



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2021. november 26.
(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

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2021. november 25.
Címzett:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	COM(2021) 730 final
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK A választási integritás védelme és a demokratikus részvétel előmozdítása

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2021) 730 final számú dokumentumot.

Melléklet: COM(2021) 730 final



Brüsszel, 2021.11.25.
COM(2021) 730 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A választási integritás védelme és a demokratikus részvétel előmozdítása

1. Bevezetés

Az egészséges és virágzó demokráciában a polgárok szabadon kifejezhetik véleményüket, és transzparens és plurális forrásokból tájékozódhatnak. Részt vesznek a nyilvános vitákban és a választásokon, így tényleg képesek alakíthatni a jövőjüket. Ezek a nehezen kivívott jogok képezik a demokrácia alapját, és az Európai Unió lényegéhez tartoznak. A demokráciát ápolni és védeni kell. A demokratikus rendszert és az egyes szavazók jogait egyaránt fenyegetések érik. E fenyegetések közé sorolhatók a homályos eredetű (belföldi és külföldi) beavatkozások és a dezinformáció, akárcsak az olyan gyakorlati akadályok, amelyek például meggátolják a szavazásban a származási országuktól eltérő uniós országban élő uniós polgárokat.

A politikai jelöltek korábban főként úgy kampányoltak, hogy személyesen felkeresték a választókat, gyűléseket tartottak, valamint szórólapokat terjesztettek vagy televíziós és rádióinterjúkat adtak. Nemzeti szinten egyértelmű szabályok biztosították a politikai reklámmal kapcsolatos elszámoltathatóságot és átláthatóságot. Például egyértelműen meg lehetett határozni a rádiós műsoridőre vagy a nyomtatott anyagokért viselt felelősségre vonatkozó szabályokat, valamint a főbb szereplőket, nevezetesen a politikai pártokat. Ezenkívül a politikai viták és azok szereplői alapvetően nemzeti jellegűek voltak.

A digitális átállás megváltoztatta ezt a helyzetet. Nem csupán a választók – köztük a külföldön élők – megszólítására kínált példátlan eszközöket, hanem arra is, hogy az üzeneteket az emberek személyes érdeklődéséhez igazítsák, és hogy a hagyományos kereteken túl is megismertessék az elképzeléseket. A digitális eszközök elmosták a határvonalat a valódi tájékoztatás és a politikai kampányok között, és utat nyitottak a szavazókat burkoltan befolyásoló új, tolakodó jellegű és átláthatatlan targetálási és felerősítési technológiák előtt. E fejlemények következtében az egyének kevésbé találkoznak a nézetek sokszínűségével, a demokratikus vita szétagolttá válik és növekszik a manipuláció kockázata. Napjainkban az online platformoktól, a közösségi médiától az adatfeldolgozó vállalatokig sok új szereplő játszik fontos szerepet a politikai kampányokban. Ezek a fejlemények számos probléma forrásává váltak, kezdve a polgárok adataival való visszaéléstől a dezinformáció elleni küzdelemmel kapcsolatos politikák érvényesítésére képtelen vagy attól vonakodó online platformokig. Azok, akik ebben a kihívásokkal teli környezetben kínálnak szolgáltatásokat, akadályokkal, többek között jogbizonytalansággal szembesülnek. Figyelembe véve az online politikai reklámpiac növekedésére vonatkozó jelenlegi előrejelzéseket, a feltárt problémák idővel csak súlyosbodni fognak, ha nem kezeljük a helyzetet.

Az Európai Unió és tagállamai felelősek polgáraik választási és politikai jogainak védelméért, valamint azért, hogy a demokratikus vita egyértelmű és kiszámítható jogi környezetének megteremtésével megerősítsék annak alapelveit. Helyénvaló tehát, hogy foglalkozzanak a demokratikus vita szétagolt és elavult szabályozásával. Ez különösen fontos, mivel számos tevékenység és kihívás egyre inkább határokon átnyúló jellegűvé válik.

Ugyanakkor az EU nemcsak az uniós határokon belüli demokrácia védelmével foglalkozik, hanem külső tevékenysége keretében külföldön is fellép annak érdekében. Mivel világszerte

egyre nagyobb nyomás nehezedik a demokráciára, a javasolt intézkedéscsomag szinergiát képez az Európai Unió vezetésével zajló komoly külső erőfeszítésekkel. Hozzájárulhat az Európai Unió arra irányuló tevékenységeihez, hogy világszerte oltalmazza, ösztönözze és támogassa a demokráciákat, amelyek közös kihívásokkal néznek szembe, és közös érdekük, hogy együttműködjenek ezek megoldása érdekében.

