



Förordning om politisk reklam

2021/22:FPM33

Kulturdepartementet

2022-01-19

Dokumentbeteckning

COM(2021) 731

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 25 november 2021 ett förslag till förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam. Syftet med förordningen är att bidra till en väl fungerande inre marknad för tillhandahållare av politiska reklamtjänster, säkerställa hög transparens och rättssäkerhet för mottagarna av politisk reklam och ge ett gott skydd för behandling av personuppgifter i samband med politiska kampanjer. Behovet av reglering har uppstått genom att politiska reklamtjänster har utvecklats i Europa, särskilt i onlinemiljö. Många medlemsstater har också infört nationell reglering vilket innebär en fragmentering av den digitala inre marknaden.

Förslaget innebär att alla tillhandahållare av politiska reklamtjänster ska inhämta, registrera och överföra information på visst sätt. Det handlar om tjänster som består i att utarbeta, placera, främja, publicera eller sprida budskap från eller för politiska aktörer eller budskap som kan komma att påverka t.ex. val, röstningsbeteenden eller lagstiftningsprocesser. De ska även upplysa om att det är politisk reklam inklusive vilka förhållanden som råder när det gäller t.ex. sponsorer och det bredare sammanhang där meddelandet ingår. Förslaget innebär också att möjligheten att använda inriktnings- eller förstärkningstekniker som inbegriper behandling av personuppgifter i samband med politisk reklam begränsas och att särskilda krav ställs på bl.a. registrering och transparens när sådana tekniker används.

Regeringen välkomnar kommissionens arbete för öka transparensen vid tillhandahållande av politisk reklam och därmed förbättra de praktiska möjligheterna för fri opinionsbildning och rättvisa val, liksom att skydda

fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter vid användningen av inriktnings- och förstärkningstekniker. Likaså välkomnas syftet att säkerställa rättvisa och transparenta politiska kampanjer och minska risken för desinformation. Eftersom regleringen kommer innebära ytterligare skyldigheter för bland annat oberoende medier och andra tillhandahållare av politisk reklam behöver såväl positiv som negativ inverkan på den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten analyseras.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den föreslagna förordningen ligger i linje med det s.k. Valpaketet som kommissionen lade fram i september 2018. Genom paketet initierades bland annat det valnätverk på europeisk nivå som sedan fungerat för kunskapsutbyte och samarbete mellan nationella myndigheter. Meddelandet aviserade också åtgärder för att öka skyddet mot cyberincidenter och bekämpa desinformationskampanjer. Kommissionens arbete fortsatte då man i december 2018 tillsammans med EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik antog en åtgärdsplan för att motverka desinformation. Genom denna utvecklades bland annat arbetet med uppförandekoden mot desinformation och under våren 2019 inrättades också Rapid Alert System (RAS) som en plattform för snabbt informationsutbyte mellan medlemsländerna och EU-institutionerna.

Som en uppföljning av valpaketet presenterades i december 2020 EU:s handlingsplan för demokrati (COM(2020) 790) vilken breddade arbetet ytterligare. I handlingsplanens första del med åtgärder som syftar till att bl.a. skydda valintegriteten konstaterar kommissionen ett behov av reglering för att öka transparens när det gäller politisk reklam och kommunikation och den kommersiella verksamheten däromkring. Detta för att medborgarna, civilsamhället och de ansvariga myndigheterna tydligt ska kunna se källan till och syftet med sådan reklam. I handlingsplanens tredje del om åtgärder för att öka unionens kapacitet att stå emot desinformation konstaterade kommissionen att den utvärdering som gjorts av den självreglerande uppförandekoden om desinformation hade visat brister. I uppförandekoden finns bland annat skyldigheter för plattformar när det gäller transparens för politisk reklam. Ett aktivt utvecklingsarbete i dialog med plattformsföretagen och andra relevanta aktörer skulle därför inledas nära sammankopplat med utarbetandet av ett nytt regelverk för den inre marknaden för digitala tjänster.

Den 15 december 2020 föreslog kommissionen ett sådant regelverk för den inre marknaden för digitala tjänster genom två förordningsförslag. Förslaget till förordning om en inre marknad för digitala tjänster (COM(2020) 825) innehåller bland annat vissa allmänna transparenskrav för tillhandahållare av förmedlingstjänster på internet när det gäller reklam.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller två huvudsakliga delar. Den första innehåller regler som syftar till harmoniserande höga krav på transparens i politiska reklamtjänster. Den andra syftar till att öka skyddet för enskilda vid behandling av personuppgifter genom att fastställa regler om användningen av inriktnings- och förstärkningstekniker för politisk reklam. De avslutande kapitlen avser bl.a. tillsyn och kontroll av att reglerna följs.

