

Bruxelles, den 26. november 2021
(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

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	25. november 2021
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2021) 730 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET om beskyttelse af valgintegritet og fremme af demokratisk deltagelse

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2021) 730 final.

Bilag: COM(2021) 730 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.11.2021
COM(2021) 730 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om beskyttelse af valgintegritet og fremme af demokratisk deltagelse

1. Indledning

I et sundt og velfungerende demokrati kan borgerne frit give udtryk for deres synspunkter og orientere sig selv på baggrund af gennemsigtige og pluralistiske kilder. De deltager i den offentlige debat og valg og kan således effektivt afgøre deres egen fremtid. Disse hårde tilkæmpede rettigheder udgør fundamentet for ethvert demokrati og er kernen i Den Europæiske Union. Demokratiet skal plejes og beskyttes. Både det demokratiske system og de enkelte vælgers rettigheder står over for trusler. Disse kan spænde over alt fra uigennemsigtig indblanding (indenlandsk og udenlandsk) og desinformation til praktiske hindringer, der f.eks. forhindrer EU-borgere, der bor i et andet EU-land end deres oprindelsesland, i at stemme.

Tidligere har politiske kandidater primært ført valgkamp ved at gå fra dør til dør og afholde møder samt ved at dele foldere ud eller ved at give tv- og radiointerviews. Klare regler sikrede ansvarlighed og gennemsigtighed i politisk reklame på nationalt plan. For eksempel kunne reglerne om radiosendetid eller ansvaret for det trykte materiale samt de vigtigste aktører, navnlig de politiske partier, let identificeres. Derudover var den politiske debat og aktørerne grundlæggende af national karakter.

Den digitale omstilling har ændret dette landskab. Den har ikke kun givet hidtil usete midler til at nå ud til folk, herunder dem der bor i udlandet, men også til at skræddersy budskabet til deres personlige interesser og til at forfægte idéer ud over de traditionelle grænser. De digitale værktøjer har også udvisket grænsen mellem ægte information og politiske kampagner, og de har åbnet døren for nye indgribende og uigennemsigtige målretnings- og forstærkningsteknikker, der påvirker vælgerne på en skjult måde. Denne udvikling mindsker den enkeltes eksponering for en mangfoldighed af synspunkter, fragmenterer den demokratiske debat og øger risikoen for manipulation. En række nye aktører lige fra onlineplatforme og sociale medier til databehandlingsvirksomheder spiller nu en vigtig rolle i politiske kampagner. Denne udvikling har givet anledning til en række af problemer, fra misbrug af borgernes data til onlineplatforme, der ikke er i stand til eller ikke er villige til at håndhæve politikker til bekæmpelse af desinformation. De, der tilbyder tjenester i dette udfordrende miljø, støder på hindringer, herunder retsikkerhed. I betragtning af de aktuelle prognoser for et voksende marked for politisk reklame vil de konstaterede problemer kun blive forværret med tiden, hvis situationen ikke håndteres.

Den Europæiske Union har sammen med medlemsstaterne et ansvar for at beskytte og forsvare deres borgers valgret og politiske rettigheder og styrke principperne for demokratisk debat ved at skabe klare og forudsigelige retlige rammer for disse aktiviteter. De bør tage fat på den fragmenterede og forældede styring af den demokratiske debat. Dette er særlig vigtigt, da mange af de aktiviteter og udfordringer, det drejer sig om, i stigende grad er af grænseoverskridende karakter.

Samtidig beskæftiger Den Europæiske Union sig ikke kun med at beskytte demokratiet inden for sine egne grænser, men også gennem sin optræden udadtil. Med det stigende pres på demokratiet på globalt plan støtter og underbygger den foreslåede pakke af foranstaltninger Den Europæiske Unions stærke indsats udadtil. Den kan bidrage til Den Europæiske Unions

indsats for at beskytte, inspirere og støtte demokratier rundt om i verden, som står over for fælles udfordringer, og som har en fælles interesse i at arbejde sammen om at håndtere dem.

Allerede i 2018 vedtog Kommissionen en valgpakke¹, herunder en række bestemmelser om foranstaltninger til at håndtere behandlingen af personoplysninger i forbindelse med valg, til at udbrede bedste praksis for forebygge desinformation og cyberangreb og til at fremme onlinegennemsigtighed og -ansvarlighed i den europæiske valgproces samt til at styrke samarbejdet². Reglerne for europæiske politiske partier og fonde blev også ajourført.

