



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 26. marraskuuta 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

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	25. marraskuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2021) 730 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Vaalien luotettavuuden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 730 final.

Liite: COM(2021) 730 final



Bryssel 25.11.2021
COM(2021) 730 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Vaalien luotettavuuden suojeleminen ja demokraattisen osallistumisen edistäminen

1. Johdanto

Terveessä ja kukoistavassa demokratiassa kansalaiset voivat vapaasti ilmaista näkemyksiään ja saada tietoa avoimista ja moniarvoisista lähteistä. He osallistuvat julkiseen keskusteluun ja vaaleihin ja voivat siten tehokkaasti päättää tulevaisuudestaan. Nämä suurella työllä saavutetut oikeudet muodostavat jokaisen demokratian perustan ja ovat Euroopan unionin ytimessä. Demokratiaa on vaalittava ja suojeltava. Sekä demokraattinen järjestelmä että yksittäisten äänestäjien oikeudet ovat uhattuina. Uhat voivat vaihdella vaikeasti havaittavasta häirinnästä (kotimaisesta ja ulkomaisesta) ja disinformaatiosta käytännön esteisiin, jotka estävät esimerkiksi EU:n kansalaisia, jotka asuvat eri EU-maassa, kuin mistä he ovat kotoisin, äänestämästä.

Aiemmin vaaliehdokkaat kampanjoivat pääasiassa ovelta ovelle -ääntenkalastelulla, tapaamisilla, vaalimainoslehtisten jakelulla tai antamalla televisio- ja radiohaastatteluja. Selkeillä säännöillä varmistettiin vastuuvollisuus ja avoimuus poliittisessa mainonnassa kansallisella tasolla. Esimerkiksi radiolähetysaikaa tai painotuotteisiin liittyvää vastuuta koskevat säännöt ja tärkeimmät toimijat, erityisesti poliittiset puolueet, olivat selkeästi määriteltävissä. Lisäksi poliittinen keskustelu ja toimijat olivat luonteeltaan pääasiassa kansallisia.

Digitaalinen siirtymä on muuttanut tätä ympäristöä. Se on tarjonnut ennennäkemättömiä keinoja tavoittaa ihmisiä, myös niitä, jotka asuvat ulkomailla, sekä räätälöidä viestejä, jotka vastaavat heidän henkilökohtaisia mielenkiinnon kohteitaan, ja ajaa ajatuksia yli perinteisten rajojen. Digitaaliset välineet ovat myös hämärtäneet oikean tiedon ja poliittisen kampanjoinnin välistä rajaa ja avanneet oven uusille tunkeileville ja läpinäkymättömille kohdentamis- ja vahvistamistekniikoille, joilla vaikutetaan äänestäjiin salaa. Tämä kehitys johtaa tilanteeseen, jossa yksilö ei kohtaa erilaisia näkemyksiä, ja pirstaloi demokraattista keskustelua ja lisää manipulaation riskiä. Uusilla toimijoilla, jotka vaihtelevat verkkoalustoista ja sosiaalisesta mediasta tietojenkäsittely-yrityksiin, on nykyään merkittävä rooli poliittisessa kampanjoinnissa. Tästä kehityksestä on seurannut lukuisia ongelmia kansalaisten tietojen väärinkäytöstä verkkoalustoihin, jotka ovat kykenemättömiä tai haluttomia toteuttamaan disinformaatiota torjuvia toimenpiteitä. Tässä haastavassa ympäristössä palveluja tarjoavat tahot kohtaavat esteitä, kuten oikeudellista epävarmuutta. Kun otetaan huomioon nykyiset ennusteet kasvavista verkossa tapahtuvan poliittisen mainonnan markkinoista, havaitut ongelmat vain pahenevat ajan mittaan, jos tilanteeseen ei puututa.

Euroopan unionilla ja sen jäsenvaltioilla on velvollisuus suojella ja puolustaa kansalaistensa vaalioikeuksia ja poliittisia oikeuksia sekä vahvistaa demokraattisen keskustelun periaatteet tarjoamalla selkeän ja ennakoitavissa olevan oikeudellisen ympäristön niihin liittyvälle toiminnalle. Niiden tulisi puuttua demokraattista keskustelua koskevaan hajanaiseen ja vanhentuneeseen sääntelyyn. Tämä on erityisen tärkeää, koska suuri osa toiminnasta ja monet kohdatuista haasteista ovat yhä enenevässä määrin luonteeltaan rajat ylittäviä.

Samanaikaisesti Euroopan unioni ei suojele demokratiaa ainoastaan rajojensa sisäpuolella vaan myös ulkomailla ulkoisen toimintansa kautta. Koska demokratiaan kohdistuu

maailmanlaajuisesti yhä enemmän paineita, ehdotetulla toimenpidepaketilla on synergiavaikutuksia Euroopan unionin johtamien vahvojen ulkoisten ponnistelujen kanssa. Se voi osaltaan tukea Euroopan unionin toimia suojella, innoittaa ja tukea eri puolilla maailmaa sellaisia demokratioita, joilla on samanlaisia haasteita ja joiden yhteinen etu on tehdä yhteistyötä niiden ratkaisemiseksi.

