



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 26 ноември 2021 г.
(OR. en)

14369/21

AG 107
INST 428
PE 116
FREMP 281
DATAPROTECT 273
DISINFO 40
CONSOM 275
MI 896
COMPET 869
TELECOM 442
AUDIO 113

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	25 ноември 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2021) 730 final
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ Защита на почтеността на изборите и насърчаване на демократичното участие

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2021) 730 final.

Приложение: COM(2021) 730 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 25.11.2021 г.
COM(2021) 730 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Защита на почтеността на изборите и насърчаване на демократичното участие

1. Въведение

В една здрава и процъфтяваща демокрация гражданите могат свободно да изразяват мнението си и да се информират от прозрачни и плуралистични източници. Те участват в обществения дебат и изборите и по този начин могат ефективно да определят своето бъдеще. Тези трудно извоювани права формират основата на всяка демокрация и са в основата на Европейския съюз. Демокрацията трябва да бъде насърчавана и защитавана. Като демократичната система, така и правата на отделните гласоподаватели са изправени пред заплахи. Те могат да варират от непрозрачна намеса (местна и чуждестранна) и дезинформация до практически пречки, които например възпрепятстват гражданите на ЕС, пребиваващи в държава от ЕС, различна от тяхната държава по произход, да гласуват.

В миналото политическите кандидати провеждаха кампаниите си най-вече чрез агитация от врата на врата, срещи, както и чрез разпространение на брошури или интервюта по телевизията и радиото. Наличието на ясни правила осигуряваше отчетност и прозрачност на политическата реклама на национално равнище. Например имаше възможност да бъдат ясно определени правилата за рекламно време в радиото или за отговорността за печатните материали, както и за основните участници, по-специално политическите партии. Освен това естеството на политическия дебат и участниците беше най-вече национално.

Цифровият преход промени всичко това. Той предлага безпрецедентни средства не само за достигане до хората, включително пребиваващите в чужбина, но и за адаптиране на посланията към техните лични интереси и за застъпничество за идеи отвъд традиционните граници. Цифровите инструменти също така размиха линията между автентичната информация и политическата кампания и откриха възможността за нови натрапчиви и непрозрачни техники за таргетиране и разширяване, които влияят върху гласоподавателите по прикрит начин. Тези промени намаляват възможността до отделния човек да достигне многообразието от гледни точки, разпокъсват демократичния дебат и увеличават риска от манипулация. В провеждането на политически кампании вече играят важна роля множество нови участници — от онлайн платформи през социални медии до дружества за обработване на данни. Тези промени доведоха до редица проблеми — от злоупотребата с данни на гражданите до наличието на онлайн платформи, които не са в състояние или не желаят да прилагат политики за борба с дезинформацията. Субектите, които предлагат услуги в тази пълна с предизвикателства среда, се сблъскват с пречки, включително правна несигурност. Като се имат предвид настоящите прогнози за разрастващ се пазар за онлайн политическа реклама, с течение на времето установените проблеми само ще се изострят, ако не се обърне внимание на това положение.

Европейският съюз, заедно със своите държави членки, носи отговорността да предпазва и защитава изборителните и политическите права на своите граждани и да укрепва принципите на демократичен дебат, като осигури ясна и предвидима правна среда за тези дейности. Те заедно следва да действат по отношение на разпокъсаното и остаряло регулиране на демократичния дебат. Това е особено важно, тъй като голяма

част от дейността и много от предизвикателствата, пред които сме изправени, са все повече от трансграничен характер.

В същото време Европейският съюз полага усилия за защита на демокрацията не само в рамките на своите граници, но и в чужбина чрез външната си дейност. Тъй като натискът върху демокрацията в световен мащаб се увеличава, предложеният пакет от мерки е в синхрон с големите усилия, полагани под ръководството на Европейския съюз във външен план. Този пакет може да допринесе за действията на Европейския съюз за защита, вдъхновяване и подкрепа на демокрациите по света, които са изправени пред общи предизвикателства и имат общ интерес да работят заедно за преодоляването им.

