



Bryssel den 3.12.2020
COM(2020) 790 final

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

EU:s handlingsplan för demokrati

”Europeiska unionen handlar inte bara om partier och politik, regler och förordningar, marknader och valutor. Det handlar i slutändan – och framför allt – om människor och deras ambitioner. Det handlar om människor som står upp tillsammans. För sin frihet, för sina värderingar, helt enkelt för en bättre framtid.”

Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, 27 november 2019

1 INLEDNING

Demokrati, rättsstat och medborgarliga rättigheter utgör grunden för Europeiska unionen. Demokrati är ett europeiskt kärnvärde och en förutsättning för EU-medlemskap. EU:s medborgare ser demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten som EU:s viktigaste tillgång¹.

Demokrati gör det möjligt för medborgarna att påverka lagar och politik på europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Den kräver skyddsåtgärder, maktbalans och institutioner som fullgör sina uppgifter och upprätthåller reglerna för en demokratisk debatt med en mångfald röster. För att delaktigheten ska vara meningsfull måste medborgarna också kunna bilda sin egen mening: de ska kunna göra politiska val i ett offentligt rum där en mångfald av åsikter kan uttryckas fritt och där fria medier, forskare och det civila samhället kan bidra till en öppen debatt, fri från skadlig inhemsk eller utländsk manipulation. Demokratin kan bara frodas i ett klimat där både informations- och yttrandefriheten upprätthålls i enlighet med stadgan om de grundläggande rättigheterna, så att alla kan uttrycka sina åsikter, oavsett hur kritiska de är mot regeringar och makthavare.

Demokratin får inte tas för given – den måste aktivt odlas och värnas. På senare tid har det folkliga politiska engagemanget och valdeltagandet ökat, men precis som på många andra håll runt om i världen står demokratin i EU och dess medlemsstater inför utmaningar: tilltagande extremism och polarisering och ett upplevt avstånd mellan folk och folkvalda². Våra demokratiska system och institutioner har utsatts för allt värre angrepp på senare år³. Valens integritet har hotats, den miljö där journalister och det civila samhället verkar har försämrats, och samordnade insatser för att sprida falsk och vilseledande information och manipulera väljare har förekommit, även med utländska aktörer inblandade. Själva de friheter vi strävar efter att upprätthålla, som yttrandefriheten, har i vissa fall använts för att vilseleda och manipulera. Covid-19-pandemin har visat hur allvarliga dessa utmaningar är: de nödåtgärder som vidtagits för att hantera den här unika folkhälsokrisen har påverkat den politiska processen och har på vissa ställen lett till oro över konsekvenserna för demokratin⁴.

Denna handlingsplan för demokrati syftar till att göra EU:s demokratier mer motståndskraftiga inför utmaningar på de områden där våra system och medborgare är som mest sårbara. Arbetet måste bedrivas på både EU-nivå och nationell nivå och ta full hänsyn

¹ Särskild Eurobarometer 479 om Europas framtid (oktober-november 2018). För 34 % av de tillfrågade är detta viktigare än EU:s ekonomiska, industriella och handelspolitiska styrka (31 %) och EU-medborgarnas levnadsstandard (25 %).

² Se t.ex. rapporten *Global State of Democracy 2019* (2019), International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

³ Ursula von der Leyens politiska riktlinjer, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.

⁴ Venedigkommissionens (2020) rapport om åtgärder i EU:s medlemsstater på grund av covid-19-krisen och inverkan på demokratin, rättsstaten och de grundläggande rättigheterna (8 oktober 2020).

till de fördragsfästa grundläggande fri- och rättigheterna, stadgan om de grundläggande rättigheterna och de nationella och internationella reglerna på människorättsområdet.

Samtidigt skyddar EU inte bara demokratin inom sina egna gränser: i takt med att trycket på demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna ökar globalt verkar EU också aktivt för att skydda, inspirera och stödja demokratier runt om i världen⁵. Utmaningarna mot demokratin är världsomspännande, och det ligger i alla demokratiers gemensamma intresse att arbeta tillsammans för att ta itu med dem. På EU-nivå förutsätter detta att inrikes och utrikes åtgärder drar åt samma håll. Hur vi främjar och stärker våra demokratiska grunder i unionen och medlemsstaterna påverkar vår utrikespolitiska styrka. Med den här handlingsplanen föreslår kommissionen ett sätt att reagera som bygger på enskilda fri- och rättigheter, öppenhet och redovisningsskyldighet som också kan fungera som ett exempel på hur man kan ta sig an dessa världsomspännande utmaningar för folkstyret och som en grund för partnerskap med likasinnade demokratier.

Den digitala omställningen av våra demokratier

Den digitala revolutionen har i grunden stöpt om den demokratiska politiken. Politiska kampanjer drivs nu inte bara genom personliga kontakter eller med affischer, radio och tv, utan också på nätet. Det ger politikerna nya möjligheter att nå ut till väljarna. Det skapar också nya möjligheter till samhällsengagemang och gör det lättare för vissa grupper – särskilt ungdomar – att få tillgång till information och delta i det offentliga livet och den demokratiska debatten.

Nätkampanjernas och nätplattformarnas snabba tillväxt medför dock också nya problem och har gjort det svårare att upprätthålla valens integritet, garantera en mångfald av fria medier och skydda den demokratiska processen från desinformation och andra former av manipulation. Digitaliseringen skapar nya möjligheter att finansiera politiska aktörer från okontrollerade källor, cyberattacker kan riktas mot kritisk valinfrastruktur, journalister utsätts för trakasserier och hets på nätet medan falsk information och polariserande budskap sprids snabbt via sociala medier, ibland i form av samordnade desinformationskampanjer. Genomslaget av det här förstärks av användningen av slutna algoritmer som kontrolleras av populära kommunikationsplattformar.

Vår europeiska demokratiska kultur, i all sin mångfald, utmanas av den digitala omställningen. De befintliga reglerna för att säkerställa insyn och en jämn fördelning av resurser och tv-tid under valkampanjerna är inte anpassade till den digitala miljön. Nätkampanjerna har ökat sin styrka genom att kombinera personuppgifter och artificiell intelligens med psykologisk profilering och komplexa metoder för mikromålstyrning⁶. Vissa av verktygen, t.ex. behandling av personuppgifter, regleras i EU-lagstiftningen. Andra regleras däremot för närvarande huvudsakligen av företagets egna villkor, och kan också undgå nationell eller regional reglering genom att de sätts in utifrån. Bristande insyn i och ansvarsutkrävande för nätplattformar är ett problem för efterlevnaden. Nätplattformarna kan

⁵ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet och rådet, *EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020-2024*, JOIN(2020) 5 final, 25 mars 2020, där EU:s beslutsamhet att främja och skydda demokratin i hela världen bekräftas.

⁶ Europeiska kommissionen, Gemensamma forskningscentrumet (2020), *Technology and Democracy: understanding the influence of online technologies on political behaviour and decision-making*.

både bedriva redaktionell verksamhet och fungera som förmedlare av nätnyheter, utan att lyda under samma nationella bestämmelser och yrkesetik.

Stärka demokratins motståndskraft

Denna handlingsplan riktar sig till de EU-institutioner, nationella regeringar och parlament som har huvudansvaret för att säkerställa en välfungerande demokrati, men även till andra nationella myndigheter, politiska partier, medier, det civila samhället och nätplattformar. Med full respekt för de nationella befogenheterna fastställs här en starkare politisk ram för EU och särskilda åtgärder för att

- främja fria och rättvisa val och stark demokratisk delaktighet,
- stödja fria och oberoende medier, och
- motverka desinformation.

En sund demokrati bygger på medborgarnas engagemang och ett aktivt civilsamhälle, inte bara i valtider utan ständigt. Engagerade, välinformerade och handlingskraftiga medborgare är den bästa garantin för våra demokratiers resiliens. I hela handlingsplanen läggs stor vikt vid att ge medborgarna och det civila samhället egna möjligheter att bemöta hoten⁷.

2 SKYDD AV VALINTEGRITETEN OCH FRÄMJANDE AV DEMOKRATISK DELAKTIGHET

Det höga valdeltagandet i de senaste valen i hela EU visar att medborgarna fortfarande litar på att de genom valurnan kan göra sina röster hörda och ställa sina folkvalda företrädare till svars. Samtidigt är sociala medier en av kanalerna för försök att manipulera opinionen, avskräcka från valdeltagande och så tvivel om valprocessens integritet. Försök till utländsk inblandning har också dokumenterats⁸.

För att upprätthålla demokratin krävs mer beslutsamma åtgärder för att skydda valprocesserna, bevara den öppna demokratiska debatten och anpassa skyddet till den nya digitala miljön. Demokrati handlar om mångfalden av sätt att vara delaktig, det medborgerliga engagemanget och respekten för demokratiska normer och rättsstatsprincipen, som gäller under hela valcykeln.

⁷ Handlingsplanen bygger på ett offentligt samråd som visade att det är allmänt erkänt att det finns en risk för otillbörlig påverkan av EU:s demokrati och att det behövs åtgärder både på och utanför nätet. Rapporten finns på: https://ec.europa.eu/info/files/report-public-consultation-european-democracy-action-plan-edap_en.

⁸ Exempelvis tyder underlag som samlades in i samband med valet till Europaparlamentet 2019 att ryska källor bedrev kontinuerliga desinformationsinsatser för att manipulera valprocessen (*Lägesrapport om åtgärdsplanen mot desinformation*, JOIN(2019) 12 final, 14.6.2019). I rapporten om 2019 års val till Europaparlamentet (COM (2020) 252 final) konstaterades senare att klagomål om enstaka cyberattacker, dataskydd och andra valrelaterade problem hade kommit in, men att en dold, samordnad och storskalig insats för att manipulera valet inte hade identifierats.

2.1 Insyn i politisk reklam och kommunikation

Det kan vara särskilt svårt **med efterlevnaden av de traditionella reglerna för politiska kampanjer** på nätet. Reglerna är ofta svårtillämpade eller verkningslösa på nätet, eller så har myndigheterna kanske inte de befogenheter eller resurser som krävs för att hantera nätverksamhet. **Nätets gränsöverskridande karaktär** skapar både möjligheter och problem, eftersom frågor som rör val till stor del styrs av regler som bara gäller i ett visst land eller kanske inte har utformats med hänsyn till det gränslösa nätet.

Det finns ett tydligt behov av mer **insyn i politisk reklam och kommunikation** och den kommersiella verksamheten däromkring. Starkare tillämpning av den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR)⁹ är av yttersta vikt.

Medborgarna, det civila samhället och myndigheterna måste kunna se reklamens källa och syfte tydligt. På nätet är det ofta svårt att **känna igen betalt politiskt material** och skilja det från annat politiskt material, inte minst eftersom det ofta kan se ut som ”organiskt” material som delas eller skapas av andra användare. Detta skapar rättslig osäkerhet för tjänsteleverantörer och andra aktörer, särskilt mellanhänder på nätet, politiska konsultfirmor och liknande, men även för politiska partier, kampanjorganisationer, kandidater och en vidare allmänhet¹⁰, och får konsekvenser för ansvarsutkrävandet och tillsynen.