Komissio hyväksyi jo vuonna 2018 vaalipaketin¹, joka sisältää joukon säännöksiä, joilla edistetään toimenpiteitä, joilla parannetaan henkilötietojen käsittelyä vaaleissa, levitetään parhaita käytäntöjä disinformaation ja kyberhyökkäysten ehkäisemiseksi, edistetään verkon läpinäkyvyyttä ja vastuuvollisuutta eurooppalaisessa vaaliprosessissa sekä tehostetaan yhteistyötä². Myös Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä koskevia sääntöjä päivitettiin.

Vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleista ja jäsenvaltioiden kansallisista vaaleista saadut kokemukset ovat sittemmin osoittaneet, että tapa, jolla poliittiset toimijat ovat yhteydessä äänestäjiinsä, on muuttunut edelleen merkittävästi. Poliittinen keskustelu on siirtynyt entistä enemmän verkkoon ja sosiaaliseen mediaan. Internet-alustoilla on ratkaiseva rooli kansalaisten tavassa muodostaa ja ilmaista mielipiteitään ja keskustella niistä.³ Koronapandemian edellyttämät muutokset ovat myös vahvistaneet näitä suuntauksia verkkopalvelujen lisääntyneen käytön myötä. Näistä muutoksista seuraa demokraattiselle keskustelulle uusia mahdollisuuksia kukoistaa, mutta myös uusia, osin hybridimuotoisia, uhkia demokraattiselle järjestelmälle⁴ ja sisämarkkinoille.

Vaikka vuonna 2018 ehdotetut toimenpiteet ovat edelleen asianmukaisia, lisä uudistuksia tarvitaan. Jotkin näistä toimenpiteistä olivat vain suosituksia, eikä niitä ole pantu johdonmukaisesti täytäntöön⁵. On näyttöä siitä, että nykyisiä sääntöjä voidaan kiertää.

Vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa Euroopan tason poliittiset puolueet kohtasivat vaikeuksia yrittäessään kampanjoida yli rajojen, ja Euroopan parlamentti on vaatinut uudistusta⁶. Poliittisen keskustelun nopea siirtyminen verkkoympäristöön kasvatti vauhdikkaasti myös verkossa tapahtuvan poliittisen mainonnan markkinoita, joihin

¹Tiedonanto vapaiden ja oikeudenmukaisten EU-vaalien turvaamisesta: Euroopan komission lausunto EU-johtajien kokouksessa Salzburgissa 19.–20. syyskuuta 2018, COM(2018) 637

²Tämän seurauksena Euroopan unionin vaaliyhteistyöverkosto perustettiin foorumiksi, jossa vaaleista vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset voivat vaihtaa kokemuksia siitä, miten varmistetaan, että vaaleja ei häiritä heidän kotimaassaan.

³Esimerkiksi viimeaikaiset tilastot uutislähteistä Euroopan maissa vuonna 2020 osoittavat, että TV ja verkkolähteet (mukaan lukien sosiaalinen media) olivat suosituimpia uutislähteitä kaikissa tutkituissa maissa <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>

⁴Esimerkiksi koronapandemian aikana verkossa levisi valtava disinformaation aalto – katso tiedonanto COVID-19-disinformaation torjunnasta.

⁵Katso komission 19 päivänä kesäkuuta 2020 antama raportti Euroopan parlamentin vuoden 2019 vaaleista COM(2020) 252 final.

⁶Euroopan parlamentin 11 marraskuuta 2021 annettu päätöslauselma

Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen soveltamisesta (2021/2018(INI))

eurooppalaiset poliittiset toimijat käyttivät vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa 23 miljoonaa euroa⁷. EU:n kansalaiset ovat myös kohdanneet esteitä käyttäessään äänioikeuttaan muissa jäsenvaltioissa sekä Euroopan parlamentin vaaleissa että kunnallisvaaleissa.

Digitalisaation edetessä kansalaisten, myös nuorten sukupolvien, on voitava erottaa tosiasiat fiktiosta ja osallistua avoimiin keskusteluihin ilman disinformaatiota, laitonta häirintää, pelottelua ja manipulointia. Kansalaisille on oltava selvää, että he vastaanottavat poliittista sisältöä ja keneltä se tulee. Tarvitaan merkittävää läpinäkyvyyttä, jotta julkisyhteisön valvonta ja asianomaisten toimijoiden vastuuvuorollisuus ovat mahdollisia ja jotta se heijastaisi yhteiskuntiemme osallistavuutta ja monimuotoisuutta.

Nämä haasteet edellyttävät uusia toimia, joilla vahvistetaan luottamusta demokraattisiin järjestelmiimme. Vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien suojeleminen on tämän komission ensisijainen poliittinen tavoite. Euroopan demokratiasuunnitelmassa esitetään toimet, jotka komissio aikoo toteuttaa vahvistaakseen demokratiaa⁸ vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleista saatujen kokemusten ja Euroopan unionin vaaliyhteistyöverkoston⁹ työn sekä Euroopan unionin kansalaisuutta käsittelevän vuoden 2020 katsauksen¹⁰ perusteella.

