



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2021 m. lapkričio 26 d.
(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

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2021 m. lapkričio 25 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Jeppe TRANHOLMUI-MIKKELSENIUI
Komisijos dok. Nr.:	COM(2021) 730 final
Dalykas:	KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI „Rinkimų sąžiningumo apsauga ir demokratinio dalyvavimo skatinimas“

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2021) 730 final.

Pridedama: COM(2021) 730 final



Briuselis, 2021 11 25
COM(2021) 730 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

Rinkimų sąžiningumo apsauga ir demokratinio dalyvavimo skatinimas

1. Įvadas

Sveikoje ir klestinčioje demokratinėje valstybėje piliečiai gali laisvai reikšti savo nuomonę ir gauti informaciją iš skaidrių ir įvairiapusių šaltinių. Jie dalyvauja viešuose debatuose ir rinkimuose, todėl gali veiksmingai kurti savo ateitį. Šios sunkiai iškovotos teisės sudaro bet kurios demokratijos pagrindą ir yra labai svarbios Europos Sąjungai. Demokratija turi būti puoselėjama ir saugoma. Tiek demokratinei sistemai, tiek atskirų rinkėjų teisėms kyla grėsmių. Jos gali būti įvairios: nuo neaiškių trukdžių (vidaus ir užsienio) ir dezinformacijos iki praktinių kliūčių, dėl kurių, pavyzdžiui, ES piliečiai, gyvenantys ne savo kilmės ES šalyje, negali balsuoti.

Anksčiau politiniai kandidatai vykdydami kampaniją daugiausiai su agitacija vaikščiodavo nuo durų prie durų, rengdavo susitikimus, taip pat platindavo lankstinukus arba duodavo interviu televizijai ir radijui. Atskaitomybė už politinę reklamą ir jos skaidrumas buvo užtikrinami nacionaliniu lygmeniu taikant aiškias taisykles. Pavyzdžiui, buvo galima aiškiai nustatyti, kokios taikomos radijo eterio laiko arba atsakomybės už spaudinius taisyklės ir kokie yra pagrindiniai veikiantieji subjektai, visų pirma politinės partijos. Be to, politinės diskusijos ir veikiantieji subjektai iš esmės buvo nacionalinio lygmens.

Skaitmeninė pertvarka šią padėtį pakeitė. Ji suteikė beprecedenčių priemonių ne tik susisiekti su žmonėmis, įskaitant gyvenančius užsienyje, bet ir pritaikyti pranešimus jų asmeniniams pomėgiams ir propaguoti idėjas peržengiant tradicines ribas. Be to, skaitmeninės priemonės panaikino ribą tarp tikros informacijos ir politinės agitacijos, taip pat atvėrė kelią naujiems primestiems ir neskaidriems atrankiojo adresavimo ir amplifikacijos metodams, kurie daro paslėptą įtaką rinkėjams. Dėl šių pokyčių mažėja galimybių susipažinti su nuomonių įvairove, vyksta demokratiškų diskusijų fragmentacija ir didėja manipuliavimo rizika. Dabar politinėse kampanijose svarbus vaidmuo tenka daugybei naujų subjektų: internetinėms platformoms, socialiniams tinklams, duomenų tvarkymo įmonėms. Dėl šių pokyčių kilo daugybė problemų – nuo netinkamo piliečių duomenų naudojimo iki internetinių platformų negalėjimo arba nenoro įgyvendinti kovos su dezinformacija politiką. Šioje sudėtingoje aplinkoje paslaugas siūlantys asmenys susiduria su kliūtimis, įskaitant teisinį netikrumą. Jei dėl tokios padėties nebus imtasi priemonių, pagal dabartines augančios internetinės politinės reklamos rinkos prognozes minėtos problemos ilgainiui tik didės.

Europos Sąjunga kartu su valstybėmis narėmis turi užtikrinti aiškia ir prognozuojama šios veiklos teisinę aplinką, kad apsaugotų ir apgintų savo piliečių teisę dalyvauti rinkimuose bei politines teises ir sustiprintų demokratiškų diskusijų principus. Jos turėtų keisti fragmentišką ir pasenusį demokratiškų diskusijų reglamentavimą. Tai ypač svarbu, nes didelė dalis veiklos ir daugelis sunkumų yra vis labiau tarpvalstybinio pobūdžio.