A Bizottság már 2018-ban elfogadott egy intézkedéscsomagot a választásokról¹, amely többek között az alábbiakkal foglalkozó rendelkezéseket állapít meg: a személyes adatok kezelése a választások során, a dezinformáció és a kibertámadások megelőzésére vonatkozó bevált gyakorlatok terjesztése, az európai választási folyamat online átláthatóságának és elszámoltathatóságának előmozdítása, valamint az együttműködés fokozása². Az európai politikai pártokra és az európai szintű politikai alapítványokra vonatkozó szabályokat szintén aktualizálták.

Azóta a 2019. évi európai parlamenti választások és a tagállami nemzeti választások tapasztalatai megmutatták, hogy jelentős mértékben megváltozott a politikai szereplők választóikkal való kapcsolattartásának módja. A politikai viták még inkább átkerültek az internetre és a közösségi médiába. Az internetes platformok döntő szerepet játszanak abban, ahogyan a polgárok kialakítják, kifejezésre juttatják és megvitatják a véleményüket³. A Covid19-világjárvány által megkövetelt alkalmazkodás tovább erősítette ezeket a tendenciákat azáltal, hogy még szélesebb körűvé vált az online szolgáltatások igénybevétele. Ezek a változások új lehetőségeket teremtenek a demokratikus vita kibontakozása számára, ugyanakkor a demokratikus rendszert és a belső piacot veszélyeztető új fenyegetésekhez⁴ – ezen belül akár hibrid jellegűekhez is – vezethetnek.

Bár a 2018-ban javasolt intézkedések ma is relevánsak, további reformokra van szükség. Az említett intézkedések egy része csupán ajánlás formájában fogalmazódott meg, és végrehajtásuk nem volt következtetés⁵. A bizonyítékok azt mutatják, hogy a meglévő szabályok kijátszhatók.

A 2019-es európai parlamenti választások során az európai politikai pártok nehézségekbe ütköztek, amikor határokon átnyúló kampányokat próbáltak folytatni és az Európai Parlament reformot sürgetett⁶. Az, hogy a politikai viták súlypontja gyorsan átkerült az online

¹ Közlemény a szabad és tisztességes európai választások biztosításáról. Az Európai Bizottság hozzájárulása a 2018 szeptember 19-20-i salzburgi vezetői üléshez, COM(2018)637

² Ennek eredményeként létrejött az európai választási együttműködési hálózat olyan fórumként, ahol a választásokért felelős tagállami hatóságok megoszthatják egymással tapasztalataikat azzal kapcsolatban, hogy országukban miként biztosítható a választások befolyásolásmenetsége.

³ Például az európai országokban igénybe vett hírforrásokra vonatkozó friss, 2020-as statisztikák azt mutatják, hogy valamennyi vizsgált országban a televízió és az online források (beleértve a közösségi médiát is) voltak a legnépszerűbb hírforrások: <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ Például a Covid19-világjárvány alatt hatalmas dezinformációs hullám terjedt az interneten – lásd a Covid19-cel kapcsolatos dezinformáció kezeléséről szóló közleményt.

⁵ Lásd: a Bizottság 2020. június 19-én kiadott jelentése a 2019. évi európai parlamenti választásokról, COM(2020) 252 final.

⁶ Az Európai Parlament 2021. november 11-i állásfoglalása az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló rendelet alkalmazásáról (2021/2018(INI))

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_HU.html.

környezetbe, ösztönözte az online politikai reklám piacának növekedését is, amelyre az európai politikai szereplők 23 millió eurót költöttek a 2019. évi európai parlamenti választásokkal összefüggésben⁷. Az uniós polgárok emellett akadályokba ütköztek, amikor más tagállamokban kívántak élni szavazati jogukkal az európai parlamenti választásokon és a helyhatósági választásokon.

A digitális korszak beköszöntével biztosítani kell, hogy a polgárok – köztük a fiatal generációk – különbséget tudjanak tenni a tények és a fikció között, valamint hogy a közérdekű kérdésekről olyan, ártó szándékú beavatkozástól, megfélemlítéstől és manipulációtól mentes nyílt társadalmi viták folyjanak, melyekben a szabad média és a civil társadalom szereplői is szabadon részt vehetnek. A polgárok számára egyértelműnek kell lennie, hogy politikai tartalmat juttatnak el számukra, és hogy az kitől származik. Érdemi átláthatóságra van szükség, amely lehetővé teszi az érintett szereplőknek a nyilvánosság általi ellenőrzését és elszámoltathatóságát, és jól tükrözi társadalmaink inkluzivitását és sokszínűségét.

Az említett kihívások indokoltá teszik, hogy újból erőfeszítéseket tegyünk a demokratikus rendszereinkbe vetett bizalom megerősítésére. A szabad és tisztességes választások védelme a jelenlegi Bizottság egyik politikai prioritása. Az európai demokráciára vonatkozó cselekvési terv (EDAP) felvázolja, hogy milyen lépéseket tervez a Bizottság a demokrácia megerősítésére⁸, építve a 2019. évi európai parlamenti választások tapasztalataira és az európai választási együttműködési hálózat (a továbbiakban: a választási együttműködési hálózat)⁹ munkájára, valamint az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentésre¹⁰.