Käsiteltävänä oleva paketti sisältää ehdotuksen asetukseksi poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä, kaksi ehdotusta vaalioikeuksia koskevien direktiivien uudelleenlaatimiseksi, ehdotuksen Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussääntöä ja rahoitusta koskevan asetuksen uudelleenlaatimiseksi. Paketissa ilmoitetaan myös yhteisestä mekanismista vaalien häiriönsietokykyä varten.

2. Läpinäkyvyys ja poliittisen mainonnan kohdentaminen

Poliittinen mainonta on mainonnan erityinen laji. Se kattaa poliittisten toimijoiden tai heidän puolestaan toimivien tahojen viestit tai viestit, jotka voivat vaikuttaa vaalien tai kansanäänestyksen tulokseen, lainsäädäntö- tai sääntelyprosessiin tai äänestyskäyttäytymiseen.¹¹ Yksi demokratian tärkeimmistä periaatteista on, että tällaisen mainonnan on oltava läpinäkyvää, toisin sanoen kansalaisten on tiedettävä, kuka on poliittisen mainonnan takana ja miksi se on osoitettu heille. Poliittisen mainonnan

⁷Luvut vaihtelevat lähteittäin. Ad Transparency Report (17. toukokuuta 2019).

<https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

⁸Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan demokratiasuunnitelmasta, COM(2020) 790 final.

⁹Euroopan unionin vaaliyhteistyöverkosto kokoaa yhteen vaaliasioissa toimivaltaisia jäsenvaltioiden viranomaisten edustajia ja mahdollistaa konkreettisen ja käytännönläheisen tietojenvaihdon monista vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien varmistamisen kannalta tärkeistä aiheista, joita ovat muun muassa tietosuoja, kyberturvallisuus, läpinäkyvyys sekä tietoisuuden lisääminen. Lisätietoja: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en

¹⁰Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Katsaus unionin kansalaisuuteen vuonna 2020, Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja heidän oikeuksiensa suojeleminen (COM(2020) 730 final).

¹¹Virallisista lähteistä tulevia viestejä, jotka koskevat vaalien järjestämistä ja niihin osallistumisen ehtoja tai vaaleihin osallistumisen edistämistä, ei pidetä poliittisena mainontana.

läpinäkyvyys helpottaa poliittisen prosessin mahdollisen häirinnän tai manipuloinnin havaitsemista.

Poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä on perinteisesti säännelty jäsenvaltioiden tasolla oikeudenmukaisten ja vapaiden demokraattisten prosessien varmistamiseksi ja niiden häirinnän estämiseksi. Kansallisessa lainsäädännössä asetetaan poliittisten mainontapalvelujen tarjoajille velvollisuus varmistaa muun muassa vastuuvollisuus sekä oikeudenmukaisen ja avoimen poliittisen prosessin yleinen organisointi. Näillä kansallisilla säännöillä tavoitellaan oikeutettua yleistä etua, josta EU on täysin yhtä mieltä. Palveluntarjoajiin sovellettavat kansalliset läpinäkyvyyssäännöt kuitenkin vaihtelevat eri jäsenvaltioissa ja eri tiedotusvälineiden välillä, ja niissä keskitytään pääasiassa perinteiseen mediaan. Kansallisten läpinäkyvyyssääntöjen oikeudellinen hajanaisuus ja rajat ylittävän täytäntöönpanon vaikeudet todennäköisesti lisääntyvät tulevaisuudessa.

Perinteisiä sääntöjä ei useinkaan ole mukautettu tekniikan ja vaalikampanjoinnin kehitykseen ja niitä voidaan joissakin tapauksissa kiertää verkkoympäristön rajattoman luonteen ja sääntelyn puutteiden vuoksi. Digitaalisen mainonnan lisääntynyt käyttö poliittisissa kampanjoissa ja keskeisten poliittisten haasteiden – ilmastomuutoksesta ja muuttoliikkeestä koronapandemian hoitamiseen – rajat ylittävä ulottuvuus ovat pahentaneet asiaan liittyviä ongelmia entisestään. On selvää, että poliittisen mainonnan markkinoiden koko ja monimutkaisuus, arviolta yli 100 miljoonaa euroa EU:ssa vuonna 2019, kasvaa sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Heterogeeninen sääntely eri jäsenvaltioissa ja eri tiedotusvälineiden välillä (esimerkiksi erilaiset televisiota ja radiota koskevat säännöt) vaikuttaa yrityksiin, jotka harjoittavat rajatylittävää toimintaa tai tarjoavat mainoskampanjoita, joissa käytetään useita tiedotusvälineitä, sillä niiden on täytettävä lukuisat ja usein epäselvät läpinäkyvyysvaatimukset, jotka aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta ja siihen liittyviä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Läpinäkyvyyden, vastuuvollisuuden ja asiaankuuluvien perusoikeuksien ja tietosuojaperiaatteiden, kuten käyttötarkoituksen rajoittamisen ja tietojen minimoinnin, tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi tarvitaan uutta EU:n lainsäädäntöä.

