



EU:s handlingsplan för demokrati

2020/21:FPM59

Kulturdepartementet

2020-12-30

Dokumentbeteckning

COM(2020) 790 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén EU:s handlingsplan för demokrati

Sammanfattning

EU:s handlingsplan för demokrati antogs den 3 december 2020 av kommissionen. Handlingsplanen är kommissionens avsiktsförklaring om en starkare politisk ram för att bidra till att göra EU:s demokratier mer motståndskraftiga inför utmaningar på områden där kommissionen bedömer att våra system och medborgare är som mest sårbara. Handlingsplanen riktar sig till de EU-institutioner, nationella regeringar och parlament som har huvudansvaret för att säkerställa en välfungerande demokrati. Den riktar sig också till andra nationella myndigheter, politiska partier, medier, det civila samhället och internetplattformar. Utgångspunkten är att demokrati, rättsstatens principer och grundläggande rättigheter utgör grunden för EU men att de europeiska demokratierna nu utmanas i grunden av den digitala omvandlingen som stöpt om förutsättningarna för politiken.

I meddelandet konstateras att digitaliseringen innebär nya möjligheter att nå väljare och har ökat möjligheten för stora grupper att delta i den demokratiska debatten. Nätkampanjernas och internetplattformarnas snabba tillväxt medför dock också nya problem och har gjort det svårare att upprätthålla valens integritet, en mångfald av fria medier och att skydda demokratiska processer från desinformation och andra former av manipulation.

Handlingsplanen är indelad i tre delar med specifika åtgärder som aviserats för de kommande åren:

- främja fria och rättvisa val och stark demokrati
- stödja fria och oberoende medier, samt

Kommissionen aviserar kommande lagstiftningsförslag för att öka insynen i betald politisk reklam och i finansieringen av europeiska politiska partier. Initiativ ska också tas för att minska riskerna för rättegångsmissbruk mot bl.a. journalister. För att stärka det gemensamma arbetet mot desinformation kommer kommissionen ta initiativ för att utveckla den nuvarande uppförandekoden för desinformation. En grundlig utvärdering har visat på en rad brister. Avsikten är att tillsammans med en stor grupp relevanta aktörer ta fram en reviderad uppförandekod. Genom de regler om transparens, tillsyn och ansvarsutkrävande som föreslås i förslaget till Förordning om en inre marknad för digitala tjänster är avsikten att dagens självregleringssystem utvecklas till ett fungerande samregleringssystem.

Det arbete som tar sin utgångspunkt i handlingsplanen ska ske med respekt för de nationella befogenheterna och ta full hänsyn till de fördragsfästa grundläggande fri- och rättigheterna, stadgan om de grundläggande rättigheterna och folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna. Handlingsplanen är också avsedd att bidra till det arbete som EU gör utanför de egna gränserna. I takt med att trycket på demokratin, rättsstatens principer och de mänskliga rättigheterna ökar globalt verkar EU för att skydda, inspirera och stödja demokratier runt om i världen.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och den handlingsplan som presenteras. Regeringen välkomnar vidare handlingsplanens inriktning där skydd mot desinformation ingår som en väsentlig fråga i den bredare diskussionen om att försvara och utveckla demokratin i EU. Att ytterligare förstärka det pågående arbetet för att motverka desinformation, arbeta för säkra val och för en mångfald av oberoende medier stämmer väl med regeringens ambition. Enskilda initiativ som t.ex. de lagstiftningsinitiativ som aviserats avseende krav på betald politisk reklam och ökad transparens av finansieringen av europeiska politiska partier liksom initiativ för att stävja rättegångsmissbruk får analyseras närmare när de presenteras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I april 2018 presenterade kommissionen en EU-strategi för att bekämpa desinformation online. Strategin innebär ett brett arbete för att öka motståndskraften mot desinformation inom EU. För att bidra till ett mer tillförlitligt och transparent ekosystem online åtog sig kommissionen att samla de stora digitala plattformsföretagen liksom reklambranschen, medier och civilsamhälle och ta fram en uppförandekod om desinformation. Vidare presenterades initiativ för att stärka den strategiska kommunikationen inom EU, öka samarbetet för att säkra motståndskraftiga valsystem, öka satsningar på medie- och informationskunnighet och ge stöd till kvalitetsjournalistik. Hösten 2018 presenterades det s.k. Valpaketet som innehöll satsningar för att