Siden da har erfaringerne fra valget til Europa-Parlamentet i 2019 og nationale valg i medlemsstaterne vist, at måden, de politiske aktører har kontakt til deres vælgere på, har været igennem en større udvikling. Den politiske debat foregår i stadigt stigende grad online og på de sociale medier. Internetplatforme spiller en afgørende rolle for den måde borgerne danner og diskuterer deres meninger på³. De tilpasninger, covid-19-pandemien har krævet, har også forstærket disse tendenser med den øgede brug af onlinetjenester. Disse forandringer give nye muligheder for en blomstrende debat, men bringer også nye trusler mod det demokratiske system⁴ og det indre marked med sig, også af hybridkarakter.

Selv om de foranstaltninger, der blev foreslået i 2018, stadig er relevante, er der behov for yderligere reformer. Nogle af disse foranstaltninger var kun anbefalinger og er ikke blevet gennemført konsekvent⁵. Der er dokumentation for, at de nuværende regler kan omgås.

Under valget til Europa-Parlamentet i 2019 stødte de europæiske politiske partier på vanskeligheder, når de forsøgte at føre valgkamp på tværs af grænserne, og Europa-Parlamentet har opfordret til reformer⁶. Den politiske debats hurtige udvikling mod onlinemiljøet har også stimuleret væksten på markedet for politisk reklame online, som europæiske politiske aktører i Europa brugte 23 mio. EUR på i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet i 2019⁷. EU-borgere har også haft problemer med at udøve deres stemmeret i andre medlemsstater, både i valg til Europa-Parlamentet og kommunalvalg.

Med den digitale omstilling, der er i gang, skal borgerne, herunder de yngre generationer, være i stand til at skelne mellem fakta og fiktion og kunne deltage i åbne debatter uden

¹ Meddelelse om sikring af frie og retfærdige valg til Europa-Parlamentet Et bidrag fra Europa-Kommissionen til mødet mellem lederne i Salzburg den 19.—20. september 2018, COM(2018) 637 final.

² Som følge heraf blev det europæiske valgsamarbejdsnetværk oprettet som et forum, hvor medlemsstaternes forvaltninger, der er ansvarlige for valg, kan udveksle erfaringer om, hvordan det sikres, at valg er frie for indblanding i deres lande.

³ For eksempel viser nylig statistik om nyhedskilder i europæiske lande i 2020, at tv- og onlinekilder (herunder sociale medier) var de mest populære nyhedskilder i alle de undersøgte lande <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ For eksempel spredte en bølge af desinformation sig under covid-19-pandemien — se meddelelsen om håndteringen af covid-19-desinformation.

⁵ Se Kommissionens rapport af 19. juni 2020 om valget til Europa-Parlamentet i 2019, COM (2020) 252 final.

⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 11. november 2021 om anvendelsen af forordning (EU, Euratom) nr. 1141/2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde (2021/2018(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_DA.pdf.

⁷ Tallene varierer alt efter kilderne. Ad Transparency Report (rapport om politisk reklame) (17. maj 2019). <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

desinformation, ulovlig indblanding, truende adfærd eller manipulation. Det skal være tydeligt for borgerne, at de modtager politisk indhold og fra hvem. Der bør være meningsfuld gennemsigtighed for at give mulighed for offentlig kontrol af og ansvarlighed hos de relevante aktører samt afspejling af inklusionen og mangfoldigheden i vores samfund.

Disse udfordringer kræver en ny indsats for at styrke tilliden til vores demokratiske systemer. Beskyttelse af frie og retfærdige valg er en politisk prioritet for denne Kommission. Med handlingsplanen for europæisk demokrati fremlægger Kommissionen de skridt, den agter at tage mod at styrke demokratiet⁸ på baggrund af erfaringerne fra valget til Europa-Parlamentet i 2019 og med udgangspunkt i arbejdet i det europæiske valgsamarbejdsnetværk ("EU-valgnetværket")⁹ samt rapporten om unionsborgerskab 2020¹⁰.