Ez a csomag a következőket foglalja magába: a politikai reklám átláthatóságáról szóló rendeletre irányuló javaslat, a választójogról szóló irányelvek átdolgozására irányuló két javaslat, az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló rendelet átdolgozására irányuló javaslat, valamint a választási ellenálló képességre irányuló közös mechanizmus.

2. A politikai reklám átláthatósága és targetálása

⁷ Az adatok a forrásoktól függően eltérőek. Az Ad Transparency jelentése (2019. május 17.)

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

⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai demokráciáról szóló cselekvési terv, COM(2020) 790 final.

⁹ A választási együttműködési hálózat a választási ügyekben illetékes tagállami hatóságok képviselőit tömöríti, és lehetővé teszi a szabad és tisztességes választások biztosítása szempontjából releváns különféle témakörökkel – többek között az adatvédelemmel, a kiberbiztonsággal, az átláthatósággal és a figyelemfelkeltéssel – kapcsolatos konkrét és gyakorlati eszmecseréket. További információkért lásd: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_hu

¹⁰ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés A polgárok felhatalmazása és jogaik védelme (COM(2020) 730 final).

A politikai reklám a reklám sajátos típusa. Politikai szereplők által, a számukra vagy a nevükben terjesztett olyan üzenetek alkotják, amelyek alkalmasak a választás vagy népszavazás eredményétnek, a jogalkotási vagy szabályozási folyamatnak, illetve a szavazási magatartásnak a befolyásolására¹¹. A demokrácia egyik legalapvetőbb elve az, hogy az ilyen reklámnak átláthatónak kell lennie, azaz a polgároknak tudniuk kell, ki áll a politikai reklám mögött, és miért nekik címezték azt. A politikai reklám említett átláthatósága megkönnyíti a politikai folyamatba való lehetséges beavatkozás vagy manipuláció felismerését.

A tisztességes és szabad demokratikus folyamatok garantálása és a beavatkozás megelőzése érdekében tagállami szinten hagyományosan szabályozzák a politikai reklám átláthatóságát. A nemzeti szabályozások kötelezettségeket állapítanak meg a politikaireklám-szolgáltatókra nézve, többek között az elszámoltathatóság és a tisztességes és nyílt politikai folyamat általános megszervezésének biztosítása érdekében. Ezek a nemzeti szabályok olyan jogos közérdeket szolgálnak, amelyet az EU is teljes mértékben a magáénak vall. A szolgáltatókra vonatkozó nemzeti átláthatósági szabályok azonban tagállamonként és a különböző médiumok szerint is eltérőek, és főként a hagyományos médiára összpontosítanak. A jövőben valószínűleg növekedni fog a jogi széttagoltság és megnehezül a nemzeti átláthatósági szabályok határokon átnyúló érvényesítése.

A hagyományos szabályok gyakran nem igazodnak a technológia és a választási kampányok terén jelentkező új fejleményekhez, az online környezet határok nélküli jellegéből és a szabályozási hiányosságokból adódóan bizonyos esetekben lehetőség nyílik a szabályok kijátszására. Tovább súlyosbítja a kapcsolódó problémákat, hogy a politikai kampányok során egyre gyakrabban alkalmaznak digitális reklámokat, a legfontosabb politikai kihívások pedig – az éghajlatváltozástól és a migrációtól a Covid19-világjárvány kezeléséig – határokon átnyúló jelleget öltenek. Egyértelmű, hogy az EU határain belül és azokon túl is növekszik a politikai reklám piacának mérete és összetettsége., amelynek EU-n belüli értékét 2019-ben több mint 100 millió EUR-ra becsülték. Az egyes tagállamok és a média különböző formái tekintetében heterogén szabályozás (például eltérő szabályok vonatkoznak a televízióra és a rádióra) hatással van a nemzetközi szinten működő vagy több médiumot felhasználó reklámkampányokat kínáló vállalkozásokra, amelyeknek többféle és gyakran nem egyértelmű átláthatósági követelményeknek kell megfelelniük, ami jogbizonytalansághoz vezet és megfelelési költségeket von maga után.

Új uniós jogszabályokra van szükség az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása, valamint az érintett alapvető jogok és adatvédelmi elvek – például a célhoz kötöttség és az adattakarékosság elve – hatékony érvényesítése érdekében.

