Europeiska unionens råd

Bryssel den 21 juni 2022
(OR. en)

10016/22

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

**LÄGESRAPPORT**

| | |
|---|---|
| från: | Rådets generalsekretariat |
| till: | Delegationerna |
| Ärende: | Rådets slutsatser om en ram för en samordnad EU-reaktion på hybridkampanjer |

För delegationerna bifogas rådets ovannämnda slutsatser, som antogs av rådet den 21 juni 2022.

**BILAGA**

**RÅDETS SLUTSATSER**

**om en ram för en samordnad EU-reaktion på hybridkampanjer**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD

1. ERINRAR OM Europeiska rådets[1] och rådets[2] relevanta slutsatser, KONSTATERAR att statliga och icke-statliga aktörer i allt högre grad använder hybridtaktik, vilket utgör ett växande hot mot säkerheten för EU, dess medlemsstater och dess partner[3], ÄR MEDVETET OM att fredstid för vissa aktörer som tillämpar sådan taktik är en period av hemlig skadlig verksamhet då de kan fortsätta eller förbereda en konflikt på ett mindre öppet sätt, BETONAR att statliga och icke-statliga aktörer också använder sig av informationsmanipulering och annan taktik för att blanda sig i demokratiska processer och vilseleda och bedra medborgarna, KONSTATERAR att Rysslands väpnade angrepp mot Ukraina visar att landet är berett att använda den högsta graden av militärt våld, oberoende av rättsliga eller humanitära överväganden, i kombination med hybridtaktik, cyberattacker, utländsk informationsmanipulering och inblandning, ekonomiska och energimässiga maktmedel samt aggressiv kärnvapenretorik, och INSER de relaterade riskerna för potentiella spridningseffekter i EU:s grannskap som skulle kunna skada EU:s intressen,

---

1 Särskilt Europeiska rådets slutsatser från december 2021, oktober 2021, juni 2019, mars 2019, december 2018, oktober 2018, juni 2018, mars 2018, juni 2015 och mars 2015.

2 Särskilt slutsatserna om stärkande av motståndskraften och motverkande av hybridhot, inbegripet desinformation i samband med covid-19-pandemin (ST 13626/20), slutsatserna om kompletterande insatser för förstärkning av motståndskraft och motverkande av hybridhot (ST 14972/19), slutsatserna om värnandet av ett fritt och pluralistiskt mediesystem (ST 13260/20) och slutsatserna om revisionsrättens särskilda rapport nr 09/2021 *Desinformation som påverkar EU: problemet tacklat men inte tyglat* (ST 10968/21)

3 I enlighet med avsnittet om partner i den strategiska kompassen.

2. UPPREPAR att vår unions styrka, inför de nuvarande geopolitiska förändringarna, ligger i enighet, solidaritet och beslutsamhet genom att stärka EU:s strategiska oberoende och dess förmåga att samarbeta med partner för att skydda sina värden och intressen och genom att snabbt genomföra den strategiska kompassen, bland annat för att motverka hybridhot och hybridkampanjer, FRAMHÅLLER att ett EU som är starkare och har större förmåga på säkerhets- och försvarsområdet på ett positivt sätt kommer att bidra till global och transatlantisk säkerhet och kompletterar Nato, som också i fortsättningen ska utgöra grunden för medlemmarnas kollektiva försvar, BEKRÄFTAR EU:s avsikt att intensifiera stödet för den regelbaserade internationella ordningen med Förenta nationerna i centrum,