Nya metoder som används av mellanhänder och tjänsteleverantörer för att styra reklam på grundval av användarnas personuppgifter gör det möjligt att förstärka och anpassa politiska annonser till en persons eller en grups specifika profiler, ofta utan deras vetskap. Mikromålstyrning och beteendeprofilering kan bygga på uppgifter som erhållits på ett otillbörligt sätt och missbrukas för att framhäva splittrande och polariserande narrativ. Denna process gör det mycket svårare att ställa politiker till svars för deras budskap och skapar nya sätt att manipulera väljarna på¹¹. Andra problem är att viktig information, t.ex. de politiska budskapens ursprung, avsikt, källor och finansiering¹², döljs eller förvrängs.

För att ta itu med dessa problem tänker kommissionen under 2021 lägga fram ett **lagstiftningsförslag om insyn i betalt politiskt material**. Förslaget ska komplettera reglerna om nätreklam i den nya lagen om digitala tjänster, så att särskilda regler kan införas

⁹ Förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1)

¹⁰ Många av dem som deltog i det offentliga samrådet (bland annat från näringslivet och det civila samhället) sade att bristen på insyn och tydliga definitioner skapade svårigheter och osäkerhet, särskilt när det gällde att skilja mellan betalt politiskt material och annat politiskt material. De tillfrågade ställde sig bakom strängare informationsskyldigheter, bl.a. insyn i materialets ursprung (96 % av de tillfrågade), inrättande av öppna och transparenta arkiv och register över politiska annonser (91 %) och krav på att de politiska partierna måste redovisa sina kampanjfinansier (82 %). 82 % stödde kriterierna om krav på att mikromålstyrning av politiskt material ska redovisas offentligt på ett tydligt och öppet sätt för varje annons.

¹¹ Oavsett de faktiska konsekvenserna av Facebook-Cambridge Analytica-skandalen, där miljontals Facebookanvändares personuppgifter inhämtades utan deras samtycke och användes för främst politisk reklam, utgör den ett talande exempel på ett tydligt uppsåt att bedriva sådan manipulation genom utnyttjande av kryphål i lagstiftningen och svaga regler för hur sociala medier skyddar sina användares personuppgifter. Skandalen visade hur dataanalys i kombination med mikromålstyrning och psykologisk profilering kan användas för att vilseleda, driva ned valdeltagandet och manipulera röstbeteendet.

¹² Rapport om 2019 års val till Europaparlamentet (COM(2020) 252 final).

i god tid före valet till Europaparlamentet i maj 2024. Det ska inriktas på dem som beställer betalt material, på produktions- och distributionskanaler, inbegripet nätplattformar, annonsörer och politiska konsultfirmor, och klargöra deras respektive ansvarsområden och skapa rättssäkerhet. Det ska säkerställa att relevanta grundläggande rättigheter och normer upprätthålls lika effektivt på och utanför nätet. Kommissionen tänker vidare bedöma om det behövs en särskild strategi i samband med val.

I strategin ska det också anges vilka aktörer och vilken typ av betalt material som bör omfattas av kraven på ökad insyn. Det ska bli lättare att utkräva ansvar och det ska bli möjligt att övervaka regler, revisioner och tillgång till andra uppgifter än personuppgifter, och underlätta kontroller och se till att reglerna följs. Kommissionen tänker även undersöka ytterligare begränsningar av mikromålstyrning och psykologisk profilering i politiska sammanhang. Vissa särskilda skyldigheter kan i proportionerlig omfattning åläggas nätmellanhänder, leverantörer av reklamtjänster och andra aktörer, beroende på omfattning och inverkan (t.ex. märkning, arkivhållning, informationskrav, insyn i de priser som betalas samt kriterier för målstyrning och förstärkning). Andra bestämmelser kan handla om särskilt samarbete med tillsynsmyndigheter och möjliggöra samreglering och etiska regler.

Med utgångspunkt i det tvärvetenskapliga samarbetet mellan medlemsstaterna inom det europeiska nätverket för valsamarbete, som grundades 2019 inför valet till Europaparlamentet för att möjliggöra konkreta och praktiska åsiktsutbyten i en rad frågor av vikt för fria och rättvisa val¹³, är lagstiftningen tänkt att kompletteras med **stödåtgärder och vägledning** för medlemsstaterna och andra aktörer, t.ex. politiska partier och myndigheter, med beaktande av gränserna för EU:s befogenheter på detta område.

Åtgärder:

- Under 2021 föreslå lagstiftning för att säkerställa större insyn i betalt politiskt material ("politisk reklam").
- Anta stödåtgärder och vägledning för politiska partier och medlemsstater.

2.2 Tydligare regler om finansiering av europeiska politiska partier

Finansieringen av europeiska politiska partier regleras i EU-lagstiftningen¹⁴. I rapporten om 2019 års val till Europaparlamentet betonades behovet av att skärpa vissa av reglerna för att förhindra extern manipulation, särskilt genom att förbättra insynen i de europeiska politiska partiernas finansiering för att ta itu med indirekt finansiering från utländska intressen som kanaliseras genom nationella medel eller privata donationer¹⁵. Under 2021 tänker kommissionen föreslå en **översyn av lagstiftningen om finansiering av europeiska**

¹³ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

¹⁴ Förordning (EU, Euratom) 2018/673 av den 3 maj 2018 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (EUT L 114I, 4.5.2018, s. 1). Förordning (EU, Euratom) 2019/493 av den 25 mars 2019 om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 vad gäller ett kontrollförfarande avseende överträdelse av reglerna om skydd av personuppgifter i samband med val till Europaparlamentet (EUT L 85I, 27.3.2019, s. 7).

¹⁵ 84 % av deltagarna i det offentliga samrådet ställde sig bakom ökad insyn i finansieringen av europeiska politiska partier.

politiska partier för att åtgärda partifinansiering från länder utanför EU, se över revisionskraven, stärka kopplingarna mellan EU-finansiering och nationella kampanjer samt underlätta insyn och revisioner. Målet är att de nya reglerna ska vara på plats i god tid före valet till Europaparlamentet i maj 2024.

Kommissionen tänker också överväga att utveckla webbaserade verktyg som komplement till det civila samhällets arbete när det gäller politisk finansiering och ekonomisk insyn, t.ex. när det gäller att upptäcka och avslöja bedrägerier och oriktigheter i de politiska partiernas offentligt gjorda räkenskaper.

Åtgärder:

- *Under 2021 föreslå en översyn av förordning (EG) nr 1141/2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser*

2.3 Fördjupat samarbete i EU för fria och rättvisa val

Genomförandet av nationella val är medlemsstaternas ansvar, med internationella normer som vägledning, men vissa frågor som uppgiftsskydd regleras i EU-lagstiftningen. Det finns särskild EU-lagstiftning för valet till Europaparlamentet och rörliga EU-medborgares rösträtt, medan de flesta aspekterna av val regleras i nationell lagstiftning. Erfarenheterna av förberedelserna inför valet till Europaparlamentet 2019 visade hur närmare samordning och samarbete på nationell nivå och EU-nivå kan bidra här på ett viktigt sätt.

Kommissionen tänker även föreslå en **ny operativ EU-mekanism för att stödja resilienta valprocesser**. Den ska organiseras och samordnas genom det europeiska nätverket för valsamarbete för att stödja gemensamma expertgrupper och utbyten i frågor som cybersäkerhet under val och nätforensik¹⁶, i nära samarbete med samarbetsgruppen för nätverks- och informationssystem och EU:s system för snabb varning. Kommissionen tänker fortsätta att underlätta ett förstärkt samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter kring specifika utmaningar (t.ex. under val, valobservation, oberoende valövervakning och effektiva rättsmedel) och omfatta övervakning (även av nätet), identifiering av hot, kapacitetsuppbyggnad, verksamhet i nationella valnätverk och samarbete med den privata sektorn. Olika former av ömsesidigt stöd, t.ex. nätforum, gemensam utbildning, delade resurser och delad expertis samt nätövervakningskapacitet ska undersökas. Att betrakta valprocesser eller aspekter av deras förvaltning som kritisk infrastruktur kan göra de här insatserna mer effektiva¹⁷. Kommissionen tänker anordna ett **högnivåmöte** mellan olika myndigheter för att ta itu med utmaningarna i samband med val och stärka medborgarnas möjlighet att delta som väljare och kandidater i den demokratiska processen.

¹⁶ Inhämtande och användning av uppgifter på nätet för rättsliga ändamål (t.ex. vid övervakning och tillämpning av relevanta regler) förutsätter att tillsynsmyndigheterna har specialistkapacitet och lämpliga befogenheter.

¹⁷ Exempelvis ingår i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EUT L 79I, 21.3.2019, s. 1) valinfrastruktur som en form av kritisk infrastruktur som behöver beaktas vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan påverka säkerhet eller allmän ordning.

Särskilda åtgärder ska vidtas på EU-nivå för att **skydda valinfrastrukturen mot cyberangrepp**¹⁸. Därför ska **kompndiet om it-säkerhet och valteknik**¹⁹ uppdateras, och ytterligare praktiska övningar ska anordnas för att undersöka risker och beredskap, med utgångspunkt i det gemensamma arbetet i det europeiska nätverket för valsamarbete och samarbetsgruppen för nätverks- och informationssystem. EU:s kommande cybersäkerhetsstrategi blir den övergripande ramen, kompletterad av lagstiftningsförslag för att förbättra säkerheten i nät- och informationssystem och skydd av kritisk infrastruktur.

Kommissionen tänker fokusera på att **stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och tillsynsmyndigheterna när det gäller likabehandling och balanserad mediebevakning i valtider**, med tanke på att traditionella medier och nätplattformar inte har samma skyldigheter. Ytterligare vägledning på detta område kan ges på EU-nivå, bl.a. med bidrag från de nationella mediemyndigheternas expertis inom Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster (Erga)²⁰ och från mediebranschens självregleringsorgan. Arbetet ska även bygga på expertisen inom det europeiska nätverket för valsamarbete och EU:s system för snabb varning. Att upprätthålla normer för publicistisk och redaktionell integritet är särskilt viktigt i valsammanhang.

Kommissionen vill även stärka kunskapsbasen och undersöka olika sätt att **hjälpa medborgare och nationella valmyndigheter att bygga upp motståndskraft mot hot mot valprocessen**. Det kan ta formen av studier, pilotprojekt, stöd till utbildning i aktivt medborgarskap och hjälpcentraler eller liknande gemensamma resurser.