A javasolt szabályok először is az ellentételezés fejében nyújtott politikaireklám-szolgáltatások átláthatóságának biztosítása iránti jogos igényt fogják kielégíteni az EU belső piacának védelme és fejlesztése érdekében, az alapvető jogok, az arányosság és a szubszidiaritás betartása mellett. Céljuk az olyan kulcsfontosságú információk elrejtésével és

¹¹ Nem minősülnek politikai reklámnak azok a hivatalos forrásokból származó üzenetek amelyek, a választások megszervezésével és a választásokon való részvétel feltételeivel, illetve a választási részvétel népszerűsítésével kapcsolatosak.

megtévesztő bemutatásával kapcsolatos aggályok kezelése, mint például a politikai üzenetek eredete, szándéka, forrásai és finanszírozása, valamint az üzenet politikai jellegének nyilvánosságra hozatala, amire szükség van a tájékozott politikai döntések meghozatalához¹². Az új szabályok gondoskodnak arról, hogy a polgárok egyértelműen fel tudják ismerni a politikai reklámot. Jól láthatóan meg lesz jelenítve számukra a szponzor neve, az átláthatóságra vonatkozó hirdetményben pedig megtalálhatják a politikai reklámra fordított összeget, a felhasznált pénzeszközök forrását, valamint az adott reklám és az érintett választások vagy népszavazás közötti kapcsolatot¹³. A rendelet azt is figyelembe veszi, hogy digitális politikai reklám dinamikus folyamat, mivel a reklámok előállítási láncában egy vagy több szolgáltató is irányíthatja ezeket a folyamatokat.

Másodsorban a javasolt rendelet a demokratikus folyamat megóvása érdekében – magas szintű adatvédelem biztosítása mellett – kezelni fogja azokat a kockázatokat, amelyek egyes targetálási, felerősítési és optimalizálási technikák alkalmazásából adódnak. A rendelet szavatolni fogja továbbá annak elkerülését, hogy az esetleges jövőbeli szabályozás hatására a politikai reklám harmonizált piaca ismét széttagolttá váljon. Az európai demokráciáról szóló cselekvési tervben a Bizottság ismertette első értékelését a politikai reklámmal kapcsolatos kihívásokról és a reklámoknak a felhasználók személyes adatain alapuló targetálására használt új technikákkal kapcsolatos kérdésekről. A politikai reklám során alkalmazott ilyen targetálási, felerősítési és optimalizálási technikák az adatokon alapuló viselkedési profilalkotás révén lehetővé teszik a politikai reklámoknak az egyén vagy egy csoport egyedi profiljához igazítását, gyakran az érintettek tudta nélkül. Függetlenül attól, hogy az adatokat megfelelően szerezték-e be vagy sem, ezekkel a technikákkal vissza lehet élni, kihasználva a polgárok sebezhetőségét.

Emellett az uniós polgároknak joguk van ahhoz, hogy objektív, nyílt és plurális tájékoztatást kapjanak, ami pedig a virágzó demokrácia egyik előfeltétele. A targetálási, felerősítési és optimalizálási technikák alkalmazása kihatással lehet erre, mivel az említett technikák felhasználásával az embereket bizonyos tartalmak felé lehet terelni, és meg lehet nehezíteni a számukra azt, illetve el lehet venni a kedvüket attól, hogy olyan üzeneteket érjenek el vagy keressenek meg, amelyeket egy demokráciában jogukban áll meghallgatni és véleményezni. Ez ellentétes a nyílt demokratikus viták elveivel, amelyek során szembesülni kell a gondolati pluralitással („agóra”). Továbbá szűkíti a politikai szereplők lehetőségét arra, hogy az adott vita keretében reagáljanak az üzenetekre, így a vádakra is.

Ezért a javasolt rendelet nem teszi lehetővé az ilyen targetálási és felerősítési technikák alkalmazását, amennyiben azokra nem vonatkoznak érdemi átláthatósági követelmények.

¹² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés A polgárok felhatalmazása és jogaik védelme (COM(2020) 730 final).

¹³ A javasolt intézkedések támogatják a tagállamokat – mint a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény feleit – azon kötelezettségük teljesítésében, hogy garantálják a fogyatékossgal élő személyek számára a politikai jogokat, és annak lehetőségét, hogy e jogokat másokkal azonos alapon gyakorolhassák.

Emellett korlátozni és szabályozni fogja a különleges adatok bizonyos fajtáinak felhasználását, ideértve azokat az eseteket is, amikor az adatkezelés során az embereket olyan védett érdekkategóriák szerint csoportosítják, mint a vallás vagy a szexuális irányultság, illetve a feltételezett érdeklődés. Ez még inkább képessé fogja tenni az egyéneket arra, hogy tisztában legyenek azzal, hogy politikai reklámtevékenység célpontjai-e és ha igen, milyen módon célozták meg őket, valamint eldöntsék, hogy kívánják-e ezt, vagy sem. Emellett az egyének érdemi információkhoz juthatnak arról, hogy miért és milyen típusú targetálási technikát alkalmaztak, az kire irányult és milyen célból (például azért, mert egy bizonyos helyen lakik, ahol hamarosan helyhatósági választásra kerül sor), a felhasznált adatok forrásairól, valamint a célközönség méretéről. Továbbá hozzáférhető lesz annak ismertetése, hogy milyen lépéseket tettek a javaslat targetálásra vonatkozó követelményeinek való megfelelés érdekében.