Tuo pačiu metu Europos Sąjunga rūpinasi demokratijos apsauga ne tik savo teritorijoje, bet ir užsienyje, vykdydama išorės veiksmus. Atsižvelgiant į tai, kad visame pasaulyje demokratijai daromas vis didesnis spaudimas, siūlomas priemonių rinkinys derinamas su aktyvia Europos Sąjungos veikla už ES ribų. Šis priemonių rinkinys gali padėti įgyvendinti Europos Sąjungos veiksmus, kuriais visame pasaulyje siekiama apsaugoti, įkvėpti ir remti demokratines

valstybes, kurios susiduria su bendrais sunkumais ir yra suinteresuotos juos bendromis pastangomis įveikti.

Komisija jau 2018 m. priėmė rinkimams skirtą dokumentų rinkinį¹, įskaitant keletą nuostatų, kuriomis nustatomos asmens duomenų tvarkymo per rinkimus priemonės, siekiant skleisti geriausią dezinformacijos ir kibernetinių išpuolių prevencijos patirtį, skatinti Europos rinkimų proceso skaidrumą bei atskaitomybę internete ir stiprinti bendradarbiavimą². Taip pat atnaujintos Europos politinių partijų ir fondų taisyklės.

Nuo to laiko, sprendžiant iš 2019 m. Europos Parlamento rinkimų ir nacionalinių rinkimų valstybėse narėse patirties, politikos subjektų bendravimo su savo elektoratu būdas dar labiau pasikeitė. Politinės diskusijos dar didesniu mastu persikėlė į internetą ir socialinius tinklus. Interneto platformos daro labai didelę įtaką tam, kaip piliečiai formuoja ir reiškia nuomones ir jomis keičiasi³. Šias tendencijas sustiprino ir tam tikri pakeitimai, kurių prireikė dėl COVID-19 pandemijos, nes internetinėmis paslaugomis naudojamosi vis dažniau. Šie pokyčiai suteikia ne tik naujų galimybių klestėti demokratinėms diskusijoms – dėl jų randasi ir naujų grėsmių demokratinei sistemai⁴ bei vidaus rinkai, taip pat ir hibridinio pobūdžio grėsmių.

Nors 2018 m. pasiūlytos priemonės vis dar aktualios, būtinos tolesnės reformos. Kai kurios iš šių priemonių buvo tik rekomendacijos ir nebuvo nuosekliai įgyvendintos⁵. Yra pagrindo teigti, galiojančias taisykles galima apeiti.

2019 m. Europos Parlamento rinkimuose agituoti tarpvalstybiniu mastu norėjusioms Europos politinėms partijoms kilo sunkumų, todėl Europos Parlamentas paragino imtis reformos⁶. Spartus politinių diskusijų perkėlimas į internetinę aplinką taip pat paskatino internetinės politinės reklamos rinkos, kurioje Europos politikos subjektai 2019 m. Europos Parlamento rinkimams Europoje išleido 23 mln. EUR⁷, augimą. ES piliečiams, norintiems pasinaudoti savo teise balsuoti kitose valstybėse narėse, taip pat kilo kliūčių tiek per Europos Parlamento, tiek per vietos savivaldos rinkimus.

¹ Komunikatas dėl saugių ir sąžiningų Europos Parlamento rinkimų užtikrinimo. Europos Komisijos medžiaga vadovų susitikimui Zalcburge 2018 m. rugsėjo 19–20 d., COM(2018) 637.

² Siekiant šio tikslo buvo įsteigtas Europos bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklas – forumas, kuriame už rinkimus atsakingos valstybių narių administracijos gali dalytis patirtimi, kaip užtikrinti, kad jų šalyse nebūtų kišamasi į rinkimus.

³ Pavyzdžiui, naujausiais 2020 m. Europos šalių naujienų šaltinių statistikos duomenimis, televizijos ir internetiniai šaltiniai (įskaitant socialinius tinklus) buvo populiariausi naujienų šaltiniai visose tirtose šalyse (<https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>).

