rapport beskriver de fremskridt, der er gjort med de forskellige tiltag, navnlig hvad angår kodeksen, fremme af et sikkert, troværdigt og ansvarligt onlineøkosystem, aktiviteter vedrørende oplysning af offentligheden og mediekendskab samt fremme af uafhængige medier og kvalitetsjournalistik.

**I 2015 anerkendte Det Europæiske Råd for første gang desinformationskampagner på internettet som en trussel** og bad den højtstående repræsentant om at reagere på Den Russiske Føderations desinformationskampagner. East StratCom-taskforcen blev derpå oprettet med henblik på at gøre noget ved og oplyse om problemet. Desuden førte det til, at EU-Udenrigstjenestens enhed for analyse og udveksling af oplysninger om hybride trusler blev oprettet i henhold til den fælles meddelelse om imødegåelse af hybride trusler<sup>11</sup> med henblik på at samle analysen heraf på ét sted. Endelig førte det til oprettelsen af Det Europæiske Center for Imødegåelse af Hybride Trusler, der udveksler bedste praksis og støtter Unionens og NATO's aktiviteter på dette område.

**I lyset af de kommende valg til Europa-Parlamentet i 2019 samt mere end 50 præsidentvalg, nationale valg eller lokal-/regionalvalg, der afholdes i medlemsstaterne inden 2020, haster det med at øge indsatsen for at sikre frie og retfærdige demokratiske processer.** Trusler mod demokratiet i blot en af medlemsstaterne kan skade hele Unionen.

---

<sup>7</sup> Se den orienterende debat om "Bekæmpelse af udbredelsen af desinformation på internettet: udfordringer for medieøkosystemet" og Rådets konklusioner af 27. november 2018.

<sup>8</sup> I Charlevoixtilsagnet om forsvar af demokratiet mod udenlandske trusler forpligtede G7-leaderne sig til at træffe foranstaltninger til i samlet flok at konfrontere udenlandske aktører, der forsøger at underminere vores demokratiske samfund og institutioner, vores valgprocesser, vores suverænitet og vores sikkerhed.

<sup>9</sup> Se også Rådets konklusioner af 27. november 2018.

<sup>10</sup> COM(2018) 794.

<sup>11</sup> Definitionen af hybride trusler kan variere og må nødvendigvis være fleksibel, fordi trusselsbilledet til stadighed ændrer sig. Begrebet dækker over en blanding af indgribende og undergravende virksomhed med konventionelle og ukonventionelle midler (dvs. diplomatiske, militære, økonomiske eller teknologiske), som statslige eller ikkestatslige aktører anvender på koordineret vis for at opnå specifikke mål uden at overskride tærsklen til formel krigsførelse. Der lægges som regel vægt på at udnytte målets svagheder og skabe en uklar situation, der vanskeliggør beslutningsprocesser. Massive desinformationskampagner ved hjælp af sociale medier til at kontrollere den politiske dagsorden eller radikalisere, rekruttere eller styre stedfortræderaktører, er et middel, der anvendes i forbindelse med hybride trusler. Se også JOIN(2016) 18.

Derudover er desinformation ofte målrettet de europæiske institutioner og deres repræsentanter og har til formål at undergrave det europæiske projekt generelt. Den 12. september 2018 vedtog Kommissionen foranstaltninger, der skal sikre frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet<sup>12</sup>, og anbefalede om nødvendigt at indføre sanktioner, herunder for ulovlig brug af personoplysninger med det formål at påvirke resultatet af et valg<sup>13</sup>. Desuden bør medlemsstaterne snarest tage de nødvendige skridt til at beskytte integriteten af deres valgsystemer og deres infrastruktur og teste disse forud for valgene til Europa-Parlamentet.

**Desinformationskampagner, navnlig kampagner ført af tredjelande, er ofte en del af hybrid krigsførelse<sup>14</sup> og omfatter cyberangreb og hacking af netværk<sup>15</sup>.** Der er beviser på, at fremmede stater i stigende grad tager desinformationsstrategier i brug med det formål at påvirke samfundsdebatten, skabe splittelse og blande sig i den demokratiske beslutningsproces. Disse strategier er ikke blot rettet mod medlemsstaterne, men også mod partnerlande mod øst og syd såvel som i Mellemøsten og i Afrika.

Der er f.eks. rapporteret om desinformation produceret og/eller udbredt af russiske kilder i forbindelse med flere valg og folkeafstemninger i EU<sup>16</sup>. Desuden er desinformationskampagnerne vedrørende krigen i Syrien<sup>17</sup>, nedskydningen af et MH-17-fly i Østukraine<sup>18</sup> og anvendelsen af kemiske våben i Salisburyangrebet<sup>19</sup> veldokumenterede.

## **2. DESINFORMATION: VI SKAL FORSTÅ TRUSLERNE OG STYRKE DET EUROPÆISKE FORSVAR MOD DEM**

**Desinformation er en trussel, der til stadighed ændrer sig, og der skal derfor hele tiden gøres en indsats for at tage højde for relevante aktører, vektorer, værktøjer, metoder, prioriterede mål og virkninger.** Visse former, især statsstyret desinformation, analyseres af EU-enheden for analyse og udveksling af oplysninger om hybride trusler i samarbejde med EU-Udenrigstjenestens taskforces for strategisk kommunikation og med støtte fra medlemsstaternes tjenester.