A rendeletjavaslat a vonatkozó uniós jogszabályokra épül, és kiegészíti azokat, ideértve az általános adatvédelmi rendeletet és a digitális szolgáltatásokról szóló javasolt jogszabályt. Elfogadását követően átfogó átláthatósági, elszámoltathatósági és rendszertervezési szabályokat határoz meg az online platformokon történő reklámtevékenységre vonatkozóan, beleértve a politikai reklámtevékenységet is. Az önszabályozó módon működő, a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódexnek a közelmúltban közzétett bizottsági iránymutatás¹⁴ alapján történő aktualizálása szintén kiegészíti a rendeletjavaslatot.

Mivel az európai politikai pártok határokon átnyúló kommunikációs kampányokat szponzorálnak, az elszámoltathatóság előmozdítása érdekében magas szintű átláthatóságot kell biztosítani e kampányok esetében is. Ezért az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló rendelet (az alábbi 4. szakaszban ismertetett másik kezdeményezés révén történő) módosításával külön átláthatósági követelmények kerülnek meghatározásra a politikai reklámot igénybe vevő európai politikai pártokra vonatkozóan is.

Létrejön az európai politikai pártok által alkalmazott politikai reklám külön adattára, amely tájékoztatást nyújt a polgárok számára az ilyen reklámokról, az azokra költött összegekről, valamint az adott reklám demográfiai célcsoportjáról. Az európai politikai pártok arról is gondoskodnak, hogy weboldalaikon közvetlenül átláthatóvá tegyék politikai reklámozási gyakorlataikat és politikáikat. Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló javasolt rendelet keretét biztosít a targetálási technikák európai politikai pártok általi alkalmazásához is.

Mivel a nemzeti politikai pártokra vonatkozó szabályok megállapítása nemzeti hatáskörbe tartozik, a Bizottság felkéri a tagállamokat annak biztosítására, hogy az európai politikai pártokra vonatkozó átláthatósági előírások a nemzeti politikai pártokra is vonatkozzanak, és

¹⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az Európai Bizottság iránymutatása a dezinformáció visszaszorítását célzó gyakorlati kódex megerősítéséről (COM(2021) 262 final).

hogy politikai reklám alkalmazása esetén az európai politikai pártokra vonatkozó szabályoknak megfelelő, szigorú átláthatósági követelményeket érvényesítsenek. Az uniós átláthatósági követelmények átvétele nagymértékben elősegítené a feltárt problémák megoldását.

Az e csomag kezdeményezéseiben javasolt konkrét és célzott rendelkezéseknek köszönhetően a politikaireklám-szolgáltatók megfelelő, harmonizált, egyértelműbb és kiszámíthatóbb jogi környezetben folytathatják tevékenységüket. Az uniós polgárok ugyanakkor átlátható politikai információkhoz juthatnak, amelyek segítségével jobban megérthetik a politikai diskurzus tétjét és árnyalatait. Elfogadása esetén a politikai reklám átláthatóságáról és targetálásáról szóló javasolt rendelet hozzá fog járulni a szolgáltatások belső piacának fejlődéséhez, és lehetővé teszi az uniós polgárok számára, hogy az uniós értékekkel összhangban részesüljenek a politikai reklám magas szintű átláthatóságának előnyeiből.

A Bizottság a 2024-es európai parlamenti választásokat követően értékelni fogja a politikai reklám átláthatóságára vonatkozó új követelmények alkalmazását.

3. A mobilis uniós polgárok választójoga

13,5 millió uniós polgár a származásától eltérő tagállamban rendelkezik lakóhellyel¹⁵ – ők a mobilis uniós polgárok. Ezek polgárok a lakóhely szerinti tagállamukban rendezett európai parlamenti választásokon és helyhatósági választásokon is rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Mégis, a részvételük gyakran alacsonyabb azon polgárokénál, akik az adott ország állampolgárai¹⁶.

Ez részben a lakóhely szerinti tagállamuk bonyolult nyilvántartásba vételi eljárásainak tudható be. A mobilis uniós polgárok nem mindig kapnak egyértelmű tájékoztatást a szóban forgó választásokról, vagy az is előfordulhat, hogy általuk nem beszélt nyelven kapják meg az információkat. Vannak olyan esetek is, amikor a származási tagállamukban eltávolíthatják a választók névjegyzékéből azokat az uniós polgárokat, akiket egy uniós tagállamban rendezett európai parlamenti vagy helyhatósági választásokon nyilvántartásba vettek. Mindez megnehezíti az érintettek számára, hogy szavazati jogaikat gyakorolják, és ezáltal aláássa demokratikus jogaikat.

¹⁵ Az Eurostat adatai szerint 2020. január 1-jén 13,5 millió uniós polgár élt a más uniós országokban való tartózkodáshoz való joggal. Lásd: A migrációra és a migráns népességre vonatkozó statisztika.

