



Euroopa Liidu  
Nõukogu

Brüssel, 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

#### SAATEMÄRKUSED

---

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	25. november 2021
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2021) 730 final
Teema:	KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE Valimiste usaldusvääruse kaitsmine ja demokraatliku osaluse edendamine

---

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2021) 730 final.

---

Lisatud: COM(2021) 730 final



Brüssel, 25.11.2021  
COM(2021) 730 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Valimiste usaldusväarsuse kaitsmine ja demokraatliku osaluse edendamine**

## 1. Sissejuhatus

Hästi toimivas ja edukas demokraatias saavad kodanikud vabalt väljendada oma seisukohti ning hankida teavet läbipaistvatest ja mitmekesistest allikatest. Nad osalevad avalikus arutelus ja valimistel ning saavad seega tõhusalt otsustada oma tuleviku üle. Need raskesti kättevõidetud õigused on iga demokraatia alustala ja Euroopa Liidu jaoks kesksel kohal. Demokraatiat tuleb toetada ja kaitsta. Nii demokraatlik süsteem kui ka iga valija õigused seisavad silmitsi ohtudega. Need võivad varieeruda läbipaistmatust sekkumisest (riigisisene ja välismaine) ja desinformatsioonist praktiliste takistusteni, mis ei lase näiteks hääletada ELi kodanikel, kes elavad muus ELi riigis kui see, kust nad pärit on.

Varem tegid poliitilised kandidaadid kampaaniaid peamiselt ükselt uksele kohtumiste, koosolekute ning infolehtede levitamise või tele- ja raadiointervjuude kaudu. Selgete normidega tagati poliitilises reklaamis riiklikul tasandil vastutus ja läbipaistvus. Näiteks olid raadio eetriaega või trükistega seotud vastutust puudutavad normid ning peamised osalejad, eelkõige erakonnad, lihtsasti kindlaks tehtavad. Lisaks olid poliitiline arutelu ja osalejad oma olemuselt peamiselt riigisisised.

Digiüleminek on seda olukorda muutnud. See on pakkunud mitte ainult enneolematuid vahendeid selleks, et jõuda inimesteni, sealhulgas välismaal elavate inimesteni, vaid ka võimalusi sõnumite kohandamiseks vastavalt inimeste isiklikele huvidele ja ideede propageerimiseks väljaspool traditsioonilisi piire. Digitaalsed vahendid on hägustanud ka piire tõelise teabe ja poliitiliste kampaaniate vahel ning tekitanud olukorra, kus valijaid saab uute sekkuvate ja läbipaistmatute suunamis- ja võimendamismeetoditega varjatult mõjutada. See kõik vähendab üksikisiku kokkupuudet erinevate seisukohtadega, killustab demokraatlikku arutelu ja suurendab manipuleerimisohtu. Poliitilistes kampaaniates on nüüd oluline roll paljudel uutel osalejatel alates veebiplatvormidest ja sotsiaalmeediast kuni andmetöötlusettevõtteni. Selline areng on tekitanud hulga probleeme, alates kodanike andmete väärkasutamisest kuni veebiplatvormideni, mis ei suuda või ei taha rakendada desinformatsiooni vastaseid meetmeid. Selles keerulises olukorras seisavad teenuste pakkujad silmitsi takistustega, sealhulgas õiguskindlusetusega. Kui arvestada praeguseid prognoose poliitilise internetireklaami turu kasvu kohta, siis tuvastatud probleemid aja jooksul üksnes süvenevad, kui midagi ette ei võeta.

Euroopa Liidul on koos oma liikmesriikidega kohustus kaitsta oma kodanike valimis- ja poliitilisi õigusi ning toetada demokraatlikku arutelu põhimõtteid, luues selleks selge ja prognoositava õiguskeskkonna. Nad peaksid tegelema selliste demokraatlikku arutelu käsitlevate õigusnormidega, mis on killustunud ja ajale jalgu jäänud. See on eriti oluline, kuna suur osa tegevusest ja paljud probleemid on üha enam piiriülesed.

Samal ajal ei tegele Euroopa Liit demokraatia kaitsmisega mitte ainult ELi piires, vaid välisest tegevuse kaudu ka väljaspool seda. Kuna kogu maailmas kasvab surve demokraatiale, on kavandatud meetmepakett kooskõlas Euroopa Liidu väljapoole suunatud suurte jõupingutustega. See võib aidata kaasa Euroopa Liidu tegevusele, mille eesmärk on kaitsta, innustada ja toetada kogu maailmas demokraatlikke riike, kes seisavad silmitsi ühiste probleemidega ja kellel on ühine huvi teha nende lahendamiseks koostööd.