1.2.1 Harmonisering av reglerna på den inre marknaden för politisk reklam

Förordningen ska tillämpas på politisk reklam som utarbetas, placeras, främjas, publiceras eller sprids i unionen, eller riktas till enskilda personer i en medlemsstat, oberoende av var tillhandahållaren av reklamtjänster är etablerad och oberoende av vilka medel som används.

Förordningens första del fastställer harmoniserande regler för tillhandahållare av politiska reklamtjänster för att säkerställa en hög nivå av transparens. Definitionen av politisk reklam omfattar alla former av utarbetande, placering, främjande, publicering och spridning av ett budskap av eller för en politisk aktör eller för dennes räkning, såvida budskapet inte är av rent privat eller rent kommersiellt slag, liksom andra budskap som kan komma att påverka ett val, en folkomröstning, en lagstiftnings- eller regleringsprocess eller ett röstbeteende. Politiska partier liksom enskilda kandidater eller förtroendevalda likväl som politiska kampanjorganisationer ingår i definitionen av politiska aktörer.

De transparenskrav som ställs på tillhandahållare av politiska reklamtjänster redovisas i kapitel II. Reglerna innebär ett krav på alla tillhandahållare av reklamtjänster att identifiera politiska reklamtjänster. Tillhandahållare av politiska reklamtjänster ska även bevara information om det politiska reklammeddelande eller den reklamkampanj som tjänsten kopplas till, den specifika tjänst som tillhandahållits, de belopp som fakturerats eller värdet av andra förmåner för tjänsten och i förekommande fall sponsorns identitet och kontaktuppgifter.

Utgivare av politisk reklam ska upplysa mottagaren om att det är ett politisk reklammeddelande, identiteten på sponsorn och vem som ytterst kontrollerar denne liksom bifoga ett transparensmeddelande för att göra det möjligt att förstå det bredare sammanhanget som budskapet ingår i. Det kan t.ex. handla om upplysningar om kopplingen till ett val eller att budskapet ingår i en bredare politisk kampanj. Om transparensmeddelandet inte bifogas ska det klargöras var det enkelt kan hittas.

Utgivare ska även införa användarvänliga mekanismer som möjliggör för mottagarna att underrätta dem om reklammeddelanden som inte uppfyller förordningens krav. Utgivarens intäkter från politisk reklam ska årligen offentliggöras. Tillhandahållare av politiska reklamtjänster ska även överföra nödvändig information till varandra och efter begäran till behöriga myndigheter. De ska även vidta lämpliga åtgärder för att på begäran och utan kostnad överföra information till andra berörda enheter, bl.a. forskare, valobservatörer och journalister.

1.2.2 Förslag till reglering avseende behandling av personuppgifter då inriktnings- och förstärkningstekniker används för politisk reklam

Förordningens andra del syftar till att skydda fysiska personer vid behandlingen av personuppgifter genom att fastställa regler för användningen av inriktnings- och förstärkningstekniker i samband med politisk reklam. I kapitel III införs ett förbud mot inriktnings- eller förstärkningstekniker som inbegriper behandling av s.k. känsliga personuppgifter i samband med politisk reklam. Känsliga personuppgifter definieras i artikel 9.1 i förordning (EU)2016/679 (EU:s dataskyddsförordning) och är bl.a. uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter samt religiös eller filosofisk övertygelse. Förbudet ska dock inte gälla om den registrerade uttryckligen har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Det ska inte heller gälla om behandlingen utförs inom ramen för berättigad verksamhet med lämpliga skyddsåtgärder i ett icke vinstdrivande organ av vissa slag, t.ex. ett organ med ett politiskt syfte, och under vissa förutsättningar såsom att behandlingen rör organets egna medlemmar och uppgifterna inte lämnas ut utanför organet utan den registrerades samtycke.

