



Åtgärdsplan mot desinformation

2018/19:FPM26

Utrikesdepartementet

2019-01-23

Dokumentbeteckning

JOIN(2018) 36 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN: Åtgärdsplan mot
desinformation

Sammanfattning

Europeiska rådet uppmanade i juni 2018 den höga representanten och kommissionen att senast i december 2018 presentera en handlingsplan med specifika förslag för ett samordnat svar från EU:s sida på utmaningen med desinformation. Den 5 december 2018 presenterades en åtgärdsplan mot desinformation som svar på uppmaningen.

Åtgärdsplanen innehåller åtgärder inom fyra pelare och baseras på en hotbildsanalys. Enligt Kommissionen och utrikesrepresentanten kan desinformation komma från både statliga och icke-statliga aktörer som utgör ett hot mot EU och medlemsstaterna. Det konstateras att desinformation från Ryssland utgör det största hotet. Åtgärdsplanen syftar till att förbättra EU-institutionernas förmåga att upptäcka, analysera och avslöja desinformation, stärka en samordnad och gemensam respons, engagera den privata sektorn samt öka medvetenheten och förbättra samhällets motståndskraft.

Regeringen välkomnar åtgärdsplanen och ser positivt på att åtgärderna genomförs.

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet uppmanade i juni 2018 den höga representanten och kommissionen att senast i december 2018 presentera en handlingsplan med specifika förslag för ett samordnat svar från EU:s sida på utmaningen med desinformation. Handlingsplanen skulle vara i linje med Europeiska rådets slutsatser från mars 2015 och inbegripa lämpliga mandat samt tillräckliga resurser för utrikestjänstens grupper för strategisk kommunikation.

Efter attacken i Salisbury i Storbritannien i mars 2018 uppmanade Europeiska rådet EU till att fortsätta arbetet med att förstärka åtgärder mot hybridhot, bland annat inom strategisk kommunikation. I ett gemensamt meddelande från juni 2018 presenterade kommissionen och den höga representanten förslag för att öka motståndskraften och stärka kapaciteten att motverka hybridhot, inbegripet åtgärder för att hantera desinformation. Europeiska rådet efterlyste också i oktober 2018 åtgärder för att skydda unionens demokratiska system och bekämpa desinformation, inbegripet vid det kommande Europaparlamentsvalet.

Utrikesrepresentanten och kommissionen presenterade åtgärdsplanen mot desinformation den 5 december 2018.

I unionens hantering av desinformation har kommissionen även i april 2018 presenterat ett meddelande om att bekämpa desinformation online¹. Som en följd av meddelandet enades i september 2018 ett antal digitala plattformar och reklambranschen om en uppförandekod för att öka öppenheten på internet och skydda medborgarna.

Den 12 september 2018 presenterade kommissionen åtgärder för att garantera fria och rättvisa val till Europaparlamentet (det så kallade valpaketet) och rekommenderade att sanktioner borde införas där så är påkallat, bland annat för olaglig användning av personuppgifter för att påverka valresultatet. 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.

Mot bakgrund av Rysslands olagliga annektering av Krim och Sevastopol och aggression mot Ukraina underströk Europeiska rådet i mars 2015 behovet av att motverka Rysslands pågående desinformationskampanjer. En handlingsplan för strategisk kommunikation presenterades i juni 2015 och en grupp för strategisk kommunikation och hantering av desinformation i östra grannskapet (East StratCom Task Force) inrättades inom utrikestjänsten. Under 2017 inrättades motsvarande grupper för södra grannskapet (South

¹ 2017/18:FPM95 KOM (2018) 236 final)

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen konstaterar att det är angeläget öka insatser för att trygga fria och rättvisa demokratiska processer med anledning av valet till Europaparlamentet 2019 och de över 50 val som hålls i medlemsstater fram till 2020. Desinformation kan syfta till att underminera EU-projektet och är ofta en del av hybridkrigföring från tredje länder. Bevis finns för att desinformation används av utländska aktörer för att påverka samhällsdebatten, skapa splittring och störa demokratiskt beslutsfattande. Vidare konstaterar kommissionen att desinformation som spridits eller producerats av ryska källor, både i EU och i grannskapet, är väldokumenterad.

Åtgärdsplanen innehåller åtgärder inom fyra pelare och baseras på en hotbildsanalys. Åtgärden ska genomföras av både medlemsstaterna och EU-institutionerna. Sammantaget skulle åtgärdernas genomförande innebära en betydande ambitionshöjning i EU:s hantering av desinformation.

Kommissionen och utrikesrepresentanten uppmanar medlemsstaterna till samarbete för att genomföra åtgärderna och erinrar om att åtgärder krävs av både offentliga och privata aktörer.