Informationsteknik används under val för att räkna röster och redovisa resultat och i elektroniska röstningsmaskiner eller nätröstning (de sistnämnda är dock sällsynta i EU). Även om medlemsstaterna traditionellt har varit ovilliga att införa informationsteknik mer generellt i valprocessen har covid-19-pandemin och behovet av fysisk distansering lett till ett förnyat intresse för elektronisk röstning²¹. Kommissionen ska utarbeta ett **kompndium över e-röstningsmetoder**²², tillsammans med medlemsstaterna och Europarådet, som redan tillhandahållit omfattande vägledning på detta område, bland annat om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och äldre personer.

¹⁸ På grundval av tidigare rekommendationer om val till Europaparlamentet, direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (EUT L 194, 19.7.2016, s. 1), som ska ses över i år, och rekommendationerna C (2018) 5949 final och C (2018) 900 final. I det offentliga samrådet nämnde de tillfrågade cyberattacker som ett av de största hoten mot valens integritet, särskilt på grund av det ökade beroendet av internet för att dela och få information om val, politiska partier och kampanjer. Ett väldokumenterat exempel på sådana attacker är den ryska underrättelsetjänstens hackning och läckning där de skaffade och spred dokument från det demokratiska partiets nationalkommitté under den amerikanska presidentvalskampanjen 2016.

¹⁹ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=53645.

²⁰ Ergas rapport (2018); <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/01/ERGA-2018-07-SG1-Report-on-internal-plurality-LQ.pdf>.

²¹ Se Flash Eurobarometer 431 om rösträtt (2015), som mätte allmänhetens oro för riskerna med elektronisk röstning, röstning på nätet och poströstning. I undersökningen konstaterades att även om människor förstod nyttan av e-röstning för att hjälpa funktionshindrade, var de bekymrade över valhemligheten och valets tillförlitlighet. Liknande resultat gav den särskilda Eurobarometern 477 (2018) om demokrati och val, där man tittade på allmänhetens inställning till elektronisk röstning, röstning på nätet och poströstning. Europaparlamentet gav 2016 kommissionen anslag till en pilotstudie om för- och nackdelar med distansröstning, som omfattar en heltäckande undersökning av nationella erfarenheter av e-röstning och andra verktyg för distansröstning.

²² Denna fråga kommer också att tas upp i rapporten om EU-medborgarskapet 2020.

Samarbetet och utbytena i valfrågor inom befintliga strukturer ska stärkas med länderna i EU:s närmaste grannskap, andra länder och internationella organisationer som Europarådet²³, Unesco och OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter²⁴ för att underlätta utbytet av bästa praxis i fråga om gemensamma utmaningar som bekämpning av utländsk inblandning och desinformation i samband med val. Arbete pågår redan med partnerländerna genom demokratistöd och EU:s valobservatörsuppdrag, som har fått i uppdrag att även övervaka valkampanjer på nätet och på sociala medier samt utfärda rekommendationer i frågan. För att dessa rekommendationer ska kunna följas upp effektivt måste demokratistödet och valobservatörsuppdragen få mer kapacitet att ge regeringarna och det civila samhället konkret tekniskt stöd för att bygga upp politiska ramar, säker infrastruktur och tillsynskapacitet, och för att dela med sig av sina erfarenheter av att upptäcka, analysera och motverka hybridhot, däribland desinformation.

Åtgärder:

- *Inrätta en ny gemensam operativ mekanism och andra stödåtgärder, som bygger på arbetet i det europeiska nätverket för valsamarbete, för att främja resilienta valprocesser och vidta ytterligare praktiska åtgärder för att skydda valinfrastrukturen mot hot, bl.a. mot cyberattacker.*
- *Kommissionen tänker anordna ett högnivåmöte mellan valmyndigheterna för att ta itu med utmaningarna som beskrivs i den här planen.*
- *Stärka samarbetet kring likabehandling och balanserad mediebevakning under valen*
- *Utarbeta ett kompendium om e-röstningsmetoder*
- *Underlätta samarbetet mellan EU-nätverk, partnerländer och internationella organisationer för att bygga upp kapacitet, utbyta bästa praxis om motverkande av hot mot val och främja högt satta internationella normer för användning av ny teknik.*
- *Befästa kapaciteten hos EU:s valobservatörsuppdrag i länder utanför EU att övervaka och bedöma valkampanjer på nätet och följa upp rekommendationerna.*

2.4 Främjande av demokratiskt engagemang och aktiv delaktighet utanför valkampanjer

Insatser för att stödja ett dynamiskt civilsamhälle och främja och stärka den demokratiska delaktigheten kommer att stå i centrum för kommissionens arbete på många områden, t.ex. EU-medborgarskap, jämlikhet och icke-diskriminering, ungdoms-, utbildnings-, kultur- och forskningspolitik samt användning av EU-medel både inom unionen och i grannskapet.

²³ I rådets slutsatser om EU:s prioriteringar för samarbetet med Europarådet 2020–2022 av den 13 juli 2020 anges demokrati som ett av de tre prioriterade områdena för samarbete.

²⁴ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) – Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR). <https://www.osce.org/odihr>.

Nya steg för delaktighets- och samtalsdemokrati har tagits i flera medlemsstater för att engagera människor i beslutsfattandet och ge dem egenmakt i frågor av allmänt intresse²⁵. Ökad öppenhet och delaktighet för medborgarna i politik och beslutsfattande stärker demokratins legitimitet och förtroendet för demokratin. Initiativen på det här området är nära kopplade till och kompletterar arbetet med att främja EU-medborgarnas rättigheter, t.ex. rösträtt och inkluderande demokratisk delaktighet, som kommer att beskrivas närmare i kommissionens rapport om EU-medborgarskapet 2020.

Kommissionen tänker fortsätta att främja **deltagar- och samtalsdemokrati** med utgångspunkt i bland annat klimatpakten, projekt i Horisont 2020, den gröna given och de europeiska medborgarinitiativen²⁶ samt verka för medborgarengagemang i EU:s politik och lagstiftning²⁷. Kommissionen bedömer också i sin årsrapport om rättsstatsprincipen²⁸ hur inkluderande lagstiftningsprocessen är och hur det civila samhället är delaktigt. Konferensen om Europas framtid, en alleuropeisk satsning på deltagande- och samtalsdemokrati, ska göra det möjligt för människor från hela EU att lägga fram förslag för att forma EU:s framtida politik. Konferensen ska främja nya former av medborgarengagemang på europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Dessutom ska den nya omgången medborgardialoger också främja innovativa former av medborgarengagemang och samråd med medborgarna, även på transnationell nivå.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att på bästa sätt utnyttja EU:s struktur- och investeringsfonder för att stödja det civila samhällets kapacitet på både nationell och lokal nivå och involvera civilsamhällets organisationer i de olika förvaltningsnivåerna, bland annat genom att bygga upp en **infrastruktur för samtalsdemokrati**. Det gör det möjligt för allmänheten att bli mer delaktig i sättandet av prioriteringar, t.ex. för initiativet NextGenerationEU ute i medlemsstaterna. De verktyg som utvecklats för att stödja konferensen om Europas framtid, t.ex. den flerspråkiga digitala plattformen, ska göra det möjligt för allmänheten och de berörda parterna att lägga fram förslag och hålla debatter efter själva konferensen.

Samtalsdemokrati ska också få stöd inom Horisont 2020-programmet och efterföljaren Horisont Europa-programmet, genom forskning, innovation och kunskapsöverföring om hur samtalsdemokratin fungerar i praktiken, vilka utmaningar den står inför och vilket genomslag den kan få²⁹. Dessutom tänker kommissionen fortsätta att stödja forskning för att ge en bättre bild av människors missnöje med demokrati och undersöka hur detta kan

²⁵ Till exempel visade den nyligen antagna medborgarkonventionen om klimatet (*Convention citoyenne sur le climat*) i Frankrike vikten av att inkludera medborgarna när det gäller att ta itu med ett komplext politiskt problem som koldioxidutsläpp. I Irland har medborgarförsamlingar bidragit till välgrundade beslut om mycket polariserande samhällsfrågor som abort. Andra institutionaliserade processer är bl.a. medborgarråd i delar av Österrike (Vorarlberg) och Belgien (parlamentet i Belgiens tyska språkgemenskap (2019), *Was passiert beim Bürgerdialog?*). Se även OECD (2020), *Innovative citizen participation and new democratic institutions: catching the deliberative wave* (OECD Publishing, Paris).

²⁶ <https://europa.eu/citizens-initiative/en>.

²⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

²⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en.

²⁹ I programmets viktigaste strategiska riktlinjer ingår skapandet av ett ”mer motståndskraftigt, inkluderande och demokratiskt europeiskt samhälle”. Projekt från de senaste ansökningsomgångarna i Horisont 2020 ska bland annat inriktas på att demokratisera territoriell sammanhållning (experiment med medborgarengagemang och delaktighetsbaserad budgetering i EU:s regional- och stadspolitik) och städer som arenor för politisk innovation för att stärka samtals- och deltagardemokratin.

hanteras genom demokratiinnovation i form av bl.a. medborgarengagemang och initiativ för samtalsdemokrati. Det nya **programmet Kreativa Europa** erbjuder nya möjligheter för aktörer inom den kulturella och kreativa sektorn att arbeta med demokrati och medborgarengagemang. Kommissionen kommer också att fortsätta att främja och försvara konstnärers frihet att skapa utan censur eller hot.

Kommissionen kommer också att se till att **jämlikhet integreras** i åtgärder på alla nivåer för att underlätta **den demokratiska delaktigheten**, i enlighet med bl.a. principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Detta innebär inkludering och jämlikhet i den demokratiska processen, en jämn könsfördelning i politiken och beslutsfattandet³⁰ samt aktiva åtgärder för att motverka antidemokratiska angrepp och hatpropaganda som syftar till att avskräcka kvinnor³¹, LGBTIQ-personer och minoritetsgrupper från att vara politiskt aktiva. Särskild uppmärksamhet ska ägnas åt missgynnade ungdomar, personer med annan hudfärg eller bakgrund i etniska minoriteter³², personer med funktionsnedsättning³³, personer eller grupper med lägre digital kompetens och digitalt engagemang (t.ex. låginkomsthushåll utan enkel tillgång till internet och äldre).

Att främja ett aktivt medborgarskap bland **unga** är ett viktigt inslag i EU:s ungdomsstrategi (2019–2027)³⁴. EU:s ungdomsdiallog ska förstärkas genom ungdomsverksamhet i Erasmus+ och Europeiska ungdomsportalen. Det nya programmet för Europeiska solidaritetskåren erbjuder fler möjligheter till samhällsengagemang genom att stödja behövande grupper i och utanför EU. Programmet för rättigheter och värden ska finansiera kursplaner som främjar ungdomars medborgerliga, politiska och demokratiska engagemang till stöd för det civila samhällets insatser för att uppmuntra och underlätta aktiv delaktighet. Utanför EU bidrar programmet för utveckling, utbildning och medvetenhet till att aktivt få ungdomar att ta itu med globala utmaningar och öka medvetenheten om universella värden.