Förordningen inför också ett krav på att personuppgiftsansvariga som använder sig av inriktnings- och förstärkningstekniker som inbegriper behandling av personuppgifter i samband med politisk reklam ska anta och genomföra en intern policy som beskriver användningen av sådana tekniker. De ska även föra ett register över användningen av inriktning eller förstärkning och tillhandahålla information som gör det möjligt för berörda personer att förstå den bakomliggande logiken och de viktigaste parametrarna för den inriktningsmetod som använts samt användningen av tredjepartsuppgifter och ytterligare analystekniker.

1.2.3 Tillsyn och efterlevnad

I kapitel IV införs skyldigheter för tjänsteleverantörer av politiska reklamtjänster i unionen utan etablering inom EU att utse en fysisk eller juridisk person som rättslig företrädare i de medlemsstater som tjänster erbjuds. Vidare ställs krav på medlemsstaterna att utse en eller flera behöriga myndigheter för tillsyn och kontroll av att förordningens regler följs. Den myndighet som medlemsstaten utsett som behörig för tillsyn enligt EU:s

dataskyddsförordning (i Sverige Integritetsskyddsmyndigheten) ska ansvara för att övervaka tillämpningen av förordningens regler om inriktnings- och förstärkningstekniker som inbegriper behandling av personuppgifter i samband med politisk reklam. Förordningen pekar på möjligheten att samordna myndighetsuppgifter som kommer uppkomma vid antagandet av förordningen om en inre marknad för digitala tjänster med de transparensregler i förordningen som ska tillämpas på samma tjänsteleverantörer. Medlemsstaterna ska enligt förordningen säkerställa att relevanta myndigheter samarbetar. Medlemsstaterna ska även utse kontaktpunkter för tillämpningen av förordningen på unionsnivå. Slutligen ställer förordningen krav på medlemsstaterna att fastställa sanktioner att tillämpas vid överträdelse av de skyldigheter som fastställs i förordningen.

Kommissionen ska senast två år efter varje val till Europaparlamentet lägga fram en rapport med utvärdering och översyn av förordningen. Kommissionens förslag innebär att förordningen ska tillämpas från och med den 1 april 2023.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En EU-förordnings bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige när den träder i kraft. Några författningsändringar för att regleringen ska bli gällande i Sverige behövs därför inte. Förslaget bedöms ändå kunna påverka vissa svenska författningar och ev. följdändringar i dessa kan därför inte uteslutas. Förordningen kommer även att behöva kompletteras med nationella bestämmelser om bland annat sanktioner för tillhandahållare av reklamtjänster som inte fullgör sina skyldigheter enligt förordningen. Förslagets påverkan på den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten behöver analyseras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen bedöms utöver vissa nya myndighetsuppgifter avseende tillsyn över reglerna inte ha någon effekt på den nationella budgeten och inte heller på EU:s budget.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens arbete för att öka transparensen vid tillhandahållande av politisk reklam och därmed förbättra de praktiska möjligheterna för fri opinionsbildning och rättvisa val, liksom att skydda fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter vid

användningen av inriktnings- och förstärkningstekniker. Likaså välkomnas syftet att säkerställa rättvisa och transparenta politiska kampanjer och minska risken för desinformation. Eftersom regleringen kommer innebära ytterligare skyldigheter för bland annat oberoende medier och andra tillhandahållare av politisk reklam behöver såväl positiv som negativ inverkan på den grundlagsfästa tryck- och yttrandefriheten analyseras.

Vid förhandlingen bör Sverige bevaka att förordningens regler utformas så att inte oproportionerliga krav ställs på tjänsteleverantörer, särskilt när det gäller små och medelstora företag. Vidare att förordningen medger effektiv nationell tillsyn och att de nya uppgifter som tillfaller svenska myndigheter utformas med tillräcklig flexibilitet så att det medger en effektiv nationell myndighetsorganisation.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionens förslag har den 11 januari presenterats i rådsarbetsgruppen för allmänna frågor. Vid den första diskussionen framkom att flera medlemsstater välkomnade syftet med kommissionens förslag. Frågor ställdes framförallt i relation till förordningens breda definitioner och hur förordningen förhåller sig till nationell kompetens vad gäller val och valkampanjer. Ett antal länder framförde också att reglerna inte bör begränsa tryck- och yttrandefriheten.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har precis inlett sitt arbete med förordningen och inga formella positioner har presenterats. I samband med att kommissionen presenterade förslaget i Europaparlamentet den 10 januari uttryckte flera politiska grupper stöd till förslaget samtidigt som det också fanns en viss besvikelse från vissa över att förslaget inte innebär ytterligare begränsningar av inriktnings- och förstärkningstekniker.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu okända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslagets rättsliga grund är i första hand artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 114 utgör en rättslig grund för åtgärder som syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion. De regler som avser skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter grundas på artikel 16 i samma fördrag. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen framhåller att den föreslagna förordningen endast berör politisk reklam när det gäller transparens och inriktningstekniker. Den inkräktar inte på andra aspekter som regleras på nationell nivå, såsom lagligheten för innehållet i politisk reklam och de perioder under vilka reklam är tillåten, eller typerna av deltagare i den demokratiska processen.