Ensinnäkin ehdotetuilla säännöillä sovitetaan yhteen oikeutettu tarve varmistaa korvausta vastaan tarjottavien poliittisten mainontapalvelujen läpinäkyvyys sekä perusoikeudet ja suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteet, jotta voidaan suojella ja kehittää EU:n sisämarkkinoita. Tarkoituksena on puuttua huolenaiheisiin, jotka liittyvät tietoon perustuvien poliittisten päätösten tekemisen kannalta välttämättömien keskeisten tietojen salaamiseen ja vääristelyyn. Tällaista tietoa ovat esimerkiksi poliittisten viestien alkuperään, tarkoitukseen, lähteisiin ja rahoitukseen sekä viestin poliittisen luonteen paljastamiseen liittyvät tiedot.¹² Uusilla säännöillä varmistettaisiin, että kansalaiset pystyvät selkeästi tunnistamaan poliittisen mainonnan. He näkevät näkyvästi esitetyn rahoittajan nimen ja voivat myös hakea läpinäkyvyyttä koskevasta ilmoituksesta poliittiseen mainontaan käytetyt rahasummat,

¹²Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Katsaus unionin kansalaisuuteen vuonna 2020, Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja heidän oikeuksiensa suojelu (COM(2020) 730 final).

käytettyjen varojen lähteet sekä mainoksen ja mainontaan liittyvien vaalien tai kansanäänestysten välisen yhteyden.¹³ Asetuksessa käsitellään myös digitaalisen poliittisen mainonnan dynaamista prosessia, sillä mainonnan tuotantoketjussa yksi tai useampi palveluntarjoaja voi hallita näitä prosesseja.

Toiseksi ehdotetulla asetuksella puututaan tiettyjen kohdentamis-, vahvistamis- ja optimointitekniikoiden käytöstä aiheutuviin riskeihin demokraattisen prosessin säilyttämiseksi ja varmistetaan samalla tietosuojan korkea taso. Lisäksi asetuksella varmistetaan, että mahdolliset uudet säännöt eivät vaikuta poliittisen mainonnan yhdenmukaistettuihin markkinoihin niin, että ne pirstoutuvat uudelleen. Komissio esitti Euroopan demokratiasuunnitelmassa ensimmäisen arvionsa poliittiseen mainontaan liittyvistä haasteista ja uusiin tekniikoihin, joita käytetään kohdentamaan mainontaa käyttäjien henkilötietojen perusteella, liittyvistä kysymyksistä. Tällaiset poliittisessa mainonnassa käytettävät kohdentamis-, vahvistamis- ja optimointitekniikat mahdollistavat poliittisen mainonnan räätälöinnin yksilölle tai ryhmälle ominaisten profiilien mukaan, usein heidän tietämättään turvautumalla esimerkiksi dataan perustuvaan käyttäytymisprofilointiin. Riippumatta siitä, onko tiedot hankittu asianmukaisesti vai ei, näitä tekniikoita voidaan käyttää väärin kansalaisten haavoittuvuuksien hyödyntämiseksi.

Lisäksi EU:n kansalaisilla on oikeus saada puolueetonta, avointa ja moniarvoista tietoa, mikä puolestaan on yksi kukoistavan demokratian edellytyksistä. Kohdentamis-, vahvistamis- ja optimointitekniikoiden käyttö saattaa vaikuttaa tähän oikeuteen, koska näitä tekniikoita voidaan käyttää ohjaamaan ihmisiä tietyn sisällön pariin ja tekemään heille vaikeammaksi tai vähemmän kiinnostavaksi vastaanottaa tai etsiä viestejä, joita heillä on demokratiassa oikeus kuulla ja kommentoida. Tämä on vastoin periaatteita, jotka liittyvät avoimiin demokraattisiin keskusteluihin, joissa henkilö kohtaa monenlaisia ajatuksia ("julkinen aukio"). Tämä myös rajoittaa poliittisten toimijoiden kykyä vastata viesteihin, mukaan lukien syytöksiin, osana tätä keskustelua.

Sen vuoksi ehdotetussa asetuksessa ei sallita tällaisten kohdentamis- ja vahvistamistekniikoiden käyttöä, jos niihin ei sovelleta merkittäviä läpinäkyvyysvaatimuksia. Sillä myös rajoitetaan ja säännellään tietynlaisten arkaluontoisten henkilötietojen käyttöä esimerkiksi silloin, kun käsittely liittyy henkilöiden ryhmittelyyn suojattujen eturyhmien, kuten uskonnon, seksuaalisen suuntautumisen tai oletettujen etujen, mukaisesti. Se antaa yksilöille lisää mahdollisuuksia määritellä, kohdistuuko heihin poliittista mainontaa ja miten ja päättää, haluavatko he sitä vai eivät. Lisäksi yksilöillä on mahdollisuus saada merkittävää tietoa siitä, miksi ja millaista kohdentamistekniikkaa käytettiin, kuka oli sen kohteena ja minkä vuoksi (esimerkiksi koska he asuvat tietyssä paikassa ja paikallisvaalit ovat tulossa), mitkä olivat käytetyn tiedon lähteet sekä mikä oli kohdeyleisön koko. Lisäksi on mahdollista

¹³Ehdotetuilla toimenpiteillä tuetaan jäsenvaltioita, jotka ovat vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen sopimuspuolia, täyttämään velvoitteensa taata vammaisille henkilöille poliittiset oikeudet ja mahdollisuus nauttia niistä tasavertaisesti muiden kanssa.

saada kuvaus toimista, jotka on toteutettu kohdentamista koskevan ehdotuksen vaatimusten noudattamiseksi.