Den foreliggende pakke omfatter et forslag til forordning om gennemsigtighed i forbindelse med politisk reklame, to forslag til omarbejdning af direktiverne om valgrettigheder, et forslag om omarbejdning af forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde og en erklæring om en fælles mekanisme for robuste valgprocesser.

2. Gennemsigtighed og målretning af politisk reklame

Politisk reklame er en særlig form for reklame. Den består af budskaber, der støttes af, for eller på vegne af politiske aktører eller budskaber, der kan påvirke udfaldet af et valg eller en folkeafstemning, en lovgivnings- eller reguleringsproces eller stemmeadfærd¹¹. Et af demokratiets vigtigste principper er, at en sådan reklame bør være gennemsigtig, dvs. at borgerne bør vide, hvem der står bag en politisk reklame, og hvorfor den blev rettet til dem. En sådan gennemsigtig politisk reklame gør det lettere at opdage eventuel indblanding i eller manipulation af den politiske proces.

Gennemsigtighed i politisk reklame er traditionelt blevet reguleret på medlemsstatsplan for at sikre en retfærdig og fri demokratisk proces og forhindre indblanding. National lovgivning pålægger blandt andet udbydere af politiske reklametjenester at sikre ansvarlighed for og den overordnede tilrettelæggelse af en retfærdig og åben politisk proces. Disse nationale regler forfølger en legitim offentlig interesse, som EU fuldt ud deler. Nationale gennemsigtighedsregler for tjenesteudbydere varierer imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat og på tværs af de forskellige medier og fokuserer primært på traditionelle

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om handlingsplanen for europæisk demokrati (COM(2020) 790 final).

⁹ Det europæiske valgsamarbejdsnetværk samler repræsentanter for medlemsstaternes myndigheder med kompetence i valgspørgsmål og giver mulighed for konkrete og praktiske udvekslinger om en række emner, der er relevante for at sikre frie og retfærdige valg, herunder databeskyttelse, cybersikkerhed, gennemsigtighed og bevidstgørelse. Yderligere oplysninger findes på adressen: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

¹⁰ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Rapport om unionsborgerskab 2020 Styrkelse af borgerne og beskyttelse af deres rettigheder (COM(2020) 730 final).

¹¹ Budskaber fra officielle kilder om tilrettelæggelse af og betingelser for at deltage i valg eller om fremme af valgdeltagelsen anses ikke som politisk reklame.

medier. Den retlige fragmentering og vanskelighederne ved grænseoverskridende håndhævelse af nationale gennemsigtighedsregler vil sandsynligvis stige i fremtiden.

Traditionelle regler er ofte ikke tilpasset udviklingen inden for teknologi og valgkampagner og kan i nogle tilfælde omgås på grund af onlinemiljøets grænseløse karakter samt på grund af huller i lovgivningen. Den øgede brug af digital reklame i politiske kampagner og den grænseoverskridende dimension af centrale politiske udfordringer — fra klimaændringer og migration til håndteringen af covid-19-pandemien — har gjort de dermed forbundne problemer endnu mere akutte. Det er tydeligt, at det politiske reklamemarkeds størrelse og kompleksitet, med en anslået værdi i EU på over 100 mio. EUR i 2019, er stigende både i og uden for EU. Uensartet lovgivning på tværs af medlemsstaterne og på tværs af de forskellige former for medier (for eksempel for tv og radio) påvirker de virksomheder, som opererer i en grænseoverskridende sammenhæng, eller som tilbyder reklamekampagner ved brug af flere medier, som bliver nødt til at overholde mange og ofte uklare gennemsigtighedskrav, hvilket fører til retsusikkerhed og dertilhørende overholdelsesomkostninger.

Der er behov for ny EU-lovgivning for at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed og at de relevante grundlæggende rettigheder og databeskyttelsesprincipper, f.eks. formålsbegrænsning og dataminimering, effektivt opretholdes.

