



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 5.12.2018
JOIN(2018) 36 final

**GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA
RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN
SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Åtgärdsplan mot desinformation

1. INLEDNING

Yttrandefriheten är ett grundläggande värde för Europeiska unionen, stadfäst i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i medlemsstaternas konstitutioner. Våra öppna och demokratiska samhällen är beroende av medborgarnas förmåga att få tillgång till en mångfaldig mängd av tillförlitlig information, så att de kan bilda sig en uppfattning i politiska frågor. På så sätt kan medborgarna på ett välinformerat sätt delta i det offentliga samtalet och uttrycka sin vilja i fria och rättvisa politiska processer. Dessa demokratiska processer hotas alltmer av uppsåtlig, storskalig och systematisk spridning av desinformation.

Med desinformation avses bevisligen oriktiga eller missvisande uppgifter som skapas, presenteras och sprids för att uppnå ekonomisk vinning eller avsiktligt vilseleda allmänheten, och som kan orsaka skada för allmänheten¹. I begreppet skada för allmänheten ingår bl.a. hot mot de demokratiska processerna och mot kollektiva nyttigheter som unionsmedborgarnas hälsa, miljö eller säkerhet. Satir, parodi och oavsiktliga fel klassas inte som desinformation, och inte heller tydligt markerade partiska nyheter och kommentarer. Åtgärderna i denna åtgärdsplan är bara inriktade på desinformation som är laglig enligt unionslagstiftningen eller medlemsstaternas lagstiftning. De påverkar inte unionens eller medlemsstaternas lagstiftning om exempelvis olagligt material².

Efter kemvapenattacken i Salisbury antog Europeiska rådet slutsatser³, varefter kommissionen och utrikesrepresentanten lade fram ett gemensamt meddelande om att öka motståndskraften och stärka kapaciteten att hantera hybridhot⁴, där strategisk kommunikation lyfts fram som ett prioriterat område för ytterligare arbete. Europeiska rådet uppmanade utrikesrepresentanten och kommissionen ”att senast i december 2018 i samarbete med medlemsstaterna och i linje med Europeiska rådets slutsatser från mars 2015 lägga fram en handlingsplan med specifika förslag för ett samordnat svar från EU:s sida på utmaningen med desinformation, inbegripet lämpliga mandat och tillräckliga resurser för de relevanta avdelningarna för strategisk kommunikation inom Europeiska utrikestjänsten”⁵.

Denna åtgärdsplan är ett svar på Europeiska rådets uppmaning till åtgärder för att ”skydda unionens demokratiska system och bekämpa desinformation, inbegripet vid det kommande Europaparlamentsvalet”⁶. Den bygger på befintliga kommissionsinitiativ och arbetet i Europeiska utrikestjänstens arbetsgrupp för strategisk kommunikation i öst. Den innehåller åtgärder som ska vidtas av kommissionen och utrikesrepresentanten, med bistånd av Europeiska utrikestjänsten och i samarbete med medlemsstaterna och Europaparlamentet. Vid utarbetandet av planen har hänsyn tagits till bidrag från medlemsstaterna, inbegripet genom diskussioner i rådet⁷, i Coreper I och II, i kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, rådets

¹ Meddelandet *Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi*, COM(2018) 236.

² Kommissionen har föreslagit särskilda åtgärder för att ta itu med spridningen av olagligt material på nätet, bl.a. rekommendationen om åtgärder för att på ett effektivt sätt ta itu med olagligt material på internet (C (2018) 1177). Se även förslaget till förordning om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online (COM (2018) 640) samt det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster som överenskomms den 6 november 2018.

³ Europeiska rådets slutsatser, 22 mars 2018.

⁴ JOIN(2018) 16.

⁵ Europeiska rådets slutsatser, 28 juni 2018.

⁶ Europeiska rådets slutsatser, 18 oktober 2018.

⁷ Se riktlinjedebatten om kampen mot spridning av desinformation på nätet och utmaningarna för medieekosystemet samt rådets slutsatser av den 27 november 2018.

berörda arbetsgrupper samt i möten för utrikesministeriernas ansvariga för strategisk kommunikation och politik. Den tar också hänsyn till samarbetet med EU:s viktigaste partner, däribland Nato och G7⁸.

I meddelandet om bekämpande av desinformation online (nedan kallat aprilmeddelandet) betonades den viktiga roll som det civila samhället och den privata sektorn spelar (särskilt sociala medieplattformar) för att motverka desinformation. Som uppföljning av det enades i september 2018 ett antal nätplattformar och reklambranschen om en uppförandekod för att öka öppenheten på internet och skydda medborgarna, särskilt inför valet till Europaparlamentet 2019 men även på längre sikt. Det är nu viktigt att dessa aktörer når resultat med de mål som kommissionen satte upp i april och fullt ut följer uppförandekoden⁹. Dessutom håller ett oberoende nätverk av faktagranskare på att byggas upp för att öka förmågan att upptäcka och avslöja desinformation, och det görs kontinuerliga satsningar på EU-nivå och nationell nivå till stöd för mediekompetens.

