



Eiropas Savienības
Padome

Briselē, 2021. gada 30. novembrī
(OR. en)

**Starpiestāžu lieta:
2021/0381(COD)**

14374/21
ADD 3

AG 108
INST 421
PE 113
DATAPROTECT 271
CODEC 1553
FREMP 275
CONSOM 274
TELECOM 441
AUDIO 112
MI 899
DISINFO 41
COMPET 872

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs: Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore *Martine DEPREZ*

Saņemšanas datums: 2021. gada 25. novembris

Saņēmējs: Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs *Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN*

K-jas dok. Nr.: SWD(2021) 356 final

Temats: KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS - IETEKMES
NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS
Pavaddokuments dokumentam - Priekšlikums – EIROPAS
PARLAMENTA UN PADOMES REGULA par politiskās reklāmas
pārredzamību un mērķorientēšanu

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2021) 356 *final*.

Pielikumā: SWD(2021) 356 *final*



Briselē, 25.11.2021.
SWD(2021) 356 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums – EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA

par politiskās reklāmas pārredzamību un mērķorientēšanu

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Kopsavilkuma lapa

Politiskās reklāmas pārredzamības iniciatīvas ietekmes novērtējums

A. Rīcības nepieciešamība

Kāda ir problēmas būtība un kāpēc problēma ir nozīmīga ES mērogā?

Politiskā reklāma sniedz vēlētājiem politiskus vēstījumus, izmantojot dažādus informācijas līdzekļus, sākot no drukāta teksta līdz televīzijai un beidzot ar sociālajiem medijiem. To izmanto politiskajās kampaņās un plašāk, lai veidotu sabiedrisko domu un sniegtu ieguldījumu debatēs par sabiedrībai svarīgiem jautājumiem. Tā tiek īpaši reglamentēta, lai nodrošinātu brīvas un godīgas vēlēšanas. Svarīgs spēkā esošo noteikumu elements ir tas, ka ar tiem cenšas nodrošināt, lai politiskā reklāma tiktu izmantota pārredzami, lai iedzīvotāji varētu atpazīt reklāmu un sagaidīt atbildību no tiem, kas šo reklāmu sniedz. Šādas pieejas aizsargāšana ir saskaņā ar leģitīmām sabiedrības interesēm, piemēram, tiesībām uz taisnīgumu, vienlīdzīgām iespējām un pārredzamību vēlēšanu procesā un pamattiesībām saņemt informāciju objektīvā, pārredzamā un plurālistiskā veidā. Tādējādi valstu noteikumi uzliek pienākumus politiskajiem aktoriem un uzņēmumiem, kas sniedz politiskās reklāmas pakalpojumus. Šie noteikumi tradicionāli ir bijuši vērsti uz “bezsaistes” plašsaziņas līdzekļiem (avīzēm, raidorganizācijām u. c.), tomēr tiešsaistes reklāma ir arvien biežāk sastopama, jo to var izplatīt daudz elastīgākā veidā un mērķorientēt uz ļoti konkrētām auditorijām. Tiešsaistes reklāma ir radījusi jaunas problēmas, jo īpaši saistībā ar pārredzamības, pārskatatbildības un manipulatīvas mērķorientēšanas jautājumiem.

Visās dalībvalstīs ir spēkā tiesību akti, kas attiecas uz politisko reklāmu, un rezultātā pastāv satura, darbības jomas, īstenošanas un izpildes ziņā sadrumstaloti dažādi valstu noteikumi, kas rada pienākumus pakalpojumu sniedzējiem un ko piemēro atšķirīgi dažādās dalībvalstīs un atkarībā no plašsaziņas līdzekļa, ar kura starpniecību reklāma tiek izplatīta. Tas jo īpaši attiecas uz attiecīgajām definīcijām un pārredzamības prasībām, kas ietekmē reklāmas saturu. Tā kā dažas dalībvalstis plāno ieviest jaunus tiesību aktus, lai tie aptvertu jaunus tiešsaistes plašsaziņas līdzekļus, paredzams, ka šī sadrumstalotība palielināsies. Šis sarežģītais tiesiskais konteksts rada izmaksas un problēmas, kā arī šķēršļus politiskās reklāmas nodrošināšanai kā pārrobežu pakalpojumam iekšējā tirgū, un tas tiešā veidā ietekmē iekšējā tirgus darbību.