Juba 2018. aastal võttis komisjon vastu valimispaketi<sup>1</sup>, mis sisaldab mitmeid sätteid, millega nähakse ette meetmed, et käsitleda isikuandmete töötlemist valimistel, levitada parimaid tavasid desinformatsiooni ja küberrünnakute ennetamiseks ning edendada veebisisu läbipaistvust ja vastutust Euroopa valimisprotsessis ning tõhustada koostööd<sup>2</sup>. Samuti ajakohastati Euroopa tasandi erakondi ja poliitilisi sihtasutusi käsitlevaid norme.

Pärast seda on 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimiste ja liikmesriikide riigisiseste valimiste kogemus näidanud, et see, kuidas poliitikas osalejad valijaskonnaga suhtlevad, on oluliselt muutunud. Poliitiline debatt on liikunud veelgi rohkem veebi ja sotsiaalmeediaplattformidele. Internetiplattformidel on oluline roll selles, kuidas kodanikud oma arvamusi kujundavad, väljendavad ja arutavad<sup>3</sup>. COVID-19 pandeemiast tingitud kohandused on samuti neid suundumusi tugevdanud veebipõhiste teenuste suurema kasutamise tõttu. Need muutused loovad uusi võimalusi demokraatlikuks aruteluks, kuid ka uusi, osaliselt hübriidseid ohte demokraatlikule süsteemile<sup>4</sup> ja siseturule.

Kuigi 2018. aastal kavandatud meetmed on jätkuvalt asjakohased, on vaja täiendavaid reforme. Mõned neist meetmetest olid üksnes soovituselised ja neid ei ole järjepidevalt rakendatud<sup>5</sup>. Tõendid näitavad, et kehtivatest normidest on võimalik kõrvale hoida.

2019. aasta Euroopa Parlamendi valimistel tekkis Euroopa tasandi erakondadel piiriüleseid kampaaniaid tehes probleeme ja Euroopa Parlament on nõudnud reformi<sup>6</sup>. Poliitilise arutelu kiire liikumine veebikeskkonda stimuleeris ka poliitilise internetireklaami turgu, millele Euroopa poliitilised osalejad kulutasid 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimistega seoses 23 miljonit eurot<sup>7</sup>. Ka ELi kodanikel on olnud takistusi oma hääleõiguse kasutamisel teistes liikmesriikides nii Euroopa Parlamendi valimistel kui ka kohalikel valimistel.

Käimasoleva digipöörde käigus peavad kodanikud, sealhulgas noored põlvkonnad, suutma eristada fakte väljamõeldistest ning neil peab olema võimalus osaleda avalikes aruteludes, kus ei esine desinformatsiooni, ebaseaduslikku mõjutamist, hirmutamist ega manipuleerimist. Kodanikele peab olema selge, et nad saavad poliitilist sisu ja kellelt see tuleb. Sisuline

---

<sup>1</sup> Teatis vabade ja õiglaste Euroopa Parlamendi valimiste kindlustamise kohta. Euroopa Komisjoni panus 19.–20. septembril 2018 Salzburgis toimuvasse riigijuhtide kohtumisse (COM(2018) 637).

<sup>2</sup> Selle tulemusena loodi Euroopa valimiskoostöö võrgustik foorumina, kus valimiste eest vastutavad liikmesriikide ametiasutused saavad jagada kogemusi selle kohta, kuidas tagada, et nende riigis valimistesse ei sekkuta.

<sup>3</sup> Näiteks hiljutine statistika uudisteallikate kohta Euroopa riikides 2020. aastal näitab, et televisioon ja veebiallikad (sh sotsiaalmeedia) olid kõigis uuritud riikides kõige populaarsemad uudisteallikad: <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>

<sup>4</sup> Näiteks COVID-19 pandeemia ajal levis internetis suur desinformatsiooni laine – vt teatis, mis käsitleb võitlust COVID-19 kohta levitatava väärinfoga.

<sup>5</sup> Vt komisjoni 19. juuni 2020. aasta aruanne 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kohta (COM(2020) 252 final).

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi 11. novembri 2021. aasta resolutsioon Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ja rahastamist käsitleva määruse rakendamise kohta (2021/2018(INI)) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454\\_ET.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_ET.pdf)

<sup>7</sup> Näitajad erinevad sõltuvalt allikast. Aruanne reklaamide läbipaistvuse kohta (17. mai 2019). <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

läbipaistvus peaks võimaldama teha asjaomaste osalejate suhtes avalikku kontrolli ja rakendada aruandekohustust ning peegeldama meie ühiskondade kaasavust ja mitmekesisust.

Need probleemid nõuavad uusi jõupingutusi, et suurendada usaldust meie demokraatlike süsteemide vastu. Praeguse komisjoni poliitiline prioriteet on kaitsta vabu ja õiglasi valimisi. Euroopa demokraatia tegevuskavas on esitatud sammud, mida komisjon kavatseb võtta demokraatia tugevdamiseks<sup>8</sup>, tuginedes 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimistest saadud kogemustele ja Euroopa valimiskoostöö võrgustiku tööle<sup>9</sup> ning 2020. aasta aruandele ELi kodakondsuse kohta<sup>10</sup>.