Още през 2018 г. Комисията прие пакет относно изборите¹, включващ редица разпоредби, в които се определят мерки за обработването на лични данни при избори, за разпространението на най-добри практики за предотвратяване на дезинформацията и кибератаките и за насърчаването на онлайн прозрачността и отчетността на изборния процес на ЕС, както и за засилването на сътрудничеството². Актуализирани бяха и правилата за европейските политически партии и фондации.

Оттогава насам опитът от изборите за Европейски парламент през 2019 г. и националните избори в държавите членки показва, че начинът, по който политическите участници се свързват с избирателите си, е претърпял по-нататъшни значителни промени. Политическият дебат премина в още по-голяма степен онлайн и в социалните медии. Интернет платформите играят решаваща роля за начина, по който гражданите формират, изразяват и обсъждат мненията си³. Промените, наложени от пандемията от COVID-19, също засилиха тези тенденции с увеличеното използване на онлайн услугите. Тези промени създават нови възможности за процъфтяване на демократичния дебат, но и нови заплахи за демократичната система⁴ и вътрешния пазар, които са и от хибридно естество.

Макар и мерките, предложени през 2018 г., все още да са актуални, са необходими допълнителни реформи. Някои от тези мерки бяха само препоръки и не се прилагат последователно⁵. Данните показват, че съществуващите правила могат да се заобиколят.

По време на изборите за Европейски парламент през 2019 г. европейските политически партии срещнаха трудности при опитите си да провеждат трансгранични кампании и

¹ Съобщение относно „Гарантиране на свободни и честни европейски избори: Принос на Европейската комисия към срещата на лидерите в Залцбург на 19—20 септември 2018 г.“ (COM(2018) 637).

² В резултат на това Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите беше създадена като форум, в рамките на който администрациите на държавите членки, отговарящи за изборите, могат да споделят опит как да се гарантира, че изборите в техните държави са свободни от намеса.

³ Например последните статистически данни за източниците на новини в европейските държави през 2020 г. показват, че телевизионните и онлайн източниците (включително социалните медии) са били най-популярните източници на новини във всички изследвани държави <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>

⁴ Например по време на пандемията от COVID-19 се разпространи огромна вълна от дезинформация онлайн — вж. съобщението относно борбата с дезинформацията за COVID-19.

⁵ Вж. доклада на Комисията от 19 юни 2020 г. относно изборите за Европейски парламент през 2019 г. (COM(2020) 252 final).

Европейският парламент призова за реформа⁶. Бързото преминаване на политическия дебат към онлайн средата стимулира и растеж на пазара за онлайн политическа реклама, за която европейските политически участници в Европа похарчиха 23 милиона евро във връзка с изборите за Европейски парламент през 2019 г.⁷ Гражданите на ЕС се сблъскаха също така с пречки при упражняването на правото си да гласуват в други държави членки както на изборите за Европейски парламент, така и на общинските избори.

Предвид протичащия сега цифров преход гражданите, включително младите поколения, трябва да са в състояние да разграничават истината от неистината и да могат да участват в открити дебати, без дезинформация, неправомерна намеса, сплашване и манипулации. Гражданите трябва да са наясно, че получават политическо съдържание, както и от кого го получават. Следва да има значима прозрачност, която да дава възможност за обществен контрол и отчетност на съответните участници и да отразява приобщаващия характер и многообразието на нашите общества.

Тези предизвикателства изискват нови усилия за укрепване на доверието в нашите демократични системи. Защитата на свободните и честни избори е политически приоритет на настоящата Комисия. В Плана за действие за европейската демокрация са определени стъпките, които Комисията планира да предприеме за укрепване на демокрацията⁸, като използва за основа опита от изборите за Европейски парламент през 2019 г. и работата на Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите („Мрежата на ЕС за изборите“)⁹, както и Доклада за гражданството на ЕС за 2020 г.¹⁰

Настоящият пакет включва предложение за регламент относно прозрачността на политическата реклама, две предложения за преработване на директивите относно изборителните права, предложение за преработване на Регламента относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации и в него се обявява съвместен механизъм за устойчиви изборни процеси.