Ehdotettu asetus perustuu asiaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön ja täydentää sitä. Tällaiseen lainsäädäntöön kuuluvat muun muassa yleinen tietosuoja-asetus ('GDPR') ja ehdotettu digipalvelusäädös, jossa määritellään sen hyväksymisen jälkeen kattavat läpinäkyvyyttä, vastuuvollisuutta ja järjestelmien suunnittelua koskevat säännöt verkkoalustoilla tapahtuvaa mainontaa varten myös poliittisen mainonnan osalta. Asetusehdotusta täydentää myös itsesääntelyyn pohjautuvien disinformaatiota koskevien käytäntöjen ajantasaistaminen, joka perustuu komission äskettäin julkaisemiin ohjeisiin¹⁴.

Koska Euroopan tason poliittiset puolueet tukevat rajatylittäviä viestintäkampanjoita, tällaisessa kampanjoinnissa olisi sovellettava myös korkeatasoista läpinäkyvyyttä vastuuvollisuuden edistämiseksi. Tämän vuoksi Euroopan tason poliittisille puolueille, jotka hyödyntävät poliittista mainontaa, asetetaan erityisiä läpinäkyvyysvaatimuksia muuttamalla (jäljempänä 4 jaksossa kuvatus toisen aloitteen kautta) Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annettua asetusta.

Euroopan tason poliittisten puolueiden käyttämä erityinen poliittisen mainonnan tietovarasto perustetaan antamaan kansalaisille tietoa tällaisesta mainonnasta, niihin käytetyistä rahoista sekä tietyn mainoksen kohdeväestöstä. Euroopan tason poliittiset puolueet varmistavat myös, että niiden poliittisen mainonnan käytännöistä ja toimintaperiaatteista saa avointa tietoa suoraan niiden verkkosivuilla. Ehdotettu asetus Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta luo myös puitteet Euroopan tason poliittisten puolueiden kohdentamistekniikoiden käytölle.

Koska kansallisia poliittisia puolueita koskevien sääntöjen laatiminen kuuluu kansalliseen toimivaltaan, jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan, että Euroopan tason poliittisiin puolueisiin sovellettavia läpinäkyvyyssnormeja sovelletaan myös kansallisiin poliittisiin puolueisiin ja että ne noudattavat tiukkoja läpinäkyvyysvaatimuksia käyttäessään poliittista mainontaa Euroopan tason poliittisiin puolueisiin sovellettavien sääntöjen mukaisesti. EU:n läpinäkyvyysvaatimusten noudattaminen auttaisi suuresti ratkaisemaan havaitut ongelmat.

Tämän paketin aloitteissa ehdotettujen erityisten ja kohdennettujen säännösten ansiosta sisämarkkinoiden poliittisten mainontapalvelujen tarjoajat voivat harjoittaa toimintaansa asianmukaisessa, yhdenmukaistetussa, selkeämmässä ja ennustettavammassa oikeudellisessa ympäristössä. Samalla EU:n kansalaiset voivat saada avointa poliittista tietoa, jotta heillä on paremmat edellytykset poliittisen keskustelun panosten ja vivahteiden ymmärtämiseen. Kun ehdotus asetukseksi poliittisen mainonnan läpinäkyvyydestä ja kohdentamisesta hyväksytään,

¹⁴Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Euroopan komission ohjeet disinformaatiota koskevien käytäntöjen tehostamiseksi (COM(2021) 262 final).

se edistää palvelujen sisämarkkinoiden kehittymistä ja antaa EU:n kansalaisille mahdollisuuden hyötyä poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden korkeasta tasosta unionin arvojen mukaisesti.

Komissio arvioi uusien poliittisen mainonnan läpinäkyvyyttä koskevien vaatimusten soveltamista vuoden 2024 Euroopan parlamentin vaalien jälkeen.

3. Liikkuvien EU:n kansalaisten vaalioikeudet

EU:n kansalaisista 13,5 miljoonaa asuu eri jäsenvaltiossa¹⁵ kuin mistä he ovat kotoisin – heitä kutsutaan liikkuviksi EU:n kansalaisiksi. Näillä kansalaisilla on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa asuinjäsenvaltiossaan. Heidän äänestysaktiivisuutensa on kuitenkin usein alhaisempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten¹⁶.

Tämä johtuu osittain heidän asuinjäsenvaltionsa monimutkaisista rekisteröintiprosesseista. Liikkuvat EU:n kansalaiset eivät aina saa selkeää tietoa kyseisistä vaaleista tai he saavat tiedot kielellä, jota he eivät hallitse. On myös tapauksia, joissa jossakin jäsenvaltiossa Euroopan parlamentin vaaleihin tai kunnallisvaaleihin ilmoittautuneita EU:n kansalaisia uhkaa se, että heidät poistetaan kotijäsenvaltionsa äänestysluetteloista. Kaikki tämä vaikeuttaa liikkuvien EU:n kansalaisten äänioikeuden käyttöä ja heikentää siten heidän demokraattisia oikeuksiaan.