⁴ Pavyzdžiui, COVID-19 pandemijos metu internetą užliejo didžiulė dezinformacijos banga – žr. Komunikatą dėl kovos su COVID-19 dezinformacija.

⁵ Žr. 2020 m. birželio 19 d. Komisijos ataskaitą dėl 2019 m. Europos Parlamento rinkimų, COM(2020) 252 *final*.

⁶ 2021 m. lapkričio 11 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Reglamento dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo taikymo (2021/2018(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_LT.pdf.

⁷ Skaičiai skiriasi priklausomai nuo šaltinių. Reklamos skaidrumo ataskaita (2019 m. gegužės 17 d.) <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

Vykstant skaitmeninei pertvarkai, piliečiai, įskaitant jaunąją kartą, turi sugebėti atskirti faktus nuo prasimanymų ir dalyvauti atvirose diskusijose be dezinformacijos, neteisėto kišimosi, bauginimo ir manipuliavimo. Piliečiams turi būti aišku, kad jie gauna politinį turinį ir iš ko jį gauna. Turėtų būti užtikrintas tikras skaidrumas, kad būtų galima viešai kontroliuoti atitinkamus subjektus ir reikalauti jų atskaitomybės, taip pat atsižvelgti į mūsų visuomenės įtrauktį ir įvairovę.

Norint priimti šiuos iššūkius ir stiprinti pasitikėjimą mūsų demokratinėmis sistemomis, būtini nauji veiksmai. Laisvų ir sąžiningų rinkimų apsauga yra šios Komisijos politinis prioritetas. Europos demokratijos veiksmų plane (EDVP) nustatyti veiksmai, kurių Komisija planuoja imtis demokratijai stiprinti⁸, remdamasi 2019 m. Europos Parlamento rinkimų patirtimi ir Europos bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklo (toliau – ES bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklas)⁹ veiklos rezultatais, taip pat 2020 m. ES pilietybės ataskaita¹⁰.

Į šį dokumentų rinkinį įtrauktas pasiūlymas dėl reglamento dėl politinės reklamos skaidrumo, du pasiūlymai, kuriuose nauja redakcija išdėstomos direktyvos dėl rinkimų teisių, pasiūlymas nauja redakcija išdėstyti reglamentą dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo ir jame paskelbtas bendras rinkimų atsparumo mechanizmas.

2. Politinės reklamos skaidrumas ir tikslinės auditorijos pasirinkimas

Politinė reklama yra specifinė reklamos rūšis. Ją sudaro politinių subjektų, už juos ar jų vardu skelbiami pranešimai arba pranešimai, galintys turėti įtakos rinkimų ar referendumo rezultatams, teisėkūros ar reglamentavimo procesui arba rinkėjų elgesiui¹¹. Vienas iš svarbiausių demokratijos principų – tokia reklama turėtų būti skaidri, t. y. piliečiai turėtų žinoti, kas slypi už politinės reklamos skelbimo ir kodėl jis buvo jiems skirtas. Tokia skaidri politinė reklama leidžia lengviau nustatyti galimą kišimąsi į politinį procesą ar manipuliavimą juo.

Politinės reklamos skaidrumas tradiciškai reglamentuojamas valstybių narių lygmeniu, siekiant užtikrinti sąžiningus ir laisvus demokratinius procesus ir užkirsti kelią kišimuisi. Nacionaliniu reglamentavimu politinės reklamos paslaugų teikėjams nustatomos pareigos, be kita ko, siekiant užtikrinti atskaitomybę ir bendrą sąžiningo ir atviro politinio proceso organizavimą. Šiomis nacionalinėmis taisyklėmis siekiama teisėto viešojo intereso tikslo,

⁸ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl Europos demokratijos veiksmų plano, COM(2020) 790 *final*.

⁹ Europos bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklas sutelkė rinkimų klausimais kompetentingus valstybių narių institucijų atstovus ir sudarė sąlygas konkretiems ir praktiškiems informacijos mainams įvairiomis temomis, susijusiomis su laisvų ir sąžiningų rinkimų užtikrinimu, įskaitant duomenų apsaugą, kibernetinį saugumą, skaidrumą, informuotumo didinimą. Daugiau informacijos: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

¹⁰ Komisijos ataskaita Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui 2020 m. ES pilietybės ataskaita. *Galių piliečiams suteikimas ir jų teisių apsauga* (COM(2020) 730 *final*).