⁶ Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2021 г. относно прилагането на Регламента относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (2021/2018(INI))

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_BG.pdf

⁷ Данните варират в зависимост от източниците. Ad Transparency Report (Доклад за прозрачността на рекламите) (17 май 2019 г.). <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Плана за действие за европейската демокрация (COM(2020) 790 final).

⁹ Европейската мрежа за сътрудничество в областта на изборите обединява представители на органите на държавите членки с компетентност по изборните въпроси и позволява конкретен и практически обмен по редица теми, свързани с гарантирането на свободни и честни избори, включително защита на данните, киберсигурност, прозрачност и повишаване на осведомеността. За повече информация вж.: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

¹⁰ Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Доклад за гражданството на ЕС за 2020 г. Оправомощаване на гражданите и защита на техните права (COM(2020) 730 final).

2. Прозрачност и таргетиране на политическата реклама

Политическата реклама е специфичен вид реклама. Тя се състои от послания, популяризирани от, за или от името на политически участници, или от послания, които може да окажат влияние върху резултата от избори или референдум, законодателен или регулаторен процес или поведението при гласуване¹¹. Един от най-съществените принципи на демокрацията е, че тази реклама следва да бъде прозрачна, т.е. гражданите следва да знаят кой стои зад съответната политическа реклама и защо тя е насочена към тях. Подобна прозрачна политическа реклама улеснява откриването на евентуални намеси или манипулации в политическия процес.

Прозрачността на политическата реклама традиционно се регулира на равнището на държавите членки, за да се гарантират честни и свободни демократични процеси и да се предотврати намеса. С националните разпоредби се налагат задължения доставчиците на услуги за политическа реклама да гарантират, наред с другото, отчетността и цялостната организация на честен и открит политически процес. Тези национални правила преследват законен обществен интерес, който ЕС изцяло споделя. Националните правила за прозрачност, които се прилагат за доставчиците на услуги, обаче се различават в отделните държави членки, както и в различните медии, като са съсредоточени най-вече върху традиционните медии. Правната разпокъсаност и трудностите при трансграничното прилагане на националните правила за прозрачност вероятно ще се увеличат в бъдеще.

Традиционните правила често не са адаптирани към развитието на технологиите и промените в провеждането на предизборни кампании и в някои случаи могат да бъдат заобиколени поради обстоятелството, че за онлайн средата няма граници, както и в резултат на регулаторни пропуски. Нарасналото използване на цифрови реклами в политическите кампании и трансграничното измерение на ключови политически предизвикателства — от изменението на климата и миграцията до справянето с пандемията от COVID-19 — изостриха още повече свързаните с това проблеми. Ясно е, че мащабите и сложността на пазара на политически реклами, чиято стойност в ЕС се оценява на над 100 милиона евро за 2019 г., се увеличават както в рамките на ЕС, така и извън него. Разнородното регулиране в държавите членки и за различните видове медии (например различни правила за телевизията и радиото) има отражение върху дружествата, които работят в трансгранични условия или предлагат рекламни кампании чрез множество медии и които трябва да спазват множество и често неясни изисквания за прозрачност, водещи до правна несигурност и свързани с това разходи за привеждане в съответствие.

Необходимо е ново законодателство на ЕС, за да се гарантират прозрачност и отчетност, както и ефективно спазване на съответните основни права и принципи за защита на данните, като например ограничаване в рамките на целта и свеждане на данните до минимум.

¹¹ Посланията от официални източници относно организацията и условията за участие в изборите или насърчаването на участието в изборите не се считат за политическа реклама.