3. ERINRAR OM att man i den strategiska kompassen, som rådet godkände den 21 mars 2022 och Europeiska rådet ställde sig bakom den 24–25 mars 2022, dels understryker behovet av att under 2022 ta fram EU:s verktygslåda för hantering av hybridhot, som bör sammanföra befintliga och eventuella nya instrument och utgöra ramen för en samordnad reaktion på hybridkampanjer mot EU och dess medlemsstater, bestående av exempelvis förebyggande, samarbetsinriktade, stabiliserande och restriktiva åtgärder och återhämtningsåtgärder samt stärkt solidaritet och ömsesidigt bistånd, dels understryker behovet av att under 2022 ta fram en verktygslåda för hantering av utländsk informationsmanipulering och inblandning, som kommer att förbättra vår förmåga att upptäcka, analysera och reagera på hot, inbegripet genom att utfärda straffavgifter för förövarna, BETONAR att hybridkampanjer kommer att upptäckas och motverkas i ett tidigt skede med hjälp av all EU-politik och alla EU-instrument som krävs, INFÖR, med hänsyn till utvecklingen av EU:s omfattande verktygslåda för hantering av hybridhot, således en ram för en samordnad reaktion på hybridhot och hybridkampanjer mot EU, medlemsstaterna och partnerna, och UNDERSTRYKER att denna ram också bör användas för att hantera utländsk informationsmanipulering och inblandning på informationsområdet,

4. KONSTATERAR att definitionerna av hybridhot och hybridkampanjer kan variera, men att de måste vara flexibla för att möjliggöra lämpliga reaktioner på hotets föränderliga karaktär, ERKÄNNER vid tillämpningen av denna ram och för att den ska kunna användas på ett effektivt sätt den konceptualisering av ”hybridhot” och ”hybridhotskampanj” (*hybridkampanj*) – som kommissionen och Europeiska kompetenscentrumet för motverkande av hybridhot ger i rapporten *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model*[4], UNDERSTRYKER att undersökningen av risker i samband med hybridhot spelar en central roll för utvecklingen av en gemensam förståelse och analys av hybridhot och hybridkampanjer och för identifieringen av sårbarheter som kan påverka såväl nationella och alleuropeiska strukturer och nätverk som EU:s partner i grannskapsregionerna,

5. BETONAR vikten av en kraftfull och samordnad reaktion som visar EU:s solidaritet vid hybridattacker mot EU och dess medlemsstater, och BETONAR att både EU:s verktygslåda för hantering av hybridhot och denna ram på lämpligt sätt bör bidra till reaktioner på hybridattacker, UNDERSTRYKER den betydelse som EU:s befintliga krishanteringsmekanismer, bland annat rådets arrangemang för integrerad politisk krishantering (IPCR), har när det gäller att stödja samordnade åtgärder för att reagera på större, komplexa kriser,

6. UNDERSTRYKER att en övergripande reaktion på hybridhot och hybridkampanjer bör mobilisera all relevant intern och extern EU-politik och alla EU:s relevanta interna och externa verktyg i strategin för EU:s säkerhetsunion 2020–2025 och omfatta alla relevanta civila och militära verktyg och åtgärder, eftersom skillnaden mellan interna och externa hot suddas ut alltmer av aktörer som använder hybridtaktik, BETONAR att det blir allt viktigare att förebygga, upptäcka, begränsa och reagera på hybridhot och hybridverksamhet, och att EU och dess medlemsstater bör kunna begränsa och stoppa effekterna av en hybridkampanj i ett så tidigt skede som möjligt och förhindra att den utvecklas till en fullständig kris genom att använda hela spektrumet av EU:s och dess medlemsstaters förmågor, verktyg och instrument, särskilt åtgärder som syftar till att stärka EU:s och dess medlemsstaters förmåga att bygga upp motståndskraft, hindra förövarna från att dra fördel av en hybridkampanj och öka deras kostnader,

---

[4] Giannopoulos, G., Smith, H., Theocharidou, M., *The Landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*, Europeiska kommissionen, Ispra, 2020, PUBSY No. 117280.