Enligt kommissionen har nationella åtgärder för att reglera politisk reklam orsakat stora skillnader i medlemsstaternas regelverk. Den splittringen väntas öka då fler medlemsstater planerar att utveckla lagstiftning inom området särskilt för att möta den tekniska utvecklingen. Det kommer enligt kommissionens analys leda till minskad rättssäkerhet för tillhandahållare av politisk reklam samt ökade efterlevnadskostnader vilket kan komma att undergräva etableringsfriheten. Kommissionen noterar att det fragmenterade regelverket t.ex. under det senaste valet till Europaparlamentet ledde till att vissa stora plattformstjänster vidtog åtgärder för att dela upp marknaden för att på så sätt undvika rättsosäkerhet. Därmed uppstod problem för politiska partier som önskade publicera och sprida politiska budskap i hela Europa. Nationell lagstiftning har enligt kommissionen också särskilda problem att reglera verksamhet i onlinemiljöer, då det är svårt att i praktiken göra åtskillnad på inhemska och gränsöverskridande situationer. Förslagets syften och mål bedöms därför bättre kunna uppnås genom lagstiftning på unionsnivå.

Enligt kommissionens förslag kommer övervakningen och kontrollen av att förordningens bestämmelser följs anförtros relevanta myndigheter på medlemsstatsnivå, bland annat de som redan har ålagts uppgifter enligt gällande relaterad unionslagstiftning. Den föreslagna förordningen kommer stödja de nationella behöriga myndigheterna så att de kan utföra sina uppgifter på ett effektivare sätt, särskilt när det gäller onlinereklam och gränsöverskridande reklam, genom de nya kraven på att tillhandahålla information om politiska reklamtjänster. Utöver det kommer medlemsstaterna använda sig av samarbetsstrukturer som redan finns dels i och med EU:s dataskyddsförordning, dels de nationella valnätverk som inrättats.

Vad gäller proportionalitetsprincipen så framför kommissionen att förslagets innehåll inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att säkerställa den inre marknads funktion. Förslaget bygger på befintliga och kommande regelverk, inbegripet EU:s dataskyddsförordning och det kommande regelverket i rättsakten om digitala tjänster. Kommissionen framhåller att proportionaliteten vad gäller transparenskyldigheterna har övervägts noga så att åtgärderna står i proportion till målet att åtgärda den splittring som uppkommit genom nationella regelverk. Vad gäller

begränsning för inriktnings- och förstärkningstekniker, understryker kommissionen att förslagen är begränsade till det specifika sammanhang då sådana tekniker används i ett politiskt sammanhang som konstaterats utgöra betydande risk för enskildas grundläggande rättigheter.

Förslaget tar enligt kommissionen också särskild hänsyn till små och medelstora företag som tillhandahåller politisk reklam bland annat genom undantag från kravet på regelbunden rapportering om politisk reklam. Harmoniseringen av regelverket för politisk reklam väntas ge ekonomiska fördelar för aktörerna genom att undanröja hinder som osäkerhet om rättsläget. Det ger även möjligheten för nationella aktörer att växa medan förslaget samtidigt säkerställer en hög nivå av transparens. Efterlevnadskostnader av förordningen bedöms därför stå i proportion till målen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget är prioriterat av det franska ordförandeskapet och förhandlingar har redan inletts i rådsarbetsgruppen. En första politisk diskussion i rådet för allmänna frågor föreslås den 25 januari.

4.2 Fackuttryck/termer

Inriktnings- och förstärkningstekniker: Begreppen bör i det här sammanhanget förstås som ett samlingsbegrepp för olika tekniker som används främst vid digital distribution antingen för att rikta skräddarsydda budskap till en viss person eller grupp av personer, eller för att öka spridningen, räckvidden eller synligheten för ett budskap. Det kan t.ex. handla om mikromålstyrning eller annan avancerad teknik.