Den här åtgärdsplanen åtföljs av en lägesrapport om aprilmeddelandet¹⁰. I denna rapport beskrivs de framsteg som uppnåtts i fråga om de olika åtgärderna, särskilt när det gäller uppförandekoden, främjandet av ett mer transparent, tillförlitligt och ansvarstagande ekosystem på nätet, verksamheterna för ökad medvetenhet och mediekompetens samt stödet till oberoende medier och kvalitetsjournalistik.

Europeiska rådet tog för första gången upp hotet med desinformationskampanjer på nätet 2015 när det bad utrikesrepresentanten gripa in mot Rysslands desinformationskampanjer. Arbetsgruppen för strategisk kommunikation i öst har inrättats för att hantera och öka medvetenheten om denna fråga. Samtidigt med det gemensamma meddelandet om hybridhot¹¹ inrättade dessutom Europeiska utrikestjänsten en enhet för hybridhot för att fungera som samordnare för analys av hybridhot. Det ledde också till inrättandet av det europeiska kompetenscentrumet för motverkande av hybridhot, som sprider bästa praxis och stöder EU:s och Natos insatser på detta område.

Med tanke på valet till Europaparlamentet 2019 och de över 50 presidentval, nationella parlamentsval och lokala och regionala val som kommer att hållas i medlemsstaterna fram till 2020 är det angeläget att öka insatserna för att trygga fria och rättvisa demokratiska processer. Hot mot demokratin i en enskild medlemsstat kan skada unionen som helhet. Dessutom riktas ofta desinformationen mot EU-institutionerna och deras företrädare i syfte att underminera själva EU-projektet. Den 12 september 2018 vidtog kommissionen åtgärder¹² för att garantera fria och rättvisa val till Europaparlamentet och

⁸ I Charlevoix-åtagandet om försvar av demokratin mot utländska hot åtog sig G7-ledarna att vidta samordnade åtgärder mot utländska aktörer som försöker undergräva våra demokratiska samhällen och institutioner, våra valprocesser, vår suveränitet och vår säkerhet.

⁹ Se även rådets slutsatser av den 27 november 2018.

¹⁰ COM(2018) 794.

¹¹ Definitionen av hybridhot varierar och måste vara flexibel eftersom hotet hela tiden förändras. Begreppet fångar dock upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. Tonvikten ligger vanligen på att utnyttja målets svagheter och skapa tvetydighet för att försvåra beslutsfattandet. Massiva desinformationskampanjer, där sociala medier används för att kontrollera den politiska beskrivningen eller radikalisera, rekrytera och leda proxyaktörer, kan fungera som verktyg för hybridhot. Se JOIN(2016) 18.

¹² För en fullständig översikt över åtgärderna, se meddelandet *Att säkerställa fria och rättvisa val till Europaparlamentet*, COM(2018) 637 final.

rekommenderade att sanktioner borde påföras där så är påkallat, bl.a. för olaglig användning av personuppgifter för att påverka valresultatet¹³. Dessutom är det angeläget att medlemsstaterna vidtar de åtgärder som krävs för att bevara integriteten i sina valsystem och sin valinfrastruktur och testa dem före valet till Europaparlamentet.

Desinformationskampanjer, särskilt från tredjeländer, är ofta en del av hybridkrigföring¹⁴ och kombineras med cyberangrepp och hackande av nät¹⁵. Det finns bevis på att utländska aktörer allt oftare använder desinformation för att påverka samhällsdebatten, så splittring och störa det demokratiska beslutsfattandet. Dessa strategier riktas inte enbart mot medlemsstaterna utan även mot partnerländerna i det östra grannskapet och i det södra grannskapet samt i Mellanöstern och Afrika.

Desinformation som producerats eller spridits av ryska källor har märkts i samband med flera val och folkomröstningar i EU¹⁶. Desinformationskampanjer i samband med kriget i Syrien¹⁷, nedskjutningen av MH-17-flyget i östra Ukraina¹⁸ och kemvapenattacken i Salisbury¹⁹ är väldokumenterade.

2. DESINFORMATION: FÖRSTÅELSE AV HOTBILDEN OCH STÄRKT EU-RESPONS

Desinformation är ett föränderligt hot som kräver kontinuerliga motåtgärder för att hantera de inblandade aktörerna, spridningsvägarna, verktygen, metoderna, målen och konsekvenserna. Vissa former, särskilt statlig desinformation, analyseras av EU:s gemensamma enhet för hybridhot i samarbete med Europeiska utrikestjänstens arbetsgrupper för strategisk kommunikation och med stöd av medlemsstaternas myndigheter.

De aktörer som står bakom desinformationen kan komma från medlemsstaterna eller vara externa, inbegripet statliga (eller statligt stödda) aktörer och andra aktörer. Enligt vissa rapporter²⁰ använder över 30 länder desinformation och påverkansinsatser av olika slag, även på hemmaplan. Att inhemska aktörer i medlemsstaterna använder desinformation är en växande källa till oro i hela unionen. Desinformation från icke-statliga aktörer har också

¹³ Dessa sanktioner tillkommer utöver dem i den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR, förordning 2016/679).

¹⁴ *Gemensam ram för att motverka hybridhot – Europeiska unionens insatser*, JOIN(2016) 18 final.