Persondati tiek izmantoti, lai mērķorientētu politiskos vēstījumus uz iedzīvotājiem, virzot reklāmas pie konkrētām grupām un attiecīgi pielāgojot saturu. Šādos nolūkos veiktai persondatu apstrādei, jo īpaši attiecībā uz datiem, kas saskaņā ar Vispārīgo datu aizsardzības regulu uzskatāmi par sensitīviem, un reklāmas mērķorientēšanai uz grupām, kuras ir pietiekami mazas, lai būtu iespējams nepārredzamā veidā sniegt pielāgotus politiskos vēstījumus, ir konkrēta un izteikta negatīva ietekme uz iedzīvotāju aizsargātajām tiesībām. Dažas dalībvalstis ir arī mēģinājušas vai apsver iespēju īstenot intervenci attiecībā uz mērķorientēšanu, taču šādi pasākumi ir izrādījušies problemātiski.

Šie jautājumi ietekmē arī demokrātiskos procesus un ES līmeņa — tostarp Eiropas politisko partiju (EPP) — kampaņas. ES tiesiskais regulējums attiecībā uz EPP nereglamentē politiskās reklāmas izmantošanu, un sadrumstalotība un nenoteiktība var kavēt EPP spēju īstenot ES mēroga kampaņas.

Šajā ietekmes novērtējumā analizētas galvenās ar politiskajām reklāmām saistītās problēmas un to cēloņi no trim aspektiem.

1. Ekonomikas dalībnieki, kas vēlas rīkot kampaņas vairākos medijos un vairākās dalībvalstīs, saskaras ar būtiskiem šķēršļiem un papildu izmaksām, jo pastāv pārredzamības regulējuma atšķirības gan starp dalībvalstīm, gan starp tiešsaistes un bezsaistes kontekstu. Daži politiskie aktori un ekonomikas dalībnieki izmanto šo situāciju, lai apietu noteikumus. Šī situācija ir arī iemesls tam, ka liela daļa politisko reklāmu tiek izplatītas tiešsaistē.

2. Šī situācija mazina politisko reklāmu reglamentējošo valsts noteikumu spēju aizsargāt demokrātiskos

procesus un pamattiesības. Mērķorientētas politiskās reklāmas tiešsaistē un citas manipulatīvās metodes rada papildu problēmas.

3. Nav pietiekami pārredzamas tās politiskās reklāmas, ko sponsorē Eiropas politiskās partijas, kuras visā ES rīko kampaņas par ES jautājumiem.

Kas būtu jāpanāk?

Vispārīgie mērķi ir šādi: 1) atvieglot politiskās reklāmas un saistīto pakalpojumu sniegšanu iekšējā tirgū, vienlaikus atbalstot taisnīgus demokrātiskos procesus, kuru pamatā ir augsti un saskaņoti pārredzamības standarti un mērķorientēšanas metožu likumīga izmantošana; 2) nodrošināt ES politiskajām partijām piemērojamus augstus pārredzamības standartus, kas sekmētu brīvas un godīgas vēlēšanas.

Konkrētie mērķi ir šādi: a) mazināt juridisko sadrumstalotību, likvidēt šķēršļus un samazināt pārrobežu pakalpojumu izmaksas, b) noteikt augstas pārredzamības prasības politiskajām reklāmām (tostarp problēmjautājumos balstītai reklāmai), c) novērst konkrētus datu aizsardzības riskus, ko rada dažu mērķorientēšanas un pastiprināšanas metožu izmantošana, d) nodrošināt paredzēto pienākumu izpildes efektīvu pārraudzību un stiprināt regulatīvos rezultātus, e) veicināt lielāku pārredzamību un brīvas un godīgas vēlēšanas, sekmējot ES politisko partiju atbilstību noteikumiem. Šo mērķu sasniegšana arī palielinās noturību pret informācijas manipulācijām un iejaukšanos no ārvalstu puses.

Kāda ir ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība (subsidiaritāte)?