На първо място, с предложените правила ще се постигне баланс по отношение на законната необходимост от гарантиране на прозрачност на услугите за политическа реклама, които се предоставят срещу възнаграждение, с цел защита и развитие на вътрешния пазар на ЕС в съответствие с основните права, пропорционалността и субсидиарността. Тяхната цел ще бъде да се отговори на опасенията, свързани с укриването и невярното представяне на ключова информация, като например произхода, намерението, източниците и финансирането на политическите послания, както и оповестяването на политическия характер на посланието, която е необходима за вземането на информирани политически решения¹². Новите правила ще гарантират, че гражданите ще бъдат в състояние ясно да идентифицират политическата реклама. Те ще виждат името на спонсора на видно място и освен това ще могат да извличат от обявление за прозрачност сумите, похарчени за политическата реклама, източниците на използваните средства и връзката между рекламата и съответните избори или референдуми¹³. Регламентът също така обхваща динамичния процес на цифровата политическа реклама, тъй като във веригата на създаване на съответната реклама тези процеси може да бъдат управлявани от един или повече доставчици на услуги.

На второ място, в предложения регламент ще бъдат разгледани рисковете, произтичащи от използването на определени техники за таргетиране, разширяване и оптимизация, за да се запази демократичният процес, като същевременно се гарантира високо равнище на защита на данните. Освен това регламентът ще гарантира, че хармонизираният пазар за политическа реклама няма да бъде отново разпокъсан чрез евентуални бъдещи правила. В Плана за действие за европейската демокрация Комисията представи първата си оценка на предизвикателствата във връзка с политическата реклама и въпросите, свързани с използваните нови техники за таргетиране на рекламите въз основа на личните данни на ползвателите. Такива техники за таргетиране, разширяване и оптимизация, използвани в политическата реклама, дават възможност политическите реклами да бъдат адаптирани към специфичните профили на дадено лице или група, често без тяхно знание, като се разчита например на поведенческо профилиране въз основа на данните. Независимо дали данните са получени правилно или не, с тези техники може да се злоупотреби, за да се използват уязвимите места на гражданите.

Освен това гражданите на ЕС имат право да получават обективна, открита и плуралистична информация, което от своя страна е една от предпоставките за процъфтяваща демокрация. Използването на техники за таргетиране, разширяване и оптимизация може да окаже въздействие върху това, тъй като тези техники могат да се използват за насочване на хората към определено съдържание и да затруднят или да

¹² Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Доклад за гражданството на ЕС за 2020 г. Оправомощаване на гражданите и защита на техните права (COM(2020) 730 final).

¹³ Предлаганите мерки помагат на държавите членки като страни по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания да изпълняват задължението си да гарантират на хората с увреждания политически права и възможността да ги упражняват наравно с останалите.

направят по-безинтересно за тях получаването или търсенето на посланията, които в условията на демокрация имат право да чуят и коментират. Това противоречи на принципите на открития демократичен дебат, в който човек се сблъсква с многообразие от идеи („на агората“). То също така ограничава способността на политическите участници да реагират на посланията, включително на обвиненията, като част от този дебат.

Поради тази причина предложеният регламент няма да позволява използването на такива техники за таргетиране и разширяване, ако към тях не се прилагат подходящи изисквания за прозрачност. Той също така ще ограничи и регулира използването на определени видове чувствителни лични данни, включително когато обработването включва групиране на хора според защитени категории интереси, като например религия или сексуална ориентация, или според предполагаеми интереси. Освен това той ще даде повече права на физическите лица да определят дали и как към тях да бъде насочвана политическа реклама и да решават дали я искат или не. Физическите лица ще могат също така да получават съдържателна информация за причината да се използва дадена техника за таргетиране и за нейния вид, за кого е била предназначена тя и с каква цел (например защото съответните лица пребивават на определено място и наближават местни избори), за източниците на използваните данни, както и за числеността на целевата аудитория. Освен това ще бъде възможно да се получи достъп до описание на предприетите стъпки за привеждане в съответствие с изискванията на предложението по отношение на таргетирането.

Предложеният регламент надгражда и допълва съответното законодателство на ЕС, включително Общия регламент относно защитата на данните („ОРЗД“) и предложения Законодателен акт за цифровите услуги, който, след като бъде приет, ще определи всеобхватни правила за прозрачност, отчетност и проектиране на системите във връзка с рекламите на онлайн платформите, също така по отношение на политическата реклама. Актуализираната версия на основания на саморегулиране Кодекс за поведение във връзка с дезинформацията въз основа на наскоро публикуваните насоки на Комисията¹⁴ също ще допълни предложения регламент.