¹⁵ Cyberangreppen kan omfatta riktade intrång för att samla in känslig information som en förberedelse av läckor av riktig eller oriktig information, övertagande av konton på sociala medier, sociala medier som drivs av närobotar samt utstörningar av it-system som radio- och tevebolag och valmyndigheter.

¹⁶ Se t.ex. rapporten från Frankrikes politiska planeringsstav och institut för strategisk forskning: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

¹⁷ Gemensamt uttalande av 17 medlemsländer i Organisationen för förbud mot kemiska vapen (OPCW) (OPCW) om kemiska angrepp i Douma, 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>.

¹⁸ Beträffande desinformationskampanjen om MH-17, se arbetsgruppen för strategisk kommunikation i öst: <https://euvsdisinfo.eu/mh17-time-is-running-out-for-disinformation/> och <https://euvsdisinfo.eu/flight-mh-17-three-years-on-getting-the-truth-out-of-eastern-ukraine/> samt uttalandet från haveriutredarna: <https://www.om.nl/onderwerpen/mh17-crash/@104053/reaction-jit-to/>.

¹⁹ <https://euvsdisinfo.eu/timeline-how-russia-built-two-major-disinformation-campaigns/>
Beträffande den ryska cyberattacken mot OPCW i Haag, se: <https://www.government.nl/latest/news/2018/10/04/netherlands-defence-intelligence-and-security-service-disrupts-russian-cyber-operation-targeting-opcw>.

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

förekommit i EU, t.ex. i fråga om vaccinering²¹. När det gäller externa aktörer är bevisen mot Ryssland starka. Andra tredjeländer använder sig emellertid också av desinformationsstrategier, och de lär sig snabbt av Rysslands metoder.

Enligt EU:s gemensamma enhet för hybridhot utgör rysk desinformation²² det största hotet mot EU. Den är systematisk och välfinansierad och håller en helt annan omfattning än andra länders. I fråga om samordning, målmedvetenhet och strategiska implikationer utgör Rysslands desinformation en del av ett större hybridhot som använder ett antal verktyg, multiplikatorer och även icke-statliga aktörer.

De konstanta, målmedvetna desinformationskampanjerna mot EU och dess institutioner och politik kommer sannolikt att öka inför valet till Europaparlamentet 2019. **Detta kräver brådskande och omedelbara åtgärder för att skydda EU, EU-institutionerna och EU-medborgarna mot desinformation.**

Sociala medier har blivit betydande spridningsvägar för desinformation, t.ex. i fallet med Cambridge Analytica, där desinformationen riktas till enskilda användare som identifieras genom otillåten åtkomst till och användning av personuppgifter i syfte att påverka valresultaten. Det har på senare tid kommit fram belägg på att privata meddelandetjänster används allt oftare för att sprida desinformation²³. Några metoder som används är videomanipulation (*deep fakes*), förfälskade officiella handlingar, automatisk nätprogramvara (nätrobotar) för att sprida och förstärka splittrande material och debatter på sociala medier, trollattacker på profilerade användare på sociala medier samt informationsstöld. Samtidigt fortsätter traditionella metoder som teve, tidningar, webbplatser och e-kedjebrev att ha stor betydelse i många regioner. De verktyg och metoder som används förändras snabbt – **responsen måste utvecklas lika snabbt.**

Utöver åtgärder i medlemsstaterna och EU som helhet har EU ett betydande intresse av att samarbeta med sina partner i tre prioriterade regioner – EU:s östra och södra grannskap och på västra Balkan. Att avslöja desinformation i EU:s grannländer kompletterar insatserna mot problemet inom EU.

Europeiska utrikestjänsten har inrättat särskilda arbetsgrupper för strategisk kommunikation bestående av experter med relevanta språkkunskaper och kompetens för att ta itu med frågan och utarbeta strategier. De samarbetar nära med kommissionens avdelningar för en samordnad och konsekvent kommunikationsstrategi i de här regionerna.

På grundval av handlingsplanen för strategisk kommunikation, som antogs den 22 juni 2015, har arbetsgruppen för strategisk kommunikation i öst i uppdrag att arbeta på följande tre områden: i) Effektivt kommunicera och främja EU:s politik i det östra grannskapet. ii) Stärka det övergripande medielandskapet i det östra grannskapet och i medlemsstaterna genom bl.a. stöd till mediefrihet och stärkande av oberoende medier. iii) Stärkt kapacitet för EU att förutspå, hantera och bemöta desinformation från Ryssland. Som svar på rådets slutsatser från december 2015 och juni 2017 tillsatte Europeiska utrikestjänsten två ytterligare arbetsgrupper:

²¹ Se COM(2018) 245 och COM(2018) 244.

²² I rysk militärteori ingår informationskrigföring uttryckligen som ett inslag: <https://www.rusemb.org.uk/press/2029>.

²³ Enligt Oxfords universitet har direktmeddelandetjänster fungerat som värdar för desinformationskampanjer i minst tio länder i år.

en för västra Balkan²⁴ och en arbetsgrupp i syd²⁵ för Mellanöstern, Nordafrika och Gulfregionen.