---

<sup>12</sup> For det fulde overblik over foranstaltningerne se meddelelsen "Sikring af frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet" (COM(2018) 637 final).

<sup>13</sup> Disse sanktioner skal lægges til de sanktioner, der er omhandlet i den generelle forordning om databeskyttelse (forordning (EU) 2016/679).

<sup>14</sup> Meddelelsen "Fælles ramme for imødegåelse af hybride trusler: Den Europæiske Unions indsats" (JOIN(2016) 18 final).

<sup>15</sup> Disse cyberangreb kan omfatte målrettet indtrængen med det formål at indsamle følsomme oplysninger som forløber for lækager eller slørede lækager, overtagelse af konti på sociale medier, bot-drevne konti på sociale medier og forstyrrelse af informationsteknologisystemerne hos f.eks. radio- og TV-selskaber eller valgkommissioner.

<sup>16</sup> Se f.eks. rapporten udarbejdet af Staben for Politisk Planlægning og Institut for Strategisk Forskning i Frankrig: [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information\\_manipulation\\_rvb\\_cle838736.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf).

<sup>17</sup> Fælles erklæring fra de 17 medlemmer af Organisationen for Forbud mod Kemiske Våben (OPWC) om de kemiske angreb i Douma i Syrien:

<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/manipulation-of-information/article/syria-chemical-attacks-in-douma-7-april-joint-statement-by-france-and-16-other>.

<sup>18</sup> Vedrørende desinformationskampagnen om MH-17 se East StratCom-taskforcen: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> og <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17-three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/> samt erklæringen fra det fælles efterforskningshold: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

<sup>19</sup> <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>.

Vedrørende den russiske cyberoperation mod OPWC i Haag se: <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

De aktører, der står bag desinformation, kan være indenlandske, f.eks. aktører i medlemsstaterne, eller udenlandske, herunder statslige (eller regeringsstøttede) eller ikkestatslige aktører. Ifølge rapporter<sup>20</sup> gør mere end 30 lande brug af desinformation og forskellige andre former for aktiviteter, der påvirker samfundet på forskellige måder, herunder på eget område. Det faktum, at aktører i medlemsstaterne gør brug af desinformation, er kilde til stigende bekymring i hele Unionen. Der foreligger også rapporter om desinformationsaktiviteter gennemført i Unionen af ikkestatslige aktører, f.eks. i relation til vaccinationsprogrammer<sup>21</sup>. Hvad angår udenlandske aktører er der stærke beviser på, at Den Russiske Føderation gør brug af desinformation. Andre tredjelande tager imidlertid også desinformationsstrategier i brug og lærer hurtigt af Den Russiske Føderations metoder.

Ifølge EU-enheden for analyse og udveksling af oplysninger om hybride trusler udgør desinformationskampagner gennemført af Den Russiske Føderation<sup>22</sup> den største trussel mod EU. De er systematiske, velfinansierede og ligger på et helt andet niveau end andre landes kampagner. Hvad angår koordination, målniveau og strategiske implikationer er Den Russiske Føderations desinformationsaktiviteter en del af en større hybrid trussel, hvor der gøres brug af talrige værktøjer, løftestangselementer og også af ikkestatslige aktører.

Det er sandsynligt, at omfanget af konstante, målrettede desinformationskampagner rettet mod EU, EU's institutioner og EU's politik vil øges op til valgene til Europa-Parlamentet i 2019. **Derfor bør der så hurtigt som muligt iværksættes tiltag til at beskytte Unionen, dens institutioner og dens borgere mod desinformation.**

De sociale medier er blevet et vigtigt middel til udbredelse af desinformation, og i visse tilfælde, som i sagen med Cambridge Analytica, til at målrette desinformerende indhold mod bestemte brugere, der identificeres ved hjælp af uautoriseret adgang til og brug af personoplysninger, med det formål at påvirke et valgresultat. Senest er det dokumenteret, at private beskedtjenester i stigende grad anvendes til at udbrede desinformation<sup>23</sup>. Teknikken bag omfatter videomanipulation (såkaldte "deepfake") og forfalskning af officielle dokumenter, brugen af automatiseret internetsoftware (bots) til udbredelse og forstærkning af indhold og debatter på de sociale medier med det formål at skabe splittelse, samt troll-angreb på konti på de sociale medier og informationstyveri. Samtidig spiller traditionelle metoder såsom brugen af TV, aviser, hjemmesider og kædemails fortsat en vigtig rolle i mange regioner. De værktøjer og teknikker, der anvendes, ændres ekstremt hurtigt — **indsatsen for at bekæmpe det bør derfor tilpasses lige så hurtigt.**

**Foruden foranstaltninger i medlemsstaterne og på EU-plan har Unionen en betydelig interesse i at samarbejde med partnere i tre prioriterede regioner, nærmere betegnet regionerne øst og syd for Unionen samt Vestbalkan.** Blotlæggelse af desinformation i Unionens nabolande går hånd i hånd med bekæmpelsen af problemet inden for Unionen.