¹⁶ Lásd: a Bizottság 2020. június 19-én kiadott jelentése a 2019. évi európai parlamenti választásokról, COM(2020) 252 final, valamint a Bizottság 2018. január 25-én kiadott jelentése az aktív és passzív választójognak a helyhatósági választásokon történő gyakorlásáról szóló 94/80/EK irányelv alkalmazásáról, COM(2018) 044 final.

Az is előfordult, hogy uniós polgárok kétszer is szavazhattak ugyanazokon európai parlamenti választásokon, egyszer a lakóhelyük szerinti tagállamban, egy másik alkalommal pedig a származási tagállamban („többszörös szavazás”), ami jogellenes¹⁷.

Ezen aggályok elosztatása érdekében a Bizottság javaslatot tesz a vonatkozó hatályos jogi keret aktualizálására¹⁸. A jogalkotási intézkedések részeként a Bizottság azt javasolja, hogy nyújtsanak konkrét tájékoztatást a mobilis uniós polgároknak választójogukról, többek között a többszörös szavazás tilalmáról és annak következményeiről. Ez maga után vonná, hogy a tájékoztatást és az alkalmazott kommunikációs eszközöket hozzáigazítsanak a választók konkrét csoportjaihoz, például a fiatal választókhoz. Az ugyanazon a választáson való többszörös szavazás lehetőségének további korlátozása érdekében a Bizottság azt javasolja, hogy határozzák meg az összegyűjtendő és tagállami közigazgatási szervek között kicserélendő közös adatkészletet. A Bizottság ugyanakkor annak megtiltását javasolja, hogy kizárólag ezen adatsere alapján eltávolítsák a választói névjegyzékből a mobilis uniós polgárokat a származási tagállamban rendezett egyéb választások vonatkozásában.

A Bizottság emellett valamennyi uniós nyelven elérhető sablonok bevezetését javasolja a választóként vagy jelöltként történő nyilvántartásba vételhez, hogy a mobilis uniós polgárok könnyen nyilvántartásba vetethessék magukat a lakóhelyük szerinti tagállamban. A Bizottság felkéri majd a tagállamokat, hogy világos és közérthető nyelven nyújtsanak tájékoztatást a mobilis uniós polgároknak legalább a fogadó tagállam hivatalos nyelvén vagy nyelvein, valamint az Unió egy másik olyan hivatalos nyelvén, amelyet a területükön tartózkodó lehető legtöbb uniós polgár széles körben megért. Az említett javasolt jogalkotási intézkedések révén javulni fog a helyhatósági választásokra és az európai parlamenti választásokra vonatkozó adatgyűjtés.

A Bizottság emellett a választójoggal foglalkozó bizottsági szintű kapcsolattartó pontot¹⁹ is létrehoz, hogy még jobb kapcsolatot alakítson ki a Europe Direct ügyfélszolgálati központtal²⁰ és az Európa Önökért Tanácsadó Szolgálattal²¹, és megerősítse azokat. Az információkhoz való könnyebb hozzáférés, a szolgáltatások minőségének javulása és a mobilis uniós polgárok kérdéseinek gyorsabb megválaszolása révén mindez abban is segíteni fogja az uniós polgárokat és a helyhatóságokat, hogy megoldást találjanak a felmerülő

¹⁷ A legutóbbi európai parlamenti választások előtt a tagállamok mintegy 1,3 millió választóról és 114 képviselőjelöltől cseréltek adatokat. Ennek az adatszerének az eredményként több mint 213 000, többször nyilvántartásba vett polgárt azonosítottak.

¹⁸ Bár a területükön tartott választások (így a helyhatósági választások) megszervezése a tagállamok hatáskörébe tartozik, a mobilis uniós polgárok választójogának gyakorlására vonatkozó jogi keret esetében számolni kell az uniós és a nemzeti szabályok kölcsönhatásával. Ezzel a következő jogszabályok foglalkoznak: a Tanács 94/80/EK irányelve (1994. december 19.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, valamint a Tanács 93/109/EK irányelve (1993. december 6.) az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

¹⁹ Az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentés említést tesz egy külön „közös forrás” létrehozásának lehetőségéről, amely támogatást nyújtana az uniós polgároknak választójoguk gyakorlásában. A szóban forgó kapcsolattartó pont e kötelezettségvállalás keretében jön létre.

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

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

releváns kérdésekre abban az időszakban, amikor az uniós polgárok nyilvántartásba vettethetik magukat az európai parlamenti választásokon

A hatályos jogi rendelkezések lehetővé teszik, hogy a tagállamok kizárólag saját állampolgáraik számára tartsák fenn a helyhatósági választásokon jelöltként való indulás jogát például az alapszintű helyhatósági egység végrehajtó testülete vezetőjének, helyettesének vagy tagjainak esetében. Több tagállam élt ezzel a rendelkezéssel, így korlátozva a mobilis uniós polgárok lehetőségeit arra, hogy a lakóhelyükön részt vegyenek a politikai életben. A módosított szabályok értelmében a tagállamoknak rendszeresen jelentést kell tenniük a szóban forgó intézkedések alkalmazásáról, hogy értékelni lehessen azok fenntartásának szükségességét. A Bizottság a választási együttműködési hálózat keretében továbbra is elő fogja mozdítani a bevált gyakorlatok cseréjét, annak átgondolására ösztönözve a tagállamokat, lehetne-e egyenlő hozzáférést biztosítani ezekhez a tisztségekhez az önkormányzati választásokon.