For det første vil de foreslåede regler afstemme det legitime behov for at sikre gennemsigtighed i politiske reklametjenester, som ydes mod betaling, for at beskytte og udvikle EU's indre marked, med de grundlæggende rettigheder, proportionalitet og nærhed. Deres formål vil være at løse problemer vedrørende hemmeligholdelse og misvisende fremstilling af centrale oplysninger, f.eks. oprindelse, hensigt, kilder og finansiering af politiske budskaber samt offentliggørelse af budskabets politiske karakter, som er nødvendig for at træffe kvalificerede beslutninger¹². De nye regler vil sikre, at borgerne vil være i stand til klart at identificere politisk reklame. Sponsornavnet vil fremgå tydeligt, og der vil også i en gennemsigtighedsmeddelelse kunne findes oplysninger om de beløb, der er brugt på politisk reklame, kilderne til den anvendte finansiering og en forbindelse mellem reklamen og de relevante valg eller folkeafstemninger¹³. Forordningen tager også højde for digital politisk reklames dynamiske proces, da der i produktionskæden for en reklame kan være en eller flere tjenesteudbydere, der administrerer disse processer.

For det andet vil der med den foreslåede forordning blive taget hånd om de risici, der opstår som følge af anvendelsen af visse målretnings-, forstærknings- og optimeringsteknikker, for at bevare den demokratiske proces, samtidig med at der sikres et højt databeskyttelsesniveau. Desuden vil der med forordningen sikres, at det harmoniserede marked for politisk reklame ikke igen bliver fragmenteret af eventuelle kommende regler. I handlingsplanen for europæisk demokrati præsenterede Kommissionen sin første vurdering af udfordringerne i

¹² Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Rapport om unionsborgerskab 2020 Styrkelse af borgerne og beskyttelse af deres rettigheder (COM(2020) 730 final).

¹³ De foreslåede foranstaltninger støtter medlemsstaterne i, som parter i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, at opfylde deres forpligtelse til at garantere de politiske rettigheder for personer med handicap og deres muligheder for at udøve dem på lige fod med andre.

forbindelse med politisk reklame og de problemer, der er forbundet med nye teknikker, som bruges til at målrette reklamer på grundlag af brugernes personlige data. Sådanne målretnings-, forstærknings- og optimeringsteknikker, der anvendes i politisk reklame, gør det muligt at skræddersy politiske reklamer til en persons eller en gruppes specifikke profiler, ofte uden deres viden, ved for eksempel at bruge adfærdsprofilering baseret på data. Uanset om de anvendte data er indhentet korrekt eller ej, kan disse teknikker misbruges til at udnytte borgernes sårbarheder.

Derudover har EU-borgerne ret til at modtage objektiv, åben og pluralistisk information, som igen er en af forudsætningerne for et velfungerende demokrati. Dette kan blive påvirket af anvendelsen af målretnings-, forstærknings- og optimeringsteknikker, da disse teknikker kan anvendes til at dirigere folk mod bestemt indhold og gøre det vanskeligere eller mindre interessant for dem at modtage eller søge efter budskaber, som de i et demokrati har ret til at høre om og kommentere. Dette går imod principperne om åbne demokratiske debatter, i hvilke man bliver konfronteret med en mangfoldighed af idéer (den "offentlige plads"). Det begrænser også de politiske aktørers evne til at reagere på budskaber, herunder beskyldninger, som en del af den debat.

Den foreslåede forordning vil derfor ikke gøre det muligt at anvende sådanne målretnings- og forstærkningsteknikker, hvis de ikke er underlagt meningsfulde gennemsigtighedskrav. Med forordningen vil anvendelsen af visse former for følsomme personoplysninger også blive begrænset og reguleret, herunder når databehandlingen omfatter gruppering af personer ud fra beskyttede kategorier af interesser såsom religion eller seksuel orientering eller ud fra formodede interesser. Den vil derudover give enkeltpersoner mere magt til at afgøre, hvorvidt og hvordan de er mål for politisk reklame, og til at beslutte, hvorvidt det er noget de ønsker eller ej. Derudover vil enkeltpersoner kunne få meningsfulde oplysninger om årsagen til hvorfor en målretnings teknik anvendes, og hvilken type den er, hvem der var målgruppen og med hvilket formål (for eksempel fordi de bor et bestemt sted og der snart er lokalvalg), kilderne til de anvendte data samt målgruppens størrelse. Derudover vil det være muligt at få adgang til en beskrivelse af de skridt, der er taget for at opfylde forslaget krav om målretning.