Sedan arbetsgruppen för strategisk kommunikation i öst inrättades har den effektivt kommunicerat EU:s politik i det östliga grannskapet, främst genom olika kampanjer. Dessutom har arbetsgruppen för strategisk kommunikation i öst katalogiserat, analyserat och satt strålkastarljuset på över 4 500 exempel på desinformation från Ryssland, satt fingret på talrika desinformationsnarrativ samt ökat medvetenheten om och avslöjat desinformationskampanjernas verktyg, metoder och avsikter. Dess fokus ligger på länderna i det östliga partnerskapet och på ryska inhemska och internationella medier, och metoden är att på grundval av insamlad bevisning avslöja tendenser, berättelser, metoder och kanaler och öka medvetenheten om dem.

Arbetsgruppen för strategisk kommunikation i öst bör fortsätta med sitt uppdrag, medan uppdraget för de två andra arbetsgrupperna (syd samt västra Balkan) bör ses över med tanke på den tilltagande omfattningen på desinformation i de regionerna och behovet av att skapa medvetenhet om desinformationens skadeverkningar.

3. ÅTGÄRDER FÖR EN SAMORDNAD EU-RESPONS PÅ DESINFORMATION

Att angripa desinformationen förutsätter politisk beslutsamhet och enhetliga åtgärder där alla delar av förvaltningen deltar (däribland enheter som ansvarar för hybridhot och it-säkerhet, underrättelsetjänster, enheter för strategisk kommunikation, dataskyddsmyndigheter, valmyndigheter, rättsvårdande myndigheter och mediemyndigheter). Detta bör ske i nära samarbete med likasinnade partner i hela världen. Det krävs ett nära samarbete mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna, det civila samhället och den privata sektorn, särskilt nätplattformarna.

Den samordnade responsen på desinformation i denna åtgärdsplan bygger på fyra pelare:

- (i) Förbättra EU-institutionernas förmåga att upptäcka, analysera och avslöja desinformation.
- (ii) Stärka samordnad och gemensam respons på desinformation.
- (iii) Engagera den privata sektorn i kampen mot desinformation.
- (iv) Öka medvetenheten och förbättra samhällets motståndskraft.

PELARE 1: FÖRBÄTTRA EU-INSTITUTIONERNAS FÖRMÅGA ATT UPPTÄCKA, ANALYSERA OCH AVSLÖJA DESINFORMATION

För att verkningsfullt åtgärda hotet från desinformationen är det nödvändigt att förstärka Europeiska utrikestjänstens arbetsgrupper för strategisk kommunikation, EU:s delegationer och EU:s gemensamma enhet för hybridhot med ytterligare specialiserad personal, t.ex. experter på datautvinning och dataanalys för att behandla relevanta uppgifter. Det är också viktigt att handla upp ytterligare tjänster för mediebevakning för att täcka fler källor och språk, och köpa in mer forskning och undersökningar om desinformationens räckvidd och verkan. Dessutom finns det ett behov av att investera i analysverktyg som särskild programvara för att utvinna, organisera och aggregera stora mängder digitala data.

²⁴ Rådets slutsatser om utvidgningen och stabiliserings- och associeringsprocessen, antagna den 15 december 2015.

²⁵ Rådets slutsatser om terrorismbekämpning, antagna den 19 juni 2017.

Europeiska utrikestjänstens arbetsgrupper för strategisk kommunikation kommer att förstärkas i två steg.

På kort sikt väntas budgeten för strategisk kommunikation mer än fördubblas²⁶ under 2019, vartill kommer en personalförstärkning av minst 11 tjänster inför valet till Europaparlamentet. På medellång sikt²⁷ kommer medel att äskas för fler fasta tjänstemannaposter vid arbetsgrupperna för strategisk kommunikation och EU:s gemensamma enhet för hybridhot på huvudkontoret samt nya poster vid delegationerna i grannskapet, vilket blir en total ökning med omkring 50–55 anställda de närmaste två åren.

Fler synergieffekter förväntas uppstå mellan kommissionen och Europeiska utrikestjänsten, t.ex. gemensamma verktyg och utformning av kommunikationskampanjer.

Hotbildsanalyser och underrättelseutvärderingar ligger till grund för arbetet mot desinformation. Underrättelseanalyscentrumets sakkunskap bör användas fullt ut för att analysera desinformationskampanjernas föränderliga karaktär.

Arbetsgrupperna för strategisk kommunikation ska samarbeta med relevanta EU-delegationer och med kommissionen för att bekämpa desinformation. De kommer i synnerhet att samarbeta med det interna nätverket mot desinformation som kommissionen byggt upp efter aprilmeddelandet²⁸.

Medlemsstaterna bör komplettera och stödja EU-institutionernas åtgärder genom att öka sin nationella kapacitet och genom att stödja de nödvändiga medelstillskotten till EU-institutionerna.

Åtgärd 1: Särskilt inför valet till Europaparlamentet 2019 men även på längre sikt kommer utrikesrepresentanten i samarbete med medlemsstaterna att stärka arbetsgruppen för strategisk kommunikation och EU:s delegationer med mer personal och de nya verktyg som behövs för att upptäcka, analysera och avslöja desinformation. Medlemsstaterna bör, i förekommande fall, också uppgradera sin nationella kapacitet på detta område, och stödja de nödvändiga resurstillskotten till arbetsgrupperna för strategisk kommunikation och EU:s delegationer.