1.2.1 Hotbild

Åtgärdsplanen underbyggs av en hotbildsanalys. Desinformation kan komma både från inhemska aktörer och från externa aktörer. Externa statsaktörer, liksom statsstyrda och icke-statsstyrda aktörer, använder sig av desinformation och påverkansinsatser av olika slag.

Enligt EU:s gemensamma enhet för hybridhot (EU Hybrid Fusion Cell) utgör rysk statsstyrd desinformation det största hotet mot EU. Desinformation från Ryssland utgör även en del av ett större hybridhot. Andra tredjeländer lär sig av Rysslands metoder men i fråga om systematik, finansiering och strategiska implikationer är desinformation från Ryssland av en helt annan omfattning än andra länders.

Desinformation har fått betydande spridning i sociala medier. Metoder som används är bland annat videomanipulation, förfälskning, botar, informationsstöld och så kallade trollattacker på profilerade användare för att sprida och förstärka splittrande material och debatter på sociala medier. Samtidigt fortsätter traditionella medier att ha stor betydelse i många regioner.

Av betydande intresse för EU är också situationen i de östra och södra grannskapen samt på västra Balkan. Utrikestjänsten har exponerat omfattande rysk desinformation mot länderna i östliga partnerskapet och i ryska inhemska och internationella medier medan omfattningen av desinformation i det södra grannskapet och på västra Balkan är tilltagande.

1.2.2 Pelare 1: Förbättra EU-institutionernas förmåga att upptäcka, analysera och avslöja desinformation

För att verkningsfullt åtgärda hotet från desinformation föreslås åtgärder för att stärka EU-institutionernas förmåga.

Utrikestjänstens tre arbetsgrupper för strategisk kommunikation, EU:s delegationer i grannskapet samt enheten för hybridhot ska stärkas genom utökad personal och förbättrade verktyg.

Utrikesrepresentanten kommer även att se över uppdragen för arbetsgrupperna för södra grannskapet och västra Balkan så att desinformation i dessa regioner kan hanteras mer effektivt. Samtidigt ska arbetsgruppen för strategisk kommunikation i östra grannskapet fortsätta med sitt uppdrag.

Medlemsstaterna uppmanas också att förstärka nationell förmåga på området samt ge stöd till nödvändiga resurstillskott till EU-institutionerna.

1.2.3 Pelare 2: Stärka samordnad och gemensam respons på desinformation

I åtgärdsplanen konstateras att samarbetet mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna bör stärkas ytterligare vad gäller informationsutbyte, gemensamt lärande, ökad medvetenhet, proaktiv kommunikation och forskning.

Senast i mars 2019 ska kommissionen och utrikesrepresentanten tillsammans med medlemsstaterna inrätta ett system för tidig varning (Rapid Alert System) för att bemöta desinformation genom en särskild teknisk infrastruktur. Systemet ska underlätta utbyte av data och bedömningar i syfte att skapa en gemensam lägesbild och samordna arbetet mot desinformation. Varje medlemsstat bör utse en kontaktpunkt, helst inom en enhet för strategisk kommunikation, för att ombesörja spridning av varningar och sköta samordningen mellan andra berörda nationella myndigheter och med kommissionen och utrikestjänsten.

En snabb respons genom faktabaserad och verkningsfull kommunikation är avgörande för att motverka och avskräcka desinformation. I åtgärdsplanen föreslås därför att kommissionen och utrikesrepresentanten i samarbete med medlemsstaterna förbättrar kommunikationen om EU:s värderingar och politik samt den strategiska kommunikationen i EU:s grannskap.

1.2.4 Pelare 3: Engagera den privata sektorn i kampen mot desinformation

2018/19:FPM26

Kommissionen och utrikesjästen anser att nätplattformarna, annonsörerna och reklambranschen har en viktig roll i kampen mot desinformation. I augusti 2018 överenskomms en uppförandekod med nätplattformar.

Kommissionen kommer noggrant 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 utvärdera tillämpningen av uppförandekoden efter de första tolv månaderna. Om genomförandet och effekterna av uppförandekoden är otillfredsställande, kan kommissionen föreslå ytterligare åtgärder, inbegripet lagstiftning.

1.2.5 Pelare 4: Öka medvetenheten och förbättra samhällets motståndskraft

Enligt Kommissionen och utrikesrepresentanten är ökad medvetenhet hos allmänheten är avgörande för att förbättra samhällets motståndskraft mot desinformationen.

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. Stöd till oberoende medier och kvalitetsjournalistik samt forskning om desinformation ska fortsätta. Inför valet till Europaparlamentet 2019 uppmanas medlemsstaterna effektivt följa upp valpaketet², särskilt rekommendationen att samarbeta med bland annat medierna, nätplattformarna och IT-leverantörerna kring medvetandehöjande åtgärder för att öka öppenheten kring valet och bygga upp förtroendet för valprocessen.