säkerställa att Europavalet våren 2019 kunde genomföras på ett säkert sätt. Under hösten 2018 förhandlades vissa ändringar av förordningen om finansieringen av europeiska partier och stiftelser. Vidare skapades det europeiska nätverket för valsamarbete med syfte att öka utbytet av bästa praxis.

I december 2018 fastslog kommissionen och EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, härafter utrikesrepresentanten, en åtgärdsplan för att motverka desinformation. Planen utgick från de erfarenheter som dragits inom arbetsgruppen East StratCom, som inrättats vid Europeiska utrikestjänsten för att motverka informationspåverkan från Ryssland. En viktig del av åtgärdsplanen var att uppmana internetplattformar att genomföra ytterligare åtgärder för att leva upp till den uppförandekod om desinformation som de anslutit sig till efter kommissionens meddelande från april 2018. Under våren 2019 inrättades också Rapid Alert System (RAS) som en plattform för snabbt informationsutbyte mellan medlemsländerna och EU-institutionerna.

Mot bakgrund av den stora mängden desinformation som kan kopplas till covid-19 lade kommissionen och utrikesrepresentanten den 10 juni 2020 fram ett gemensamt meddelande om det gemensamma arbetet för att stävja sådan desinformation.

Kommissionen presenterade EU:s handlingsplan för demokrati den 3 december 2020. Handlingsplanen utgör en tydlig fortsättning och utveckling av det arbete som pågått de senaste åren för att bekämpa desinformation och säkra europeiska val men ansatsen har breddats ytterligare. Flera av de åtgärder som sattes igång under 2018 och senare, följs upp och förstärks i handlingsplanen. I handlingsplanen aviseras också kommande lagförslag. EU:s handlingsplan för demokrati har en tydlig koppling till det arbete kommissionen har initierat för att utveckla rättsstatsdialogerna med medlemsstaterna, framförallt i relation till arbetet att främja en mångfald fria medier. Samma dag som EU:s handlingsplan för demokrati presenterades, kom också det kompletterande meddelandet om en handlingsplan för Europas medier i det digitala årtiondet. Det finns också tydliga kopplingar mellan de förslag som läggs i EU:s handlingsplan för demokrati och förordningarna om en inre marknad för digitala tjänster och om konkurrensdrivna och rättvisa digitala marknader (DSA och DMA) som presenterades av kommissionen den 15 december.

1.2 Förslagets innehåll

EU:s handlingsplan för demokrati är indelad i tre delar som behandlar skydd av val och demokratisk delaktighet, stärkande av en mångfald av fria medier och hur desinformation ska motverkas.

Kommissionen konstaterar att det krävs beslutsamma åtgärder för att skydda valprocesserna, bevara den öppna demokratiska debatten och anpassa skyddet till den digitala miljön. Delaktighet, engagemang och respekt för demokratiska och rättsstatens principer är de grundprinciper som lyfts fram. I första hand är valen till Europaparlamentet i fokus.