Den foreslåede forordning bygger på og supplerer relevant EU-lovgivning, herunder den generelle forordning om databeskyttelse ("GDPR") og den foreslåede forordning om digitale tjenester ("DSA"), som, når den er vedtaget, vil fastsætte omfattende regler om gennemsigtighed, ansvarlighed og udformning af systemer for reklamer på onlineplatforme, også hvad angår politisk reklame. Ajourføringen af den selvregulerende adfærdskodeks om desinformation, som er baseret på Kommissionens nyligt offentliggjorte vejledning¹⁴, vil også supplere den foreslåede forordning.

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om vejledning om styrkelse af adfærdskodeksen om desinformation (COM(2021) 262 final).

Da europæiske politiske partier sponsorerer kommunikationskampagner på tværs af grænserne, bør der også gælde en høj standard for gennemsigtighed til denne form for kampagne for at fremme ansvarlighed. Der vil derfor også blive fastsat specifikke gennemsigtighedskrav for europæiske politiske partier, der bruger politisk reklame, ved at ændre (gennem det andet initiativ beskrevet i afsnit 4 nedenfor) forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde.

Der vil blive oprettet en særlig samling af politisk reklame, der anvendes af europæiske politiske partier, for at give borgerne oplysninger om sådanne reklamer, de penge, der bruges på dem, og målgruppen for en given reklame. De europæiske politiske partier vil også sikre, at deres politiske reklamepraksis og politikker gøres gennemsigtige direkte på deres websites. Den foreslåede forordning om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde vil også udforme anvendelsen af målretningsteknikker for europæiske politiske partier.

Da fastsættelse af regler for nationale politiske partier er en national kompetence, indbydes medlemsstaterne til at sikre, at de gennemsigtighedsstandarder, der gælder for europæiske politiske partier, også gælder for nationale politiske partier, og at de følger høje gennemsigtighedskrav, når de gør brug af politisk reklame i overensstemmelse med de regler, der gælder for europæiske politiske partier. En spejling af EU's gennemsigtighedskrav vil i høj grad bidrage til at løse de konstaterede problemer.

Takket være de specifikke og målrettede bestemmelser i initiativerne i denne pakke vil udbydere af politiske reklametjenester på det indre marked kunne udøve deres virksomhed inden for passende, harmoniserede, klarere og mere forudsigelige retlige rammer. På samme tid vil EU-borgerne kunne modtage gennemsigtig politisk information, så de bliver bedre i stand til at forstå interesserne og nuancerne i den politiske debat. Når den foreslåede forordning om gennemsigtighed og målretning af politisk reklame vedtages, vil den bidrage til udviklingen af det indre marked for tjenesteydelser og gøre det muligt for EU-borgerne at nyde godt af en høj standard for gennemsigtighed i politisk reklame i overensstemmelse med Unionens værdier.

Kommissionen vil evaluere anvendelsen af de nye krav om gennemsigtighed i politisk reklame efter valget til Europa-Parlamentet i 2024.

3. Mobile EU-borgeres valgrettigheder

Der er 13,5 mio. EU-borgere, der bor i et andet medlemsland¹⁵ end deres hjemland — mobile EU-borgere. Disse borgere har også stemmeret og er valgbare til valg til Europa-Parlamentet

¹⁵ Ifølge data fra Eurostat var der den 1. januar 2020 13,5 mio. EU-borgere, som udøver deres ret til at bo i et andet EU-land. Se migrations- og migrantstatistikker.

og kommunalvalg i deres bopælsland. Deres valgdeltagelse er dog ofte lavere end for borgere, som er statsborgere i værtsmedlemsstaten¹⁶.

Dette er delvis på grund af komplicerede registreringsprocedurer i deres bopælsland. Mobile EU-borgere modtager ikke altid klare oplysninger om de pågældende valg, eller de kan modtage oplysningerne på et sprog, de ikke mestrer. Der er også tilfælde, hvor EU-borgere, som lader sig registrere til valg til Europa-Parlamentet eller kommunalvalg i en medlemsstat, risikerer at blive slettet fra valglisterne i deres hjemland. Alt dette gør det vanskeligere for mobile EU-borgere at udøve deres stemmeret og underminerer dermed deres demokratiske rettigheder.

Der er desuden tilfælde, hvor EU-borgere har kunnet stemme to gange til det samme valg til Europa-Parlamentet, en gang i deres bopælsland og endnu en gang i deres hjemland ("flerdobbelt stemmeafgivning"), hvilket er ulovligt¹⁷.