Åtgärd 2: Utrikesrepresentanten kommer att se över uppdragen för arbetsgrupperna för strategisk kommunikation i syd och på västra Balkan så att de kan bekämpa desinformation effektivt i dessa regioner.

PELARE 2: STÄRKA SAMORDNAD OCH GEMENSAM RESPONS PÅ DESINFORMATION

De första timmarna efter att desinformationen publiceras är avgörande för att upptäcka, analysera och reagera på den. Därför ska **ett system för tidig varning inrättas för att varna om desinformationskampanjer i realtid** genom särskild teknisk infrastruktur. Detta

²⁶ I de pågående diskussionerna om budgeten för 2019 har en ökning från 1,9 miljoner euro 2018 till 5 miljoner euro för 2019 nämnts.

²⁷ Genom ändringar av budgeten för 2019 och/eller utkastet till budget för 2020.

²⁸ Nätverket täcker kommissionens generaldirektorat och representationskontor. Kommissionen tillsatte också nyligen en arbetsgrupp tillsammans med Europeiska utrikestjänsten och Europaparlamentet för att motverka desinformation inför valet till Europaparlamentet.

kommer att underlätta utbyte av data och bedömningar, så att man kan få en gemensam lägesbild, samordnat dela upp arbetet och säkerställa tid- och resurseffektivitet.

Inför det nya systemet för tidig varning **bör varje medlemsstat i enlighet med sin institutionella struktur utse en kontaktpunkt, helst vid en myndighet för strategisk kommunikation.** Den här kontaktpunkten är tänkt att sprida varningar och sköta samordningen med andra berörda nationella myndigheter och med kommissionen och Europeiska utrikestjänsten. Detta ska inte påverka de nationella myndigheternas befintliga befogenheter enligt unionslagstiftningen eller nationell lagstiftning eller enligt andra delar av denna åtgärdsplan. Om desinformation rör val eller de demokratiska institutionernas funktion i medlemsstaterna, bör de nationella kontaktpunkterna samarbeta nära med de nationella valnätverken²⁹. I så fall bör resultatet av arbetet i systemet för tidig varning delas med det europeiska nätverket för valsamarbete³⁰, i synnerhet när det gäller utbyte av information om hot av betydelse för val och som underlag för eventuella påföljder. Nätplattformarna bör samarbeta med kontaktpunkterna för systemet för tidig varning, särskilt inför val, och tillhandahålla relevant och aktuell information.

Systemet för tidig varning bör samarbeta nära med befintlig jourkapacitet såsom Centrumet för samordning av katastrofberedskap³¹ och Europeiska utrikestjänstens lägescentral³². EU:s gemensamma enhet för hybridhot vid underrättelseanalyscentrumet samt de relevanta rådsarbetsgrupperna kan också användas för informationsutbyte. Kommissionen och utrikesrepresentanten ska ansvara för regelbundet utbyte av information och bästa praxis med centrala partner, däribland G7 och Nato.

En snabb respons genom faktabaserad och verkningsfull kommunikation är avgörande för att motverka och avskräcka desinformation, bl.a. när det gäller desinformation om EU-frågor. Detta är viktigt för att främja en öppen, demokratisk och omanipulerad debatt, särskilt inför valet till Europaparlamentet. EU-institutionerna³³ och medlemsstaterna behöver förbättra sin kapacitet att reagera och kommunicera verkningsfullt. Kommissionen har redan ökat sina anslag till bättre kommunikation via dess regionala kommunikationsprogram, bl.a. i EU:s grannskap, och vid EU:s delegationer. EU-institutionerna är alla aktiva med att kommunicera om EU:s åtgärder och strategier i EU. Särskilt har kommissionens representationskontor och Europaparlamentets förbindelsekontor i medlemsstaterna central betydelse för att tillhandahålla ett lokalanpassat budskap med särskilda verktyg för att vederlägga myter och sprida fakta³⁴.

²⁹ Se rekommendation C(2018) 5949 om nätverk för valsamarbete, insyn på nätet, skydd mot cyberincidenter och bekämpning av desinformationskampanjer i samband med val till Europaparlamentet. Nätverken ska sammanföra nationella valmyndigheter, myndigheter med ansvar för audiovisuella medier, it-säkerhet och dataskydd samt relevanta expertgrupper, t.ex. om mediekompetens. De utgör tillsammans med EU-institutionerna det europeiska valnätverket. Det europeiska valnätverket ska sammankallas för första gången i januari 2019.

³⁰ Inrättat enligt rekommendationen av den 12 september 2018.

³¹ Centrumet för samordning av katastrofberedskap har inrättats enligt artikel 7 i beslut 1313/2013/EU om en civilskyddsmekanism för unionen.

³² Europeiska utrikestjänstens lägescentral är ett organ med ständig beredskap som övervakar läget i hela världen och tillhandahåller en aktuell lägesbild. Det är en del av EU:s underrättelseanalyscentrum och fungerar som ett nav för lägesbildsinformation för alla relevanta aktörer vid EU-institutionerna.

³³ Vid kommissionen är det tänkt att kommissionsledamöterna, talespersonerna och kommissionens representationskontor fortsätter med sin viktiga uppgift att komma med genmälen mot felaktigheter i medierna.