Käesolev pakett sisaldab ettepanekut võtta vastu määrus poliitilise reklaami läbipaistvuse kohta, kahte ettepanekut, millega sõnastatakse uuesti valimisõigusi käsitlevad direktiivid, ning ettepanekut sõnastada uuesti määrus Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamise kohta. Paketis kuulutatakse ka välja ühine mehhanism valimisprotsessiga seotud probleemidega toimetuleku võime tagamiseks.

## **2. Poliitilise reklaami läbipaistvus ja suunatus**

Poliitiline reklaam on reklaami eriliik. See koosneb poliitikas osaleja poolt, tema eest või tema nimel levitatavatest sõnumitest ja sõnumitest, mis võivad mõjutada valimiste või referendumide tulemusi, seadusandlikku või regulatiivset protsessi või hääletamiskäitumist<sup>11</sup>. Üks demokraatia olulisimaid põhimõtteid on see, et selline reklaam peaks olema läbipaistev, st kodanikud peaksid teadma, kes on poliitilise reklaami taga ja miks see neile suunati. Kui poliitiline reklaam on läbipaistev, on lihtsam kindlaks teha võimalikku sekkumist või poliitilise protsessi manipuleerimist.

Poliitilise reklaami läbipaistvust on traditsiooniliselt reguleeritud liikmesriikide tasandil, et tagada õiglased ja vabad demokraatlikud protsessid ning vältida sekkumist. Riigisiseste õigusnormidega kehtestatakse poliitilise reklaami teenuste osutajatele kohustus tagada muu hulgas vastutus ning õiglase ja avatud poliitilise protsessi üldine korraldus. Sellised riigisisised õigusnormid kannavad õiguspärase avaliku huvi eesmärki, mida EL täielikult jagab. Teenuseosutajate suhtes kohaldatavad riigisisised läbipaistvusnõuded on aga liikmesriigiti ja meediakanalite lõikes erinevad ning keskenduvad peamiselt traditsioonilisele

---

<sup>8</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa demokraatia tegevuskava kohta (COM(2020) 790 final).

<sup>9</sup> See võrgustik ühendab liikmesriikide ametiasutuste esindajaid, kellel on pädevus valimisküsimustes, ning võimaldab konkreetset ja praktilist teabevahetust mitmesugustel teemadel, mis on olulised vabade ja õiglaste valimiste tagamiseks, sealhulgas andmekaitse, küberturvalisus, läbipaistvus ja teadlikkuse suurendamine. Lisateave: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en)

<sup>10</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „2020. aasta aruanne ELi kodakondsuse kohta. Kodanike võimestamine ja nende õiguste kaitsmine“ (COM(2020) 730 final).

<sup>11</sup> Poliitiliseks reklaamiks ei loeta ametlikest allikatest pärit teateid valimiste korraldamise ja valimistel osalemise tingimuste või valimistel osalemise edendamise kohta.

meediale. Õiguslik killustatus ja probleemid riigisiseste läbipaistvusnõuete piiriülelises jõustamisel tulevikus tõenäoliselt suurenevad.

Traditsioonilised normid ei ole sageli kohandatud tehnoloogia ja valimiskampaaniate arenguga ning mõnel juhul saab neist veebikeskkonna piirideta olemuse ja õiguslike lünkade tõttu kõrvale hoida. Digitaalse reklaami laialdasem kasutamine poliitilistes kampaaniates ja peamiste poliitiliste väljakutsete piiriülene mõõde (alates kliimamuutustest ja rändest kuni COVID-19 pandeemia reageerimiseni) on muutnud sellega seotud probleemid veelgi teravamaks. On selge, et poliitilise reklaami turg, mille väärtus ELis 2019. aastal on hinnanguliselt üle 100 miljoni euro, muutub nii ELis kui ka väljaspool seda järjest suuremaks ja keerukamaks. Erinev reguleerimine liikmesriigiti ja eri meediavormide puhul (nt televisiooni ja raadio suhtes kehtivad erinevad normid) mõjutab piiriülelises tegutsevaid või mitme meediakanali abil reklaamikampaaniaid pakkuvaid ettevõtjaid, kes peavad vastama mitmetele ja sageli ebaselgetele läbipaistvusnõuetele, mis toovad kaasa õiguskindlusetuse ja seonduvad nõuete täitmisega seotud kulud.

Et tagada läbipaistvus ja vastutus ning asjakohaste põhiõiguste ja andmekaitse põhimõtete (nagu eesmärgi piiritlemine ja võimalikult väheste andmete kogumine) tulemuslik järgimine, on vaja uusi ELi õigusakte.