BETONAR att hybridkampanjer i tredjeländer också kan påverka EU:s säkerhet, värden och intressen och att det därför är viktigt att EU och dess medlemsstater vid behov kan besvara begäranden om bistånd från partnerländer med hjälp av denna ram, UNDERSTRYKER att en tydlig signal om de sannolika konsekvenserna av en samordnad EU-reaktion på hybridkampanjer påverkar potentiella förövares beteende och kan hindra dem från att uppnå sina mål och därigenom stärka säkerheten i EU och dess medlemsstater, BETONAR vikten av att EU och medlemsstaterna utvecklar en lämplig hållning på detta område på grundval av det arbete som utförs av relevanta rådsorgan,

7. UNDERSTRYKER att medlemsstaterna, när en eller flera incidenter som skulle kunna ingå i en hybridkampanj har upptäckts eller kommit till deras kännedom genom kommissionen eller den höga representanten, får begära att det berörda rådsorganet behandlar frågan, BETONAR behovet av en snabb och effektiv beslutsprocess i varje enskilt fall för att fastställa och godkänna samordnade EU-reaktioner på hybridkampanjer, inbegripet utländsk informationsmanipulering och inblandning, UNDERSTRYKER att rådet i sådana fall snabbt måste ta emot förslag som utarbetats gemensamt av kommissionen och den höga representanten och, när så krävs, fatta snabba beslut om genomförandet på grundval av det stöd som kan ges av den övergripande arbetsgruppen för förstärkning av motståndskraft och motverkande av hybridhot till Coreper och till IPCR-arrangemangen, när dessa aktiveras, och NOTERAR att kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) får överlägga om de åtgärder som faller inom denna ram och som omfattas av kommitténs mandat,

8. UPPREPAR att det primära ansvaret för att motverka hybridhot ligger hos medlemsstaterna och BETONAR att beslut om en samordnad EU-reaktion på hybridkampanjer bör vägledas av huvudprinciperna att de ska

- tjäna till att skydda demokratiska värden, processer och institutioner samt EU:s, dess medlemsstaters och deras medborgares integritet och säkerhet liksom EU:s strategiska intressen, inbegripet säkerheten för partner i och utanför våra grannskap,
- respektera internationell rätt och skydda grundläggande fri- och rättigheter samt stödja internationell fred och säkerhet,

- sörja för uppnåendet av unionens mål, särskilt målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), enligt fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), och målen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), och de förfaranden som krävs för att uppnå dessa mål,
- vara proportionerliga i förhållande till varje hybridkampanj med tanke på dess räckvidd, skala, tidslängd, intensitet, komplexitet, finess och inverkan,
- vara baserade på en gemensam lägesuppfattning som medlemsstaterna har enats om och svara mot de behov som motiveras av den specifika situationen,
- ta hänsyn till EU:s yttre förbindelser med den stat som berörs av reaktionen, sett ur ett vidare perspektiv,

9. UPPMANAR den höga representanten att – genom den gemensamma kapaciteten för underrättelseanalys (SIAC) och särskilt den gemensamma enheten för hybridhot – fortsätta att tillhandahålla heltäckande bedömningar av hybridhot som påverkar EU och dess medlemsstater, främst på grundval av medlemsstaternas bidrag, inbegripet de årliga rapporterna om analys av hybridtrender, och UPPMANAR medlemsstaterna och berörda institutioner att öka sitt deltagande i och bidrag till dessa rapporter,

10. UPPMANAR EU och dess medlemsstater att vidta ytterligare åtgärder för att utarbeta en effektiv övervakningsmekanism som omfattar olika hybridområden och de olika typer av hybridverksamhet som bedrivs inom vart och ett av dessa, med hjälp av ny teknik – inbegripet artificiell intelligens – och utnyttjande av nödvändiga nätverk, NOTERAR i det avseendet förslaget från den höga representanten om att skapa en mekanism som lämpar sig för systematisk insamling av uppgifter om incidenter som gäller utländsk informationsmanipulering och inblandning, vilket ska underlättas av ett särskilt dataområde, och BETONAR den funktion som GSFP-uppdragen och GSFP-insatserna har när det gäller att stärka EU:s lägesuppfattning genom övervakning av hybridhot, i enlighet med deras mandat,