Ytterligare insatser kommer att göras i kampen mot **hatpropaganda på nätet**, som kan avskräcka människor från att uttrycka sina åsikter och delta i nätdiskussioner. Under 2021 avser kommissionen att föreslå ett initiativ för att **utöka förteckningen över EU-brott** enligt artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till att omfatta alla former av hatbrott och hatpropaganda, inklusive hatpropaganda på nätet. Arbetet enligt *uppförandekoden mot olaglig hatpropaganda*³⁵ ska också fortsätta. Dessa insatser bidrar också till att öka journalisternas säkerhet (se avsnitt 3.1). Ett av de centrala målen för lagen

³⁰ Jämställdhetsstrategin 2020–2025 (COM (2020) 152) innehåller åtgärder för att öka kvinnors deltagande i det politiska beslutsfattandet. Där framhålls vikten av att främja kvinnors deltagande som väljare och kandidater i valet till Europaparlamentet 2024. Europeiska politiska partier som ansöker om EU-finansiering uppmuntras att vara öppna med könsfördelningen bland sina partimedlemmar.

³¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU\(2018\)604979_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604979/IPOL_STU(2018)604979_EN.pdf).

³² I EU:s handlingsplan mot rasism 2020–2025 (COM (2020) 565) betonas att det finns hinder för demokratiskt deltagande och representation för grupper som riskerar att marginaliseras, t.ex. personer med annan hudfärg eller bakgrund i etniska minoriteter.

³³ I enlighet med de skyldigheter enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som EU och alla dess medlemsstater är parter i, särskilt artikel 29 om deltagande i det politiska och offentliga livet.

³⁴ EU:s ungdomsdiallog når över 50 000 ungdomar under varje 18 månader lång omgång och är en av de största enskilda deltagarprocesserna för medborgarna i EU, https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/youthgoals_en.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counter-illegal-hate-speech-online_en.

om digitala tjänster är att bekämpa olagligt material på nätet och samtidigt främja yttrandefriheten.

Åtgärder:

- *Uppmuntra användningen av EU:s strukturfonder för att finansiera det civila samhället och bygga upp kapacitet och institutionell och administrativ infrastruktur för samhällsengagemang och politisk delaktighet.*
- *Använda EU-medel och möjligheterna i EU:s ungdomsstrategi, medborgarutbildning, programmet Kreativa Europa och jämställdhetsagendan för att främja tillgång till demokratisk delaktighet och förtroende för demokratin.*
- *Bekämpa hatpropaganda och främja respekt i den offentliga debatten genom att utöka förteckningen över EU-brott till att omfatta hatbrott och hatpropaganda*

3 STÄRKANDE AV MEDIERNAS FRIHET OCH MÅNGFALD

Mediernas frihet och mångfald är avgörande för våra demokratier och är 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. Genom att förse allmänheten med tillförlitlig information spelar oberoende medier en viktig roll i kampen mot desinformation och manipulation av den demokratiska debatten.

Angrepp, missbruk av ärekränkningslagar och andra former av hot och påtryckningar, bland annat från organiserad brottslighet, skadar den miljö där journalisterna är verksamma³⁶. Mediebranschen står också inför utmaningar i samband med den digitala omställningen och plattformarnas roll som grindvakter för nyhetsdistribution på nätet. Covid-19-pandemin har förvärrat dessa tendenser. Den har lett till allvarliga reklamförluster som särskilt har drabbat små och lokala medier³⁷.

Det har förekommit nya kränkningar av mediefriheten³⁸, ibland med förevändningen att bekämpa desinformation på nätet. Under 2020 införde inte mindre än 90 länder i världen, däribland några i EU och dess grannskap, restriktioner av mediefriheten på grund av covid-19³⁹.

Det finns ett tydligt behov av att förbättra journalisternas fysiska säkerhet och säkerhet på nätet och förse dem och andra aktörer som arbetar med att skydda allmänintresset med verktyg mot rättegångsmissbruk. Bättre offentliggörande av information om vem som äger eller kontrollerar medieföretag och en öppen och rättvis fördelning av offentlig annonsering kan också bidra till mediernas mångfald.

³⁶ European University Institute, (2020) *Media Pluralism Monitor Report*. Media Pluralism Monitor, som medfinansieras av EU, ger en helhetsbild av mediemångfalden i Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

³⁷ Nyhetspressen såg sina reklaminkomster minska med 30–80 % och tv med 20 % under de allmänna nedstängningarna under andra kvartalet 2020. Se COM(2020) 784.

³⁸ <https://ipi.media/wpfd-2020-covid-19-accelerating-a-global-decline-in-media-freedom/>.

³⁹ <https://rsf.org/en/news/nearly-half-un-member-countries-have-obstructed-coronavirus-coverage>.

Förutom denna handlingsplan för demokrati ska handlingsplanen för audiovisuella och andra medier⁴⁰ inriktas på mediebranschens ekonomiska lönsamhet, hjälpa mediebranschen att återhämta sig och till fullo utnyttja den digitala omställningens möjligheter samt ytterligare stödja mediernas mångfald. Dessa planer utgör ett helhetsgrepp på mediesektorn och bygger på arbetet i Europaparlamentet och rådet⁴¹. EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati ger också konkret vägledning för yttre åtgärder till stöd för en mångfald av fria medier runtom i världen, särskilt för att skydda journalister.

3.1 Journalisternas säkerhet

I rättstatsrapporten 2020⁴² visas att fysiska hot, näthot och angrepp på journalister ökar i flera medlemsstater. Smutskastningskampanjer är vanliga, och totalt sett har hot och politiskt motiverad inblandning blivit vardagsmat. De senaste åren har Europa sett brutala angrepp på de fria medierna, med mord på journalister som Daphne Caruana Galizia på Malta och Jan Kuciak och hans fästmö Martina Kušnírová i Slovakien. Något som dessa mord har gemensamt var att de föregicks av fysiska och rättsliga hot mot offren. Allt fler journalister utsätts för hot, i allt högre grad via nätet. Journalister är måltavla för trakasserier, hatpropaganda och smutskastningskampanjer, ibland till och med initierade av politiker, i och utanför Europa⁴³. Kvinnliga journalister är särskilt utsatta. I rättstatsrapporten 2020 konstateras att sådana påtryckningar har en avskräckande effekt på journalisterna. Det kan leda till självcensur och minska utrymmet för offentlig debatt i viktiga frågor.

I april 2016 konstaterade Europarådets ministerkommitté att hoten mot journalisterna skadar det demokratiska samhället, och antog därför en rekommendation om skydd av journalistik och journalisters och andra medieaktörers säkerhet⁴⁴. Europarådet har också inrättat en särskild plattform för att främja skyddet av journalistik och journalisters säkerhet⁴⁵ för att övervaka varningar. Myndigheterna har en skyldighet att skydda yttrandefriheten och journalisternas säkerhet genom att tillhandahålla en gynnsam rättslig miljö, ta olaga hot mot journalister på allvar och kraftfullt lagföra attacker. Journalisternas säkerhet har dock fortsatt att försämrats: plattformen visar ett allt större antal varningar⁴⁶ och rekommendationen behöver genomföras bättre⁴⁷.

⁴⁰ COM(2020) 784.

⁴¹ Särskilt kan nämnas det senaste betänkandet från Europaparlamentet om att stärka mediefriheten och rådets slutsatser om skydd av ett fritt och pluralistiskt mediesystem.

⁴² COM(2020) 580 final.

⁴³ European University Institute, (2020) *Media Pluralism Monitor Report*. Media Pluralism Monitor, som medfinansieras av EU, ger en helhetsbild av mediemångfalden i Europa: <https://cmpf.eui.eu/mpm2020-results/>.

⁴⁴ CM/Rec(2016) 4. Detta åtföljdes av riktlinjer för förebyggande, skydd, lagföring och främjande av information, utbildning och medvetandehöjande åtgärder i syfte att öka journalisternas säkerhet.

⁴⁵ Plattformen underlättar sammanställning, behandling och spridning av information om allvarliga farhågor för mediefriheten och journalisternas säkerhet i Europarådets medlemsstater, i enlighet med artikel 10 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Målet är att förbättra skyddet av journalister, gripa in mot hot och våld mot yrkesverksamma inom mediebranschen och öka Europarådets kapacitet för tidig varning och reaktion.

⁴⁶ Åren 2015–2019 registrerades sammanlagt 652 varningar, varav 78 % fortfarande är olösta. Enbart mellan mars och juni 2020 registrerades totalt 126 varningar i hela Europa. Se Europarådet (2020), *Annual report by the partner organisations to the Council of Europe Platform to Promote the Protection of Journalism and Safety of Journalists*.

⁴⁷ <https://rm.coe.int/safety-implementation-guide-en-16-june-2020/16809ebc7c>

Situationen är alarmerande, men ett antal exempel på **god praxis** har utvecklats i flera medlemsstater⁴⁸. Det rör sig bl.a. om gränsöverskridande initiativ som *Press Freedom Police Codex* som utarbetats av organisationer för mediefrihet för att främja dialogen mellan polis och medier⁴⁹. Kommissionen har åtagit sig att underlätta utbyte och spridning av bästa praxis för att främja säkrare villkor för journalister i hela EU.

Kommissionen tänker anordna en **strukturerad dialog** med medlemsstaterna och deras tillsynsmyndigheter på medieområdet, företrädare för journalister, självregleringsorgan (medie- och pressråd) och det civila samhället, och hämta in expertis från Europarådet, OSSE och Unesco⁵⁰. Dialogen ska äga rum inom det **européiska nyhetsmedieforum** som kommissionen tänker inrätta för att stärka samarbetet med de berörda parterna i mediefrågor⁵¹. Att involvera medlemsstaternas domstolar, åklagare och poliskårer är avgörande för att effektivt ta itu med hoten mot journalister och se till att förövarna ställs till svars.

Kommissionen tänker lägga fram en **rekommendation om journalisters säkerhet** under 2021. Syftet är att åtgärda andra säkerhetsfrågor, bl.a. dem i rättstatsrapporten 2020, se till att medlemsstaterna följer normerna i Europarådets rekommendation bättre och särskilt uppmärksamma hot mot kvinnliga journalister.

Stabil finansiering⁵² är också viktigt för att journalisterna ska få stöd. Som exempel kan nämnas pilotprojektet Media Freedom Rapid Response⁵³, som är inriktat på att utveckla samordnade snabbinsatser vid kränkningar av press- och mediefriheten, med bl.a. rättshjälp och praktiskt stöd (t.ex. säkrat boende) för behövande journalister i medlemsstaterna och kandidatländerna.