I linje med förslagen i meddelandet om desinformation online, uppmanas medlemsstaterna att i samarbete med kommissionen stödja inrättandet av oberoende grupper av tvärvetenskapliga faktagranskare och forskare för att spåra och exponera desinformation i olika sociala nätverk och digitala medier. Medlemsstaterna bör också snarast genomföra de bestämmelser i det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster som rör mediekompetens.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms inte ha några effekter på gällande svenska regler.

² Se Kommissionens rekommendation C/2018) 5949

Åtgärden att stärka utrikestjänstens grupper för strategisk kommunikation förväntas få budgetära konsekvenser. I åtgärdsplanen framhåller kommissionen och utrikesrepresentanten att de förväntar sig att budgeten för strategisk kommunikation i utrikestjänsten mer än fördubblas från 1,9 miljoner euro till 5 miljoner euro i under 2019. I årsbudget för 2019 allokeras 2 miljoner euro till strategisk kommunikation.

Under 2019 och 2020 föreslås en total ökning med omkring 50–55 anställda i arbetsgrupperna för strategisk kommunikation, enheten för hybridhot och vid EU-delegationer i grannskapet. Föreslagna budgettillskott föreslås ske genom ändring av årsbudgeten för 2019 och/eller i årsbudgeten för 2020 och kommer att behandlas i budgetprocessen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar åtgärdsplanen och ser positivt på att åtgärderna genomförs.

Regeringen instämmer i slutsatsen att illegitim påverkan i form av desinformation, så som den definieras i åtgärdsplanen, är ett hot mot europeiska demokratier och samhällen samt mot EU. Det är viktigt att EU har en förmåga att hantera desinformation riktad mot EU, EU:s medlemsstater samt mot EU:s grannskap, inklusive EU:s kandidatländer och potentiella kandidatländer. Regeringen välkomnar åtgärdsplanens hotbildsbaserade ansats och det tydliga omnämmandet av desinformation från Ryssland som ett hot.

Regeringen anser det särskilt viktigt att stärka utrikestjänstens arbetsgrupper för strategisk kommunikation och välkomnar de åtgärder i denna riktning som föreslås. Budgettillskott till EU-institutionerna bör ske genom omfördelning av medel, även i årsbudgeten för 2020, för att kunna uppnå regeringens vägledande prioritering om en minskad total utgiftsnivå. Åtaganden för att stärka hantering av desinformation ska inte föregripa förhandlingar om EU:s nästa fleråriga budgetram.

Ökad informationsdelning och samordning mellan EU-institutionerna och medlemsstaterna är viktigt och regeringen ser positivt på att inrätta ett system för tidig varning. Ytterligare diskussioner krävs för att klargöra hur systemet ska utformas. Regeringen anser även att det är viktigt att undvika överlappning av åtgärder och dubbleringar av redan etablerade strukturer. Åtgärderna som presenteras i handlingsplanen bör därför förhålla sig till etablerade initiativ och samarbeten.

Regeringen understryker vikten av att allt arbete mot desinformation inom EU ska ske med strikt iakttagande av EU:s grundläggande värderingar om yttrandefrihet, ett oberoende medielandskap och demokratiska processer.

2018/19:FPM26

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

På det övergripande planet välkomnar medlemsstaterna att åtgärdsplanen presenterats. En grupp medlemsstater, däribland Sverige, har under en längre tid verkat för att EU:s hantering av desinformation ska stärkas. En annan grupp medlemsstater har haft ståndpunkter syftandes till att begränsa EU:s roll i att hantera desinformation och istället lagt fokus på att stärka unionens strategiska kommunikation.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Åtgärdsplanen har inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då det rör sig om ett meddelande.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

I slutsatserna från Europeiska rådet den 13 – 14 december 2018 uppmanades rådet att ta frågan vidare och rapportera tillbaka till Europeiska rådet i mars 2019. Dessförinnan kommer desinformation att diskuteras vid möten i rådet för allmänna frågor och vid rådet för utrikesfrågor. Åtgärdsplanen kommer också att behandlas i relevanta rådsarbetsgrupper.

Desinformation: I EU-institutionernas definition avses med desinformation 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 allmänheten. 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 och tydligt markerade partiska nyheter och kommentarer klassas inte som desinformation.

Hybridhot: EU-institutionerna menar på att definitionen av hybridhot varierar och måste vara flexibel eftersom hotet hela tiden förändras. Begreppet fångar dock den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller ickestatliga 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 motpartens svagheter och skapa tvetydighet för att försvåra beslutsfattandet. Massiva desinformationskampanjer, där sociala medier används för att kontrollera den politiska beskrivningen eller radikaliserar, rekryterar och leda medhjälpare, kan fungera som verktyg för hybridhot.