**EU-Udenrigstjenesten har oprettet særlige taskforces for strategisk kommunikation** sammensat af eksperter, som besidder de relevante sprogkunderskaber og faglige kompetencer, og som skal arbejde med problemet og udvikle strategier til løsning af det. De arbejder tæt

---

<sup>20</sup> Se <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2017>.

<sup>21</sup> Se COM(2018) 245 og COM(2018) 244.

<sup>22</sup> Informationskrigsførelse identificeres eksplicit i den russiske militærdoktrin som et af militærets primære indsatsområder: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

<sup>23</sup> Ifølge Oxford Universitet har platforme, der leverer direkte beskedtjenester, faciliteret desinformationskampagner i mindst 10 lande i år.

sammen med Kommissionens tjenestegrene for at sikre en koordineret og konsekvent kommunikationstilgang i de pågældende regioner.

I henhold til handlingsplanen for strategisk kommunikation, der blev vedtaget den 22. juni 2015, består East StratCom-taskforcens mandat af tre hovedindsatsområder: i) effektiv kommunikation og promovering af Unionens politikker i nabolandene mod øst, ii) styrkelse af det samlede mediemiljø i nabolandene mod øst og i medlemsstaterne, herunder støtte til mediefrihed og styrkelse af de uafhængige medier, og iii) forbedring af Unionens evne til at forudsige, imødegå og reagere på Den Russiske Føderations desinformationsaktiviteter. Som opfølgning på Rådets konklusioner fra december 2015 og juni 2017 oprettede EU-Udenrigstjenesten yderligere to taskforces: taskforcen vedrørende Vestbalkan<sup>24</sup> for den pågældende region og taskforce syd<sup>25</sup> for landene i Mellemøsten, Nordafrika og Golfregionen.

Siden oprettelsen har East StratCom-taskforcen effektivt kommunikeret Unionens politikker til nabolandene i øst, hovedsageligt ud fra en kampagneorienteret tilgang. Derudover har East StratCom-taskforcen katalogiseret, analyseret og sat fokus på mere end 4 500 eksempler på desinformation, som Den Russiske Føderation står bag, afdækket utallige falske historier samt øget kendskabet til og blotlagt de værktøjer og teknikker, der bruges i desinformationskampagner, og synliggjort hensigten med sådanne kampagner. Taskforcen har fokus på de østlige partnerskabslande og på Den Russisk Føderations indenlandske og internationale medier, og dens tilgang består i på grundlag af indsamlede beviser at blotlægge trends, historier, metoder og anvendte kanaler og oplyse offentligheden herom.

**East StratCom-taskforcens mandat bør derfor opretholdes, og mandatet for de to andre taskforces (Vestbalkan og Syd) bør revurderes** i lyset af det stigende antal desinformationsaktiviteter og deres betydning i de pågældende regioner samt behovet for at oplyse om den negative virkning af desinformation.

### **3. FORANSTALTNINGER MED HENBLIK PÅ KOORDINERET BEKÆMPELSE AF DESINFORMATION I UNIONEN**

**Bekæmpelse af desinformation kræver politisk vilje og en fælles indsats, dvs. mobilisering af alle dele af regeringerne** (herunder netværkene for bekæmpelse af hybride trusler, cybersikkerhedsnetværkene, efterretningsnetværkene og netværkene for strategisk kommunikation, samt databeskyttelses-, valg-, retshåndhævelses- og mediemyndighederne). Dette bør ske i tæt samarbejde med ligesindede partnere i hele verden. Det kræver tæt samarbejde mellem EU-institutionerne, medlemsstaterne, civilsamfundet og den private sektor og især onlineplatforme.

Den koordinerede indsats til bekæmpelse af desinformation, der præsenteres i denne handlingsplan, bygger på fire søjler:

- (i) forbedring af EU-institutionernes evne til at opdage, analyse og blotlægge desinformation
- (ii) styrkelse af den koordinerede fælles indsats til bekæmpelse af desinformation
- (iii) mobilisering af den private sektor i forbindelse med bekæmpelse af desinformation

<sup>24</sup> Rådets konklusioner om udvidelsen og stabiliserings- og associeringsprocessen af 15. december 2015.

<sup>25</sup> Rådets konklusioner om terrorbekæmpelse vedtaget den 19. juni 2017.

- (iv) øget kendskab til desinformation og forbedring af samfundets modstandsdygtighed.

## **SØJLE 1: FORBEDRING AF EU-INSTITUTIONERNES EVNE TIL AT OPDAGE, ANALYSE OG BLOTLÆGGE DESINFORMATION**

**For effektivt at kunne bekæmpe desinformation er det nødvendigt at styrke EU-Udenrigstjenestens taskforces for strategisk kommunikation samt EU-enheden for analyse og udveksling af oplysninger om hybride trusler ved at tilføre disse enheder mere specialuddannet personale såsom eksperter i dataudvinding og -analyse, der kan behandle de relevante data.** Det er også vigtigt at kontrahere flere medieovervågningstjenester til at dække et bredere udvalg af kilder og sprog samt foretage yderligere forskning og studier af rækkevidden og virkningen af desinformation. Desuden er der behov for at investere i analytiske værktøjer såsom særligt software til udvinding, sortering og samling af store mængder digitale data.