EU främjar och stöder aktivt journalisternas säkerhet i sina **yttre åtgärder** och sin yttre politik⁵⁴. EU tänker fortsätta att övervaka och stärka mediemiljön utanför EU, särskilt för att främja en mångfald av oberoende medier och journalisternas säkerhet, och använda offentlig diplomati för att reagera på hot och hinder mot journalister. Programmet EU Protect Defenders tillhandahåller ekonomiskt och rättsligt stöd och omplacering av hundratals journalister varje år⁵⁵. Detta arbete ska fortsätta, liksom det rättsliga stödet till journalister och medieföretag genom tematiska och bilaterala program, särskilt vid rättsliga trakasserier och missbruk av cybersäkerhetslagstiftningen.

⁴⁸ Dokumenteras i rättstatsrapporten 2020. I Belgien har exempelvis det flamländska journalistförbundet inrättat en särskild hjälplinje vid angrepp mot journalister. I Italien har en samordningscentral inrättats som hanterar hot och angrepp mot journalister. I Nederländerna har ett protokoll kallat *PersVeilig* slutits mellan åklagarmyndigheten, polisen, chefredaktörernas sammanslutning och journalistförbundet i syfte att minska hot, våld och angrepp mot journalister. Sverige har inrättat nationella kontaktpunkter och avsatt medel för att stödja journalister och bättre utreda hatbrott.

⁴⁹ *Press Freedom Police Codex*, European Centre for Press and Media Freedom (ECPMF).

⁵⁰ FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (Unesco).

⁵¹ COM(2020) 784.

⁵² Detta är centrala mål i det föreslagna programmet Kreativa Europa 2021–2027, som för första gången har särskilt avsatta anslag för att främja mediepluralism.

⁵³ <https://www.mfrr.eu/>

⁵⁴ I enlighet med EU:s riktlinjer om mänskliga rättigheter vad gäller yttrandefrihet online och offline från 2014. Se *EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati 2020-2024* (JOIN(2020) 5 final, 25.3.2020).

⁵⁵ 425 journalister fick direkt stöd under 2019.

Åtgärder:

- *Rekommendation om journalisters säkerhet 2021, med beaktande av nya hot på nätet som särskilt drabbar kvinnliga journalister.*
- *Strukturerad dialog inom ramen för European News Media Forum med medlemsstaterna, berörda parter och internationella organisationer för att utarbeta och genomföra rekommendationen.*
- *Långsiktig finansiering av projekt med fokus på rättsligt och praktiskt stöd till journalister i och utanför EU, inbegripet utbildning om säkerhet och cybersäkerhet för journalister och diplomatiskt stöd.*

3.2 Bekämpning av rättegångsmissbruk

Strategiska rättegångar mot allmänhetens deltagande (som med en amerikansk term brukar betecknas SLAPP, *strategic lawsuits against public participation*) är en särskild form av trakasserier som allt oftare riktas mot journalister och andra som skyddar allmänintresset. Det rör sig om grundlös eller överdriven talan som väcks av offentliga organ, företag eller mäktiga privatpersoner mot svagare parter som framför en kritik eller förmedlar ett budskap som inte tilltalar denne i en fråga av allmänt intresse. Syftet är att censurera, skrämma och tysta kritiker genom att låta kostnaderna för ett juridiskt försvar belasta dem tills de avstår från sin kritik eller sitt motstånd. Även aktörer som företräder det civila samhället kan vara sårbara för sådant rättegångsmissbruk, men journalisternas arbete gör dem särskilt utsatta⁵⁶.

En färsk studie⁵⁷ visar att sådant rättegångsmissbruk används allt oftare i många medlemsstater i en miljö där fientliga aktioner mot journalister blir allt vanligare⁵⁸. Mestadels bifalls inte yrkandena, men de är trots det mycket oroande eftersom de kan störa journalisternas arbete och påverka deras trovärdighet. Med tanke på obalansen i fråga om makt och resurser kan den här formen av rättegångsmissbruk få förödande ekonomiska konsekvenser för offren och få en hämmande effekt, så att offren avskräcks eller hindras från att fortsätta sitt arbete i allmänhetens intresse. Rättegångsmissbruket används ofta i kombination med hot mot den fysiska säkerheten: när Daphne Caruana Galizia mördades pågick 47 rättsliga ärenden mot henne på Malta och utomlands.

Rättegångsmissbruket bygger på nationell rätt, men det kan vara svårare och dyrare att försvara sig när talan avsiktligt väcks i en annan jurisdiktion eller när skillnader i nationell processrätt och internationell privaträtt utnyttjas. Det har ofta gränsöverskridande karaktär. Det faktum att material på nätet är tillgängligt över jurisdiktionsgränserna kan leda till att

⁵⁶ Sådana rättssaker brukar vanligen inledas mot enskilda journalister, aktivister, människorättsförespråkare eller organisationer i det civila samhället med en övervakande funktion. Se ställningstagandet som 100 ideella organisationer skrivit under: *Ending gag lawsuits in Europe, protecting democracy and fundamental rights*,

<https://www.ecpmf.eu/ending-gag-lawsuits-in-europe-protecting-democracy-and-fundamental-rights/>
⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf

⁵⁸ Europarådets plattform övervakar varningar som rör yttrandefrihetsfientliga rättegångar. se *Hands off press freedom: attacks on media in Europe must not become a new normal*, årsrapport från partnerorganisationerna till Europarådets plattform för främjande av skydd och säkerhet för journalister (2020).

den som väcker talan otillbörligt väljer en gynnsam jurisdiktion och därigenom hindrar den faktiska tillgången till rättslig prövning och domstolssamarbete.

Under 2021 tänker kommissionen lägga fram ett **initiativ för att skydda journalister och det civila samhället mot sådant rättegångsmissbruk**. Som en del av förberedelserna för detta genomför kommissionen en kartläggningsstudie och tänker sammankalla en fokusgrupp för att samla in synpunkter på vilken typ av rättshjälp eller stöd som kan komma i fråga för offer för rättegångsmissbruket. Dessutom ska en ny expertgrupp tillkallas med jurister, journalister, forskare samt företrädare för civilsamhälle och yrkesorganisationer i syfte att sammanföra expertis och utbyta och sprida bästa praxis om **rättsligt stöd till journalister och andra som drabbas av rättegångsmissbruk**. Särskild rättslig utbildning bör också hjälpa domarna att identifiera rättegångsmissbruk och använda tillgängliga verktyg för att hantera det⁵⁹. Relevanta gränsöverskridande aspekter kommer också att undersökas i samband med den utvärdering av Rom II- och Bryssel Ia-förordningarna som ska vara färdig 2022⁶⁰.

Åtgärder:

- *Inrätta en expertgrupp mot rättegångsmissbruk i början av 2021.*
- *Lägga fram ett initiativ för att skydda journalister och det civila samhället mot rättegångsmissbruk i slutet av 2021*

3.3 Närmare samarbete för att utveckla och genomföra yrkesnormer

Öppenhet och efterlevnad av yrkesnormer är avgörande för allmänhetens förtroende för medierna. Ökade kommersiella och ibland politiska påtryckningar är en påfrestning på mediernas oberoende och journalisters förmåga att följa etiska regler och kvalitetsnormer.

Sedan 2019 delfinansierar kommissionen ett pilotprojekt om medieråd i den digitala tidsåldern⁶¹, som syftar till att öka synligheten för mediernas organ för självreglering. Som nästa steg tänker kommissionen främja samarbetet mellan nationella medieråd, andra självregleringsorgan inom medier, oberoende mediereglare och journalistnätverk. Målet är att tydligare identifiera utmaningarna på området och utarbeta politiska rekommendationer för att främja journalistiska normer i EU.

Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta att ge stöd till självregleringsinitiativ som främjar **yrkesnormer**⁶², t.ex. stadgar för redaktionellt oberoende, och diskussioner om de utmaningar som journalister står inför. Särskilt stöd ska ges i form av bidrag inom det sektorsövergripande programområdet i Kreativa Europa för samverkande

⁵⁹ Kommissionens meddelande *Säkerställa rättvisa i EU – En europeisk strategi för rättslig utbildning 2021–2024*, COM (2020) 713 final.

⁶⁰ Förordning (EG) nr 864/2007 av den 11 juli 2007 om tillämplig lag för utomobligatoriska förpliktelser (Rom II) (EUT L 199, 31.7.2007, s. 40) och förordning (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EUT L 351, 20.12.2012, s. 1).

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/pilot-project-media-councils-digital-age-0>

⁶² Här ingår utveckling av strukturella och processuella indikatorer för tillförlitlighet i mediesektorn och främjande av efterlevnad av yrkesetiken. Kommissionen medfinansierar t.ex. *Journalism Trust Initiative*, <https://jti-rsf.org/en>

nyhetsmediepartnerskap, som omfattar utveckling av redaktionella normer, vidareutbildning för yrkesverksamma och utbyte av bästa praxis.

Åtgärder:

- *Stödja EU-samarbetet mellan nationella medieråd, andra självregleringsorgan i medierna, oberoende mediereglerare och journalistnätverk samt initiativ som främjar journalistpartnerskap och normer.*

3.4 Kompletterande åtgärder för mediemångfald

Insyn i vem som äger medier är avgörande för bedömningen av mediemarknadernas mångfald. Europarådet har också betonat vikten av insyn för att göra det möjligt för allmänheten att bedöma den information och de åsikter som sprids av medierna⁶³. Vid det offentliga samrådet om den här handlingsplanen framkom att det fanns ett brett stöd för tydliga skyldigheter för alla mediekanaler och medieföretag att offentliggöra detaljerad information om ägandet⁶⁴.

Det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster⁶⁵ är ett viktigt steg mot högre krav på insyn i den europeiska mediesektorn, och uppmuntrar nationell lagstiftning om krav på insyn i vem som äger medieföretag⁶⁶. Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet senast den 19 september 2020, och införlivandet håller för närvarande på att bedömas. Av rättstatsrapporten 2020 framgår att även om vissa medlemsstater har välfungerande system för att garantera insyn i medieägandet, har andra inga sådana system eller dras med hinder för ett effektivt offentliggörande⁶⁷.

För att förbättra förståelsen för och allmänhetens tillgång till information om medieäggande tänker kommissionen att samfinansiera den nya **medieäggandeövervakaren**, ett pilotprojekt för att bygga upp en offentlig databas med information om medieföretag, som kommissionen avser att utvidga så att den täcker alla medlemsstater. Med utgångspunkt i detta projekt och det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster kan Europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster utveckla ytterligare vägledning på detta område.

Med tanke på de allvarliga konsekvenserna av covid-19-pandemin uppmanar kommissionen medlemsstaterna att **stödja medierna** på ett sätt som respekterar och främjar mediernas oberoende, frihet och mångfald⁶⁸. Ansvar för att se till att nyhetsmedierna kan fortsätta att erbjuda produkter och tjänster som främjar allsidig information, och samtidigt kan

⁶³ Rekommendation CM/Rec(2018)11 från ministerkommittén till medlemsstaterna om mediernas mångfald och om insyn i medieäggande.