Lisäksi on tapauksia, joissa EU:n kansalaiset voisivat äänestää kahdesti samoissa Euroopan parlamentin vaaleissa, kerran asuinjäsenvaltiossaan ja toisen kerran kotijäsenvaltiossaan ('moninkertainen äänestäminen'), mikä on laitonta¹⁷.

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi komissio ehdottaa asiaa koskevan nykyisen oikeudellisen kehyksen päivittämistä¹⁸. Osana lainsäädäntötoimia komissio ehdottaa, että liikkuville EU:n kansalaisille annetaan kohdennettua tietoa heidän vaalioikeuksistaan, muun muassa moninkertaisen äänestämisen kiellosta ja sen seurauksista. Samassa yhteydessä tulisi antaa tietoa myös erityisille äänestäjäryhmille, kuten nuorille äänestäjille, ja käyttää siinä heille

¹⁵Eurostatin tietojen mukaan 1. tammikuuta 2020 EU:ssa oli 13,5 miljoonaa kansalaista, jotka hyödynsivät oleskeluoikeuttaan toisessa EU-maassa. Ks. Migration and migrant population statistics.

¹⁶Ks. komission 19 päivänä kesäkuuta 2020 antama kertomus Euroopan parlamentin vuoden 2019 vaaleista COM(2020) 252 final ja komission 25 päivänä tammikuuta 2018 antama kertomus äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa annetun direktiivin 94/80/EY soveltamisesta COM(2018) 044 final.

¹⁷Ennen viimeisimpiä Euroopan parlamentin vaaleja jäsenvaltiot vaihtoivat tietoja noin 1,3 miljoonasta äänestäjästä ja parlamenttivaalien 114 ehdokkaasta. Tämän tietojenvaihdon tuloksena havaittiin yli 213 000 useaan kertaan rekisteröitynyttä kansalaista.

¹⁸Vaikka toimivalta järjestää vaalit omalla alueellaan (myös kunnallisvaalien osalta) kuuluu jäsenvaltioille, liikkuvien EU:n kansalaisten vaalioikeuksien käyttämistä koskeva oikeudellinen kehys edellyttää EU:n ja kansallisten sääntöjen vuorovaikutusta. Tätä käsitellään niille unionin kansalaisille, jotka asuvat jäsenvaltiossa, mutta eivät ole sen kansalaisia, Euroopan parlamentin vaaleissa kuuluvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 6 päivänä joulukuuta 1993 annetussa neuvoston direktiivissä 93/109/EY ja niiden unionin kansalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, 19 päivänä joulukuuta 1994 annetussa neuvoston direktiivissä 94/80/EY, joita tästedes kutsutaan 'vaalidirektiiveiksi'.

soveltuvia viestintävälineitä. Jotta voidaan edelleen vähentää mahdollisuutta äänestää monta kertaa samoissa vaaleissa, komissio ehdottaa, että määritellään yhteinen tietoaaineisto, jonka jäsenvaltioiden viranomaiset keräävät ja jota ne vaihtavat keskenään. Samalla komissio ehdottaa, että liikkuvien EU:n kansalaisten rekisteröintiä ei poistettaisi muista vaaleista heidän kotijäsenvaltiossaan pelkästään tämän tietojenvaihdon perusteella.

Komissio ehdottaa myös vakiomuotoisten lomakkeiden käyttöönottoa kaikilla EU:n kielillä äänestäjäksi tai ehdokkaaksi rekisteröitymistä varten, jotta liikkuvat EU:n kansalaiset voivat rekisteröityä helposti asuinjäsenvaltiossaan. Jäsenvaltioita pyydetään antamaan liikkuville EU:n kansalaisille tietoa selkeällä ja yksinkertaisella kielellä, ainakin vastaanottavan jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä ja jollakin muulla unionin virallisella kielellä, jota mahdollisimman monet sen alueella asuvat EU:n kansalaiset ymmärtävät. Ehdotetut lainsäädäntötoimet parantavat tiedonkeruuta kunnallisvaaleja ja Euroopan parlamentin vaaleja varten.

Komissio perustaa myös vaalioikeuksia käsittelevän yhteyspisteen¹⁹ komission tasolla vahvistaakseen edelleen Europe Direct -palvelun²⁰ ja Sinun Eurooppasi -neuvonnan²¹ välillä. Tämä auttaa myös EU:n kansalaisia ja paikallisviranomaisia löytämään ratkaisuja asiaan liittyviin kysymyksiin aikana, jolloin EU:n kansalaiset voivat rekisteröityä Euroopan parlamentin vaaleihin, ja varmistamaan helpomman tiedonsaannin, laadukkaammat palvelut ja nopeammat vastaukset liikkuvien EU:n kansalaisten tiedusteluihin.