Esiteks ühitatakse kavandatavate normidega õigustatud vajadus tagada tasu eest osutatavate poliitiliste reklaamiteenuste läbipaistvus, et kaitsta ja arendada ELi siseturgu, kooskõlas põhiõiguste, proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse põhimõttega. Normide eesmärk on käsitleda probleeme, mis on seotud teadlike poliitiliste otsuste tegemiseks vajaliku põhiteabe (nt poliitiliste sõnumite päritolu, eesmärk, allikad ja rahastamine ning sõnumi poliitilise olemuse avalikustamine) varjamise ja vääresitamisega<sup>12</sup>. Uued normid tagaksid, et kodanikel on võimalik poliitiline reklaam selgelt ära tunda. Nad näevad selgesti kuvatud sponsori nime ja leiavad läbipaistvustest poliitilisele reklaamile kulutatud rahasumma, kasutatud rahaliste vahendite allikad ning reklaami ja valimiste või referendumide vahelise seose<sup>13</sup>. Määrus hõlmab ka digitaalse poliitilise reklaami dünaamilist protsessi, sest reklaami tootmisahelas saab neid protsesse juhtida üks või mitu teenuseosutajat.

Teiseks käsitletakse kavandatavas määruses teatavate suunamis-, võimendamise- ja optimeerimismeetodite kasutamisest tulenevaid ohte, et säilitada demokraatlik protsess, tagades samal ajal andmekaitse kõrge taseme. Lisaks tagatakse määrusega, et võimalike tulevaste normidega poliitilise reklaami ühtlustatud turgu uuesti ei killustata. Euroopa demokraatia tegevuskavas andis komisjon esimese hinnangu poliitilise reklaamiga seotud probleemidele ja küsimustele, mis puudutavad uusi, kasutajate isikuandmetel põhinevaid reklaami suunamise meetodeid. Sellised poliitilises reklaamis kasutatavad suunamis-, võimendamise- ja optimeerimismeetodid võimaldavad kohandada poliitilisi reklaame vastavalt

---

<sup>12</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „2020. aasta aruanne ELi kodakondsuse kohta. Kodanike võimestamine ja nende õiguste kaitsmine“ (COM(2020) 730 final).

<sup>13</sup> Kavandatud meetmetega aidatakse liikmesriikidel, kes on ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni osalised, täita kohustust tagada puuetega inimestele poliitilised õigused ja võimalus kasutada neid teistega võrdsetel alustel.

üksikisiku või rühma konkreetsetele profiilidele, sageli ilma nende teadmata, tuginedes näiteks andmetel põhinevale käitumuslikule profiilianalüüsile. Olenemata sellest, kas andmed on saadud õiguspäraselt või mitte, võidakse neid meetodeid kuritarvitada, et kasutada ära kodanike haavatavust.

Lisaks on ELi kodanikel õigus saada objektiivset, avatud ja mitmekesisist teavet, mis omakorda on üks eduka demokraatia eeltingimusi. Seda võib mõjutada suunamis-, võimendamis- ja optimeerimismeetodite kasutamine, kuna neid meetodeid saab kasutada inimeste suunamiseks teatava sisu juurde ning need muudavad inimeste jaoks keerulisemaks või vähem huvipakkuvaks selliste sõnumite saamise või otsimise, mida neil on demokraatlikus riigis õigus kuulda ja mille kohta neil on õigus arvamust avaldada. See on vastuolus põhimõttega, mis on seotud avatud demokraatliku aruteluga, milles inimesed puutuvad kokku paljude erinevate ideedega (nn agoraa). Samuti piirab see poliitiliste osalejate võimet vastata arutelu käigus sõnumitele, sealhulgas süüdistustele.

Seetõttu ei lubata kavandatava määrusega selliseid suunamis- ja võimendamismeetodeid kasutada, kui nende suhtes ei kohaldata sisulise läbipaistvuse nõudeid. Samuti piiratakse ja reguleeritakse määrusega teatavat liiki tundlike isikuandmete kasutamist, sealhulgas juhul, kui töötlemine hõlmab inimeste rühmitamist vastavalt kaitstud huvikategooriatele, nagu usutunnistus või seksuaalne sättumus, või vastavalt eeldatavatele huvidele. Lisaks annab see üksikisikutele võimaluse kindlaks teha, kas ja kuidas poliitiline reklaam on neile suunatud, ning seejärel otsustada, kas nad tahavad seda või mitte. Samuti on üksikisikutel võimalik saada sisulist teavet selle kohta, miks ja millist liiki suunamise meetodit kasutati, kellele see oli suunatud ja millisel eesmärgil (näiteks kuna nad elavad teatavas kohas ja lähenevad kohalikud valimised), kasutatud andmeallikate ja sihtrühma suuruse kohta. Samuti on neil võimalik vaadata, milliseid meetmeid on võetud, et täita ettepaneku nõudeid suunamise kohta.

