



Meddelande om en europeisk demokratisköld

Försvarsdepartementet

Dokumentbeteckning

JOIN(2025) 791

Celexnummer 52025JC0791

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

Europeisk demokratisköld: att stärka robusta och motståndskraftiga
demokratier

Sammanfattning

Europeiska demokratiskölden är ett försök att samla pågående och kommande initiativ och aktiviteter inom EU som har bäring på behovet av att stärka den demokratiska motståndskraften mot interna och externa hot i en ny teknisk och säkerhetspolitisk kontext. Meddelandet ger olika perspektiv på frågan om demokratisk motståndskraft och lyfter initiativ inom flera politikområden som digitaliseringspolitik, medie- och demokratipolitik, stöd till civilsamhället, utbildningspolitik, samt EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. I meddelandet aviseras att ett center för demokratisk resiliens ska inrättas för att stärka det gemensamma arbetet mot otillbörlig informationspåverkan. Meddelandet bygger i övrigt huvudsakligen på befintliga strukturer, regelverk och initiativ, och innehåller ingen ny bindande lagstiftning.

Regeringen välkomnar meddelandet och att det utgår från ett långsiktigt och tvärsektoriellt perspektiv i arbetet för att stärka demokratisk motståndskraft i bred bemärkelse. Det är positivt att utgångspunkten är att värna demokratiska värden inklusive yttrandefrihet vilket bidrar till ett hållbart psykologiskt försvar inom EU, samtidigt som nationella befogenheter respekteras. Förslagen beskrivs endast på en övergripande nivå i meddelandet, varför regeringen betonar vikten av att kommissionen fortsatt för en nära dialog med

medlemsstaterna i kommande processer utifrån de initiativ som listas i meddelandet.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska kommissionen och utrikestjänsten har under de senaste åren arbetat aktivt med frågor kopplade till demokratisk motståndskraft, till exempel genom handlingsplanen för demokrati och handlingsplanen för media (faktapromemoria 2020/21:FPM59), samt meddelandet om försvar för demokratin (COM (2023) 630). Inför Europaparlamentsvalen 2024, betonade medlemsstaterna vikten av demokratisk motståndskraft för att skydda valprocesser mot otillbörlig påverkan i rådslutsatser (10119/24). Demokratiskölden aviserades första gången sommaren 2024 i kommissionens politiska riktlinjer för den nya mandatperioden med Europas säkerhetspolitiska utmaningar som inramning.

Meddelandet om en europeisk demokratisköld är ett gemensamt meddelande från kommissionen och den europeiska utrikestjänsten och presenterades den 12 november 2025. Samma dag presenterade kommissionen en ny civilsamhällsstrategi (COM (2025) 790). Meddelandet om en europeisk demokratisköld kompletterar den europeiska beredskapsunionsstrategin (faktapromemoria 2024/25:FPM35) och ProtectEU – den europeiska strategin för inre säkerhet (faktapromemoria 2024/25:FPM37) som presenterades tidigare under 2025.

1.2 Förslagets innehåll

Utgångspunkten i meddelandet om en europeisk demokratisköld är att demokrati utgör EU:s grundpelare och är avgörande för fred, säkerhet, välbefinnande, konkurrenskraft och social sammanhållning. Demokratin konstateras stå inför växande hot från inre och yttre aktörer samt nya sårbarheter som följer bland annat av den tekniska utvecklingen med artificiell intelligens (AI) och algoritmstyrd informationsmiljö. Auktoritära regimer, främst Ryssland, använder destabiliserande metoder, hybridattacker, mot Europa som inkluderar otillbörlig informationspåverkan.

Demokratiskölden ska läsas som ett försök till en helhetsansats för att öka motståndskraften och förmågan att bemöta sådana utmaningar som i meddelandet beskrivs undergräva medborgarnas förtroende och förstärkas av inre hot som polarisering, extremism och försämrade villkor för journalister och civilsamhälle. För att stärka motståndskraften och skydda demokratin krävs enligt meddelandet samlade insatser från EU:s institutioner, medlemsstater, civilsamhälle och den privata sektorn.

Demokratiskölden bygger på befintliga ramverk och tidigare arbeten, och presenterar ytterligare åtgärder utifrån tre prioriterade områden:

- i. Stärka lägesuppfattningen och stödja svarsförmågan för att värna informationsmiljöns integritet
- ii. Stärka demokratiska institutioner, fria och rättvisa val samt fri och oberoende media
- iii. Främja samhällelig motståndskraft och medborgerligt deltagande.