Šo jautājumu vislabāk iespējams risināt ES līmenī, jo atsevišķas dalībvalstis nevar nedz novērst tirgus sadrumstalotību, nedz risināt jautājumus saistībā ar konstatēto problēmu pārrobežu raksturu. Vairākas dalībvalstis ir pieņēmušas vai apsver iespēju pieņemt tiesību aktus par politiskās reklāmas pārredzamību un mērķorientēšanu. Tādējādi palielināsies sadrumstalotība — tas apdraud tiesības veikt uzņēmējdarbību un sniegt pakalpojumus visā ES, un vienlaikus netiek sasniegti regulās paredzētie mērķi. ES mēroga standarti attiecībā uz politiskajām reklāmām un saistītajiem pakalpojumiem nodrošinātu juridisko noteiktību, likvidētu atbilstības nodrošināšanas izmaksas, sniedzot pakalpojumus pāri robežām, un samazinātu neatbilstības risku. Tas mazinātu stimulus ekonomikas dalībniekiem sadalīt iekšējo tirgu un mudinātu tos sniegt noteikumiem atbilstīgus pārrobežu politiskās reklāmas pakalpojumus un izstrādāt jaunus. Turpretī atsevišķas valsts tiesību aktu ietekme skar vienīgi šo konkrēto dalībvalsti. Pastāv risks, ka citu dalībvalstu pakalpojumu sniedzēji tos var apiet vai nesaprast. Tādējādi netiktu risinātas iepriekš minētās ES mēroga problēmas un tās pat varētu tikt saasinātas. Turklāt darbību pārrobežu raksturs, jo īpaši tiešsaistes vidē, rada būtiskas problēmas attiecībā uz pārredzamību un mērķorientēšanas paņēmieni izmantošanu, un atsevišķu valstu regulējums šajā jomā tās nevarētu atrisināt. Datu aizsardzība ir saskaņota ES līmenī, un būtu jāparedz papildu pasākumi ES līmenī. Turklāt tikai ES varētu nodrošināt ES mēroga pasākumus attiecībā uz Eiropas politisko partiju politisko reklāmu: tas nodrošinātu, ka valstu tiesību akti nekavē šo partiju ES kampaņas.

B. Risinājumi

Risinājumu varianti izvirzīto mērķu sasniegšanai. Vēlamais variants (ja ir). Iemesli (ja nav).

Iespējamie risinājumi saistībā ar ekonomikas dalībniekiem *iekšējā tirgū* ir šādi.

1.1. **Ierobežoti saistoši pasākumi**, lai saskaņotu konkrētas definīcijas un nodrošinātu informācijas saglabāšanu, kā arī nesaistoši pasākumi un standarti, lai veicinātu pārredzamību politisko reklāmu izmantošanā tiešsaistē un bezsaistē un atbalstītu turpmākus intervences pasākumus, tostarp pašregulāciju. Nesaistoši pasākumi attiecas arī uz mērķorientēšanas metožu izmantošanu.

1.2. **Saistoši pasākumi**, lai saskaņotu pārredzamības prasības attiecībā uz politiskajām reklāmām, ko papildina nesaistoši pasākumi un standarti. Saistošie pasākumi attiecas arī uz mērķorientēšanas metožu izmantošanu politiskajās reklāmās.

Politiskajām partijām adresētie risinājumi ir šādi:

2.1. **ierobežoti saistoši pasākumi**, lai pielāgotu pašreizējo regulējumu attiecībā uz EPP, nosakot

pienākumu partijām atbalstīt politiskās reklāmas pārredzamu izmantošanu; un
2.2. **esošā regulējuma paplašināšana**, lai ieviestu papildu pienākumus EPP ar mērķi nodrošināt jēgpilnu pārredzamību politisko reklāmu izmantošanā. Eiropas politisko partiju iestādes pienācīga pilnvarošana ziņot par atbilstību.

Gan attiecībā uz 2.1., gan 2.2. punktu valstu politiskajām partijām tiktu piemēroti nesaistoši pasākumi, dalībvalstīm iesakot ieviest līdzvērtīgus standartus visiem politiskajiem aktoriem.

Dažādu ieinteresēto personu viedokļi. Kuru risinājumu katra no ieinteresētajām personām atbalsta?

- Pastāv vispārējs pieprasījums pēc politiskās reklamēšanas vienotas definīcijas.
- Plašs atbalsts ES rīcībai, jo īpaši pārredzamības pasākumiem, lai nodrošinātu, ka i) tiek sniegta pietiekama informācija par politiskajām reklāmām, lai varētu sekot kampaņām visās platformās un plašsaziņas līdzekļos, un ka ii) informācija tiek saglabāta un darīta pieejama sabiedrībai.
- Atbalstīt vai nu mērķorientētu politisko reklāmu aizliegumu, vai atļaut tās tikai pēc tam, kad lietotāji ir skaidri piekrituši piedalīties.
- Ir jāatjauno līdzsvars starp (plašo) regulējumu bezsaistes reklāmām un (ierobežoto vai vispār neesošo) regulējumu tiešsaistes reklāmām.
- Dalībvalstis arī kopumā atbalsta efektīvākas uzraudzības iespējas (bezsaistē un tiešsaistē), lai novērstu nepārredzamu politisko reklāmu praksi.