For at kunne løse disse problemer foreslår Kommissionen at ajourføre de relevante eksisterende retlige rammer¹⁸. Som led i de lovgivningsmæssige foranstaltninger foreslår Kommissionen, at de mobile EU-borgere oplyses specifikt om deres valgrettigheder, herunder om forbuddet mod flerdobbelt stemmeafgivning og konsekvenserne heraf. Dette bør omfatte tilvejebringelse af information og anvendelse af kommunikationsmidler tilpasset specifikke grupper af vælgere, f.eks. unge vælgere. For yderligere at kunne nedbringe sandsynligheden for flerdobbelt stemmeafgivning ved samme valg foreslår Kommissionen at definere et fælles datasæt, der skal indsamles og udveksles mellem medlemsstaternes forvaltninger. Samtidig foreslår Kommissionen at forbyde sletning af mobile EU-borgere fra andre valglister i deres hjemland udelukkende på grundlag af denne udveksling.

Kommissionen foreslår også at indføres standardiserede skabeloner på alle EU-sprog til registrering som vælger eller kandidat, så mobile EU-borgere let kan lade sig registrere i deres bopælsland. Medlemsstaterne vil blive anmodet om at give mobile EU-borgere oplysninger på et klart og letforståeligt sprog mindst på værtsmedlemsstatens officielle sprog og på et andet officielt EU-sprog, der forstås bredt af det størst mulige antal EU-borgere, der er bosiddende på dens område. Disse foreslåede lovgivningsmæssige foranstaltninger vil forbedre indsamlingen af data til kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet.

¹⁶ Se Kommissionens rapport af 19. juni 2020 om valget til Europa-Parlamentet i 2019, COM(2020) 252 final, og Kommissionens rapport af 25. januar 2018 om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg, COM(2018) 044 final.

¹⁷ Op til det seneste valg til Europa-Parlamentet udvekslede medlemsstaterne oplysninger om omkring 1,3 mio. stemmer og 114 parlamentskandidater. Denne udveksling resulterede i identificering af over 213 000 flerdobbelte registreringer af borgere.

¹⁸ Selv om afholdelse af valg på deres respektive områder (herunder kommunale valg) hører under medlemsstaternes kompetence, omfatter de retlige rammer for mobile EU-borgeres udøvelse af valgrettigheder samspillet mellem EU-regler og nationale regler. Dette er omhandlet i Rådets direktiv 93/109/EF af 6. december 1993 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere og Rådets direktiv 94/80/EF af 19. december 1994 om fastsættelse af de nærmere regler for valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere, herefter kaldet "valgdirektiver".

Kommissionen vil også oprette et kontaktpunkt for valgrettigheder¹⁹ på kommissionsniveau for yderligere at styrke forbindelsen mellem og forstærke Europe Direct-kontaktcentret²⁰ og Dit Europa – Råd & Vink²¹. Dette vil også hjælpe EU-borgere og de lokale myndigheder med at finde løsninger på relevante problemer i den periode, hvor EU-borgere kan lade sig registrere til valg til Europa-Parlamentet ved at sikre lettere adgang til information, bedre service og hurtigere svar på EU-borgernes henvendelser.

De nuværende lovbestemmelser giver medlemsstaterne mulighed for at bestemme, at kun deres egne statsborgere er valgbare til visse hverv såsom formand for, suppleant til eller medlem af en primær lokal myndigheds ledende kollegiale organ. Flere medlemsstater har anvendt denne bestemmelse og derved begrænset mobile EU-borgeres muligheder for at deltage i det politiske liv, hvor de bor. Med de ændrede regler vil der være krav om, at medlemsstaterne regelmæssigt aflægger rapport om anvendelsen af sådanne foranstaltninger for at gøre det muligt at vurdere nødvendigheden af at bevare dem. Kommissionen vil derudover fremme udvekslingen af bedste praksis på området inden for rammerne af EU-valgnetværket for at tilskynde medlemsstaterne til at overveje, hvorvidt der kan gives lige adgang til sådanne funktioner i forbindelse med kommunale valg.

Derudover vil der inden for rammerne af programmet for borgere, ligestilling, rettigheder og værdier blive stillet målrettet finansiering til rådighed for at fremme innovative demokratiske initiativer til støtte for mobile EU-borgeres demokratiske deltagelse, navnlig i forbindelse med valget til Europa-Parlamentet i maj 2024.