⁶⁴ Exempelvis var 88 % av de tillfrågade positiva till en skyldighet för alla mediekanaler och medieföretag att offentliggöra detaljerad information om ägandet på sin webbplats.

⁶⁵ Direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden (EUT L 303, 28.11.2018, s. 69).

⁶⁶ Artikel 5.2 i direktiv (EU) 2018/1808.

⁶⁷ För att ge en bättre överblick över reglerna om insyn i medier ska en interaktiv databas över de nationella reglerna på detta område göras tillgänglig som en del av en oberoende studie om genomförandet av direktivet om audiovisuella medietjänster.

⁶⁸ Se även COM(2020)575 final och JOIN(2020) 8 final.

konkurrera på öppna och effektiva marknader, vilar i första hand på medlemsstaterna. De befintliga statsstödsreglerna klargör under vilka omständigheter medlemsstaterna kan bevilja statligt stöd. För att underlätta stöd från nationella myndigheter har rådet uppmanat kommissionen att utvärdera statsstödsreglernas tillämpning på pressektorn. Kommissionen håller på att bedöma behovet av lämpliga åtgärder⁶⁹. Vidare är den tillfälliga ramen för statligt stöd av den 19 mars 2020 också tillämplig på sektorsspecifika åtgärder, t.ex. stöd till press, musik och audiovisuella medier⁷⁰.

Statligt ekonomiskt stöd genom annonsering i allmänhetens intresse kan vara avgörande, särskilt för icke-vinstdrivande närmedier och andra mindre kommersiella former av journalistik. Utan lämpliga skyddsåtgärder för att skydda mediernas oberoende kan dock **offentlig annonsering** användas för att utöva indirekta politiska påtryckningar på medierna⁷¹. Tydliga regler och rättvisa kriterier för fördelning av annonserna kan minska riskerna på detta område. Närmare bestämt kan offentliga register över tilldelade kontrakt inklusive ändringar (enligt kommissionens strategi för offentlig upphandling från 2017⁷²) vara till hjälp.

Kommissionen avser också att analysera befintliga nationella regler om **mediemångfald och mediekoncentration** för att se huruvida och hur de säkerställer mångfalden av röster på de digitala mediemarknaderna, särskilt mot bakgrund av nätplattformarnas växande betydelse. Kommissionen tänker kartlägga alternativ för att hantera utmaningarna på detta område och ge ytterligare stöd till mediemångfald i samverkan med konkurrenspolitiken, reglerna om etableringsfrihet och det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster. Direktivet om audiovisuella medietjänster gör det möjligt för medlemsstaterna att vidta åtgärder för att se till att audiovisuella medietjänster av allmänt intresse framhävs på lämpligt sätt för att uppfylla mål som mediepluralism, yttrandefrihet och kulturell mångfald⁷³. Kommissionen tänker uppmuntra en gemensam hållning i denna fråga, i enlighet med handlingsplanen för audiovisuella och andra medier.

Åtgärder:

- *Inrätta medieägarövervakaren och vidareutveckla vägledning om insyn i*

⁶⁹ För att underlätta stödet till pressen och öka insynen och förutsägbarheten i kontrollerna av statligt stöd i denna bransch har lagt ut ett arkiv med rättspraxis på nätet (https://ec.europa.eu/competition/sectors/media/sa_decisions_to_media.pdf) och ska uppdatera den löpande. Aktuell information om stöd som beviljats av medlemsstaterna finns också i öppenhetsregistret.

⁷⁰ Stöd som beviljas enligt den tillfälliga stödramen får kombineras med stöd enligt förordningarna om försumbart stöd (kommissionens förordningar (EU) nr 1407/2013, nr 1408/2013, nr 717/2014 och nr 360/2012.), som inte är anmälningspliktigt förutsatt att det är förenligt med bestämmelserna om bl.a. sammanräkning i de förordningarna. Under 2020 har ärenden som berör Danmark, Italien och Luxemburg handlagts.

⁷¹ Enligt rättsstatsrapporten 2020 saknar många medlemsstater särskilda regler för fördelning av offentlig annonsering, och det råder begränsad insyn i fördelningskriterier, tilldelade belopp och betalningsmottagare. Kommissionen tänker fortsätta att undersöka denna fråga i kommande årsrapporter.

⁷² Kommissionens meddelande *Offentlig upphandling i och utanför EU* (COM(2017) 572 final).

⁷³ Artikel 7a och skäl 25 i det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster. När det gäller dessa bestämmelser inrättades 2020 en särskild arbetsgrupp i Erga för att ge en gemensam bild av räckvidden och eventuella lämpliga åtgärder, för att garantera att audiovisuella medietjänster av allmänt intresse framhävs på lämpligt sätt samt de regleringsstrategier som medlemsstaterna kan använda.

medieägandet.

- *Främja åtgärder för en öppen och rättvis fördelning av offentlig annonsering.*
- *Kartlägga alternativ för ytterligare stöd till mediemångfald och främja en europeisk strategi för framhävande av audiovisuella medietjänster av allmänt intresse.*

4 MOTVERKA DESINFORMATION

Det är viktigt att skilja mellan olika begrepp som ofta kallas desinformation, så att lämpliga politiska åtgärder kan utformas:

- **Felaktig information** är falskt eller vilseledande material som delas utan skadligt uppsåt, även om effekterna kan vara skadliga, t.ex. när människor i god tro delar felaktig information med släkt och vänner.
- **Desinformation** är falskt eller vilseledande material som sprids i avsikt att vilseleda eller skapa ekonomisk eller politisk vinning och som kan orsaka skada för allmänheten.
- **Påverkansoperationer** är samordnade insatser av inhemska eller utländska aktörer för att påverka en målgrupp med hjälp av en rad bedrägliga metoder, däribland genom att motverka oberoende informationskällor i kombination med desinformation.
- **Utländsk informationsinblandning**, som ofta utförs som en del av en bredare hybridoperation, kan ses som bedrägliga försök, utförda av en utländsk statlig aktör eller dess agenter, att med tvångsmedel störa enskildas möjligheter att bilda sig en politisk mening och fritt uttrycka den⁷⁴.

För varje typ av sådana fenomen krävs olika politiska åtgärder som bör anpassas till inblandade aktörer, kanaler och inverkan, i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och de demokratiska normerna. Till exempel bör felaktig information utan avsikt att vilseleda, skada allmänheten eller göra ekonomisk vinst, främst hanteras genom förebyggande kommunikation, tillhandahållande av tillförlitlig information och ökad medvetenhet om behovet av att kritiskt bedöma material och källor. För att ta itu med de andra typerna, där det finns ett uppsåt att skada, krävs ett kraftfullare svar och vår kapacitet behöver utvecklas kontinuerligt. I enlighet med detta och på grundval av de framsteg som gjorts⁷⁵ fastställs i denna handlingsplan ytterligare åtgärder mot desinformation, utländsk inblandning och påverkansoperationer.

Det är också viktigt att minska de incitament på nätet som gör att sådant material förstärks. Påverkansoperationer och utländsk inblandning kräver kraftfullare och bättre samordnade reaktioner, med hjälp av andra instrument och metoder⁷⁶. I detta sammanhang avser kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten att samarbeta med medlemsstaterna, det civila samhället och näringslivet för att finslipa gemensamma definitioner och metoder för att motverka olika kategorier av desinformation och

⁷⁴ Jfr Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, juli 2020. Finns på <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁷⁵ En översikt över EU:s åtgärder mot desinformation finns i JOIN(2020) 8 final, s. 2.

⁷⁶ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, juli 2020. Finns på <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

påverkansoperationer. Europaparlamentet har inrättat ett särskilt utskott för frågor om utländsk inblandning i alla demokratiska processer i Europeiska unionen, inbegripet desinformation (INGE), som också kan bidra på detta område. EU kommer också att fortsätta att investera i forskning på detta område och stärka sin strategiska kommunikation och informationsverksamhet.

I den gemensamma handlingsplanen mot desinformation från 2018⁷⁷, som bl.a. bygger på erfarenheterna från utrikestjänstens arbetsgrupp East Stratcom som motverkar Rysslands desinformationskampanjer, fastställer EU sin strategi mot desinformation. Handlingsplanen följdes av särskilda åtgärder mot desinformationsvågen under covid-19-pandemin⁷⁸ och i samband med utvecklingen av ett säkert och effektivt vaccin. EU:s arbete på detta område ska även fortsättningsvis vara fast förankrat i europeiska värderingar och principer och fullt ut skydda yttrandefriheten. Nedanstående åtgärder ska förhindra manipulativ förstärkning av skadligt material genom ökad insyn, insatser mot manipulativa metoder och minskade ekonomiska incitament för spridning av desinformation samt avskräckande åtgärder som innebär att det ska få ekonomiska konsekvenser för medverkan i påverkansoperationer och utländsk inblandning. Åtgärderna syftar inte till och får inte inkräkta på människors rätt att uttrycka sina åsikter och får inte heller begränsa tillgången till lagligt material eller inskränka garantierna för rättssäkerheten, däribland tillgång till rättsmedel.

Det är särskilt viktigt med ett mer transparent digitalt ekosystem med bättre ansvarsutkrävande gör det möjligt att bedöma desinformationskampanjernas spridning, räckvidd och grad av samordning. EU tänker stödja det viktiga arbete som journalister, organisationer i det civila samhället och forskare utför för att upprätthålla ett sunt och allsidigt informationsflöde, särskilt när det gäller faktagranskning.

4.1 Öka EU:s och medlemsstaternas kapacitet att motverka desinformation

Påverkansoperationer på och utanför nätet kan vara relativt billiga att genomföra och har begränsade nackdelar för dem som har ont uppsåt, vilket delvis förklarar deras spridning⁷⁹. Information kan också användas som vapen av utländska aktörer⁸⁰. Exempelvis har utländska aktörer och vissa tredjeländer (särskilt Ryssland⁸¹ och Kina⁸²) bedrivit riktade påverkansoperationer och desinformationskampanjer kring covid-19 i EU, i EU:s grannskap och i världen i stort, för att försöka undergräva den demokratiska debatten, förvärpa polariseringen i samhället och förbättra sitt eget anseende. När utländska aktörer använder manipulativa metoder för att vilseleda EU-medborgarna för egen vinning, kräver hotet mot

⁷⁷ JOIN(2018) 36 final.

⁷⁸ Gemensamt meddelande från Europeiska kommissionen och utrikesrepresentanten: *Gripa in mot covid-19-desinformation - Kolla fakta* (JOIN (2020) 8 final).

⁷⁹ Se till exempel rapporten från Natos StratCom Center of Excellence, som visar att en hel bransch har utvecklats kring manipulation av sociala medier, med bl.a. köp av falska konton, falska kontakter m.m., som lätt kan hittas på internet till låga priser.