¹¹ Pranešimai iš oficialių šaltinių apie rinkimų organizavimą ir dalyvavimo juose sąlygas arba pranešimai, kuriais skatinama dalyvauti rinkimuose, politinė reklama nelaikomi.

kuriam ES visiškai pritaria. Tačiau paslaugų teikėjams taikomos nacionalinės skaidrumo taisyklės įvairiose valstybėse narėse ir įvairiose žiniasklaidos priemonėse skiriasi ir daugiausiai yra orientuotos į tradicinę žiniasklaidą. Tikėtina, kad ateityje didės teisinis susiskaidymas tarpvalstybiniu lygmeniu užtikrinant nacionalinių skaidrumo taisyklių vykdymą ir daugės su tuo susijusių sunkumų.

Tradicinės taisyklės dažnai nėra pritaikytos technologijų pažangai ir rinkimų kampanijoms ir kai kuriais atvejais gali būti apeinamos dėl to, kad internetas yra be sienų, taip pat dėl reglamentavimo spragų. Didėjantis skaitmeninės reklamos naudojimas politinėse kampanijose ir tarpvalstybinis pagrindinių politinių uždavinių aspektas – nuo klimato kaitos ir migracijos iki kovos su COVID-19 pandemija – susijusias problemas paaštrino dar labiau. Akivaizdu, kad politinės reklamos rinka, kuri 2019 m. ES buvo vertinama daugiau nei 100 mln. EUR, didėja ir tampa vis sudėtingesnė ir Europos Sąjungoje, ir už jos ribų. Nevienodas reglamentavimas valstybėse narėse ir įvairiose žiniasklaidos priemonėse (pavyzdžiui, televizijai ir radijui taikomos skirtingos taisyklės) daro poveikį įmonėms, veikiančioms tarpvalstybiniu mastu arba rengiančioms reklamos kampanijas įvairiose platformose, kurios turi atitikti daugybę dažnai neaiškių skaidrumo reikalavimų, o dėl pastarųjų atsiranda teisinis netikrumas ir susidaro susijusių reikalavimų vykdymo sąnaudų.

Siekiant užtikrinti skaidrumą ir atskaitomybę, taip pat kad būtų veiksmingai laikomasi atitinkamų pagrindinių teisių ir duomenų apsaugos principų, tokių kaip tikslo ribojimas ir duomenų kiekio mažinimas, reikia naujų ES teisės aktų.

Pirma, siūlomomis taisyklėmis bus įtvirtintas teisėtas poreikis užtikrinti už atlygį teikiamų politinės reklamos paslaugų skaidrumą, kad būtų galima apsaugoti ir plėtoti ES vidaus rinką laikantis pagrindinių teisių, proporcingumo ir subsidiarumo principų. Jomis bus siekiama spręsti problemas, susijusias su pagrindinės informacijos, tokios kaip politinių pranešimų kilmė, tikslai, šaltiniai ir finansavimas, slėpimu ir klaidingu pateikimu, taip pat su pranešimo politinio pobūdžio atskleidimu – tai būtina, kad būtų galima priimti pagrįstus politinius sprendimus¹². Naujos taisyklės padėtų užtikrinti, kad piliečiai galėtų aiškiai atpažinti politinės reklamos skelbimą. Jie matys aiškiai pateiktą užsakovo pavadinimą, taip pat iš skaidrumo pranešimo galės sužinoti politinės reklamos skelbimui išleistas sumas, panaudotų lėšų šaltinius ir sąsają tarp reklamos skelbimo ir atitinkamų rinkimų ar referendumų.¹³ Reglamente taip pat atsispindi dinamiškas skaitmeninės politinės reklamos procesas, nes reklamos gamybos grandinėje šiuos procesus gali valdyti vienas ar keli paslaugų teikėjai.