Styrkelsen af de strategiske kommunikationsenheder i EU-Udenrigstjenesten vil foregå i to faser.

På kort sigt forventes det, at budgettet til strategisk kommunikation mere end fordobles i 2019<sup>26</sup>, hvilket ledsages af en styrkelse af personalet på 11 stillinger forud for valgene til Europa-Parlamentet. På mellemlang sigt<sup>27</sup> vil der blive anmodet om flere stillinger til fastansættelser i taskforcenes hovedkvarterer og EU-enheden for analyse og udveksling af oplysninger om hybride trusler og om nye stillinger til delegationer i nabolande. Der vil i alt blive tale om en forhøjelse af stillingstildelingen på 50-55 ansatte over de næste to år.

Der vil blive skabe yderligere synergier mellem Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten, f.eks. i forbindelse med deling af værktøjer eller udarbejdelse af kommunikationskampagner.

**Trusselsanalyser og efterretningsvurderinger danner grundlaget for arbejdet med desinformation.** Efterretnings- og Situationscentrets ekspertise bør udnyttes fuldt ud til at analysere desinformationskampagnernes skiftende karakter.

**Taskforcene for strategisk kommunikation vil arbejde tæt sammen med de relevante EU-delegationer og Kommissionen om at bekæmpe desinformation.** De vil navnlig samarbejde med Kommissionens interne netværk til bekæmpelse af desinformation, der blev oprettet efter meddelelsen i april<sup>28</sup>.

Medlemsstaterne bør supplere og understøtte EU-institutionernes foranstaltninger ved at øge deres nationale kapacitet og ved at støtte de nødvendige ressourcetilførsler til EU-institutionerne.

**Foranstaltning nr. 1:** Navnlig i lyset af valgene til Europa-Parlamentet i 2019, men også med et længere perspektiv for øje, vil den højststående repræsentant i samarbejde med

<sup>26</sup> De igangværende forhandlinger om budgettet for 2019 omhandler en foreslået budgetforhøjelse på området fra 1,9 mio. EUR i 2018 til 5 mio. EUR i 2019.

<sup>27</sup> Via ændringer af budgettet for 2019 og/eller forslaget til budget for 2020.

<sup>28</sup> Dette netværk består af repræsentanter fra Kommissionens generaldirektorater og repræsentationer. Kommissionen har også for nylig nedsat en arbejdsgruppe sammen med EU-Udenrigstjenesten og Europa-Parlamentet om bekæmpelse af desinformation forud for valgene til Europa-Parlamentet.

medlemsstaterne styrke taskforcene for strategisk kommunikation samt EU-delegationerne ved at tilføje flere medarbejdere og værktøjer, som er nødvendige for at kunne opdage, analysere og blotlægge desinformationsaktiviteter. Medlemsstaterne bør, hvor det er relevant, også ajourføre deres nationale kapacitet på dette område og støtte de nødvendige ressourcetilførsler til taskforcene for strategisk kommunikation og EU-delegationerne.

**Foranstaltning nr. 2:** Den højtstående repræsentant vil revurdere mandatet for taskforcene for strategisk kommunikation for Vestbalkan og Syd med henblik på at sætte dem i stand til at bekæmpe desinformation effektivt i disse regioner.

## **SØJLE 2: STYRKELSE AF DEN KOORDINEREDE FÆLLES INDSATS TIL BEKÆMPELSE AF DESINFORMATION**

De første timer efter udsendelsen af desinformation er kritiske for opdagelsen og analysen af desinformation og reaktionen herpå. Derfor **vil der blive oprettet et system til hurtig varsling, som skal give varslinger om desinformationskampagner i realtid** ved hjælp af en særlig teknologisk infrastruktur. Dette vil fremme udvekslingen af oplysninger og vurderinger med henblik på at danne et fælles situationsbillede, koordinere bidragene og indsatsen og sikre, at tid og ressourcer anvendes effektivt.

I forbindelse med oprettelsen af systemet til hurtig varsling **bør hver medlemsstat i overensstemmelse med den nationale institutionelle struktur udpege et kontaktpunkt, som ideelt set er placeret i afdelingen for strategisk kommunikation.** Dette kontaktpunkt vil således skulle videregive varslinger og koordinere med alle andre relevante nationale myndigheder, Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten. Dette foregriber ikke de nationale myndigheders nuværende kompetencer i henhold til EU-retten og/eller national ret eller i henhold til andre dele af handlingsplanen. Hvis desinformationen vedrører valg eller medlemsstatens demokratiske institutioners funktionsmåde, bør de nationale kontaktpunkter arbejde tæt sammen med de nationale valgnetværk<sup>29</sup>. I sådanne tilfælde bør resultaterne af systemet for hurtig varsling udveksles med det europæiske valgsamarbejdsnetværk<sup>30</sup>, navnlig med henblik på udveksling af oplysninger om trusler, der er relevante for valg, og støtte til en eventuel gennemførelse af sanktioner. For at understøtte systemet til hurtig varsling bør onlineplatformene samarbejde med kontaktpunkterne, navnlig i valgperioder, med henblik på at udveksle relevante og rettidige oplysninger.