Kavandatud määrus tugineb seda valdkonda reguleerivatele ELi õigusaktidele ja täiendab neid; nende õigusaktide hulka kuuluvad isikuandmete kaitse üldmäärus ja uus digiteenuste õigusakt, millega soovitakse kehtestada põhjalikud läbipaistvus-, vastutus- ja süsteemide projekteerimise normid reklaamile veebiplatvormidel ja muu hulgas ka valimisreklaamile. Samuti täiendab määruse ettepanekut isereguleerimisel põhineva, desinformatsiooni käsitleva tegevusjuhendi ajakohastamine, lähtudes hiljuti avaldatud komisjoni suunistest<sup>14</sup>.

Kuna Euroopa tasandi erakonnad sponsivad piiriüleseid teavituskampaaniaid, peaks nende kampaaniate suhtes kehtima kõrge läbipaistvuse tase, et edendada vastutust. Seetõttu kehtestatakse konkreetsed läbipaistvusnõuded ka poliitilist reklaami kasutavatele Euroopa tasandi erakondadele, muutes (allpool punktis 4 kirjeldatud teise algatuse kaudu) määrust

---

<sup>14</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Euroopa Komisjoni suunised desinformatsiooni tegevusjuhendi tugevdamise kohta“ (COM(2021) 262 final).

Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamise kohta.

Luuakse spetsiaalne teabehoidla Euroopa tasandi erakondade kasutatava poliitilise reklaami kohta, et anda kodanikele teavet selliste reklaamide, neile kulutatud raha ja konkreetse reklaami sihtrühma kohta. Euroopa tasandi erakonnad tagavad ka, et nende poliitilise reklaami tavad ja tegevuspõhimõtted tehakse otse nende veebisaitidel kättesaadavaks. Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ja rahastamist käsitleva määruse ettepanekuga piiritletakse ka suunamismeetodite kasutamine Euroopa tasandi erakondade puhul.

Võttes arvesse, et riigi tasandi erakondi käsitlevate normide kehtestamine kuulub liikmesriikide pädevusse, kutsutakse liikmesriike üles tagama, et Euroopa tasandi erakondade suhtes kohaldatavaid läbipaistvusnõudeid kohaldatakse ka liikmesriigi erakondade suhtes ning et poliitilise reklaami kasutamisel järgitakse kõrgeid läbipaistvusnõudeid kooskõlas Euroopa tasandi erakondade suhtes kohaldatavate normidega. ELi läbipaistvusnõuete järgimine aitaks tuvastatud probleemide lahendamisele oluliselt kaasa.

Tänu käesoleva paketi algatustes esitatud konkreetsetele ja sihipärastele sätetele saavad teenuseosutajad siseturul tegutseda sobivas, ühtlustatud, selgemas ja prognoositavamas õiguslikus keskkonnas. Samal ajal on ELi kodanikel võimalik saada läbipaistvat poliitilist teavet, et neil oleks võimalik paremini mõista poliitilises arutelus kaalulolevaid huve ja nüansse. Kui poliitilise reklaami läbipaistvust ja suunatust käsitleva määruse ettepanek vastu võetakse, aitab see kaasa teenuste siseturu arengule ja võimaldab ELi kodanikel saada kasu poliitilise reklaami läbipaistvuse kõrge tasemest kooskõlas liidu väärtustega.

Komisjon hindab poliitilise reklaami läbipaistvuse uute nõuete kohaldamist pärast 2024. aasta Euroopa Parlamendi valimisi.

### **3. Liikuvate ELi kodanike valimisõigused**

13,5 miljonit ELi kodanikku elab muus liikmesriigis kui nende päritoluliikmesriik<sup>15</sup> – neid kutsutakse liikuvateks ELi kodanikeks. Neil kodanikel on õigus hääletada ja kandideerida oma elukohaliikmesriigis Euroopa Parlamendi valimistel ja kohalikel valimistel. Siiski on nende valimisaktiivsus sageli madalam kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikel<sup>16</sup>.

Osaliselt on selle põhjuseks keerulised registreerimisprotsessid elukohaliikmesriigis. Liikuvad ELi kodanikud ei saa alati selget teavet kõnealuste valimiste kohta või saavad nad seda keeles, mida nad ei valda. Võib ka juhtuda, et ühes liikmesriigis Euroopa Parlamendi

---

<sup>15</sup> Eurostati andmete kohaselt kasutas 1. jaanuari 2020. aasta seisuga õigust elada mõnes teises ELi liikmesriigis 13,5 miljonit ELi kodanikku. Vt rände ja rändajatest elanikkonna statistika.

<sup>16</sup> Vt komisjoni 19. juuni 2020. aasta aruanne 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimiste kohta (COM(2020) 252 final) ja komisjoni 25. jaanuari 2018. aasta aruanne direktiivi 94/80/EÜ (milles käsitletakse õigust hääletada ja kandideerida kohalikel valimistel) kohaldamise kohta (COM/2018/044 final).

valimistel või kohalikel valimistel registreerunud ELi kodanikud võidakse nende päritoluliikmesriigis valijate nimekirjadest kustutada. See muudab liikuvatel ELi kodanikel oma hääleõiguse kasutamise keerulisemaks ja kahjustab nende demokraatlikke õigusi.