Antra, siekiant išsaugoti demokratinį procesą ir kartu užtikrinti aukšto lygio duomenų apsaugą, siūlomu reglamentu bus siekiama mažinti riziką, kylančią taikant tam tikrus atrankiojo adresavimo, amplifikacijos ir optimizavimo metodus. Be to, reglamentas padės išvengti naujo suderintos politinės reklamos rinkos suskaidymo dėl galimų būsimų taisyklių.

¹² Komisijos ataskaita Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui 2020 m. *ES pilietybės ataskaita. Galių piliečiams suteikimas ir jų teisių apsauga* (COM(2020) 730 final).

¹³ Siūlomomis priemonėmis valstybėms narėms, kaip JT neįgalųjų teisių konvencijos šalims, padedama vykdyti savo pareigą užtikrinti neįgaliesiems tokias pačias politines teises ir galimybę jomis naudotis, kaip ir kitiems asmenims.

Europos demokratijos veiksmy plane Komisija pateikė pirmąjį iššūkių, susijusių su politine reklama, ir klausimų, susijusių su naujais metodais, kuriuos taikant reklama adresuojama remiantis vartotojų asmens duomenimis, įvertinimą. Tokie politinėje reklamoje naudojami atrankiojo adresavimo, amplifikacijos ir optimizavimo metodai sudaro sąlygas pritaikyti politinės reklamos skelbimus pagal konkrečius asmens ar grupės profilius, dažnai jiems to nežinant ir remiantis, pavyzdžiui, duomenimis grindžiamu elgesio profiliavimu. Nepriklausomai nuo to, ar duomenys buvo gauti tinkamai, šiais metodais gali būti piktnaudžiaujama siekiant išnaudoti piliečių pažeidžiamumą.

Be to, ES piliečiai turi teisę gauti objektyvią, atvirą ir įvairiapusišką informaciją, o tai savo ruožtu yra viena iš būtinų klestinčios demokratijos sąlygų. Tam gali turėti įtakos atrankiojo adresavimo, amplifikacijos ir optimizavimo metodų naudojimas, nes šie metodai gali būti pasitelkiami siekiant orientuoti žmones į tam tikrą turinį ir padaryti taip, kad gauti tuos pranešimus, kuriuos demokratinėje valstybėje jie turi teisę išgirsti ir komentuoti, arba jų ieškoti jiems būtų sunkiau arba ne taip įdomu. Tai prieštarauja atvirų demokratinių diskusijų, kuriose susiduriama su įvairiomis idėjomis, principams. Be to, taip ribojamos politinių subjektų galimybės tokiose diskusijose reaguoti į pranešimus, įskaitant kaltinimus.

Todėl siūlomu reglamentu bus draudžiama naudoti tokius atrankiojo adresavimo ir amplifikacijos metodus, jei jiems netaikomi tikro skaidrumo reikalavimai. Juo taip pat bus ribojamas ir reglamentuojamas tam tikrų neskelbtinų asmens duomenų naudojimas, įskaitant tuos atvejus, kai duomenų tvarkymas susijęs su žmonių grupavimu pagal saugomas interesų kategorijas, pavyzdžiui, religiją ar seksualinę orientaciją, arba pagal numanomus interesus. Todėl fiziniai asmenys turės dar daugiau galimybių nustatyti, ar apskritai ir koku būdu jie yra pasirinkti kaip politinės reklamos adresatai, ir nuspręsti, ar jie to nori, ar ne. Be to, fiziniai asmenys galės gauti svarbios informacijos apie tai, koks atrankiojo adresavimo metodas naudojamas ir kodėl, kam ir koku tikslu jis taikytas (pavyzdžiui, dėl to, kad jie gyvena tam tikroje vietoje ir kad artėja vietos rinkimai), kokie naudojami duomenų šaltiniai, taip pat koks tikslinės auditorijos dydis. Be to, bus galima susipažinti su veiksmy, kurių buvo imtasi siekiant laikytis pasiūlymo reikalavimų dėl atrankiojo adresavimo, aprašu.

Siūlomas reglamentas grindžiamas atitinkamais ES teisės aktais, įskaitant Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą (BDAR) ir siūlomą Skaitmeninių paslaugų aktą (DSA), ir juos papildo. Priėmus šį reglamentą bus nustatytos išsamios skaidrumo, atskaitomybės ir sistemų kūrimo taisyklės, taikomos reklamai internetinėse platformose, taip pat ir politinei reklamai. Siūlomą reglamentą taip pat papildys atnaujintas savireguliacinis Kovos su dezinformacija praktikos kodeksas, pagrįstas neseniai paskelbtomis Komisijos gairėmis¹⁴.