Nykyisten säännösten mukaan jäsenvaltiot voivat varata ehdokkuuden joihinkin kunnallisvaaleihin liittyviin tehtäviin, kuten paikallishallinnon perusyksikön toimeenpanevan elimen vaaleilla valitun johtajan, varajäsenen tai hallintokollegion jäsenen toimiin, ainoastaan omille kansalaisilleen. Useat jäsenvaltiot ovat käyttäneet tätä säännöstä ja rajoittaneet näin liikkuvien EU:n kansalaisten mahdollisuuksia osallistua asuinpaikkansa poliittiseen elämään. Muutetuissa säännöissä edellytetään, että jäsenvaltiot raportoivat säännöllisesti tällaisten toimenpiteiden soveltamisesta, jotta niiden jatkamisen tarpeellisuutta voidaan arvioida. Komissio edistää edelleen asiaa koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa EU:n vaaliverkoston puitteissa kannustaakseen jäsenvaltioita harkitsemaan, voitaisiinko tällaisiin tehtäviin myöntää yhtäläinen pääsy kunnallisvaaleissa.

Lisäksi kohdennettua rahoitusta myönnetään kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta, jolla edistetään innovatiivisia demokraattisia aloitteita liikkuvien EU:n kansalaisten demokraattisen osallistumisen tukemiseksi erityisesti toukokuussa 2024 pidettävien Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä.

4. Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden rahoitusta koskevien sääntöjen selkeyttäminen

¹⁹Vuoden 2020 katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen viitataan mahdollisuuteen luoda erityinen ”jaettu resurssi” EU:n kansalaisten tukemiseksi heidän käyttäessään vaalioikeuksiaan. Kyseinen yhteyspiste perustetaan osana tätä sitoumusta.

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

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

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaisesti Euroopan tason poliittiset puolueet myötävaikuttavat eurooppalaisen poliittisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten tahdon ilmaisemiseen. Euroopan tason poliittiset säätiöt tukevat ja täydentävät sen Euroopan tason poliittisen puolueen tavoitteita, johon ne kuuluvat, muun muassa osallistumalla eurooppalaista yhteiskuntapolitiikkaa koskevaan keskusteluun ja kehittämällä siihen liittyviä toimia sekä edistämällä yhteistyötä demokratian edistämiseksi.

Asetus Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta on tuore säädös, jota on sovellettu vasta vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa. Euroopan parlamentin valiokunta-aloitteisessa mietinnössä asetuksen 1141/2014 soveltamisesta²² havaittiin kuitenkin, että nykyisessä sääntelykehyksessä on useita porsaanreikiä, jotka estävät Euroopan tason poliittisia puolueita ja säätiöitä täyttämästä tehtäväänsä eurooppalaisen poliittisen tilan luomisessa. Komission arviointikertomuksessa²³ päädyttiin samankaltaisiin tuloksiin. Lisäksi asetusta on sen voimaantulon jälkeen muutettu kahdesti, ja useat viittaukset ja säännökset ovat vanhentuneet.

Sen vuoksi komissio esittää ehdotuksen kyseisen asetuksen uudelleenlaatimiseksi. Ehdotetuilla merkittävillä muutoksilla pyritään ottamaan käyttöön tiukat – poliittisen mainonnan ja rahoituslähteiden ja erityisesti lahjoitusten – läpinäkyvyyttä koskevat säännöt sekä viittaamaan voimakkaammin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan arvoihin. Komission ehdotuksessa selvennetään myös, että mikään ei saisi estää Euroopan tason poliittisia puolueita kampanjoimasta rajojen yli EU:ssa, mikä on keskeistä niiden aseman kannalta ja helpottaa vuorovaikutusta niiden kansallisten jäsenpuolueiden kanssa. Sillä edistetään tasapainoisempaa edustusta poliittisissa puolueissa, mikä edesauttaa yleistä poliittista tavoitetta lisätä osallisuutta ja monimuotoisuutta demokraattisessa keskustelussa. Se myös lisää Euroopan tason poliittisten puolueiden taloudellista elinkelpoisuutta rajoittamalla yhteisrahoitusvaatimusta erityisesti Euroopan parlamentin vaalivuonna ja keventämällä liiallista hallinnollista taakkaa.

5. Vaalien häiriönsietokykyä koskeva yhteistyö

Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö, jolla varmistetaan häiriöitä sietävät vaaliprosessit ja keskinäinen tuki uhkiin vastaamiseksi, on olennaisen tärkeää. Kuten eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelmassa ja vuoden 2020 katsauksessa Euroopan unionin kansalaisuuteen ilmoitettiin, komissio käyttää edelleen EU:n vaaliverkostoa useiden sitoumustensa täyttämiseen, kuten:

- helpottamaan ja parantamaan jatkuvasti kaikkien EU:n kansalaisten mahdollisuuksia käyttää äänioikeuttaan muun muassa tukemalla parhaiden käytäntöjen vaihtoa ja

²²Euroopan parlamentin päätöslauselma 11. marraskuuta 2021 Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen soveltamisesta (2021/2018 (INI)), saatavilla osoitteessa https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_FI.html.

²³Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetun asetuksen 1141/2014 38 artiklan mukainen arviointikertomus, COM(2021) 717 final.

keskinäistä avunantoa vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien varmistamiseksi ja luomalla yhteinen vaalien häiriönsietokykymekanismi;

- laatimaan yhteisten hyvien toimintatapojen referenssejä vaalikauden eri vaiheita varten;
- luomaan yhteiset referenssit tiedonkeruulle liikkuvien EU:n kansalaisten osallistumisesta kunnallisvaaleihin ja Euroopan parlamentin vaaleihin;
- tukemaan EU:n verkostojen ja kansainvälisten järjestöjen välistä yhteistyötä valmiuksien kehittämiseksi ja parhaiden käytäntöjen vaihtamiseksi vaaliuhkien torjunnassa ja korkeiden kansainvälisten standardien edistämiseksi uuden teknologian käytössä.