Lisaks on juhtumeid, kus ELi kodanikud saaksid hääletada samadel Euroopa Parlamendi valimistel kaks korda, üks kord oma elukohaliikmesriigis ja teine kord oma päritoluliikmesriigis (mitmekordne hääletamine), mis on ebaseaduslik<sup>17</sup>.

Nende probleemide lahendamiseks teeb komisjon ettepaneku ajakohastada kehtivat õigusraamistikku<sup>18</sup>. Seadusandlike meetmete raames teeb komisjon ettepaneku anda liikuvatele ELi kodanikele konkreetset teavet nende valimisõiguste, sealhulgas mitmekordse hääletamise keelu ja selle tagajärgede kohta. See peaks hõlmama teabe andmist konkreetsetele valijarühmadele, näiteks noortele valijatele, ja neile kohandatud suhtlusvahendite kasutamist. Et veelgi vähendada samadel valimistel mitmekordse hääletamise võimalust, teeb komisjon ettepaneku määrata kindlaks ühine andmekogum, mida liikmesriikide haldusasutused hakkavad koguma ja vahetama. Samal ajal teeb komisjon ettepaneku keelata liikuvate ELi kodanike kustutamine muudest nimekirjadest nende päritoluliikmesriigis üksnes selle teabevahetuse alusel.

Komisjon teeb ka ettepaneku võtta valija või kandidaadina registreerimiseks kasutusele standardvormid, mis on kättesaadavad kõigis ELi keeltes, et liikuvad ELi kodanikud saaksid oma elukohaliikmesriigis hõlpsasti registreeruda. Liikmesriikidel palutakse anda ELi liikuvatele kodanikele teavet selges ja lihtsas keeles, vähemalt vastuvõtva liikmesriigi ametlikus keeles või ametlikes keeltes ja mõnes muus liidu ametlikus keeles, mis on üldjoontes arusaadav võimalikult suurele arvule tema territooriumil elavatest Euroopa Liidu kodanikest. Need kavandatud seadusandlikud meetmed parandavad andmete kogumist kohalikeks ja Euroopa Parlamendi valimisteks.

Komisjon loob ka valimisõiguste kontaktpunkti<sup>19</sup> komisjoni tasandil, et tugevdada sidemeid Europe Directi kontaktkeskuse<sup>20</sup> ja portaali „Teie Euroopa Nõuanne“<sup>21</sup> vahel ning tugevdada neid üksuseid. See aitab ka ELi kodanikel ja kohalikel ametiasutustel leida lahendusi asjakohastele küsimustele ajavahemikul, mil ELi kodanikud saavad end registreerida Euroopa

---

<sup>17</sup> Enne viimaseid Euroopa Parlamendi valimisi vahetasid liikmesriigid andmeid ligikaudu 1,3 miljoni valija ja 114 parlamendisaadiku kandidaadi kohta. Selle tulemusel tuvastati rohkem kui 213 000 mitmekordselt registreeritud kodanikku.

<sup>18</sup> Kuigi pädevus korraldada oma territooriumil valimisi (sealhulgas kohalikke valimisi) kuulub liikmesriikidele, hõlmab liikuvate ELi kodanike valimisõiguste kasutamise õigusraamistik ELi ja riigisiseste normide koostoimet. Seda on käsitletud nõukogu 6. detsembri 1993. aasta direktiivis 93/109/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel, ning nõukogu 19. detsembri 1994. aasta direktiivis 94/80/EÜ, millega sätestatakse üksikasjalik kord, mille alusel liikmesriigis elavad, kuid selle riigi kodakondsuseta liidu kodanikud saavad kasutada õigust hääletada ja kandideerida liikmesriigi kohalikel valimistel (edaspidi „valimisi käsitlevad direktiivid“).

<sup>19</sup> 2020. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta osutatakse võimalusele luua sihtotstarbeline ühisressurss, et toetada ELi kodanikke nende valimisõiguste kasutamisel. Kõnealune kontaktpunkt luuakse selle võimaluse raames.

<sup>20</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_et](https://europa.eu/european-union/contact_et)

<sup>21</sup> [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_et.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_et.htm)

Parlamendi valimisteks, tagades lihtsama juurdepääsu teabele, kvaliteetsema teenuse ja kiiremad vastused liikuvate ELi kodanike päringutele.

Kehtivad õigusnormid lubavad liikmesriikidel jätta kohalikel valimistel teatud ametikohtadele, näiteks põhilise omavalitsusüksuse täitevorgani juhi, juhi asetäitja või liikme ametikohale kandideerimise õiguse ainult oma kodanikele. Mitmed liikmesriigid on seda sätet kasutanud, piirates seega liikuvate ELi kodanike võimalusi osaleda oma elukoha poliitilises elus. Muudetud normide kohaselt peavad liikmesriigid selliste meetmete kohaldamise kohta korrapäraselt aru andma, et oleks võimalik hinnata meetmete säilitamise vajadust. Komisjon edendab selles küsimuses parimate tavade vahetamist ELi valimiskoostöö võrgustiku raames, et julgustada liikmesriike kaaluma, kas kohalikel valimistel oleks võimalik tagada võrdne juurdepääs sellistele ametikohtadele.