Politiska kampanjer på nätet innebär helt nya förutsättningar för politiskt arbete och bland annat på grund av nätets gränsöverskridande karaktär finns enligt kommissionens bedömning behov av gemensamma grundregler. Ett lagstiftningsförslag kommer därför presenteras under 2021 om insyn i betalad politisk reklam. Reglerna kommer riktas mot både dem som beställer reklam, tjänsteleverantörer inom produktions- och distributionsledet (inbegripet internetplattformar) och mot annonsörer och politiska konsulter. Lagstiftningen är tänkt att kompletteras med stödåtgärder och vägledning för medlemsstater och andra relevanta aktörer. För att förhindra extern manipulation och förbättra insynen i de europeiska politiska partiernas finansiering från utländska intressen som kanaliseras genom nationella medel eller privata donationer, aviseras också en översyn av förordning (EG, Euratom) 2018/673 av den 3 maj 2018 om ändring av förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser.

Kommissionen kommer fördjupa samarbetet i det europeiska nätverket för valsamarbete ytterligare. En ny operativ mekanism och andra stödåtgärder ska införas för att öka skyddet mot cyberattacker. Flera åtgärder föreslås för att underlätta samarbetet med partnerländer och med internationella organisationer för att öka kapaciteten och utbyta erfarenheter.

Kommissionen understryker också vikten av demokratiskt engagemang och aktiv delaktighet under mellanvalsperioder och pekar på möjligheten att använda EU:s olika stödprogram inklusive strukturfonderna för att stödja civilsamhället. EU:s ungdomsstrategi, jämställdhetsagendan och medborgarutbildning är andra processer som nämns särskilt. Under 2021 avser kommissionen att lägga fram ett förslag om att utvidga den rättsliga grunden för materiellt straffrättslig EU-lagstiftning till att omfatta hatbrott och hatpropaganda.

1.2.2 Stärkande av mediernas frihet och mångfald

Kommissionen påminner om att mediernas frihet och mångfald är avgörande för våra demokratier och stadfästa i stadgan om de grundläggande rättigheterna. En mångfald av fria medier är avgörande för att ställa makten till svars och hjälpa medborgarna att fatta välgrundade beslut. Den digitala omställningen har inneburit stora ekonomiska utmaningar för mediesektorn vilka förvärrats av covid-19-pandemin. Kommissionens arbete för att stärka den europeiska mediesektorns återhämtning och omvandling presenterades

samma dag som EU:s handlingsplan för demokrati: Europas medier i det digitala årtionden, en handlingsplan för att stödja återuppbyggnad och omvandling. Enligt kommissionen skadas medierna också av angrepp, missbruk av ärekränkingslagar och andra former av hot och påtryckningar, bland annat från organiserad brottslighet. Kommissionen noterar att covid-19-pandemin också inneburit nya kränkningar av mediefriheten. Sådana har också skett under förevändningen att just bekämpa desinformation.

I handlingsplanen för demokrati föreslår kommissionen nya och förstärkta åtgärder för att skydda journalisters säkerhet. Med kopplingar till rättsstatsrapporten 2020 aviserar kommissionen en rekommendation om journalisters säkerhet, med beaktande av nya hot på nätet som särskilt drabbar kvinnliga journalister. Det europeiska nyhetsforum som aviserats i handlingsplanen för medier ska också utnyttjas för att initiera en strukturerad dialog med medlemsstaterna och de nationella aktörer som är verksamma på området, där expertis från bl.a. Europarådet, OSSE och Unesco ska inhämtas. Långsiktig finansiering för projekt inom och utanför EU med fokus på rättsligt och praktiskt stöd till journalister i och utanför EU kommer också vara i fokus.

Kommissionen har uppmärksammat den särskilda form av trakasserier som man menar allt oftare riktas mot journalister i form av grundlös eller överdriven talan från stater eller mäktiga privatpersoner mot svagare parter som framfört kritik. Sådant rättegångsmissbruk blir allt vanligare och används ofta i kombination med fysiska hot. Det kan vara särskilt svårt att försvara sig när talan avsiktligt väcks i en annan jurisdiktion. Under 2021 avser kommissionen därför inrätta en expertgrupp för att också lägga fram ett initiativ för att öka skyddet för journalister och det civila samhället mot sådana förfaranden.