**Systemet til hurtig varsling bør være tæt knyttet til den eksisterende døgnkapacitet** som f.eks. EU-Udenrigstjenestens Katastrofeberedskabskoordinationscenter<sup>31</sup> og EU's Situationsrum<sup>32</sup>. Efterretnings- og Situationscentrets enhed for analyse og udveksling af oplysninger om hybride trusler og de relevante arbejdsgrupper i Rådet kan også bruges til udveksling af oplysninger. Kommissionen og den højtstående repræsentant sikrer

<sup>29</sup> Se henstilling C(2018) 5949 om valgsamarbejdsnetværk, gennemsigtighed online, beskyttelse mod cybersikkerhedshændelser og bekæmpelse af desinformationskampagner i forbindelse med valgene til Europa-Parlamentet. Disse netværk vil bringe de nationale valgmyndigheder, tilsynsmyndighederne på det audiovisuelle område, cybersikkerheds- og databeskyttelsesmyndigheder samt relevante ekspertgrupper om f.eks. mediekendskab, sammen. Sammen med EU-institutionerne udgør de det europæiske valgnetværk, som mødes for første gang i januar 2019.

<sup>30</sup> Oprettet i medfør af henstillingen af 12. september 2018.

<sup>31</sup> Katastrofeberedskabskoordinationscentret er oprettet i medfør af artikel 7 i afgørelse nr. 1313/2013/EU om en EU-civilbeskyttelsesmekanisme.

<sup>32</sup> Situationsrummet er EU-Udenrigstjenestens permanente standby-organ, der leverer overvågning af og situationsbevidsthed for hele verden døgnet rundt. Det er en del af EU's Efterretnings- og Situationscenter og fungerer som informationsknudepunkt for alle relevante interesseparter i EU-institutionerne.

regelmæssig udveksling af oplysninger og bedste praksis med vigtige partnere, heriblandt G7 og NATO.

**Omgående reaktioner baseret på fakta og effektiv kommunikation er afgørende i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af desinformation, herunder sager om desinformation, der vedrører Unionen og dens politik.** Det er vigtigt at fremme en åben, demokratisk debat, der er fri for manipulation, herunder i forbindelse med de kommende valg til Europa-Parlamentet. EU-institutionerne<sup>33</sup> og medlemsstaterne skal forbedre deres evne til at reagere og kommunikere effektivt. Kommissionen har allerede tilført flere midler til finansieringen af bedre kommunikationsaktiviteter, der gennemføres via de regionale kommunikationsprogrammer, herunder i Unionens nabolande, og EU-delegationerne. EU-institutionerne kommunikerer alle aktivt om EU-tiltag og -politik i Unionen, og navnlig spiller Kommissionens repræsentationer og Europa-Parlamentets forbindelseskontorer i medlemsstaterne en vigtig rolle i forbindelse med udsendelsen af budskaber, der er skræddersyede til lokalområderne, og bruger i den forbindelse særlige værktøjer til bekæmpelse af myter og udbredelse af fakta<sup>34</sup>.

**Samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne bør styrkes yderligere,** navnlig for så vidt angår udveksling af oplysninger, fælles læring, oplysningskampagner, proaktiv udsendelse af budskaber og forskning. Det er nødvendigt, at der udveksles flere efterretninger mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne for at forbedre situationskendskabet og beredskabskapaciteten. Proaktiv og objektiv kommunikation om EU's værdier og politik er især effektiv, når den gennemføres direkte af medlemsstaterne. Derfor opfordrer Kommissionen og den højtstående repræsentant medlemsstaterne til at intensivere deres kommunikationsindsats og forsvare Unionen og dens institutioner mod desinformationskampagner.

**Foranstaltning nr. 3:** Inden marts 2019 vil Kommissionen og den højtstående repræsentant i samarbejde med medlemsstaterne oprette et system til hurtig varsling, som skal imødegå desinformationskampagner og arbejde tæt sammen med eksisterende netværk, Europa-Parlamentet samt NATO og G7's mekanisme for hurtig reaktion.

**Foranstaltning nr. 4:** Med henblik på de kommende valg til Europa-Parlamentet vil Kommissionen i samarbejde med Europa-Parlamentet øge sine kommunikationsaktiviteter om EU's værdier og politik. Medlemsstaterne bør styrke deres egne kommunikationsaktiviteter på dette område betydeligt.

**Foranstaltning nr. 5:** Kommissionen og den højtstående repræsentant vil i samarbejde med medlemsstaterne styrke den strategiske kommunikation i Unionens nabolande.

### **SØJLE 3: MOBILISERING AF DEN PRIVATE SEKTOR I FORBINDELSE MED BEKÆMPELSE AF DESINFORMATION**

<sup>33</sup> I Kommissionens tilfælde vil medlemmer af kommissærkollegiet, talsmandstjenesten og Kommissionens repræsentationer stadig beholde deres afgørende rolle og træde til for at tilbagevise fejl, så snart sådanne rapporteres i medierne.

<sup>34</sup> Adskillige af Kommissionens repræsentationer har udviklet værktøjer til tilbagevisning af desinformation, der er tilpasset lokalområdet, f.eks. Les Décodeurs de l'Europe i Frankrig, UE Vero Falso i Italien, Euromyty.sk i Slovakiet og konkurrencen om bedste tegneserie om aflivning af EU-myter i Østrig samt tegneserier i Rumænien.