Samtliga tre områden behandlas under meddelandets fyra övergripande rubriker: (1) Ett nytt center för demokratisk resiliens, (2) Skydd av informationsmiljöns integritet, (3) Starkare demokratiska institutioner, fria och rättvisa val samt fria och oberoende medier och (4) Stärka samhällelig motståndskraft och medborgarengagemang. I meddelandet redogörs även för finansieringen av initiativen under den pågående och den kommande fleråriga budgetramen. Kommissionen framhåller att förslaget till programmet AgoraEU (faktapromemoria 2025/26:FPM16) är särskilt relevant för flera av initiativen i meddelandet. Givet meddelandets tvärsektoriella ansats lyfts även förslag om andra finansieringsprogram fram som relevanta, bland annat programmet för rättsliga frågor (faktapromemoria 2025/26:FPM24), Horisont Europa (2025/26:FPM19), Erasmus+ (2025/26:FPM18), europeiska konkurrenskraftsfonden (2025/26:FPM14), instrumentet Europa i världen (2025/26:FPM20) och de nationella och regionala partnerskapsplanerna (2025/26:FPM10).

Ett nytt europeiskt center för demokratisk resiliens: förstärkning av lägesuppfattning och stärkande av samhällelig motståndskraft

En central del av demokratiskölden är inrättandet av ett nytt europeiskt center för demokratisk resiliens som ska stärka samordning och informationsutbyte mellan EU:s institutioner, andra EU-organ och medlemsstaterna. Inrättandet av centret grundar sig i behovet att samla fragmenterade initiativ och genom en tydligare ram länka samman befintliga nätverk och strukturer i arbetet mot otillbörlig informationspåverkan och desinformation. Syftet är att stärka det operativa samarbetet och den kollektiva förmågan inom EU att upprätta gemensam lägesuppfattning och därmed också ge bättre förutsättningar för förmågehöjande arbete.

Arbetet i centret är enligt meddelandet avsett att fokusera på att utveckla gemensamma tillvägagångssätt och metoder samt att skapa bättre möjligheter att dela relevant data och analys. Därtill ska ett robust och koordinerat system för tidig varning utvecklas för att understödja svarsförmåga. Arbetet inom centret ska även kunna bidra till att skapa medvetenhet och stärka motståndskraft mot otillbörlig informationspåverkan brett i samhället, inom institutioner och bland allmänheten. Uppbyggnaden av centret ska ske stegvis, baserat på medlemsstaternas frivilliga deltagande och behov. Det understryks att centrets verksamhet fullt ut ska respektera nationella befogenheter.

Centret kommer också vara till för att stödja och främja erfarenhetsutbyte med kandidatländer och potentiella kandidatländer, samt för att samarbeta med likasinnade partnerländer. Syftet är att stärkta internationella partnerskap ska förbättra möjligheterna till samordnad respons mot otillbörlig informationspåverkan, bland annat genom samarbete inom G7:s Rapid Response Mechanism och EU-Nato-samarbetet i Nato Rapid Response Group.

Därtill ska en plattform etableras för att samla civilsamhälle, tankesmedjor, akademi, faktagranskare och media som ska kunna bidra till centrets verksamhet. Kommissionen ska även stödja upprättandet av ett europeiskt nätverk för faktagranskare och stärka mandatet för EU Digital Media Observatory, vilket förväntas bidra till plattformens arbete.

Skydd av informationsmiljöns integritet

I meddelandet framställs behovet av att säkra en tillförlitlig informationsmiljö utan manipulation och otillbörlig påverkan som avgörande för fri åsiktsbildning. Effektivt genomförande och fullt utnyttjande av befintlig lagstiftning inom den digitala inre marknaden som bland annat ställer krav på transparens och märkning av AI-genererat innehåll online ska därför prioriteras. Den lagstiftning som särskilt betonas är förordningen om en inre marknad för digitala tjänster (DSA, 2022/2065).