A Bizottság emellett célzott finanszírozást biztosít a Polgárok, egyenlőség, jogok és értékek program keretében a mobilitásban részt vevő uniós polgárok demokratikus részvételét támogató innovatív demokratikus megközelítések előmozdításához, különösen a 2024. májusi európai parlamenti választásokkal összefüggésben.

4. Egyértelműbb szabályok az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok finanszírozására vonatkozóan

Az EUSZ 10. cikkének (4) bekezdése értelmében az európai politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. Az európai politikai alapítványok támogatják és kiegészítik annak európai politikai pártnak a célkitűzéseit, amelyhez kapcsolódnak, többek között azáltal, hogy hozzájárulnak a közérdekű európai politikai kérdésekről szóló vitához és ahhoz kapcsolódó tevékenységeket fejtenek, valamint a demokrácia előmozdítása érdekében fejlesztik az együttműködést.

Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló rendelet egy közelmúltbeli jogszabály, amelyet csupán a 2019. évi európai parlamenti választásokon alkalmaztak. Az Európai Parlamentnek az 1141/2014/EU rendelet alkalmazásáról szóló saját kezdeményezésű jelentése²² azonban számos joghézagot azonosított, amelyek megakadályozzák az európai politikai pártokat és alapítványokat abban, hogy teljesítsék az európai politikai térség létrehozásának elősegítésére irányuló küldetésüket. A Bizottság értékelő jelentése²³ hasonló megállapításokra jutott. Továbbá hatálybalépése óta a rendeletet kétszer módosították, és több hivatkozása és rendelkezése elavulttá vált.

A Bizottság ezért javaslatot terjeszt elő az említett rendelet átdolgozására. A javasolt lényegi változtatások célja a politikai reklámokra és a finanszírozási forrásokra vonatkozó szilárd

²² Az Európai Parlament 2021. november 11-i állásfoglalása az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló rendelet alkalmazásáról (2021/2018(INI))
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_HU.html.

²³ Az európai politikai pártok és alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU, Euratom rendelet 38. cikke szerinti értékelő jelentés, COM (2021) 717 final.

átláthatósági szabályok bevezetése, különös tekintettel az adományokra, valamint hangsúlyosabb hivatkozás az EUSZ 2. cikkébe foglalt értékekre. A Bizottság javaslata azt is egyértelművé teszi, hogy semmi sem akadályozhatja meg az európai politikai pártokat abban, hogy határokon átnyúló kampányokat folytassanak az EU-n belül, ami szorosan kapcsolódik a szerepükhöz és megkönnyíti a nemzeti tagpártjaikkal való kapcsolattartást. A javaslat elősegíti a politikai pártok kiegyensúlyozottabb képviselétét, így hozzájárul a demokratikus vita nagyobb mértékű inkluzivitására és sokszínűségére irányuló általános politikai célkitűzéshez. Végül pedig növeli az európai politikai pártok pénzügyi életképességét azáltal, hogy korlátozza a társfinanszírozási követelményt, különösen az európai parlamenti választások évében, és csökkenti a túlzott adminisztratív terheket.

5. A választási rezilienciára irányuló együttműködés

A tagállamok közötti együttműködés alapvető fontosságú a reziliens választási folyamatok biztosításához és a fenyegetések elhárításához nyújtandó kölcsönös támogatáshoz. Az európai védelmi cselekvési tervben és az uniós polgárságról szóló 2020. évi jelentésben bejelentetteknek megfelelően a Bizottság továbbra is igénybe veszi a választási együttműködési hálózatot ahhoz, hogy teljesítse számos kötelezettségvállalását, többek között az alábbiakat:

- az uniós polgárok szavazati jogaik gyakorlására való képességének folyamatos megkönnyítése és javítása, többek között a szabad és tisztességes választások biztosítása céljából történő kölcsönös segítségnyújtás és a bevált módszerek cseréjének támogatása, valamint a választási rezilienciára irányuló közös mechanizmus létrehozása révén;
- közös referenciák létrehozása a választási ciklus egyes szakaszaira vonatkozó bevált gyakorlatokkal kapcsolatosan;
- közös referenciák létrehozása a mobilis uniós polgároknak a helyhatósági választásokon és az európai parlamenti választásokon való részvételével kapcsolatos adatgyűjtésre vonatkozóan;
- az uniós hálózatok és a nemzetközi szervezetek közötti együttműködés támogatása a kapacitásépítés és a választási fenyegetésekkel szembeni fellépés legjobb gyakorlatainak cseréje érdekében, valamint a magas szintű nemzetközi szabványok előmozdítása az új technológiák használata terén.