⁸⁰ Se till exempel *Information Manipulation – A challenge for our democracies*, från Frankrikes försvarsministerium och ministerium för Europafrågor och utrikesfrågor.

⁸¹ www.EUvsDisinfo.eu har över 500 exempel på Kremlvänlig desinformation om covid-19 i sin offentliga databas, som sammanlagt har över 10 000 exempel på Kremlvänlig desinformation.

⁸² Europeiska utrikestjänsten beskriver utländska staters aktiviteter i sina offentliga rapporter, t.ex. <https://euvsdisinfo.eu/eeas-special-report-update-short-assessment-of-narratives-and-disinformation-around-the-covid19-pandemic-updated-23-april-18-may/>

demokratin ett heltäckande kollektivt svar. Samtidigt ökar hotet från desinformation från inhemska aktörer⁸³.

En förutsättning för effektiva åtgärder mot desinformation, både när den förekommer isolerat och när den ingår i en bredare påverkansoperation eller utländsk inblandning, är en fördjupad förståelse av problemet. Desinformation genom spridning av direkt falskt material är bara en metod som används. Andra exempel är **förvrängning av information**, **vilsledande av målgruppen** och **manipulativa metoder** som falska profiler och falska kontakter för att på konstlad väg förstärka narrativ i specifika politiska frågor och utnyttja befintliga skiljelinjer i samhället.

Den nya hotbilden kräver ett ännu **närmare samarbete** inom EU med aktörer i det civila samhället, forskarvärlden och näringslivet samt med internationella partner. Endast genom att samla befintlig kunskap om hybridhot⁸⁴ i olika sektorer (t.ex. desinformation, cyberverksamhet och valpåverkan) kan EU utveckla den heltäckande förståelse av hotbilden som behövs för att effektivt reagera på desinformation och påverkansoperationer. I EU:s strategi för säkerhetsunionen⁸⁵ läggs särskild vikt vid att systematiskt bygga in hybridaspekter i utformningen av politiken, för att hantera den ökade risken för hybridattacker från statliga och andra aktörer som kan ske genom en blandning av cyberattacker, skador på kritisk infrastruktur, desinformationskampanjer och radikaliserings av det politiska narrativet.

Kommissionen och utrikesrepresentanten tänker **stärka samarbetsstrukturerna** på detta område inom EU, men också med de internationella partnerna. Systemet för snabb varning kommer att fortsätta att samarbeta med internationella partner som Nato och G7, men möjligheterna att samarbeta med andra relevanta organisationer som Europeiska unionens cybersäkerhetsbyrå (Enisa), Europeiska observatoriet för digitala medier (Edmo)⁸⁶ och Europol kommer också att undersökas, beroende på vad som är lämpligt.

Utöver systemet för snabb varning arbetar det europeiska nätverket för valsamarbete för att utveckla effektiva motåtgärder mot desinformation som ingår i mer övergripande hybridhot, genom att stödja samarbete mellan medlemsstaterna och underlätta kontakter med internationella organ som Europarådet och OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, som ett led i dess övergripande strategi för fria och rättvisa val i Europa. Regelbundet samarbete och deltagande i gemensamma möten mellan de relevanta strukturer som arbetar mot desinformation gör det möjligt att ta vara på deras omfattande kunskaper på bästa sätt och ta ett helhetsgrepp på desinformation.

EU-institutionerna kommer att se till att den **interna samordningen** mot desinformation stärks, med ett tydligt åtgärdsprotokoll för att snabbt samla kunskap och resurser i specifika

⁸³ Pamment, J., *The EU's role in fighting disinformation: Taking back the initiative*, Carnegie Endowment for International Peace Working Paper, juli 2020. Finns på: <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286>.

⁸⁴ Hittills leds uppbyggnaden av en heltäckande lägesbild av hybridhot inom EU av Intcen och dess gemensamma enhet för hybridhot.

⁸⁵ COM(2020) 605 final.

⁸⁶ Edmo inrättades i oktober 2020. Edmo bygger på arbetet inom en oberoende tvärvetenskaplig grupp av forskare, faktagranskare och andra berörda parter, som ska bidra till ökad resiliens och en bättre bild av desinformationen. Dessutom ska samarbetet mellan systemet för snabb varning och det europeiska nätverket för valsamarbete stärkas för att göra det möjligt att bättre utnyttja de här två nätverkens omfattande kunskap.

situationer, t.ex. inför valet till Europaparlamentet. Detta är tänkt att följa samma upplägg som för covid-19, där ett system för förstärkt samordning har inrättats som svar på de svårare utmaningarna. Medlemsstaterna uppmanas att investera mer i de relevanta nätverken och (även på nationell nivå) sörja för samordning mellan dem som företräder dem i olika forum, för att säkerställa ett effektivt samarbete och konsekventa och heltäckande svar.

EU har stadigt förbättrat sin förmåga att avslöja utländska aktörers påverkansmetoder och har pekat ut förövarna. Med tanke på den föränderliga hotbilden måste EU dock mer systematiskt använda alla verktyg i **verktygslådan för att motverka utländsk inblandning och påverkansoperationer**, och vidareutveckla dem bl.a. genom att se till att **det ska kosta för förövarna**⁸⁷, med fullständig respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Möjliga sätt att göra detta sträcker sig från att offentligt identifiera allmänt använda metoder (så att de blir operativt oanvändbara) till att utdöma påföljder vid upprepade överträdelser. Verktygslådan behöver utvecklas ytterligare. Kommissionen och utrikesrepresentanten tänker undersöka idéer för och rättsliga aspekter på lämpliga instrument, och eftersträva synergieffekter med EU:s ram för en gemensam diplomatisk respons från EU mot skadlig it-verksamhet (den s.k. verktygslådan för cyberdiplomati)⁸⁸.

EU kommer att fortsätta att stödja arbetet med att bygga upp **resiliens i tredjeländer**, utrusta samhällen och demokratiska regeringar med medel att reagera på externa desinformationshot och öka medvetenheten om europeiska värden och EU-stödda projekt, särskilt i EU:s grannskap och i utvidgningsländerna. Här ingår insatser som syftar till att kommunicera effektivare om EU:s politik och värden, stärka mediemiljön med bl.a. stöd till större mediefrihet och mediepluralism, öka medvetenheten och bygga upp motståndskraft mot desinformation och påverkansoperationer.

Åtgärder:

- Utveckla EU:s verktygslåda för att motverka utländsk inblandning och utländska påverkansoperationer, med nya instrument som gör det möjligt att påföra förövarna kostnader, samt stärka utrikestjänstens strategiska kommunikation och arbetsgrupper.
- Införa ett nytt protokoll för att stärka befintliga samarbetsstrukturer för bekämpning av desinformation, både i EU och internationellt.
- Utveckla en gemensam ram och gemensamma metoder för att systematiskt samla in belägg på utländsk inblandning, och föra en strukturerad dialog med det civila samhället, näringslivet och andra berörda parter för att regelbundet se över hotbilden.
- Öka stödet till kapacitetsuppbyggnad hos nationella myndigheter, oberoende medier och civilsamhälle i tredjeländer för att upptäcka och reagera på desinformation och utländska påverkansoperationer.

⁸⁷ 74 % av de som deltog i det offentliga samrådet var positiva till att påföra kostnader på stater som bedriver organiserade desinformationskampanjer. Organisationer i det civila samhället framhöll behovet av att göra hotet om riktade sanktioner mer trovärdigt och sätta in det oftare, så att kostnaderna ökar för utländska påverkansoperationer och de avskräcks från inblandning.

⁸⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/19/cyber-diplomacy-toolbox>.

4.2 Fler åligganden och mer redovisningsskyldighet för nätplattformarna

Information som sprids på sociala medier har blivit allt viktigare för nyhetsinhämtningen och den politiska debatten. Nätplattformarna kan dock användas av illvilliga aktörer för att sprida och förstärka falskt och vilseledande material, och de har kritiserats för bristen på insyn i de algoritmer som används för att distribuera material och för att välja ut användare med hjälp av de enorma mängder personuppgifter som verksamheten på nätet ger upphov till.

Exempelvis kan algoritmer för rankning och rekommendationer, som underlättar tillgången till relevant information, också manipuleras genom bl.a. samordnade och bedrägliga åtgärder för att underlätta spridning av desinformation på nätplattformarna. Att plattformen omsorgsfullt sovrar materialet och att det råder meningsfull insyn för användare och forskare kan bidra till en bättre bild av och hantering av hotet.

Dessa och andra problem som kännetecknar desinformation identifierades i en färsk utvärdering av uppförandekoden om desinformation⁸⁹ (som plattformar och andra berörda parter har anslutit sig till frivilligt). För att bekämpa desinformation effektivare anser kommissionen anser att det krävs en kraftfullare strategi som bygger på tydliga åtaganden och är föremål för lämplig tillsyn.

Lagen om digitala tjänster ska innehålla ett förslag om en övergripande ram för tillsyn, ansvarsutkrävande och transparens på nätet som svar på de framväxande riskerna. Det ska också omfatta regler för bättre ansvarsutkrävande i fråga om plattformarnas moderering av material, reklam och algoritmer. Mycket stora plattformar blir skyldiga att bedöma de risker deras system medför – inte bara när det gäller olagligt material och olagliga produkter, utan också systemrisker för skyddet av allmänintressen, grundläggande rättigheter, folkhälsa och säkerhet. Därför ska de mycket stora plattformarna också utveckla lämpliga riskhanteringsverktyg och skydda sina tjänsters integritet mot manipulativa metoder. Lagen om digitala tjänster ska ge användarna meningsfulla möjligheter att ifrågasätta plattformarnas beslut att ta bort eller märka material.

Lagen om digitala tjänster ska också omfatta en ny **reservlösning genom samreglering**⁹⁰ för åtgärderna i den reviderade och förstärkta uppförandekoden om desinformation. Genom den här samregleringen tänker kommissionen vidta riktade åtgärder i frågor som är specifika för desinformation på tre områden:

- Kommissionen tänker ge ut **vägledning**, samtidigt med att parlamentet och rådet börjar behandla lagen om digitala tjänster, om hur nätplattformar och andra berörda parter bör intensifiera sina åtgärder för att ta itu med de brister som identifierats under utvärderingen av uppförandekoden om desinformation. Med tanke på frågornas känslighet tänker kommissionen **involvera alla berörda parter**, inte bara nätplattformarna utan även annonsörer, medier, det civila samhället, faktagranskare, forskare m.fl.
- Därefter tänker kommissionen uppmana parterna i uppförandekoden och berörda parter, i samarbete med Erga, att **förstärka koden** i enlighet med vägledningen.

⁸⁹ SWD(2020) 180 final.