För att förebygga och hantera större störningar i informationsflödet aviserar kommissionen att, tillsammans med den europeiska nämnden för digitala tjänster, utgå från DSA för att ta fram en mekanism för sådana incidenter och krisåtgärder (DSA incidents and crisis protocol). Mekanismen ska öka samarbetet mellan relevanta aktörer med syftet att mer effektivt hantera omfattande påverkansoperationer. Vidare avser kommissionen att också inom ramen för DSA stärka dialogen med de digitala plattformar som har undertecknat uppförandekoden mot desinformation. Kommissionen planerar även att, tillsammans med de nationella samordnarna för DSA och det Europeiska valnätverket (ECNE), ytterligare utveckla de verktyg som tagits fram för att bland annat minska riskerna för spridning av desinformation på digitala plattformar inför nationella och europeiska val (DSA Elections Toolkit).

Arbetet för att stärka informationsmiljöns integritet ska också bygga vidare på EU:s så kallade verktygslåda för att motverka otillbörlig informationspåverkan (FIMI Toolbox). Tillsammans med nationella myndigheter och experter ska kommissionen bland annat ta fram en samordningsplan (blueprint) som ska bidra med ytterligare verktyg för att förutse och upptäcka otillbörlig informationspåverkan och utveckla svarsåtgärder. Samordningsplanen ska även stödja nationellt förmågehöjande arbete och gemensamt lärande.

Därtill ska EU:s externa arbete stärkas genom proaktiva strategiska kommunikationskampanjer i prioriterade regioner och stöd till kandidatländer och potentiella kandidatländer. Arbetet med att bemöta otillbörlig informationspåverkan vid EU-delegationer, insatser inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, och medlemsstaternas utlandsmyndigheter ska förstärkas genom vidareutveckling av befintlig utbildning och annat stöd till personal.

Starkare demokratiska institutioner, fria och rättvisa val samt fria och oberoende medier

En utgångspunkt i meddelandet är att fria och oberoende medier, fria och rättvisa val samt starka och motståndskraftiga demokratiska institutioner och processer är avgörande för medborgarnas meningsfulla deltagande och påverkan i samhället.

Hur val organiseras och genomförs ligger inte inom EU:s befogenheter, men samverkan på EU-nivå anses ha ett mervärde för att bemöta gemensamma utmaningar. Kommissionen aviserar att de, utöver att bidra till erfarenhetsutbyte och stöd inom ramen för det europeiska valnätverket (ECNE), kommer att intensifiera samarbetet med och stödet till medlemsstaterna för att stärka valens integritet, förbättra förberedelser inför val och uppmuntra valobservation. En förteckning över gemensamma standarder och referenser för valprocesser kommer att utarbetas, liksom riktlinjer för öppen och ansvarsfull användning av AI i valprocesser. Direktiv 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2) och förordning 2024/900 om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam lyfts fram som viktiga verktyg i arbetet. Kommissionen aviserar också att de kommer anta en rekommendation för att bättre garantera säkerheten för politiska kandidater och valda företrädare.

Med anledning av den ekonomiska press som mediesektorn står under, har det blivit svårare att upprätthålla självständiga nyhetsmedier och kvalitativ journalistik baserad på professionella och etiska standarder. Inom EU har det tagits proaktiva initiativ för att stärka mediernas frihet och mediemångfald, bland annat genom rättsliga verktyg som förordning 2024/1083 om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (EMFA) och direktiv 2024/1069 om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade anspråk eller rättegångsmissbruk (anti-SLAPP).

Olika åtgärder för att ytterligare stärka mediefriheten lyfts fram, såsom möjligheten att stärka framhävan av medietjänster och modernisera reklamreglerna för tv och beställ-tv i den kommande översynen av direktiv 2010/13 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet). En uppdatering av kommissionens

rekommendation om journalisters säkerhet från 2021, ett högnivåevent om att motverka SLAPP (Strategic Lawsuit Against Public Participation) samt fristäder för journalister föreslås. Kommissionen kommer inom ramen för befintliga medel under åren fram till den nya programperioden att stötta självständig journalistik i medlemsstaterna och kandidatländerna och medie- och informationskunnighet med ett program för att främja medieresiliens.

I meddelandet konstateras att influencers är en grupp som spelar en allt tydligare roll i politiska kampanjer online. Med utgångspunkt i EU:s rättsliga hub för influencers kommer kommissionen arbeta för att öka medvetenheten om relevanta EU-regler, bland annat vad avser ansvar vid deltagande i politiska kampanjer, och främja utbyte av bästa praxis, utvecklandet av etiska normer och frivilliga åtaganden.