Ezen együttműködésre építve a Bizottság 2022-től a „választási rezilienciára irányuló közös mechanizmust” fog biztosítani a tagállamoknak. A mechanizmust – a hálózatok és információs rendszerek együttműködési csoportjával és az uniós riasztási rendszerrel szoros együttműködésben – a választási együttműködési hálózaton keresztül fogják megszervezni és koordinálni. A mechanizmus működése elsősorban arra fog irányulni, hogy a reziliens választási folyamatok kialakítása céljából támogassa közös szakértői csoportok kiküldését és a szakértői cseréket, különösen az online kriminalisztika, a dezinformáció és a választások kiberbiztonsága terén. Fokozatosan tervbe lehetne venni további tevékenységtípusokat is, például közös képzéseket és az informatikai rendszerek közös fejlesztését.

A cserékre az EU egész területén sor kerülhet, és azok során az egyik tagállamból érkező szakértők egy másik tagállamban található helyszínen nyújtanának támogatást. Szükség esetén meg lehetne fontolni a magánszektor, nemzetközi szervezetek, a civil társadalom, a tudományos élet és harmadik országok szakértőinek részvételét is.

Bár a tagállamok kezdeményeznék a szakértői cserék kidolgozását, a feladatok meghatározását és a szakértők kiküldését, a Bizottság a választási együttműködési hálózaton belüli strukturált tervezési tevékenységek révén proaktívan támogatni fogja a tagállamokat. A cél a közelgő választások és a tervezett eljárásbeli módosítások azonosítása, az együttműködéssel és az erőforrások összevonásával kapcsolatosan felmerülő esetleges követelmények és lehetőségek mérlegelése, valamint a mechanizmus keretébe beilleszthető lehetséges források meghatározása.

A kiberbiztonsági irányelvvel²⁴ létrehozott együttműködési csoport égisze alatt zajló, a választási technológia kiberbiztonságára összpontosító munkafolyamat lépéseit továbbra is szorosan egyeztetik a választásokkal foglalkozó uniós hálózattal annak érdekében, hogy megosszák a tapasztalatokat, továbbá hogy iránymutatást és áttekintést adjanak a választási folyamatokat fenyegető kiberbiztonsági fenyegetések észlelésére, megelőzésére és enyhítésére szolgáló eszközökről, technikákról és protokollokról.

A Bizottság 2023 második felében magas szintű rendezvényt fog szervezni a választásokkal foglalkozó különböző hatóságok részvételével az e csomagban tárgyalt kihívásokra történő válaszadás érdekében.

A Bizottság azt is értékelni fogja, hogy fontolóra lehetne-e venni egy, a kritikus infrastruktúrának minősülő választási infrastruktúra védelmére irányuló jogalkotási javaslatot.

6. Következtetések

Az e csomagban javasolt intézkedések végrehajtása szilárdabb jogi keretet biztosít az Európai Unió számára a demokráciáinkat és a választásokat érő kihívások kezeléséhez, közös elveink és értékeink maradéktalan tiszteletben tartása mellett. A szavazók számára lehetővé teszi demokratikus jogaik hatékonyabb gyakorlását, többek között annak révén, hogy plurális forrásokból tájékozódhatnak, az európai pártok számára pedig azt, hogy hatékonyabb és elszámoltathatóbb módon tartsanak kapcsolatot a nyilvánossággal, továbbá a tagállamok és az Európai Unió egésze számára módot ad a beavatkozástól és manipulációtól mentes demokratikus választási folyamat fenntartására.

A politikai reklámszolgáltatások integráltabb belső piacát össze kell egyeztetni a polgárok demokratikus jogainak teljes körű gyakorlásával. A jól működő belső piac kialakítása ugyanis elválaszthatatlan az Unió és tagállamai által vallott közös értékek érvényesítésétől. A politikai

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről HL L 194., 2016.7.19., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32016L1148>

reklámszolgáltatások uniós belső piacának fejlesztése és az uniós értékek védelme ugyanazon érme két oldalát képezi. Ennek sikere nemcsak a jogszabályoktól függ, hanem azok végrehajtásától is, ami lehetővé teszi, hogy a javasolt intézkedések célja és szelleme a lehető legtöbb előnyhöz juttathassa a polgárokat. Ez a mostani csomag minden elemére érvényes.

A Bizottság várakozással tekint az Európai Parlament és a Tanács, valamint a nemzeti köz- és magánszférabeli – kormányzati hatóságokon túli – szereplők további szerepvállalása elé, annak érdekében, hogy az e közleményben bemutatott intézkedések a 2024-es európai parlamenti választások előtt időben elfogadásra és végrehajtásra kerüljenek.

.....