Onlineplatformene, annoncørerne og reklameindustrien spiller en afgørende rolle i forbindelse med bekæmpelsen af desinformation, eftersom omfanget heraf er direkte afhængig af disse platformes evne til at forstærke, målrette og udbrede ondsindede aktørers desinformation. Eftersom de tidligere har undladt at træffe passende foranstaltninger til bekæmpelse af dette problem, opfordrede Kommissionen dem i april 2018 til at øge deres bestræbelser. Som følge heraf blev kodeksen vedrørende desinformation offentliggjort den 26. september 2018<sup>35</sup>. De vigtigste onlineplatforme, der har underskrevet kodeksen, har således forpligtet sig til at gennemføre visse tiltag inden afholdelsen af valgene til Europa-Parlamentet i 2019.

**Kommissionen opfordrer alle signatarerne af kodeksen til at gennemføre tiltagene og procedurerne i kodeksen hurtigt og effektivt** i hele EU, idet det i første omgang prioriteres at gennemføre de tiltag, der haster, og som er relevante for at sikre integriteten af valgene til Europa-Parlamentet i 2019. Navnlig skal de store onlineplatforme straks i) sikre granskning af placeringen af reklamer og åbenhed om politisk reklame gennem effektiv og rettidig kontrol af sponsorerers identitet, ii) lukke falske konti, der er aktive på deres tjenester, og iii) identificere automatiserede bots og mærke dem. Onlineplatformene skal også samarbejde med de nationale tilsynsmyndigheder på det audiovisuelle område og med de uafhængige faktatjekkere og forskere om at udpege og blottlægge desinformationskampagner, navnlig i valgperioder, og om at gøre faktatjekket indhold mere synligt og udbredt.

**Kommissionen vil med hjælp fra Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Audiovisuelle Medietjenester (ERGA)<sup>36</sup> overvåge gennemførelsen af de forpligtelser, som signatarerne af kodeksen har påtaget sig,** og regelmæssigt rapportere om og i hvilket omfang de enkelte platforme lever op til disse forpligtelser. Med henblik på at fremme effektiv og omfattende overvågning skal platformene inden udgangen af i år fremsende ajourførte og fuldstændige oplysninger til Kommissionen om de foranstaltninger, de har truffet for at opfylde deres forpligtelser. Kommissionen offentliggør disse oplysninger i januar 2019. Platformene skal også fra januar 2019 regelmæssigt fremsende fuldstændige oplysninger om, hvordan de opfylder forpligtelserne, herunder ved at svare på Kommissionens specifikke anmodninger, således at det er muligt at foretage en målrettet overvågning af overholdelsen af kodeksen forud for valgene til Europa-Parlamentet. Disse oplysninger offentliggøres også.

Derudover indebærer kodeksen, at signatarerne aflægger fuld rapport, når der er gået 12 måneder. Disse rapporter bør omfatte data og oplysninger, der gør det muligt for Kommissionen at foretage en grundig vurdering. På baggrund af disse oplysninger **foretager Kommissionen med hjælp fra uafhængige eksperter og ERGA en grundig vurdering af kodeksens overordnede virkning.** Kommissionen kan også søge bistand fra Det Europæiske Audiovisuelle Observatorium.

---

<sup>35</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Den 16. oktober gav kodeksens foreløbige signatarer deres formelle tilslutning til kodeksen, og det fremgår nu, hvilke forpligtelser den enkelte signatar påtager sig, og der foreligger en tabel over relevant virksomhedspraksis samt milepæle for kodeksens gennemførelse i EU. De foreløbige signatarer omfatter de vigtigste onlineplatforme (Facebook, Google, YouTube, Twitter), softwareudbydere (Mozilla) og annoncører samt en række brancheorganisationer, der repræsenterer onlineplatforme og reklameindustrien. Kodeksen skal skabe et mere gennemsigtigt, troværdigt og ansvarligt onlineøkosystem og beskytte brugerne mod desinformation.

<sup>36</sup> Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Audiovisuelle Medietjenester (ERGA) er sammensat af de relevante tilsynsmyndigheder i medlemsstaterne. Gruppen yder teknisk rådgivning til Kommissionen på en række områder, der er omfattet af direktivet, fremmer samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og/eller -organer og mellem de nationale tilsynsmyndigheder og/eller -organer og Kommissionen. Det ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester har styrket denne gruppes rolle yderligere, navnlig i relation til videodelingstjenester.

Kommissionen bemærker, at kodeksens overordnede virkning afhænger af størst mulig deltagelse fra onlineplatformene og onlinereklamebranchen. Den opfordrer derfor andre relevante interesseparter til at tilslutte sig kodeksen.

**Foranstaltning nr. 6:** Kommissionen vil sikre tæt og konstant overvågning af gennemførelsen af kodeksen. Såfremt der er behov for det, og navnlig i forbindelse med valgene til Europa-Parlamentet, vil Kommissionen presse på for at opnå hurtig og effektiv overholdelse. Kommissionen vil foretage en grundig vurdering af kodeksens første 12-måneders periode. Hvis gennemførelsen og virkningen af kodeksen ikke er tilfredsstillende, kan Kommissionen foreslå yderligere tiltag, herunder tiltag af lovgivningsmæssig karakter.