Kommissionen vill också stödja ytterligare samarbete mellan nationella självregleringsorgan och journalistnätverk och ta andra initiativ för att utveckla redaktionella normer och främja vidareutbildning av yrkesverksamma journalister. I linje med de möjligheter som det reviderade AV-direktivet ger kommer kommissionen medverka till att upprätta en offentlig databas med information om ägandet av medieföretag i alla medlemsstater och ta initiativ till en strategi för framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänt intresse (t.ex. public service).

1.2.3 Öka EU:s och medlemsstaternas kapacitet att motverka desinformation

Den gemensamma handlingsplanen från 2018 fastställde EU:s strategi mot desinformation. Kommissionen konstaterar i handlingsplanen för demokrati att ytterligare samarbete krävs bland annat för att finslipa definitioner och metoder för att motverka olika typer av desinformation och påverkanskampanjer. Det är också viktigt att minska incitament online att förstärka desinformation, utländsk inblandning och påverkansoperationer. Ett

mer transparent digitalt ekosystem med bättre möjligheter till ansvarsutkrävande liksom möjligheter att bättre bedöma desinformationskampanjernas spridning, räckvidd och grad av samordning ska därför eftersträvas.

Kommissionen avser att ytterligare förbättra och utveckla de verktyg som används redan idag för att motverka utländsk inblandning och utländska påverkansoperationer. På olika sätt ska befintliga samarbetsstrukturer förstärkas både i EU och internationellt. En viktig aspekt av arbetet är att bidra till en högre kapacitet och därmed motståndskraft i institutioner, näringsliv och civilsamhälle i tredjeländer. Nya instrument ska övervägas för att kunna påföra förövarna kostnader som t.ex. att utdöma påföljder vid upprepade överträdelser.

Eftersom den utvärdering som gjorts av den nuvarande uppförandekoden för desinformation har visat brister, kommer kommissionen återuppta ett aktivt utvecklingsarbete i dialog med plattformsföretagen och andra relevanta aktörer. Arbetet kommer vara nära sammankopplat med utarbetandet av ett nytt regelverk för den inre marknaden för digitala tjänster som kommissionen föreslog den 15 december 2020. Den övergripande ram för tillsyn, ansvarsutkrävande och transparens som föreslås i förordningen om en inre marknad för digitala tjänster (DSA) kommer utgöra en grund för arbetet med desinformation. Mycket stora plattformar blir enligt förslaget skyldiga att göra riskbedömningar av och utveckla riskhanteringsverktyg för sina system för moderering av innehåll. Det kommer inte bara gälla risker för att olagligt innehåll visas, utan också eventuella systemrisker för skyddet av allmänintressen, grundläggande rättigheter, folkhälsa och säkerhet. Förordning om en inre marknad för digitala tjänster ska också ge användarna meningsfulla möjligheter att ifrågasätta plattformarnas beslut att ta bort eller märka innehåll.

Parallellt med förhandlingarna om förordningen om en inre marknad för digitala tjänster, kommer kommissionen i dialog med alla relevanta aktörer, inklusive det civila samhället, ta fram och utfärda en vägledning om hur den nuvarande uppförandekoden ska stärkas. Parterna kommer sedan sammankallas för att stärka koden i enlighet med vägledningen. En permanent ram för övervakning och översyn av koden ska också inrättas.

Utöver ökade krav på plattformsföretagen avser kommissionen öka sina insatser för att stärka medie- och informationskunnighet på olika sätt. Målsättningen är att öka allmänhetens förmåga att förstå och identifiera desinformation. Stöd kommer därför ges till innovativa projekt för att bekämpa desinformation. Kommissionen noterar särskilt behovet av nya innovativa metoder för att stärka arbetet med medie- och informationskunnighet i skolan.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2020/21:FPM59

Handlingsplanen aviserar kommande arbete inklusive lagförslag men innehåller inte de konkreta förslagen och det är därför för tidigt att göra en bedömning av påverkan på gällande svenska regler.