4. Klarere regler for finansiering af europæiske politiske partier og fonde

I overensstemmelse med artikel 10, stk. 4, i TEU bidrager de europæiske politiske partier til at skabe europæisk politisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes vilje. Europæiske politiske fonde understøtter og supplerer målene for det europæiske politiske parti, de er tilknyttet, ved blandt andet at bidrage til debatten og udvikle aktiviteter vedrørende europæiske offentlige politiske spørgsmål og ved at støtte samarbejdet om fremme af demokrati.

Forordningen om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde er en ny retsakt, der fandt anvendelse for første gang ved valget til Europa-Parlamentet i 2019. Europa-Parlamentets initiativbetænkning om anvendelse af forordning nr. 1141/2014²² konstaterede flere smuthuller i den nuværende lovgivningsmæssige ramme, der forhindrer europæiske politiske partier og fonde i at opfylde deres mission om at bidrage til at

¹⁹ I rapporten om unionsborgerskab 2020 henvises der til muligheden for at skabe en særlig "fælles ressource" til støtte for EU-borgere, der ønsker at udøve deres valgrettigheder. Det pågældende kontaktpunkt vil blive oprettet som led i denne forpligtelse.

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

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

²² Europa-Parlamentets beslutning af 11. november 2021 om anvendelse af forordning (EU, Euratom) nr. 1141/2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde, (2021/2018(INI)), som kan ses på https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_DA.html.

skabe et europæisk politisk rum. Kommissionens evalueringsrapport²³ nåede frem til lignende resultater. Derudover er forordningen siden sin ikrafttræden blevet ændret to gange, og flere henvisninger og bestemmelser er forældede.

Kommissionen fremsætter derfor et forslag om omarbejdning af nævnte forordning. De foreslåede materielle ændringer skal sikre, at der indføres robuste gennemsigtighedsregler — om politisk reklame og finansieringskilder, navnlig i forbindelse med donationer — og en stærkere reference til værdierne i artikel 2 i TEU. Kommissionens forslag vil også præcisere, at der ikke er noget, der skal forhindre europæiske politiske partier i at føre valgkamp på tværs af grænserne inden for EU, hvilket er af central betydning for deres rolle og vil lette deres interaktion med de nationale medlemspartier. Det vil fremme en mere afbalanceret repræsentation i politiske partier og bidrage til det overordnede politiske mål om øget inklusion og mangfoldighed i den demokratiske debat. Endelig vil det øge de europæiske politiske partiers levedygtighed ved at begrænse medfinansieringskravet, navnlig i løbet af året for valg til Europa-Parlamentet, og reducere uforholdsmæssigt store administrative byrder.

5. Samarbejde om robuste valgprocesser

Samarbejde mellem medlemsstaterne for at sikre robuste valgprocesser og gensidig støtte til at håndtere trusler er af afgørende betydning. Som meddelt i handlingsplanen for europæisk demokrati og i rapporten om unionsborgerskab 2020 anvender Kommissionen fortsat EU-valgnetværket for at opfylde en række af sine forpligtelser, herunder:

- løbende at fremme og forbedre alle EU-borgeres mulighed for at udøve deres stemmeret, herunder ved at støtte udveksling af bedste praksis og gensidig bistand for at sikre frie og retfærdige valg og etablere en fælles mekanisme for robuste valgprocesser
- oprette fælles referencer vedrørende god praksis for specifikke faser af valgcyklussen
- oprette fælles referencer vedrørende indsamling af data om mobile EU-borgeres deltagelse i kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet
- støtte samarbejdet mellem EU-netværk og internationale organisationer for at opbygge kapacitet og udveksle bedste praksis for imødegåelse af trusler mod valg og fremme høje internationale standarder for anvendelsen af nye teknologier.