Stärka samhällelig motståndskraft och medborgarengagemang

Medborgarskapskompetenser, inklusive medie- och informationskunnighet, framhålls som centrala för att upprätthålla och stärka demokratin. Skolor och utbildningsinstitutioner beskrivs i meddelandet som viktiga aktörer för att främja medborgarskapskompetenser som gör det möjligt för individer att agera ansvarsfullt och medvetet.

Ett brett spektrum av insatser inom EU:s befintliga program, såsom Erasmus+ (2021/817), Programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden (CERV, 2021/692) samt Horisont Europa (2021/695), bidrar till att utveckla dessa kompetenser. Digitala färdigheter kommer att integreras i initiativ inom ramen för Kompetensunionen (faktapromemoria 2024/25:FPM29), bland annat utbildningspaketet för 2026, där även en färdplan för 2030 om framtidens digitala utbildning och kompetenser ingår. Kommissionen kommer dessutom att ta fram rekommendationer för skollära och andra beslutsfattare, inklusive uppdaterade riktlinjer för lärare och pedagoger om hur digital kompetens främjas genom utbildning. Riktlinjerna ska bland annat omfatta områden där det sker snabb teknisk utveckling såsom generativ AI, informationspåverkan samt sociala mediers och influencers roll. Kommissionen kommer även att ta fram en EU-ram för medborgarskapskompetenser tillsammans med riktlinjer för att stärka medborgarskapsutbildning i skolor. Genom utbildningen är förhoppningen att skapa förutsättningar för informerade och engagerade medborgare, vilket i sin tur stärker den demokratiska motståndskraften.

Kommissionen vill också stärka medie- och informationskunnighet genom förbättrad samordning och samarbete mellan aktörer. Media Literacy Expert Group (MLEG), bestående av nationella myndigheter, ges ett utvidgat mandat som även omfattar samhällelig motståndskraft och beredskap, samt nya verktyg för samarbete. För att komplettera expertgruppens arbete kommer kommissionen också skapa ett nytt oberoende expertnätverk med kompetenser inom områden som desinformation, dataanalys, informationsintegritet och beteendevetenskap med syfte att ge insikter och stöd i att möta nya utmaningar.

För att stärka medborgarengagemang ser kommissionen över nya metoder som skapar fler möjligheter till deltagande i beslutsfattande och demokratiska debatter och bidrar till en mångfald av perspektiv. En möjlighet som kommer undersökas är att tillgängliggöra Citizens Engagement Platform för offentlig förvaltning på nationell, regional och lokal nivå. Därtill kommer ett nätverk av nationella myndigheter för medborgardeltagande etableras. Kommissionen kommer också att uppmuntra innovation inom digitala plattformar som främjar ökat deltagande, inklusive lokala digitala plattformar som stöder demokratiskt engagemang.

I meddelandet framhålls att ungdomsdeltagande och samråd på alla nivåer säkerställer att policyer och beslut tar hänsyn till den yngre generationens perspektiv och behov. Därför kommer ungdomspolitiska dialoger mellan kommissionärer och unga att organiseras om genomförandet av demokratiskölden, och den europeiska ungdomsportalen kommer användas för att främja ungas engagemang.

För att uppmuntra till ökat utbyte och synergier mellan aktörer som är verksamma inom olika typer av demokratisk innovation, kommer kommissionen att anordna ett högnivåevent om demokrati och dela ut ett årligt pris för demokratisk innovation. Kommissionen kommer också att genomföra informationssatsningar om vikten av demokrati och hur alla medborgare, inklusive ungdomar, kan utöva sina demokratiska rättigheter och göra sina röster hörda.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet i sig bedöms inte påverka gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Det gemensamma meddelandet om en europeisk demokratisköld har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige. I meddelandet redogörs för hur kommissionen avser att finansiera pågående och nya initiativ under pågående och kommande fleråriga budgetram (Multi-Annual Financial Framework, MFF). Regeringen analyserar förslagen till finansiering inom ramen för pågående förhandlingar om nästa MFF 2028–2034. I presentation av meddelandet har kommissionen understrukt att centret för demokratisk resiliens ska finansieras inom ram och att bidrag från medlemsstater till centret är frivilligt.