Тъй като европейските политически партии спонсорират трансгранични комуникационни кампании, за провеждането на тези кампании следва да се прилага висок стандарт на прозрачност, за да се насърчи отчетността. Поради това чрез изменение (посредством другата инициатива, описана в точка 4 по-долу) на Регламента относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации ще бъдат установени специфични изисквания за прозрачност и за европейските политически партии, които използват политическа реклама.

¹⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, Насоки за укрепване на Кодекса за поведение във връзка с дезинформацията (COM(2021) 262 final).

Ще бъде създадено специално хранилище на данни за политическата реклама, използвана от европейските политически партии, чрез което на гражданите да се предоставя информация за тези реклами, за похарчените за тях средства, както и за целевата демографска група на дадена реклама. Европейските политически партии също така ще осигурят прозрачност на своите практики и политики за политическата реклама директно на своите уебсайтове. В предложения регламент относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации също така ще бъде уредено използването на техниките за таргетиране от европейските политически партии.

Като се има предвид, че установяването на правила за националните политически партии представлява национална компетентност, държавите членки се приканват да гарантират, че стандартите за прозрачност, приложими за европейските политически партии, се прилагат и за националните политически партии и че те спазват високи изисквания за прозрачност при използването на политическа реклама в съответствие с правилата, приложими за европейските политически партии. Отразяването на изискванията на ЕС за прозрачност би спомогнало значително за решаването на установените проблеми.

Благодарение на специфичните и целенасочени разпоредби, предложени в инициативите в настоящия пакет, доставчиците на услуги за политическа реклама на вътрешния пазар ще могат да упражняват дейността си в подходяща, хармонизирана, по-ясна и по-предвидима правна среда. Същевременно гражданите на ЕС ще могат да получават прозрачна политическа информация, така че ще бъдат в по-добра позиция да разбират залога и нюансите на политическия дискурс. Когато бъде приет, предложеният регламент относно прозрачността и таргетирането на политическата реклама ще допринесе за развитието на вътрешния пазар на услуги и ще позволи на гражданите на ЕС да се възползват от висок стандарт на прозрачност по отношение на политическата реклама в съответствие с ценностите на Съюза.

Комисията ще извърши оценка на прилагането на новите изисквания относно прозрачността на политическата реклама след изборите за Европейски парламент през 2024 г.

3. Избирателни права на мобилните граждани на ЕС

13,5 милиона граждани на ЕС пребивават в държава членка¹⁵, различна от тази на техния произход — мобилни граждани на ЕС. Тези граждани имат право да гласуват и да се кандидатира на избори за Европейски парламент и общински избори в

¹⁵ По данни на Евростат, към 1 януари 2020 г. от правото си да пребивават в друга държава от ЕС са се ползвали 13,5 милиона граждани на ЕС. Вж. статистическите данни за миграцията и мигрантите.

държавата членка по пребиваване. И все пак тяхната изборителна активност често е по-ниска от тази на гражданите, които са граждани на приемащата държава членка¹⁶.

Това се дължи отчасти на сложните процедури за регистрация в тяхната държава членка по пребиваване. Мобилните граждани на ЕС невинаги получават ясна информация за въпросните избори или пък може да получават информацията на език, който не владеят. Съществуват и случаи, в които граждани на ЕС, които се регистрират за избори за Европейски парламент или общински избори в една държава членка, рискуват да бъдат заличени от списъците за гласуване в своята държава членка по произход. Всичко това затруднява упражняването на правото на глас от мобилните граждани на ЕС и по този начин подкопава техните демократични права.

Освен това в някои случаи граждани на ЕС са имали възможността да гласуват два пъти на едни и същи избори за Европейски парламент — веднъж в своята държава членка по пребиваване и още веднъж в своята държава членка по произход („многократно гласуване“), което е незаконно¹⁷.