C. Vēlamā risinājuma ietekme

Kādus ieguvumus nodrošinās vēlamais risinājuma variants (ja tāds ir, pretējā gadījumā – galvenie risinājuma varianti)?

Paredzams, ka vēlamajam risinājumam salīdzinājumā ar scenāriju bez izmaiņām būs šāda pozitīva ietekme:

- juridiskās noteiktības palielināšana un ar regulējuma sadrumstalotību saistīto izmaksu novēršana;
- lielākas pārredzamības nodrošināšana attiecībā uz mērķorientēšanas paņēmieni izmantošanu un līdz ar to pozitīva ietekme uz pamattiesībām;
- skaidra pamata nodrošināšana pārraudzības veikšanai un tādējādi iespēja valsts iestādēm pieprasīt informāciju, kas vajadzīga, lai pārraudzītu politiskās reklāmas un sadarbotos izmeklēšanā un izpildes nodrošināšanā;
- demokrātisko procesu pārredzamības palielināšana, kā arī aizsardzība pret manipulācijām ar mērķorientēšanas metožu palīdzību;
- lai būtu iespējams aktīvi uzraudzīt politiskās kampaņas saistībā ar ES vēlēšanām, EPP būtu arī aktīvi un laikus jāatklāj informācija un jāpastiprina Iestādes loma un resursi pārraudzības nodrošināšanai.

Cik izmaksās vēlamākais risinājuma variants (ja tāds ir, pretējā gadījumā – galvenie risinājuma varianti)?

Ekonomikas dalībniekiem — atbilstības nodrošināšanas izmaksas, lai īstenotu pārredzamības un pārraudzības pienākumus (gan vienreizējas pielāgošanās izmaksas, gan pastāvīgās atbilstības nodrošināšanas izmaksas). Tomēr pakalpojumu sniedzēju kopējām izmaksām vajadzētu būt zemākām nekā scenārijā bez izmaiņām, jo sadrumstalotības mazināšana sniedz efektivitātes ieguvumus.

Valstu iestādām un EPP iestādei — vienreizējas izmaksas saistībā ar apmācību un spēju pielāgoties un pēc iespējas labāk izmantot jaunās iespējas efektīvākam regulējumam. EPP repozitorija iepirkuma izmaksas. Tās atsver efektivitātes pieaugums, labāka piekļuve informācijai un labāka koordinācija ES līmenī.

Eiropas politiskajām partijām — noteiktas izmaksas, kas saistītas ar informācijas atklāšanu kopējā reklāmu repozitorija platformā un kuras atsver lielāka juridiskā noteiktība un zemākas ES mēroga kampaņu izmaksas.

Ietekme uz MVU un konkurētspēju
Jaunās prasības palīdzēs MVU paplašināt savas politiskās reklāmas pakalpojumus pāri robežām iekšējā tirgū. Nelielas vienreizējas izmaksas radītu informācijas sistēmu pielāgošana, lai izpildītu pasīvo pienākumu saglabāt informāciju par politiskajām reklāmām. Šīs izmaksas tiktu kompensētas ar ietaupījumiem, ko nodrošinātu visā ES saskaņotāki noteikumi.
Vai tiks būtiski ietekmēts dalībvalstu budžets un pārvaldes iestādes?
Vienreizējas izmaksas par administratīvā personāla apmācību un atkārtotas izmaksas saistībā ar pārredzamības nodrošināšanas un ar mērķorientēšanas metožu izmantošanu saistītu pienākumu ievērošanas uzraudzību. Tās būtu jāatsver efektivitātes ietaupījumiem, kas izriet no pienākumu saskaņošanas un racionalizēta un pastiprināta pārraudzības procesa. Tomēr pašreizējais izpildes līmenis ir zems.
Vai ir paredzama cita būtiska ietekme?
Lielāka politisko aktoru pārskatatbildība veicinātu atklātu un godīgu kampaņu kultūru un palīdzētu atjaunot sabiedrības uzticēšanos politiskās reklāmas izmantošanai un vispārīgāk – sabiedriskajām politiskajām debatēm un vēlēšanu procesa integritātei.
Proporcionalitāte
Ierosinātie pasākumi ir samērīgi ar noteiktajiem mērķiem (sk. augstāk ierāmējumu par subsidiaritāti).
D. Turpmākā rīcība
Kad politika tiks pārskatīta?
Piecu gadu laikā pēc paredzētās regulas stāšanās spēkā.