³⁴ Flera av kommissionens representationskontor har utvecklat lokalanpassade verktyg för att vederlägga desinformation, t.ex. Les Décodeurs de l'Europe i Frankrike, UE Vero Falso i Italien, Euromyty.sk i Slovakien, en teckningstävling mot EU-myter i Österrike samt en tecknad serie i Rumänien.

Samarbetet mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna bör stärkas ytterligare, särskilt när det gäller informationsutbyte, gemensamt lärande, ökad medvetenhet, proaktiv kommunikation och forskning. Mer utbyte av underrättelser mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna behövs för att förbättra lägesbilden och deras insatsförmåga. Proaktiv och objektiv kommunikation om EU:s värderingar och politik får särskilt stort genomslag om medlemsstaterna genomför den direkt. Därför uppmanar kommissionen och utrikesrepresentanten medlemsstaterna att intensifiera sina kommunikationsinsatser och försvara EU och EU-institutionerna mot desinformationskampanjer.

Åtgärd 3: Senast i mars 2019 ska kommissionen och utrikesrepresentanten i samarbete med medlemsstaterna inrätta ett system för tidig varning för att bemöta desinformationskampanjer i nära samarbete med befintliga nätverk, Europaparlamentet, Nato och G7:s mekanism för snabba insatser.

Åtgärd 4: Inför valet till Europaparlamentet ska kommissionen i samarbete med Europaparlamentet intensifiera sin kommunikation om EU:s värderingar och politik. Medlemsstaterna bör väsentligt stärka sin egen kommunikation om EU:s värderingar och politik.

Åtgärd 5: Kommissionen och utrikesrepresentanten ska i samarbete med medlemsstaterna förbättra den strategiska kommunikationen i EU:s grannskap.

PELARE 3: ENGAGERA DEN PRIVATA SEKTORN I KAMPEN MOT DESINFORMATION

Nätplattformarna, annonsörerna och reklambranschen har en viktig roll i kampen mot desinformation, eftersom problemets omfattning direkt beror på plattformarnas förmåga att förstärka, rikta och sprida desinformation från illvilliga aktörer. Med tanke på deras tidigare underlåtenhet att ta itu med problemet, uppmanade kommissionen dem i april 2018 att öka sina insatser. Det ledde till att uppförandekoden om desinformation offentliggjordes den 26 september 2018³⁵. De nätplattformar som anslutit sig till uppförandekoden gjorde specifika åtaganden som ska genomföras före valet till Europaparlamentet 2019.

Kommissionen uppmanar alla som anslutit sig till uppförandekoden att genomföra åtgärderna och rutinerna i den snabbt och effektivt i hela EU, särskilt de åtgärder som snabbt behöver vidtas för att skydda integriteten i valet till Europaparlamentet 2019. I synnerhet bör de stora nätplattformarna genast i) se till att annonsplaceringar granskas och skapa insyn i politisk reklam som bygger på effektiva kontroller av vem som står bakom reklamen, ii) stänga falska konton på sina tjänster och iii) identifiera nätrobotar och märka dem. Nätplattformarna bör också samarbeta med nationella myndigheter med ansvar för audiovisuella medier och med oberoende faktagranskare och forskare för att spåra och varna för desinformationskampanjer, särskilt i valtider, och för att ge faktagranskat material större synlighet och spridning.

³⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Den 16 oktober anslöt sig de första parterna formellt till uppförandekoden, och angav vilka åtaganden de gjorde och redovisade bästa praxis och delmål för genomförandet av uppförandekoden i EU. De omfattar de största nätplattformarna (Facebook, Google, Youtube, Twitter), programvaruföretag (Mozilla), annonsörer samt ett antal branschorganisationer som företräder nätplattformarna och reklambranschen. Uppförandekoden bör skapa mer transparenta, tillförlitliga och ansvarsfulla ekosystem på nätet och skydda användarna mot desinformation.

Kommissionen kommer med bistånd av Erga (den europeiska gruppen av audiovisuella tillsynsmyndigheter)³⁶ att övervaka att de som undertecknat uppförandekoden håller sina åtaganden och kommer med jämna mellanrum att informera huruvida och i hur hög grad de enskilda plattformarna håller sina åtaganden. För att möjliggöra en verkningsfull och heltäckande övervakning bör plattformarna före slutet av detta år förse kommissionen med aktuell och fullständig information om vad de gjort för att hålla åtagandena. Kommissionen kommer att offentliggöra denna information i januari 2019. Plattformarna bör också regelbundet lämna fullständig information, även på särskild begäran av kommissionen, om hur de genomför åtagandena från och med januari 2019 så att det går att kontrollera att uppförandekoden följs inför valet till Europaparlamentet. Denna information kommer också att offentliggöras.

Enligt uppförandekoden ska dessutom de som undertecknat den lämna en fullständig rapport efter tolv månader. Dessa rapporter ska innehålla fullständiga uppgifter och information så att kommissionen kan göra en grundlig bedömning. På grundval av detta kommer **kommissionen med bistånd av oberoende experter och av Erga att bedöma uppförandekodens genomslag**. Kommissionen kan också komma att be Europeiska audiovisuella observationsorganet om hjälp.