За да се отговори на тези опасения, Комисията предлага да се актуализира съответната действаща правна рамка¹⁸. Като част от законодателните мерки Комисията предлага на мобилните граждани на ЕС да се предоставя специална информация относно техните изборителни права, включително относно забраната за многократно гласуване и последиците от това. Това следва да включва предоставянето на информация и използването на средства за комуникация, адаптирани към специфичните групи гласоподаватели, като например младите гласоподаватели. За да се намали допълнително възможността за многократно гласуване на едни и същи избори, Комисията предлага да се определи общ набор от данни, които да се събират и обменят между администрациите на държавите членки. В същото време Комисията предлага да се забрани заличаването на мобилните граждани на ЕС от списъците за други избори в тяхната държава членка по произход единствено въз основа на този обмен.

Комисията също така предлага да се въведат стандартизирани образци, достъпни на всички езици на ЕС, за регистрация като гласоподавател или кандидат, така че

¹⁶ Вж. доклада на Комисията от 19 юни 2020 г. относно изборите за Европейски парламент през 2019 г. (COM(2020) 252 final) и доклада на Комисията от 25 януари 2018 г. относно прилагането на Директива 94/80/ЕО за упражняване на правото на гражданите да избират и да бъдат избирани в общински избори (COM(2018) 044 final).

¹⁷ Преди последните избори за Европейски парламент държавите членки обмениха данни за около 1,3 милиона гласоподаватели и 114 кандидати за членове на ЕП. Този обмен доведе до установяването на над 213 000 многократни регистрации на граждани.

¹⁸ Въпреки че компетентността за организирането на избори на тяхната съответна територия (включително за общински избори) принадлежи на държавите членки, правната рамка за упражняването на изборителните права от мобилните граждани на ЕС включва взаимодействие между правилата на ЕС и националните правила. Този въпрос е разгледан в Директива 93/109/ЕО на Съвета от 6 декември 1993 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в избори за Европейски парламент от граждани на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, и Директива 94/80/ЕО на Съвета от 19 декември 1994 г. за определяне на условията и реда за упражняване на правото да избират и да бъдат избирани в общински избори от гражданите на Съюза, пребиваващи в държава членка, на която не са граждани, наричани „Директивите за изборите“.

мобилните граждани на ЕС да могат лесно да се регистрират в своята държава членка по пребиваване. От държавите членки ще се изисква да предоставят на мобилните граждани на ЕС информация на ясен и прост език, поне на официалния език или езици на приемащата държава членка и на друг официален език на Съюза, който в голяма степен се разбира от възможно най-широк кръг граждани на Европейския съюз, пребиваващи на нейна територия. Тези предлагани законодателни мерки ще подобрят събирането на данни за общинските избори и изборите за Европейски парламент.

Комисията също така ще създаде звено за контакт относно изборителните права¹⁹ на равнище Комисия с цел по-нататъшно свързване и укрепване на центъра за контакт Europe Direct²⁰ и „Вашата Европа — Съвети“²¹. Това също така ще помогне на гражданите на ЕС и на местните органи да намерят решения на съответните въпроси през периода, в който гражданите на ЕС могат да се регистрират за изборите за Европейски парламент, като се осигурят по-лесен достъп до информация, по-качествена услуга и по-бърз отговор на запитванията на мобилните граждани на ЕС.

Действащите правни разпоредби позволяват на държавите членки да запазят кандидатстването за някои длъжности в общински избори, като например длъжността на избран ръководител, представител или член на ръководния колективен орган на изпълнителната власт на основна единица на местно управление, само за собствените си граждани. Няколко държави членки са използвали тази разпоредба, като по този начин са ограничили възможностите на мобилните граждани на ЕС да участват в политическия живот на мястото, където живеят. Изменените правила ще изискват от държавите членки да докладват редовно за прилагането на тези мерки, за да може да се направи оценка на необходимостта от тяхното запазване. Комисията ще продължи да насърчава обмена на най-добри практики по този въпрос в рамките на Мрежата на ЕС за изборите, за да насърчи държавите членки да обмислят дали може да бъде предоставен равен достъп до тези функции за общинските избори.