Det gemensamma meddelandet om en europeisk demokratisköld utgör inte bindande lagstiftning och saknar konsekvensanalys.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar arbetet med en europeisk demokratisköld och att meddelandet utgår från ett långsiktigt och tvärsektoriellt perspektiv för att stärka demokratiska institutioner och processer med full respekt för yttrande- och informationsfrihet. Regeringen understryker i detta sammanhang vikten av att det fortsatta genomförandet av initiativen i meddelandet ses som en del i arbetet med att upprätthålla respekten för unionens värden, inklusive rättsstatens principer och stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Regeringen ser positivt på att fokus i första hand ligger på genomförandet av befintlig lagstiftning. Det är även viktigt att det pågående arbetet bedrivs på ett sätt som främjar ett effektivt resursutnyttjande och minimerar risken för onödig duplicering mellan olika strukturer inom rådet och kommissionen, inklusive olika expert- och arbetsgrupper.

Regeringen välkomnar att demokratisk motståndskraft ges en bred betydelse liksom ansatsen att integrera frågor om demokratisk motståndskraft i många olika politikområden. Det är viktigt att arbeta för att öka förmågan att bemöta antagonistiska hot mot demokratiska institutioner effektivt och i samverkan, liksom att öka motståndskraften i effektiva och robusta institutioner och transparenta demokratiska processer. Regeringen ser positivt på att

meddelandet i sin helhet ansluter sig till ett perspektiv liknande det svenska för psykologiskt försvar som något som hela samhället bidrar till och som har sin grund i ett starkt försvar för yttrande- och informationsfrihet.

Regeringen delar bilden att det krävs ytterligare samverkan för att möta det hot som antagonistiska aktörer, främst Ryssland, utgör genom hybrida taktiker för att destabilisera och påverka våra demokratiska samhällen. Det finns behov av att se över hur befintliga ramverk och strukturer för att motverka otillbörlig informationspåverkan kan samordnas mer effektivt. Därför avser regeringen delta aktivt i dialog om uppbyggnaden av centret för demokratisk resiliens. Det är i sammanhanget särskilt positivt att meddelandet aviserar närmre samarbete med kandidatländer, potentiella kandidatländer, likasinnade partners och relevanta internationella organisationer.

Det är viktigt att ytterligare arbeta för säkra val och för en mångfald av oberoende medier liksom att ha en hög ambition när det gäller att ytterligare stärka motståndskraften mot desinformation och påverkan genom att främja kritiskt tänkande och medie- och informationskunnighet. Gemensamma åtaganden på EU-nivå är viktiga givet den gränsöverskridande digitala informationsmiljön och den tekniska utvecklingen som innebär nya risker vad gäller spridning av desinformation, exempelvis genom sociala medier.

Regeringen framhåller att initiativ på EU-nivå ska genomföras med full respekt för nationella befogenheter. Det är därför positivt att det är utgångspunkten för upprättandet av centret för demokratisk resiliens. Starka nationella förmågor och strukturer är avgörande för ett robust psykologiskt försvar och det blir därför viktigt hur förmågebyggande åtgärder på EU-nivå också ska kunna användas för att stödja uppbyggandet av nationella förmågor. Regeringen betonar vikten av att kommissionen fortsatt för en nära dialog med medlemsstaterna i kommande processer utifrån de initiativ som listas i meddelandet.

Regeringen anser att finansiering under innevarande MFF behöver ske genom omprioriteringar inom befintlig ram. Regeringen bedömer vidare att finansiering under nästa MFF 2028–2034 behöver förhandlas inom ramen för nästa MFF och meddelandet om demokratiskölden ska inte föregå de förhandlingarna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har haft inledande diskussioner under vilka meddelandet har välkomnats på ett övergripande plan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets samlade ståndpunkter om meddelandet är inte kända. Europaparlamentet inrättade den 18 december 2024 ett särskilt utskott för den europeiska demokratiskölden (EUDS), som ska utarbeta ett betänkande utifrån meddelandet. Utskottet publicerade i april 2024 en rapport (Working Document on Protecting European democracy and our values: Findings and recommendations of the Special Committee on the European Democracy Shield) där utskottet instämde i behovet av att ytterligare stärka EU:s motståndskraft och samlade förmåga att motverka hot mot demokratin. I rapporten föreslogs bland annat inrättandet av en ny oberoende struktur för att motverka otillbörlig informationspåverkan.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

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

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den europeiska demokratiskölden kommer framöver att utgöra grund för fortsatt diskussion om arbetet med demokratisk motståndskraft mellan

kommissionen och utrikestjänsten och medlemsstaterna i ett antal berörda rådsarbetsgrupper. Det kan dessutom väntas fortsatt engagemang från Europaparlamentet.

4.2 Fackuttryck och termer