Lisaks eraldatakse kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi raames sihtotstarbelisi rahalisi vahendeid, et edendada innovaatilisi demokraatlikke algatusi liikuvate ELi kodanike demokraatliku osalemise toetamiseks, eelkõige 2024. aasta mais toimuvate Euroopa Parlamendi valimiste kontekstis.

#### **4. Selgemad normid Euroopa tasandi erakondade ja poliitiliste sihtasutuste rahastamise kohta**

Euroopa Liidu lepingu artikli 10 lõike 4 kohaselt aitavad Euroopa tasandi erakonnad kaasa euroopaliku poliitilise teadvuse kujundamisele ja liidu kodanike tahte väljendamisele. Euroopa tasandi poliitilised sihtasutused toetavad ja täiendavad selle Euroopa tasandi erakonna eesmärgi, millega nad seotud on, aidates muu hulgas kaasa Euroopa avalikku poliitikat käsitlevale arutelule ja töötades välja sellega seotud tegevusi ning soodustades koostööd demokraatia edendamiseks.

Määrus Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamise kohta on uuem õigusakt, mida kohaldati alles 2019. aasta Euroopa Parlamendi valimistel. Ent Euroopa Parlamendi algatusraportis määruse 1141/2014 kohaldamise kohta<sup>22</sup> leiti kehtivas õigusraamistikus mitmeid lünki, mis ei ole lasknud Euroopa tasandi erakondadel ja poliitilistel sihtasutustel kaasa aidata Euroopa poliitilise ruumi kujundamisele. Komisjoni hindamisaruandes<sup>23</sup> jõuti sarnastele järeldustele. Lisaks on määrust pärast selle jõustumist kaks korda muudetud ning mitmed viited ja sätted on vananenud.

Seepärast teeb komisjon ettepaneku see määrus uuesti sõnastada. Kavandatud oluliste muudatuste eesmärk on kehtestada kindlad läbipaistvusnõuded poliitilise reklaami ja rahastamisallikate kohta, eelkõige seoses annetustega, ning rõhutada rohkem ELi lepingu artikli 2 väärtusi. Komisjoni ettepanekus täpsustatakse ka, et miski ei tohiks takistada Euroopa tasandi erakondadel teha ELis piiriüleseid kampaaniaid, mis on nende rollis kesksel

---

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi 11. novembri 2021. aasta resolutsioon Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ja rahastamist käsitleva määruse rakendamise kohta (2021/2018(INI)) kättesaadav aadressil [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454\\_ET.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_ET.html)

<sup>23</sup> Euroopa tasandi erakondade ja Euroopa tasandi poliitiliste sihtasutuste põhikirja ning rahastamist käsitleva määruse (EL) nr 1141/2014 artikli 38 kohane hindamisaruanne (COM (2021) 717 final).

kohal ja hõlbustab suhtlust liikmeserakondadega liikmesriikides. See soodustab tasakaalustatumat esindatust erakondades, aidates kaasa üldisele poliitilisele eesmärgile muuta demokraatlik arutelu kaasavamaks ja mitmekesisemaks. Lisaks suurendab see Euroopa tasandi erakondade rahalist elujõulisust, piirates kaasrahastamise nõuet, eelkõige Euroopa Parlamendi valimiste aastal, ning vähendab ülemäärast halduskoormust.

## **5. Valimisprotsessiga seotud probleemidega toimetuleku võimet puudutav koostöö**

Liikmesriikidevaheline koostöö on äärmiselt oluline, et tagada vastupanuvõimelised valimisprotsessid ja vastastikune toetus ohtudega tegelemiseks. Nagu märgiti Euroopa demokraatia tegevuskavas ja 2020. aasta aruandes ELi kodakondsuse kohta, jätkab komisjon ELi valimiskoostöö võrgustiku kasutamist, et täita mitmeid oma võetud kohustusi, sealhulgas selleks et:

- pidevalt hõlbustada ja parandada kõigi ELi kodanike võimalusi kasutada oma hääleõigust, sealhulgas toetades parimate tavade vahetamist ja vastastikuse abi osutamist, et tagada vabad ja õiglased valimised, ning luues valimisprotsessiga seotud probleemidega toimetuleku võime ühise mehhanismi;
- kehtestada häid tavasid puudutavad ühised võrdlusalused valimistsükli konkreetsete etappide jaoks;
- kehtestada ühised võrdlusalused andmete kogumiseks liikuvate ELi kodanike osalemise kohta kohalikel valimistel ja Euroopa Parlamendi valimistel;
- toetada koostööd ELi võrgustike ja rahvusvaheliste organisatsioonide vahel, et arendada suutlikkust ja vahetada parimaid tavasid võitlemisel valimisi ähvardavate ohtude vastu ning edendada kõrgeid rahvusvahelisi standardeid uute tehnoloogiate kasutamisel