#### **SØJLE 4: ØGET KENDSKAB TIL DESINFORMATION OG FORBEDRING AF SAMFUNDETS MODSTANDSDYGTIGHED**

**For at øge samfundets modstandsdugtighed over for desinformationstruslen er det afgørende, at offentlighedens kendskab til den øges.** Udgangspunktet bør være en bedre forståelse af kilderne til desinformation, hensigterne bag, værktøjerne til og målene med desinformation, men også af vores egen sårbarhed. En forsvarlig videnskabelig metodologi kan hjælpe med at udpege de vigtigste sårbarheder på tværs af medlemsstaterne<sup>37</sup>. Det er vigtigt at forstå, hvordan og hvorfor nogle borgere, og sommetider hele samfund, er draget mod desinformerende historier, og derpå finde en passende løsning på dette fænomen.

Opbygning af modstandsdugtighed omfatter desuden særlig uddannelse, offentlige konferencer og debatter samt andre former for fælles læring for medierne. Det indebærer også, at alle sektorer i samfundet skal gøres stærkere, og i særdeleshed at borgerenes mediekendskab forbedres, så de bedre kan spotte og undgå desinformation.

En omfattende indsats over for desinformation kræver civilsamfundets aktive deltagelse. **I meddelelsen og henstillingen<sup>38</sup>, der er dele af et sæt foranstaltninger til sikring af frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet (valgpakken), blev medlemsstaterne opfordret til at gå sammen med medierne, onlineplatformene, udbyderne af informationsteknologi og andre om oplysningsaktiviteter med det formål at øge gennemsigtigheden af valg og opbygge tillid til valgprocessen.** I den forbindelse er medlemsstaternes aktive deltagelse og opfølgning nødvendig forud for valgene til Europa-Parlamentet.

**Uafhængige faktatjekkere og forskere spiller en vigtig rolle, når det kommer til at få en bedre forståelse af de strukturer, der bærer desinformation, og de mekanismer, der har betydning for, hvordan desinformation udbredes online.** Desuden skaber de qua deres aktiviteter opmærksomhed omkring forskellige typer desinformationstrusler og kan bidrage til at afbøde den negative virkning heraf. Det er nødvendigt at øge deres kapacitet til at identificere og blottlægge desinformationstrusler og fremme grænseoverskridende samarbejde. Der bygges videre på de tiltag, der blev beskrevet i meddelelsen fra april, men det er nødvendigt at styrke de nationale tværfaglige grupper af uafhængige faktatjekkere og akademiske forskere med specifik viden om lokale informationsmiljøer. Dette kræver

<sup>37</sup> Dette kunne f.eks. undersøges nærmere inden for rammerne af arbejdet i observatoriet for mediepluralisme, et projekt, der er medfinansieret af Den Europæiske Union, og som gennemføres af centret for mediepluralisme og mediefrihed i Firenze.

<sup>38</sup> Se Kommissionens henstilling om valgsamarbejdsnetværk, gennemsigtighed online, beskyttelse mod cybersikkerhedshændelser og bekæmpelse af desinformationskampagner i forbindelse med valgene til Europa-Parlamentet (C(2018) 5949).

medlemsstaternes støtte og samarbejde med henblik på at fremme det europæiske netværk af faktatjekkere under fuld respekt for den uafhængighed, der er afgørende for disse faktatjek og forskningsaktiviteter. Kommissionen vil under Connecting Europe-faciliteten<sup>39</sup> finansiere en digital platform, der skal netværke med de nationale tværfaglige grupper.

For at øge offentlighedens kendskab og modstandsdygtighed vil Kommissionen øge sine bestræbelser og igangværende aktiviteter vedrørende mediekendskab med henblik på at ruste Unionens borgere bedre til at identificere og håndtere desinformation<sup>40</sup>. Medlemsstaterne skal hurtigst muligt gennemføre den bestemmelse i det ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester, der pålægger dem at fremme og udvikle mediekendskabskompetencer<sup>41</sup>.

Kommissionen har i sit forslag om Horisont Europa-programmet<sup>42</sup> foreslået et budget til udvikling af nye værktøjer til brug for bedre forståelse og onlinebekæmpelse af desinformation. Kommissionen vil også, hvor det er relevant, støtte informationskampagner, der skal gøre brugerne bekendt med de seneste teknologier (f.eks. deepfake).

**De uafhængige mediers arbejde er af stor betydning for et velfungerende demokratisk samfund.** Kommissionen<sup>43</sup> vil derfor fortsat støtte uafhængige medier og undersøgende journalistik, eftersom disse bidrager til at afsløre desinformation. Derudover vil Kommissionen fortsat gennemføre specifikke programmer vedrørende mediestøtte, herunder yde økonomisk støtte, og professionalisering, der gennemføres i EU's nabolande<sup>44</sup>.