Kommande förslag på reglering av betald politisk reklam kommer behöva bedömas utifrån grundlagarnas krav på en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet och krav på fri opinionsbildning. Politiska budskap i aktuella samhällsfrågor utgör kärnan i en fri opinionsbildning och det kan sannolikt vara svårt att definiera betald politisk reklam från annan politisk kommunikation.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen bedöms inte ha någon effekt på den nationella budgeten och inte heller på EU:s budget. De initiativ som kommissionen föreslår avses finansieras inom befintliga stödprogram och utföras av befintliga institutioner.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och den handlingsplan som presenteras med utgångspunkt att skydd mot desinformation ingår som en väsentlig fråga i den bredare diskussionen om att försvara och utveckla demokratin i EU. Att ytterligare förstärka det pågående arbetet för att motverka desinformation, arbeta för säkra val och för en mångfald av oberoende medier stämmer väl med regeringens ambition. Det är positivt att kommissionen har ett tydligt fokus på att alla åtgärder ska ske med full respekt för de mänskliga rättigheterna, såväl online som offline, särskilt yttrande- och informationsfrihet och att alla initiativ ska tas med full respekt för nationella befogenheter. Ett intensifierat samarbete mellan medlemsstater och institutioner kan också välkomnas liksom kommissionens ambition att arbeta aktivt med andra internationella organisationer och med tredjeland i närområdet. Gällande finansiering är regeringen av åsikten att de förslag som läggs fram ska genomföras inom ramen för befintliga medel.

Vad avser arbetet mot desinformation välkomnar regeringen särskilt förslagen om nära samarbete med det civila samhället, näringslivet och andra berörda parter för att öka kunskap om hotbilder gällande desinformation liksom för att bidra till arbetet med att utveckla uppförandekoden om desinformation. Regeringen ser därtill positivt på uppmaningen att öka användningen av plattformen Rapid Alert System och att investera mer i relevanta nätverk som rör desinformation. Det resonemang som kommissionen för om vikten av att överträdelser ska ha kännbara påföljder innehåller många delar och bör utredas vidare, inte minst i relation till den

nyligen presenterade Förordning om en inre marknad för digitala tjänster. Regeringen välkomnar kommissionens resonemang om att arbeta för att göra spridning av desinformation mindre lönsamt samt förslagen om att motverka att budskap kopplade till desinformationskampanjer förstärks av algoritmer.

Enskilda initiativ som t.ex. de lagstiftningsinitiativ som aviseras avseende krav på betald politisk reklam och ökad transparens av finansieringen av europeiska politiska partier liksom initiativ för att stävja rättegångsmissbruk får analyseras närmare när de presenteras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har vid flera tillfällen välkomnat ett mer strategiskt och systematiskt gemensamt arbete för att bekämpa desinformation. Det finns också ett starkt stöd för de samarbeten som kommissionen byggt upp t.ex. runt valsamverkan. Det finns dock mycket olika ståndpunkter om ett antal av de specifika frågor som tas upp i meddelandet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det gemensamma arbetet för att skydda de europeiska demokratierna genom att säkra val, stödja en mångfald av oberoende medier och öka motståndskraften mot desinformation har starkt stöd i institutionerna. I Europaparlamentet har t.ex. ett särskilt utskott inrättats för frågor om utländsk inblandning i alla demokratiska processer i EU, inbegripet desinformation.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ingen remittering har skett.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rubriken är inte tillämplig då meddelandet inte innehåller förslag till lagstiftningsakter.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det är fortfarande oklart hur det inkommande portugisiska ordförandeskapet avser att hantera kommissionens meddelande och handlingsplanen. Innehållet i handlingsplanen täcker många olika politikområden och kommissionens arbete har presenterats i flera olika arbetsgrupper inom olika rådskonstellationer.

4.2 Fackuttryck/termer

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.