11. UPPMANAR EU och medlemsstaterna att samla in och avkoda relevanta tidiga signaler, utbyta information och ständigt utvärdera eventuella samband i syfte att snabbt kunna beskriva ett hot; FRAMHÅLLER att medlemsstaterna och EU:s relevanta institutioner, organ och byråer bör utöka sina bidrag till uppbyggnaden av gemensam lägesuppfattning genom att utbyta relevant information genom SIAC, såsom enda kontaktpunkt för strategiska underrättelsebidrag från medlemsstaternas civila och militära underrättelse- och säkerhetstjänster, genom systemet för snabbt informationsutbyte, och genom att utbyta relevanta lägesuppdateringar och tillhandahålla nationella bedömningar som en del av åtgärderna för att öka medvetenheten inom den relevanta rådsarbetsgruppen; BETONAR att SIAC, i synnerhet den gemensamma enheten för hybridhot, kommer att fylla en viktig funktion när det gäller bidragen till beslutsprocessen genom tillhandahållande av strategisk framsyn och övergripande lägesuppfattning, framför allt för att fastställa ursprung och inslag i en hybridkampanj, förutsatt att lämpliga resurser finns att tillgå, och NOTERAR att detta arbete kan kompletteras av andra av EU:s relevanta institutioner, organ och byråer, liksom genom GSFP-uppdrag och GSFP-insatser, när så krävs och på begäran av rådet,

12. UPPREPAR att EU:s övergripande motståndskraft mot hybridhot och hybridkampanjer måste förstärkas på grundval av en ansats som tar ett helhetsgrepp på samhället och är ett tillvägagångssätt som inbegriper hela statsförvaltningen, bland annat genom antagandet av direktivet om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS 2-direktivet) och direktivet om kritiska enheters motståndskraft (CER-direktivet) och mot bakgrund av den föreslagna förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam, rättsakten om digitala tjänster, det föreslagna instrumentet mot tvång, den reviderade uppförandekoden om desinformation samt genomförandet av EU:s system för granskning av utländska direktinvesteringar, och UPPMANAR medlemsstaterna att med stöd från kommissionen till fullo utnyttja den gemensamma operativa mekanismen för motståndskraft vid val; UPPMANAR kommissionen att utnyttja nya instrument, till exempel observationsgruppen för kritisk teknik, för att identifiera beroendeförhållanden och sårbarhet som kan utnyttjas i samband med hybridkampanjer; UPPMANAR kommissionen och den höga representanten att senast i slutet av 2022 och som en del av utarbetandet av EU:s verktygslåda för hantering av hybridhot identifiera operativa förslag för att stärka motståndskraften mot hybridhot i samhället och ekonomin, i förekommande fall på grundval av EU:s utgångsvärden för sektorsspecifik hybridresiliens, undersökningen av risker i samband med hybridhot och EU:s huvudrapport om resiliens,

13. BETONAR att man bör prioritera åtgärder som syftar till att lindra och sätta stopp för inverkan av en kampanj som har upptäckts, och till att förhindra ytterligare spridning och upptrappning av kampanjen, avskräcka förövaren från ytterligare aktioner och underlätta en snabb återhämtning i den medlemsstat eller den av EU:s institutioner, organ och byråer som är mål för kampanjen, och UPPMANAR därvid kommissionen och den höga representanten att utnyttja alla EU:s verktyg och instrument, med utgångspunkt i den yttre och den interna politiken och i enlighet med reglerna för och styrningen av dessa,