**Foranstaltning nr. 7:** Navnlig i lyset af de kommende valg til Europa-Parlamentet i 2019, men også på længere sigt, vil Kommissionen og den højtstående repræsentant i samarbejde med medlemsstaterne iværksætte kampagner målrettet offentligheden og tilbyde uddannelse til medier og offentlige meningsdannere i Unionen og dens nabolande med henblik på at udbrede kendskabet til de negative virkninger af desinformation. Indsatsen for at støtte uafhængige mediers arbejde og kvalitetsjournalistik samt forskning i desinformation fortsættes med henblik på at finde en bred løsning på dette fænomen.

**Foranstaltning nr. 8:** Medlemsstaterne bør i samarbejde med Kommissionen støtte oprettelsen af tværfaglige grupper af uafhængige faktatjekkere og forskere, som har specifik viden om det lokale informationsmiljø med henblik på at opdage og blottlægge desinformationskampagner på tværs af forskellige sociale netværk og digitale medier.

<sup>39</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1316/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten, om ændring af forordning (EU) nr. 913/2010 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 680/2007 og (EF) nr. 67/2010.

<sup>40</sup> Disse aktiviteter vil omfatte et EU-bibliotek og læringscenter for onlinemediekendskab samt andre mediekendskabsværktøjer.

<sup>41</sup> Artikel 33a i det ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester.

<sup>42</sup> COM(2018) 435.

<sup>43</sup> Hvis programmet Et Kreativt Europa vedtages, vil det bidrage til at understøtte Europas nyhedsmedier, mangfoldighed og pluralisme i journalistisk indhold samt en kritisk indstilling til medieindhold gennem mediekendskab (COM(2018) 438).

<sup>44</sup> Kommissionen finansierer projektet "openmediahub" med henblik på: i) at udstyre journalister i EU's nabolande med de kompetencer, der er nødvendige for at kunne levere uafhængig og objektiv journalistik, ii) at forbedre nyhedsredaktionernes kompetencer, og iii) at styrke netværket af mediefolk og journalister i EU's nabolande. Hvad angår Vestbalkan yder Kommissionen økonomisk støtte til oprettelsen af et netværk af journalsammenslutninger, opbygning af tillid til medierne og styrkelse af retssystemerne med henblik på at forsvare ytringsfriheden. Kommissionen støtter også public service-medier, nye uafhængige medier og forbedring af kvalitet og professionalisme inden for journalistik i området.

**Foranstaltning nr. 9:** I forbindelse med mediekendskabsugen, der afholdes i marts 2019, vil Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne støtte grænseoverskridende samarbejde mellem mediekendskabsfagfolk samt lanceringen af værktøjer til fremme af mediekendskab til brug for offentligheden. Medlemsstaterne bør også hurtigst muligt gennemføre de bestemmelser i det ændrede direktiv om audiovisuelle medietjenester, der handler om mediekendskab.

**Foranstaltning nr. 10:** I lyset af de kommende valg til Europa-Parlamentet i 2019 bør medlemsstaterne sikre effektiv opfølgning på valgpakken, navnlig henstillingen. Kommissionen vil nøje overvåge gennemførelsen af denne pakke og om nødvendigt yde relevant støtte og rådgivning.

#### 4. KONKLUSIONER

Desinformation udgør en stor udfordring for de europæiske demokratier og samfund, og Unionen skal tage denne udfordring op under hensyntagen til de europæiske værdier og frihedsrettigheder. Desinformation undergraver borgernes tillid til demokratiet og de demokratiske institutioner. Desinformation bidrager til polariseringen af offentlige meninger og griber ind i den demokratiske beslutningsproces. Desuden kan det bruges til at undergrave det europæiske projekt. Dette kan have store negative virkninger for samfund i hele Unionen, navnlig op til de kommende valg til Europa-Parlamentet i 2019.

Der er brug for et stærkt engagement og for hurtigt at træffe foranstaltninger for at bevare den demokratiske proces og borgernes tillid til de offentlige institutioner både på nationalt plan og på EU-plan. Denne handlingsplan indeholder en række vigtige foranstaltninger til bekæmpelse af desinformation ud fra en koordineret tilgang mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Den fremhæver også, hvilke foranstaltninger der skal prioriteres af de forskellige aktører forud for valgene til Europa-Parlamentet i 2019. Medlemsstaterne bør styrke deres solidaritet og forsvare Unionen mod hybride trusler, herunder angreb hvor der bruges desinformation.

Samtidig og på længere sigt er det målet for Unionen og dens nabolande at blive mere modstandsdygtige over for desinformation. Dette kræver, at der løbende gøres en vedvarende indsats for at støtte uddannelse og mediekendskab, journalistik, faktatjekkere, forskere og civilsamfundet som helhed.

Kommissionen og den højtstående repræsentant ønsker derfor at:

- minde om, at en fælles indsats, der involverer alle relevante aktører og den private sektor, navnlig onlineplatforme, og civilsamfundet som helhed, er påkrævet for effektivt at kunne bekæmpe alle de forskellige aspekter af desinformationstruslen
- opfordre Det Europæiske Råd til at godkende denne handlingsplan
- opfordre medlemsstaterne til at samarbejde om gennemførelsen af foranstaltningerne i denne handlingsplan
- opfordre alle relevante aktører til at give førsteprioritet til gennemførelsen af de foranstaltninger, der haster, og som er relevante i forbindelse med de kommende valg til Europa-Parlamentet i maj 2019.