⁹⁰ Ett stort antal deltagare stöder alternativet att fortsätta med uppförandekoden om desinformation och kombinera den med någon form av reglering. Detta upplägg stöds framför allt av tillsynsmyndigheter, det civila samhällets organisationer och forskare.

- Kommissionen avser också att inrätta en **stabilare ram för regelbunden övervakning av den förstärkta uppförandekoden**. Denna ram ska bygga på erfarenheterna av övervakningen av desinformation om covid-19⁹¹.

Dessutom behövs en kraftfullare tillämpning av den **allmänna dataskyddsförordningen**⁹² i fråga om nätplattformar och andra aktörer som påverkar spridningen av desinformation, i enlighet med Europeiska dataskyddsstyrelsens vägledning från september 2020⁹³.

Med utgångspunkt i kommissionens vägledning ska den förstärkta uppförandekoden inriktas på följande mål:

- **Bevaka vad desinformationen får för konsekvenser och hur effektiva plattformarnas policy är**, enligt en ny metodram som omfattar principer för fastställande av resultatindikatorer. I detta sammanhang måste aktuell information om plattformarnas policyer och relevanta data vara tillgängliga för att bl.a. göra det möjligt att mäta framstegen i förhållande till resultatindikatorerna.
- **Stödja synlighet för tillförlitlig information av allmänt intresse**⁹⁴ och **upprätthålla mångfald i åsiktsutbudet**, genom normer för ansvarsutkrävande (gemensamma riktmärken) för system för rankning och rekommendationer och ge användarna tillgång till indikatorer på källornas tillförlitlighet.
- **Göra desinformation i samband med betalt material mindre lönsamt**: i samarbete med annonsörerna begränsa falska eller vilseledande sakfrågeannonser på nätplattformar eller fristående webbplatser samt annonsering på webbplatser som sprider desinformation⁹⁵.
- Intensifiera faktagranskningen genom att **fastställa transparenta normer och förfaranden för öppet och icke-diskriminerande samarbete** mellan faktagranskare och plattformar och främja samarbete⁹⁶.
- Stärka integriteten hos nätplattformarnas tjänster genom att utveckla lämpliga åtgärder för att begränsa **konstlad förstärkning** av desinformationskampanjer.
- Säkerställa **effektivt utlämnande av data om desinformation i forskningssyfte**, genom att utveckla en ram som överensstämmer med tillämpliga lagstadgade krav där alla berörda parter är delaktiga (utan politisk påverkan). Det europeiska observationsorganet för digitala medier (Edmo) kan underlätta utvecklingen av en sådan

⁹¹ JOIN(2020) 8 final.

⁹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1)

⁹³ https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-082020-targeting-social-media-users_en.

⁹⁴ Under covid-19-krisen har nätplattformarna framhävt korrekt och tillförlitlig information om covid-19 från WHO, nationella hälsomyndigheter och oberoende medier. De har satt in nya verktyg som informationspaneler, kort, införut, kartor och länkar som leder användarna direkt till tillförlitliga informationskällor på flera språk. Det är dock viktigt att medborgarna alltid har tillgång till en mångfald av källor.

⁹⁵ Enligt en färsk uppskattning från Global Disinformation Index spenderas 235 miljoner dollar om året på nätreklam på desinformationsdomäner: <https://disinformationindex.org/>

⁹⁶ Förutom medierna och andra berörda aktörer har faktagranskare en särskilt uppgift för att utveckla tillförlitlighetsindikatorer och granska annonsplacering.

ram. Kommissionen noterar att dataskyddsförordningen som sådan inte över hela linjen förbjuder nätplattformarna från att lämna ut personuppgifter till forskare⁹⁷.

Åtgärder:

- *Utfärda vägledning om stärkning av uppförandekoden om desinformation (våren 2021).*
- *Sammanhålla parterna i uppförandekoden och berörda parter för att stärka koden i enlighet med vägledningen.*
- *Inrätta en permanent ram för övervakning av koden.*

4.3 Ge medborgarna möjlighet att fatta välgrundade beslut

Alla har en uppgift i kampen mot desinformation och felaktig information. Mediekompetens och kritiskt tänkande är något som hjälper medborgare i alla åldrar att orientera sig i nyhetsmiljön, identifiera olika typer av medier och hur de fungerar, få en kritisk bild av sociala nätverk och fatta välgrundade beslut⁹⁸. Mediekompetens hjälper medborgarna att kontrollera information innan de delar den, förstå vem som ligger bakom den, varför den sprids till dem och om den är trovärdig. Digital kompetens gör det möjligt för människor att agera på nätet på ett klokt, säkert och etiskt sätt.

Åtgärder mot desinformation och hatpropaganda genom utbildning och främjande av öppen politisk debatt är avgörande för att främja ett effektivt samhällsengagemang och demokratiska processer, och prioriteras högt i handlingsplanen för digital kompetens⁹⁹. Över 40 % av de unga anser att de inte får ”tillräcklig undervisning” i kritiskt tänkande, mediekompetens och demokrati i skolan. Därför är främjande av medborgarutbildning avgörande för att ungdomarna ska få den sociala och medborgerliga kompetens som krävs för att ha ett öppet sinne, tänka kritiskt och delta fullt ut i våra mångfaldspräglade samhällen. Värnandet av akademisk frihet vid högskolorna står också i centrum för all politik för högre utbildning som utarbetas på EU-nivå.

Kommissionen tänker öka sina insatser för att **stärka mediekompetens** på olika sätt, och ge mer stöd till nationella mediekompetenssatsningar i samarbete med Edmo och expertgruppen för mediekompetens. Enligt det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster ska medlemsstaterna främja utvecklingen av mediekompetens. Dessutom ska videodelningsplattformar erbjuda effektiva verktyg för mediekompetens och öka användarnas medvetenhet. Detta vidareutvecklas i handlingsplanen för audiovisuella och andra medier, enligt vilken allmänheten ska ha kompetens att få en allsidig bild av de mekanismer som formar samspelet mellan användare på nätet, bl.a. genom en verktygslåda för mediekompetens och riktlinjer för medlemsstaterna.

Kommissionen tänker stödja projekt för mediekompetens i det nya sektorsövergripande programområdet i programmet Kreativa Europa. Mediekompetensprojekt ska också få stöd

⁹⁷ Jfr *Data protection rules as a pillar of citizens' empowerment and EUs approach to digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation*, SWD(2020) 115 final, s. 27.

⁹⁸ Vidare ska förslaget om en ny europeisk digital identitet, som aviserats till 2021, göra det enklare att göra saker och få tillgång till tjänster på nätet i hela Europa. Genom detta får människor större kontroll över och trygghet med vilka data de sprider och hur de används.

⁹⁹ COM(2020) 624 final.

genom andra program för ungdomar och skolor (t.ex. Erasmus+ och Europeiska solidaritetskåren). Under 2021 är det prioriterade temat för e-twinning-åtgärden (som hjälper skolor, lärare och elever i hela EU att samarbeta med hjälp av ny teknik) ”mediekompetens och desinformation”. Edmo och den tvärvetenskapliga grupp som Edmo samordnar ska ge stöd till nationella mediekompetenskampanjer som syftar till att stärka medborgarnas förmåga att bedöma hur bra och sanningsenlig information på nätet är, även medborgare med särskilda behov. Genom sina nationella nav ska Edmo identifiera specifika frågor att behandla. Kommissionen tänker också öka sina insatser under nästa omgång av den europeiska veckan för mediekompetens. Kommissionen tänker vidare föra ett nära samarbete med internationella organisationer som Unesco.

Dessutom tänker kommissionen ta fram **gemensamma riktlinjer för lärare och utbildningspersonal** för att främja digital kompetens och motverka desinformation genom utbildning, i enlighet med handlingsplanen för digital kompetens. Därför avser kommissionen att samarbeta med berörda parter som det civila samhället, europeiska teknik- och nätföretag, radio- och tv-företag, journalister, expertgruppen för mediekunskap, Edmo, nationella myndigheter, föräldrar, studerande och ungdomar. Vägledningen kompletteras med nya initiativ för att utveckla innovativa sätt att bekämpa desinformation, t.ex. ett hackaton från EUvsDisinfo.

Kommissionen avser att få **journalister involverade** i mediekompetenssatsningar, t.ex. genom initiativ där de åker tillbaka till sina gamla skolor för att diskutera sitt arbete och mediernas roll med elever.

Stöd till det **civila samhället** (inklusive finansiering) blir ett centralt inslag i kampen mot desinformation. Kommissionen kommer att stödja initiativ som syftar till att hjälpa aktörer i det civila samhället att delta i den offentliga debatten. Kommissionen tänker också bidra till att stärka samarbetet inom det civila samhället på EU-nivå. Detta kan stödjas av flera program under den nya finansieringsperioden¹⁰⁰, särskilt det föreslagna programmet för rättigheter och värden 2021–2027¹⁰¹.

Åtgärder:

- *Stödja nya innovativa projekt för att bekämpa desinformation inom olika EU-program, särskilt av organisationer i det civila samhället och högskolor, med journalister delaktiga.*
- *Öka stödet och finansieringen till och diversifieringen av initiativ, bl.a. från organisationer i det civila samhället, för att främja mediekompetens och hjälpa allmänheten att identifiera desinformation i och utanför EU.*

5 SLUTSATSER

I juli 2019 efterlyste kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en ny satsning på europeisk demokrati, med större inflytande för människorna i EU och för Europa som helhet för att i högre grad värna, skydda och stärka vår demokrati.

¹⁰⁰ Bl.a. enligt de föreslagna programmen Erasmus +, Europeiska solidaritetskåren och Mediaprogrammet.

¹⁰¹ COM (2018) 383 final, 7.6.2018.

Den här handlingsplanen för demokrati ska tillsammans med den nya europeiska rättsstatsmekanismen, den nya strategin för att stärka stadgan om de grundläggande rättigheterna¹⁰² samt åtgärdspaketet för jämlikhet i EU bli viktiga inslag i den nya satsningen på demokrati i EU för att möta den digitala tidsålderns utmaningar och ta vara på dess möjligheter. Engagemanget för demokrati ingår också i EU:s yttre åtgärder och är ett centralt inslag i arbetet med anslutnings- och grannskapsländerna.

Det successiva genomförandet av åtgärderna i handlingsplanen ska säkerställa att Europa får en starkare demokratisk grund för att möta utmaningarna i de unika ekonomiska kriser och klimat- och hälsokriser vi står inför, med fullständig respekt för våra gemensamma principer och värderingar. Kommissionen tänker se över hur handlingsplanen genomförts 2023, ett år före valet till Europaparlamentet, och överväga om det behövs ytterligare åtgärder.

Kommissionen ser fram emot att samarbeta med Europaparlamentet och rådet samt nationella offentliga och privata aktörer, förutom myndigheter, som kommer att spela en avgörande roll för att säkerställa vår demokratis motståndskraft.

¹⁰² COM(2020) 711.