14. FRAMHÅLLER att asymmetriska och proportionerliga åtgärder i överensstämmelse med internationell rätt – inbegripet olika former av diplomatisk, politisk, militär, ekonomisk eller strategisk kommunikation – kan vidtas när förövaren av en hybridkampanj kan identifieras med en hög grad av säkerhet, i syfte att förhindra eller reagera på en hybridkampanj, till exempel i händelse av skadlig verksamhet som inte når upp till nivån för överträdelser av internationell rätt men som betraktas som fientlig handling; BEKRÄFTAR att åtgärder inom ramen för utrikes- säkerhets- och försvarspolitiken, om så krävs inbegripet restriktiva åtgärder, är lämpliga för denna ram och bör förstärka förebyggande insatser, främja samarbete, underlätta begränsning av omedelbara och långsiktiga hot samt påverka potentiella förövares agerande på lång sikt; UPPMANAR kommissionen och den höga representanten att utarbeta alternativ för väldefinierade åtgärder som kan vidtas mot aktörer bakom utländsk informationsmanipulering och inblandning när detta krävs för att skydda den allmänna ordningen och säkerheten i EU, och ERINRAR om att medlemsstaterna får föreslå samordnad attribuering av hybridverksamhet, med beaktande av att attribuering är en suverän nationell befogenhet,

15. NOTERAR att de åtgärder som omfattas av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken bland annat kan vara förebyggande åtgärder, inbegripet åtgärder för kapacitetsuppbyggnad och förtroendeskapande åtgärder, övningar och utbildning, bland annat genom GSFP-uppdrag och GSFP-insatser, samarbetsåtgärder, inbegripet dialog, samarbete, samordning, utbyte av bästa praxis och utbildning med partnerländer och partnerorganisationer, stabilitetsskapande åtgärder, inbegripet offentlig diplomati och diplomatiska kontakter med den berörda statliga aktören, i samordning med relevanta internationella organisationer och med likasinnade partner och länder om och när så är lämpligt, restriktiva åtgärder (sanktioner), även mot dem som är ansvariga för kampanjen, i enlighet med relevanta bestämmelser i fördragen. åtgärder för att på begäran stödja medlemsstater som väljer att utöva sin naturliga rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i Förenta nationernas stadga och i enlighet med internationell rätt,

KONSTATERAR att dessa åtgärder omfattar skyldigheter som följer av fördraget om Europeiska unionen, till exempel stöd med anledning av åberopandet av artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen, där det föreskrivs att de övriga medlemsstaterna, om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga; detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik; åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det,

16. UNDERSTRYKER att användningen av militärt våld kan vara en integrerad del av vissa statliga aktörers hybridtaktik och KONSTATERAR att de är beredda att använda hybridtaktik i kombination med eller som förberedelse eller ersättning för ett väpnat angrepp, BETONAR att vi i linje med den strategiska kompassen behöver fortsätta att investera i ömsesidigt bistånd i enlighet med artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen och solidaritet i enlighet med artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt genom att ofta anordna övningar för att förebygga, förbereda oss för och motverka sådan verksamhet,

17. UNDERSTRYKER att attribuering definieras som en metod som innebär att en viss aktör tillskrivs ansvar för en skadlig hybridverksamhet, INSER att attribuering kan bidra till att bygga upp större motståndskraft genom att allmänheten förbereds för och utbildas om hotet, och att den även kan bidra till att skapa stöd för eventuella ytterligare åtgärder, ERINRAR OM att attribuering av en statlig eller icke-statlig aktörs ansvar förblir ett suveränt politiskt beslut som är baserat på underrättelser från alla tillgängliga källor och som fattas från fall till fall, BETONAR att medlemsstaterna får använda olika metoder och förfaranden för attribuering av skadlig hybridverksamhet och UNDERSTRYKER att SIAC spelar en central roll när det gäller att stödja medlemsstaterna i detta avseende,

18. KONSTATERAR att hybridkampanjer ofta är utformade för att skapa oklarheter kring handlingars ursprung och för att hindra beslutsprocesser, BETONAR i detta avseende att inte alla åtgärder som ingår i en samordnad EU-reaktion på hybridkampanjer kräver att en statlig eller en icke-statlig aktör tillskrivs ansvar och att åtgärder inom ramen kan anpassas till den grad av säkerhet som kan konstateras i varje enskilt fall, UNDERSTRYKER att man, om en samordnad attribuering inte är möjlig eller om offentlig attribuering inte ligger i EU:s och dess medlemsstaters bästa intresse, från fall till fall och efter vederbörligt godkännande också skulle kunna överväga välavvägda asymmetriska åtgärder som reaktion på en hybridkampanj mot EU, dess medlemsstater eller partner i enlighet med denna ram och i enlighet med internationell rätt,