Med udgangspunkt i dette samarbejde vil Kommissionen fra 2022 tilbyde medlemsstaterne en "fælles mekanisme for robuste valgprocesser". Den vil blive tilrettelagt og koordineret gennem EU-valgnetværket i tæt samarbejde med samarbejdsgruppen for net- og informationssystemer (NIS) og EU's system til hurtig varsling. Mekanismens primære operationelle fokus vil være at understøtte anvendelsen af fælles ekspertgrupper og udveksling af eksperter med henblik på at opbygge robuste valgprocesser, navnlig inden for onlinekriminalteknik, desinformation og cybersikkerhed i forbindelse med valg. Yderligere typer tiltag kan gradvis overvejes såsom fælles kurser og fælles udvikling af IT-systemer.

²³ Evalueringsrapport i henhold til artikel 38 i forordning 1141/2014 om statut for og finansiering af europæiske politiske partier og europæiske politiske fonde, COM(2021) 717 final.

Udvekslingerne kan finde sted i hele EU og vil inddrage eksperter fra en medlemsstat, der yder støtte på et sted i en anden medlemsstat. Deltagelse af eksperter fra den private sektor, internationale organisationer, civilsamfundet, den akademiske verden og tredjelande kan om nødvendigt også overvejes.

Selv om etableringen, opgaverne og anvendelsen af udveksling af eksperter vil blive igangsat på anmodning fra medlemsstaten, vil Kommissionen proaktivt støtte medlemsstaterne gennem strukturerede planlægningsaktiviteter inden for EU's valgnetværk. Målet vil være at finde frem til kommende valg og planlagte proceduremæssige ændringer, overveje potentielle krav og muligheder for samarbejde og sammenlægning af ressourcer og identificere potentielle ressourcer til inklusion inden for rammerne af mekanismen.

Et arbejdsforløb for cybersikkerhed i forbindelse med valgteknologi inden for rammerne af den samarbejdsgruppe, der er oprettet ved NIS-direktivet²⁴ vil blive videreført i tæt samarbejde med EU-netværket med henblik på at udveksle erfaringer samt at bidrage med vejledning og et overblik over værktøjer, teknikker og protokoller til at opdage, forebygge og afbøde cybersikkerhedstrusler mod valgprocesser.

I den anden halvdel af 2023 vil Kommissionen også afholde et valgarrangement på højt plan, som skal føre forskellige myndigheder i forbindelse med valg sammen for at tage fat på de problemer, der behandles i denne pakke.

Kommissionen vil også vurdere, hvorvidt et lovgivningsforslag om beskyttelse af valginfrastruktur som kritisk infrastruktur kan overvejes.

6. Konklusioner

Gennemførelsen af de foranstaltninger, der foreslås i denne pakke, vil give Den Europæiske Union en stærkere lovgivningsmæssig ramme til at tage de udfordringer op, som vores demokratier og valg står over for, med fuld respekt for vores fælles principper og værdier. Den vil sætte vælgerne i stand til bedre at udøve deres demokratiske rettigheder, herunder deres ret til pluralistiske og gennemsigtige informationskilder, gøre det muligt for de europæiske partier at indgå i en mere effektiv og ansvarlig interaktion med offentligheden og gøre det muligt for medlemsstaterne og Den Europæiske Union som helhed at opretholde en demokratisk valgproces uden indblanding og manipulation.

Det mere integrerede indre marked for politiske reklametjenester skal forenes med den fulde udøvelse af borgernes demokratiske rettigheder. Etableringen af et velfungerende indre marked går nemlig hånd i hånd med forfølgelsen af de værdier, der er fælles for Unionen og dens medlemsstater. Udviklingen af EU's indre marked for politiske reklametjenester og forsvaret af Unionens værdier udgør to sider af samme sag. Hvorvidt dette lykkes afhænger ikke kun af lovgivningen, men også af dens gennemførelse, som vil gøre det muligt for

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1148 af 6. juli 2016 om foranstaltninger, der skal sikre et højt fælles sikkerhedsniveau for net- og informationssystemer i hele Unionen, EUT L 194 af 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex:32016L1148>.

borgerne i fuldt omfang at drage fordel af formålet med og ånden i de foreslåede foranstaltninger. Dette gælder for alle elementerne i denne pakke.

Kommissionen ser frem til det fortsatte engagement fra Europa-Parlamentets og Rådets side samt fra den brede kreds af nationale aktører, både offentlige og private, ud over regeringsmyndighederne, for at sikre, at det sæt foranstaltninger, der fremlægges i denne meddelelse, vedtages og gennemføres i god tid inden valget til Europa-Parlamentet i 2024.

.....