Sellele koostööle tuginedes pakub komisjon liikmesriikidele alates 2022. aastast ühist valimisprotsessiga seotud probleemidega toimetuleku võime mehhanismi. Seda korraldatakse ja koordineeritakse ELi valimiskoostöö võrgustiku kaudu tihedas koostöös võrgu- ja infosüsteemide koostöörühma ja ELi kiire teabevahetuse süsteemiga. Mehhanismi peamine tegevusvaldkond on toetada ühiste eksperdirühmade ja ekspertide vahetuste kasutamist, et luua vastupanuvõimelised valimisprotsessid, eelkõige internetikriminalistika, desinformatsiooni ja valimiste küberturvalisuse valdkonnas. Järk-järgult võiks kavandada ka muid meetmeid, nagu ühised koolitused ja IT-süsteemide ühine arendamine.

Vahetused võivad toimuda kogu ELis ja neisse kaasatakse ühe liikmesriigi eksperte, kes pakuvad tuge teises liikmesriigis asuvas kohas. Vajaduse korral võib kaaluda ka erasektori, rahvusvaheliste organisatsioonide, kodanikuühiskonna, akadeemiliste ringkondade või kolmandate riikide ekspertide osalemist.

Kuigi ekspertide vahetuste korraldamine, ülesannete määramine ja kasutamine toimub liikmesriikide taotlusel, toetab komisjon liikmesriike proaktiivselt ELi valimiskoostöö võrgustiku struktureeritud planeerimistegevuse kaudu. Eesmärk on keskenduda eelseisvatele valimistele ja kavandatud menetluslikele muudatustele, kaaluda võimalikke nõudeid ja

võimalusi koostööks ja ressursside koondamiseks ning teha kindlaks võimalikud vahendid mehhanismi raamistikku kaasamiseks.

Küberturvalisuse direktiiviga<sup>24</sup> loodud koostöörühma egiidi all toimuv töösuund, mis keskendub valimistechnoloogia küberturvalisusele, jätkab oma tööd tihedas koostöös ELi valimiskoostöö võrgustikuga, et jagada kogemusi ja anda suuniseid ning teha ülevaade vahenditest, meetoditest ja protokollidest, mille abil tuvastada, ennetada ja leevendada valimisprotsessi küberohte.

2023. aasta teisel poolel korraldab komisjon ka kõrgetasemelise ürituse valimiste teemal, mis toob kokku erinevad valimistega seotud ametiasutused, et arutada käesolevas pakettis käsitletud probleeme.

Komisjon hindab ka seda, kas oleks võimalik kaaluda seadusandliku ettepaneku esitamist valimistaristu kui elutähtsa taristu kaitsmiseks.

## 6. Järeldused

Paketis kavandatud meetmete elluviimine annab Euroopa Liidule tugevama õigusraamistiku, et tegeleda meie demokraatlike riikide ja valimiste ees seisvate probleemidega, austades täielikult meie ühiseid põhimõtteid ja väärtusi. See võimaldab valijatel paremini kasutada oma demokraatlikke õigusi, sealhulgas õigust mitmekesistele ja läbipaistvatele teabeallikatele, võimaldab Euroopa tasandi erakondadel suhelda üldsusega tulemuslikumalt ja vastutustundlikumalt ning liikmesriikidel ja Euroopa Liidul tervikuna toetada demokraatlikku valimisprotsessi, mis on vaba sekkumisest ja manipuleerimisest.

Integreeritum poliitiliste reklaamiteenuste siseturg tuleb ühildada kodanike demokraatlike õiguste täieliku austamisega. Hästi toimiva siseturu väljakujundamine käib käsikäes liidu ja selle liikmesriikide ühiste väärtustega. ELi poliitilise reklaami teenuste siseturu arendamine ja liidu väärtuste kaitsmine on ühe ja sama mündi kaks külge. Selle edu ei sõltu ainult õigusaktidest, vaid ka nende rakendamisest, mis võimaldab kodanikel kavandatud meetmete eesmärgist ja mõttest täiel määral kasu saada. See kehtib paketi kõigi elementide kohta.

Komisjon ootab huviga Euroopa Parlamendi ja nõukogu ning lisaks valitsusasutustele ka paljude riiklike, nii avaliku kui ka erasektori osalejate jätkuvat osalemist, tagamaks, et käesolevas teatises esitatud meetmed võetakse vastu ja neid rakendatakse aegsasti enne 2024. aastal toimuvaid Euroopa Parlamendi valimisi.

---

<sup>24</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1148 meetmete kohta, millega tagada võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus (ELT L 194, 19.7.2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32016L1148>