Kommissionen noterar även att för att uppförandekoden ska få avsedd verkan bör så många nätplattformar och nätannonsörer som möjligt ansluta sig. Kommissionen uppmanar därför fler berörda parter att ansluta sig till uppförandekoden.

Åtgärd 6: Kommissionen kommer att nära och löpande övervaka hur uppförandekoden genomförs. Där så behövs, särskilt inför valet till Europaparlamentet, kommer kommissionen att driva på för snabb och effektiv efterlevnad. Kommissionen kommer att helhetsutvärdera tillämpningen av uppförandekoden efter de första tolv månaderna. Om genomförandet och effekterna av uppförandekoden är otillfredsställande, kan kommissionen föreslå ytterligare åtgärder, inbegripet lagstiftning.

PELARE 4: ÖKA MEDVETENHETEN OCH FÖRBÄTTRA SAMHÄLLETS MOTSTÅNDSKRAFT

Större medvetenhet hos allmänheten är avgörande för att förbättra samhällets motståndskraft mot det hot som desinformationen utgör. Utgångspunkten är en bättre förståelse av desinformation och av de avsikter, verktyg och mål som ligger bakom desinformationen men också av vår egen sårbarhet. En sund vetenskaplig metod kan bidra till att identifiera allvarliga svagheter i medlemsstaterna³⁷. Det är viktigt att förstå hur och varför allmänheten, ibland hela samhällen, attraheras av desinformation och utforma en heltäckande respons på problemet.

Uppbyggnad av motståndskraften omfattar även specialiserade utbildningar, offentliga konferenser och debatter samt andra former av gemensamt lärande för medierna. Det går

³⁶ I den europeiska gruppen av audiovisuella tillsynsmyndigheter deltar de relevanta tillsynsmyndigheterna i samtliga medlemsstater. Den förser kommissionen med teknisk rådgivning på ett antal områden som rör direktivets tillämpning, underlättar samarbetet mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och mellan de nationella myndigheterna och kommissionen. I det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster stärks gruppens roll, särskilt när det gäller videodelningsplattformar.

³⁷ Detta kan vidareutvecklas som en del av Media Pluralism Monitor, ett projekt som samfinansieras av EU och genomförs av centrumet för mediernas frihet och mångfald i Florens.

också ut på att ge alla delar av samhället egenmakt, och, i synnerhet förbättra medborgarnas mediekompetens för att förstå hur man kan upptäcka och motverka desinformation.

För en heltäckande respons på desinformationen krävs att det civila samhället är aktivt delaktigt. **I meddelandet och rekommendationen³⁸ om fria och rättvisa val till Europaparlamentet (som ingår i valpaketet) uppmanas medlemsstaterna att samarbeta med bl.a. medierna, nätplattformarna och it-leverantörerna** kring medvetandehöjande åtgärder för att öka öppenheten kring valet och bygga upp förtroendet för valprocessen. Här behövs medlemsstaternas aktiva engagemang och uppföljning inför valet till Europaparlamentet.

Oberoende faktagranskare och forskare spelar en nyckelroll när det gäller att bygga upp kunskap om de strukturer som främjar desinformation och de mekanismer som styr hur den sprids på nätet. Genom sin verksamhet ökar de dessutom medvetenheten om de olika typerna av desinformationshot och kan bidra till att begränsa skadeverkningarna. Det är nödvändigt att förstärka deras kapacitet att identifiera och avslöja desinformationshot och underlätta gränsöverskridande samarbete. Med utgångspunkt i åtgärderna i aprilmeddelandet är det nödvändigt att skala upp de nationella tvärvetenskapliga grupperna av oberoende faktagranskare och akademiska forskare med lokalkännedom. Detta kräver medlemsstaternas stöd och samarbete för att underlätta verksamheten i det europeiska nätverket för faktagranskare, med full respekt för faktagranskningens och forskningens oberoende. Med stöd av Fonden för ett sammanlänkat Europa³⁹ kommer kommissionen att finansiera en digital plattform för samverkan mellan de oberoende nationella tvärvetenskapliga grupperna.

För att öka den allmänna medvetenheten och motståndskraften kommer kommissionen att intensifiera sitt engagemang och sin pågående verksamhet när det gäller mediekompetens, för att ge EU-medborgarna större förmåga att identifiera och hantera desinformation⁴⁰. Medlemsstaterna bör snarast genomföra den bestämmelse i det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster som säger att de ska främja och utveckla mediekompetens⁴¹.

Kommissionen har föreslagit finansiering för utveckling av nya verktyg för att bättre förstå och bekämpa desinformation på nätet i förslaget till det nya programmet Horisont Europa⁴². Kommissionen kommer också att i förekommande fall stödja informationskampanjer för att öka användarnas medvetenhet om den senaste tekniken (t.ex. *deep fakes*).

Det arbete som utförs av oberoende medier är en förutsättning för ett fungerande demokratiskt samhälle. Kommissionen⁴³ kommer därför att fortsätta att stödja oberoende medier och undersökande journalister, eftersom de bidrar till att avslöja desinformation.