Tämän yhteistyön pohjalta komissio aikoo tarjota jäsenvaltioille ”yhteisen mekanismin vaalien häiriönsietokykyä varten” vuodesta 2022 alkaen. Se järjestetään ja sitä koordinoidaan EU:n vaaliverkoston kautta tiiviissä yhteistyössä verkko- ja tietojärjestelmien yhteistyöryhmän ja EU:n nopean hälytysjärjestelmän kanssa. Mekanismin ensisijaisena toiminta-alueena on yhteisten asiantuntijaryhmien käyttöönoton ja asiantuntijavaihdon tukeminen, jotta voidaan kehittää häiriötä sietäviä vaaliprosesseja erityisesti verkkorikostutinnan, disinformaation ja vaalien kyberturvallisuuden alalla. Vähitellen voitaisiin suunnitella myös muita toimia, kuten yhteisiä koulutustilaisuuksia ja tietojärjestelmien yhteistä kehittämistä.

Vaihtoja voidaan tehdä eri puolilla EU:ta, ja niihin osallistuu yhden jäsenvaltion asiantuntijoita, jotka antavat tukea toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevassa paikassa. Tarvittaessa voitaisiin myös harkita yksityisen sektorin, kansainvälisten järjestöjen, yhteisöjen, korkeakoulujen tai kolmansien maiden asiantuntijoiden osallistumista.

Vaikka asiantuntijavaihdon muodostaminen, tehtävät ja käyttöönotto käynnistettäisiin jäsenvaltioiden pyynnöstä, komissio tukee jäsenvaltioita ennakoivasti jäsennellyllä suunnittelutoiminnalla EU:n vaaliverkostossa. Tavoitteena on keskittyä tuleviin vaaleihin ja suunniteltuihin menettelytapamuutoksiin, harkita mahdollisia yhteistyötarpeita ja -mahdollisuuksia ja resurssien yhdistämistä sekä sisällyttää mahdolliset resurssit mekanismiin.

Verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuudirektiivillä²⁴ perustetun yhteistyöryhmän puitteissa toimiva vaaliteknologian kyberturvallisuuteen keskittynyt työryhmä jatkaa tiivistä yhteistyötä EU:n vaaliverkoston kanssa kokemusten jakamiseksi ja ohjeiden antamiseksi sekä antaa yleiskatsauksen välineistä, tekniikoista ja protokollista, joilla kyberturvallisuushuomioita voidaan havaita, ehkäistä ja lieventää vaaliprosesseissa.

Vuoden 2023 jälkipuoliskolla komissio järjestää myös korkean tason vaalitapahtuman, johon kokoontuvat eri vaaliviranomaiset vastaamaan tässä paketissa käsiteltyihin haasteisiin.

²⁴Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2016, toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa

EUVL 194, 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:32016L1148>

Komissio arvioi myös, voitaisiinko harkita lainsäädäntöehdotusta vaalien infrastruktuurin suojaamisesta elintärkeänä infrastruktuurina.

6. Päätelmät

Paketissa ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen tarjoaa Euroopan unionille vahvemman lainsäädäntökehyksen, jotta se voi vastata demokratioihimme ja vaaleihimme kohdistuviin haasteisiin kunnioittaen täysin yhteisiä periaatteitamme ja arvojamme. Kehyksen avulla äänestäjät voivat käyttää paremmin demokraattisia oikeuksiaan, joihin kuuluu moniarvoinen ja avoin tietolähde, Euroopan tason puolueet voivat toimia tehokkaammassa ja vastuuvollisemmassa vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa sekä jäsenvaltiot ja koko Euroopan unioni voivat ylläpitää demokraattista vaaliprosessia ilman häirintää ja manipulointia.

Poliittisten mainontapalvelujen yhdyntyneemmät sisämarkkinat on sovitettava yhteen kansalaisten demokraattisten oikeuksien täysimääräisen hyödyntämisen kanssa. Hyvin toimivien sisämarkkinoiden luominen kulkee todellakin käsi kädessä niiden arvojen kanssa, jotka ovat yhteisiä unionille ja sen jäsenvaltioille. EU:n poliittisten mainontapalvelujen sisämarkkinoiden kehittäminen ja unionin arvojen puolustaminen ovat saman kolikon kaksi puolta. Onnistuminen ei riipu ainoastaan lainsäädännöstä vaan myös sen täytäntöönpanosta, jotta kansalaiset voivat todella hyötyä ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteesta ja hengestä. Tämä koskee kaikkia tämän paketin osatekijöitä.

Komissio odottaa Euroopan parlamentin ja neuvoston sekä viranomaisten ulkopuolella toimivien julkisten ja yksityisten kansallisten toimijoiden laajamittaista osallistumista, jotta voidaan varmistaa, että tässä tiedonannossa esitetyt toimenpiteet hyväksytään ja pannaan täytäntöön ajoissa ennen Euroopan parlamentin vaaleja vuonna 2024.

.....