19. INSER att skadlig cyberverksamhet ofta är ett centralt inslag i hybridkampanjer och att den fortsatta utvecklingen av EU:s arbete på cyberområdet är ett viktigt steg för att förebygga, avskräcka, motverka och reagera på skadlig cyberverksamhet, även sådan som ingår i en hybridkampanj, UNDERSTRYKER att EU:s verktygslåda för cyberdiplomati motverkar cybersäkerhetshot och skulle kunna bidra till EU:s reaktion på en hybridkampanj, i enlighet med dess egna regler och förfaranden, BETONAR att relevanta rådsorgan, den höga representanten och kommissionen behöver uppmuntra samarbete och synergier vid genomförandet av åtgärder och insatser som beslutas enligt denna ram, särskilt genom verktygslådan för hantering av hybridhot och verktygslådan för hantering av utländsk informationsmanipulering och inblandning, samt åtgärder och insatser som beslutas inom ramen för EU:s verktygslåda för cyberdiplomati, om och när så är lämpligt,

20. BETONAR behovet av samarbete och samordnade reaktioner, när så är lämpligt, med likasinnade partner vid genomförandet av denna ram, BETONAR vikten av ytterligare samarbete med relevanta internationella organisationer, såsom Nato, och likasinnade partner och länder, bland annat i FN och G7, samt med det civila samhället och den privata sektorn för att motverka hybridhot och i syfte att definiera en ledande roll för EU i utvecklingen av internationella normer för motverkande av hybridhot, inbegripet utländsk informationsmanipulering och inblandning,

BETONAR särskilt behovet av att utveckla synergier och undersöka ytterligare sätt att samarbeta med Nato när det gäller att motverka hybridhot, bland annat genom att bygga vidare på de parallella och samordnade övningar som organiseras av EU och Nato för att förbereda sig för att hantera komplexa hybridattacker, med beaktande av dagens föränderliga geopolitiska och teknologiska trender och med fullständig respekt för principerna om öppenhet, ömsesidighet och delaktighet samt båda organisationernas beslutsautonomi och beslutsförfaranden,

21. BETONAR behovet av att under 2022 vidareutveckla både EU:s verktygslåda för hantering av hybridhot och verktygslådan för hantering av utländsk informationsmanipulering och inblandning, i linje med riktlinjerna i den strategiska kompassen, UPPMANAR den höga representanten och kommissionen att fortsätta att identifiera åtgärder som ska genomföras inom denna ram på grundval av en regelbunden uppdatering av den befintliga kartläggningen[5] och att före utgången av 2022 lägga fram förslag om inrättande av EU:s snabbinsatsteam för hybridhot, så att dessa kan godkännas av rådet, UPPMANAR kommissionen och den höga representanten att slutföra översynen av EU:s operativa protokoll för att motverka hybridhot (*EU Playbook*) och lägga fram en reviderad version senast i slutet av 2022, UPPMANAR medlemsstaterna, kommissionen och den höga representanten att ge full verkan åt utvecklingen av ramen genom att införa riktlinjer för genomförande och testa dess förfaranden genom befintliga och nya övningar, inbegripet övningar som inbegriper aktivering av artikel 222 i EUF-fördraget och/eller artikel 42.7 i EU-fördraget. Rådet kommer före utgången av 2023 att UTVÄRDERA genomförandet av dessa slutsatser och kommer vid behov att se över ramen med hänsyn till den föränderliga hotbilden.

---

[5] GEMENSAMT ARBETSDOKUMENT FRÅN AVDELNINGARNA *Mapping of measures related to enhancing resilience and countering hybrid threats*, SWD(2020) 152 final.