Освен това в рамките на програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ ще бъде предоставено целево финансиране за насърчаване на иновативни демократични инициативи в подкрепа на демократичното участие на мобилните граждани на ЕС, по-специално в контекста на изборите за Европейски парламент през май 2024 г.

4. По-ясни правила за финансирането на европейските политически партии и фондации

В съответствие с член 10, параграф 4 от ДЕС европейските политически партии допринасят за формирането на европейско политическо съзнание и за изразяването на волята на гражданите на Съюза. Европейските политически фондации подкрепят и

¹⁹ В Доклада за гражданството за 2020 г. се посочва възможността за създаване на специален „споделен ресурс“ в подкрепа на гражданите на ЕС при упражняване на техните изборителни права. Въпросното звено за контакт ще бъде създадено като част от този ангажимент.

²⁰ https://europa.eu/european-union/contact_bg

²¹ https://europa.eu/youreurope/advice/index_bg.htm

допълват целите на европейската политическа партия, с която са свързани, наред с другото, като допринасят за дебата и развиват дейности по проблемите на европейската обществена политика, както и като стимулират сътрудничеството за насърчаване на демокрацията.

Регламентът относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации е скорошен законодателен акт, който беше приложен едва на изборите за Европейски парламент през 2019 г. Въпреки това в доклада по собствена инициатива на Европейския парламент относно прилагането на Регламент № 1141/2014²² бяха установени редица пропуски в действащата регулаторна рамка, които възпрепятстват европейските политически партии и фондации да изпълняват своята мисия да спомогнат за създаването на европейско политическо пространство. В доклада за оценка²³ на Комисията бяха направени сходни констатации. Освен това от влизането му в сила насам регламентът е изменян два пъти и няколко позовавания и разпоредби вече не са актуални.

Поради това Комисията представя предложение за преработване на посочения регламент. Целта на предлаганите съществени промени е да бъдат въведени стабилни правила за прозрачност — относно политическата реклама и относно източниците на финансиране, по-специално във връзка с даренията — и по-силно позоваване на ценностите по член 2 от ДЕС. Предложението на Комисията също така ще се изясни, че нищо не трябва да възпрепятства европейските политически партии да провеждат трансгранични кампании в рамките на ЕС, което е от основно значение за тяхната роля и ще улесни взаимодействието с членуващите в тях национални партии. Това ще насърчи по-балансирано представителство в политическите партии, което ще допринесе за общата цел на политиката за по-голямо приобщаване и многообразие в демократичния дебат. И накрая, това ще повиши финансовата жизнеспособност на европейските политически партии чрез ограничаване на изискването за съфинансиране, по-специално през годината на изборите за Европейски парламент, и ще намали прекомерната административна тежест.

5. Сътрудничество в областта на устойчивите изборни процеси

Сътрудничеството между държавите членки с цел гарантиране на устойчиви изборни процеси и взаимна подкрепа за справяне със заплахите е от съществено значение. Както беше обявено в Плана за действие за европейската демокрация и в Доклада за гражданството на ЕС за 2020 г., Комисията продължава да използва Мрежата на ЕС за изборите, за да изпълни редица свои ангажименти, включително:

²² Резолюция на Европейския парламент от 11 ноември 2021 г. относно прилагането на Регламент (относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (2021/2018(INI)), достъпна на https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_BG.html

²³ Доклад за оценка съгласно член 38 от Регламент № 1141/2014 относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации (COM(2021) 717 final).

- непрекъснато улесняване и подобряване на способността на всички граждани на ЕС да упражняват правото си на глас, включително чрез подпомагане на обмена на най-добри практики и взаимопомощ за гарантиране на свободни и честни избори и създаване на съвместен механизъм за устойчиви изборни процеси;
- създаване на общи референтни документи с добри практики за конкретните етапи на изборния цикъл;
- създаване на общи референтни документи за събирането на данни относно участието на мобилните граждани на ЕС в общинските избори и изборите за Европейски парламент;
- подкрепа за сътрудничеството между мрежите на ЕС и международните организации с цел изграждане на капацитет и обмен на най-добри практики за противодействие на заплахите за изборите и насърчаване на високи международни стандарти при използването на нови технологии.