³⁸ Se kommissionens rekommendation C(2018) 5949 om nätverk för valsamarbete, insyn på nätet, skydd mot cyberincidenter och bekämpning av desinformationskampanjer i samband med val till Europaparlamentet.

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1316/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa, om ändring av förordning (EU) nr 913/2010 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 680/2007 och (EG) nr 67/2010.

⁴⁰ Sådan verksamhet omfattar bl.a. ett EU-mediekompetensbibliotek och ett lärandecentrum på nätet samt andra läromedel för mediekompetens.

⁴¹ Artikel 33a i det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster.

⁴² COM(2018) 435.

⁴³ Programmet Kreativa Europa, om det antas, kommer att bidra till att stärka den europeiska nyhetsjournalistikens pluralism och mångfald liksom en kritisk hållning till medierna genom mediekompetens, COM(2018) 438.

Dessutom kommer kommissionen att fortsätta med särskilda program för mediestöd, även ekonomiskt stöd, och professionalisering i det europeiska grannskapet⁴⁴.

Åtgärd 7: Särskilt inför valet till Europaparlamentet 2019, men även på längre sikt, kommer kommissionen och utrikesrepresentanten att i samarbete med medlemsstaterna organisera kampanjer för allmänheten och kurser för medier och opinionsbildare i EU och EU:s grannskap för att öka medvetenheten om desinformationens skadeverkningar. Satsningarna till stöd för oberoende medier och kvalitetsjournalistik samt forskning om desinformation kommer att fortsätta, för att sörja för en heltäckande respons på problemet.

Åtgärd 8: Medlemsstaterna bör i samarbete med kommissionen stödja inrättandet av oberoende grupper av tvärvetenskapliga faktagranskare och forskare med kännedom om den lokala informationsmiljön för att spåra upp och avslöja desinformation i olika sociala nätverk och digitala medier.

Åtgärd 9: Som en del av mediekompetersveckan i mars 2019 kommer kommissionen i samarbete med medlemsstaterna att stödja gränsöverskridande samarbete mellan mediekompetersfolk och nya praktiska verktyg för främjande av mediekompeters för allmänheten. Medlemsstaterna bör också snarast genomföra de bestämmelser i det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster som rör mediekompeters.

Åtgärd 10: Inför valet till Europaparlamentet 2019 bör medlemsstaterna effektivt följa upp valpaketet, särskilt rekommendationen. Kommissionen kommer att noga övervaka hur paketet genomförs och vid behov tillhandahålla relevant stöd och rådgivning.

4. SLUTSATSER

Desinformation är en allvarlig utmaning för de europeiska demokratierna och samhällena, och EU måste gripa in mot den och samtidigt slå vakt om EU:s värderingar och friheter. Desinformation undergräver medborgarnas förtroende för demokratin och de demokratiska institutionerna. Desinformation bidrar också till att polarisera opinionen och stör det demokratiska beslutsfattandet. Desinformation kan även användas för att undergräva EU-projektet. Detta kan få betydande negativa effekter på samhällena i hela unionen, särskilt inför valet till Europaparlamentet 2019.

Ett starkt engagemang och snabba åtgärder krävs på både nationell nivå och EU-nivå för att bevara den demokratiska processen och medborgarnas förtroende för de offentliga institutionerna. I denna åtgärdsplan anges nyckelåtgärder för att bekämpa desinformation i en samordnad strategi för EU-institutionerna och medlemsstaterna. Dessutom finns åtgärder som bör prioriteras högt av olika aktörer inför Europaparlamentsvalet 2019. Medlemsstaterna bör stärka sin sammanhållning och försvara EU mot hybridattacker, inbegripet attacker där desinformation används.

⁴⁴ Kommissionen finansierar projektet *openmediahub* för att i) ge journalister i EU:s grannskap den kompetens som behövs för oberoende och objektiv journalistik, ii) stärka den redaktionella personalens kompetens samt iii) stärka nätverket av mediefolk och journalister i grannskapet. På västra Balkan ger kommissionen ekonomiskt stöd till ett nätverk av journalistföreningar, uppbyggnad av förtroende för medierna och förstärkning av rättsväsendet för att försvara yttrandefriheten. På detta område stöder kommissionen också public service-medier, nya oberoende medier och ökad kvalitet och professionalism inom journalistiken.

Samtidigt och på längre sikt är målet för EU och dess grannskap att öka motståndskraften mot desinformation. Detta kräver fortlöpande och uthålliga insatser till stöd för utbildning och mediekompetens, journalistik, faktagranskare, forskare och det civila samhället som helhet.

Kommissionen och utrikesrepresentanten gör därför följande:

- De erinrar om att det krävs samordnade åtgärder av alla berörda institutionella aktörer och av den privata sektorn, i synnerhet nätplattformarna, och hela det civila samhället för att effektivt ta itu med alla de olika aspekterna av desinformationshotet.
- De uppmanar Europeiska rådet att ställa sig bakom denna åtgärdsplan.
- De uppmanar medlemsstaterna att samarbeta för att genomföra åtgärderna i denna åtgärdsplan.
- De uppmanar alla berörda aktörer att med hög prioritet genomföra sådana åtgärder som är brådskande och relevanta inför valet till Europaparlamentet i maj 2019.