Въз основа на това сътрудничество Комисията ще предложи на държавите членки „съвместен механизъм за устойчиви изборни процеси“, считано от 2022 г. Той ще бъде организиран и координиран чрез Мрежата на ЕС за изборите в тясно сътрудничество с групата за сътрудничество за мрежова и информационна сигурност (МИС) и системата на ЕС за бързо предупреждение. Основният оперативен акцент на механизма ще бъде да подпомага разполагането на съвместни екипи от експерти и обмена на експерти с цел изграждане на устойчиви изборни процеси, по-специално в областта на онлайн криминалистиката, дезинформацията и киберсигурността на изборите. Постепенно могат да се предвидят допълнителни видове действия, като например общи обучения и общо разработване на ИТ системи.

Обменът може да се осъществява в целия ЕС и ще включва предоставянето на подкрепа на място от експерти от една държава членка в друга държава членка. При необходимост би могло да се обмисли и участието на експерти от частния сектор, международни организации, гражданското общество, академичните среди или трети държави.

Въпреки че създаването, задачите и разполагането на обмена на експерти ще бъдат задействани по искане на държавите членки, Комисията ще подкрепя активно държавите членки чрез структурирани дейности по планиране в рамките на Мрежата на ЕС за изборите. Целта ще бъде да се определят предстоящите избори и планираните процедурни промени, да се разгледат потенциалните изисквания и възможности за сътрудничество и обединяване на ресурси и да се определят потенциалните ресурси за включване в рамките на механизма.

Работното направление, съсредоточено върху киберсигурността на изборната технология под егидата на групата за сътрудничество, създадена с директивата за МИС²⁴, ще продължи работата си в тясно сътрудничество с Мрежата на ЕС за изборите с цел споделяне на опит и предоставяне на насоки, както и преглед на инструментите,

²⁴ Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза
ОВ L 194, 19.7.2016 г., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:32016L1148>

техниките и протоколите за откриване, предотвратяване и смекчаване на свързаните с киберсигурността заплахи за изборните процеси.

През втората половина на 2023 г. Комисията ще организира и проява на високо равнище за изборите, на която ще бъдат събрани различни органи, свързани с изборите, за да се преодолеят предизвикателствата, разгледани в настоящия пакет.

Комисията също така ще извърши оценка дали може да се обмисли законодателно предложение за защита на изборната инфраструктура като критична инфраструктура.

6. Заключение

Изпълнението на мерките, предложени в настоящия пакет, ще осигури на Европейския съюз по-силна законодателна рамка за справяне с предизвикателствата, пред които са изправени нашите демокрации и избори, при пълно зачитане на общите ни принципи и ценности. Тя ще даде възможност на гласоподавателите да упражняват по-добре демократичните си права, включително да разполагат с плуралистичен и прозрачен източник на информация, на европейските партии да взаимодействат по-ефективно и отговорно с обществеността, а на държавите членки и на Европейския съюз като цяло — да поддържат демократичен изборен процес без намеса и манипулации.

По-интегрираният вътрешен пазар на услуги за политическа реклама трябва да бъде съгласуван с пълноценното упражняване на демократичните права на гражданите. Всъщност създаването на добре функциониращ вътрешен пазар върви ръка за ръка с преследването на ценностите, които са общи за Съюза и неговите държави членки. Развитието на вътрешния пазар на ЕС на услуги за политическа реклама и защитата на ценностите на Съюза са двете страни на една и съща монета. Успехът на това зависи не само от законодателството, но и от неговото прилагане, което ще позволи на гражданите действително да се възползват в най-голяма степен от целта и духа на предложените мерки. Това се отнася за всички елементи на настоящия пакет.

Комисията силно се надява Европейският парламент и Съветът, както и широкият кръг публични и частни национални участници извън държавните органи, да продължат да бъдат все така ангажирани, за да се гарантира, че наборът от мерки, представен в настоящото съобщение, ще бъде приет и приложен навреме за изборите за Европейски парламент през 2024 г.

.....