Kadangi Europos politinės partijos remia tarpvalstybines komunikacijos kampanijas, tai, siekiant skatinti atskaitomybę, šioms kampanijoms taip pat turėtų būti taikomi aukšti skaidrumo standartai. Todėl Europos politinėms partijoms, kurios naudojasi politine reklama,

¹⁴ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui *Gairės dėl Kovos su dezinformacija praktikos kodekso griežtinimo*, COM(2021) 262 final.

taip pat bus nustatyti konkretūs skaidrumo reikalavimai, iš dalies keičiant (pagal kitą toliau 4 skirsnyje aprašytą iniciatyvą) Reglamentą dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo.

Bus sukurta speciali Europos politinių partijų politinės reklamos saugykla, siekiant piliečiams suteikti informaciją apie tokius politinės reklamos skelbimus, jiems išleistas lėšas, taip pat konkrečios reklamos tikslinę auditoriją. Europos politinės partijos taip pat pasirūpins, kad informacija apie jų politinės reklamos praktiką ir politiką būtų skaidriai pateikiama tiesiogiai jų svetainėse. Siūlomu reglamentu dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo taip pat bus reglamentuotas Europos politinių partijų atrankiojo adresavimo metodų taikymas.

Atsižvelgiant į tai, kad nacionalinėms politinėms partijoms taikytinų taisyklių nustatymas yra nacionalinės kompetencijos sritis, valstybės narės raginamos užtikrinti, kad Europos politinėms partijoms taikomi skaidrumo standartai būtų taikomi ir nacionalinėms politinėms partijoms ir kad naudodamasi politine reklama jos laikytųsi didelio skaidrumo reikalavimų ir Europos politinėms partijoms taikomų taisyklių. ES skaidrumo reikalavimų taikymas labai padėtų spręsti nustatytas problemas.

Vadovaudamiesi šiame dokumentų rinkinyje aprašytose iniciatyvose siūlomomis konkrečiomis ir tikslingomis nuostatomis, politinės reklamos paslaugų teikėjai vidaus rinkoje galės vykdyti savo veiklą tokioje teisinėje aplinkoje, kuri bus tinkama, suderinta, aiškesnė ir labiau prognozuojama. Kartu ES piliečiai galės gauti skaidrią politinę informaciją, kad geriau suprastų politinio diskurso svarbą ir niuansus. Priėmus siūlomą reglamentą dėl politinės reklamos skaidrumo ir atrankiojo adresavimo, bus prisidedama prie paslaugų vidaus rinkos plėtos, o ES piliečiams bus užtikrintas didelis politinės reklamos skaidrumas pagal Sąjungos vertybes.

Naujų politinės reklamos skaidrumo reikalavimų taikymą Komisija įvertins po 2024 m. Europos Parlamento rinkimų.

3. Judžių ES piliečių rinkimų teisės

13,5 mln. ES piliečių gyvena ne savo kilmės valstybėje narėje¹⁵. Tai – judūs ES piliečiai. Šie piliečiai turi teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose ir vietos savivaldos rinkimuose savo gyvenamojoje valstybėje narėje. Vis dėlto jų aktyvumas neretai yra mažesnis nei priimančiosios valstybės piliečių¹⁶.

¹⁵ Eurostato duomenimis, 2020 m. sausio 1 d. teise gyventi kitoje ES šalyje naudojasi 13,5 mln. ES piliečių. Žr. Migracijos ir migrantų gyventojų statistiką.

¹⁶ Žr. 2020 m. birželio 19 d. Komisijos paskelbtą 2019 m. Europos Parlamento rinkimų ataskaitą, COM(2020) 252 *final*, ir 2018 m. sausio 25 d. Komisijos pateiktą ataskaitą dėl Direktyvos 94/80/EB dėl galimybių naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus taikymo, COM(2018) 044 *final*.

Iš dalies taip yra dėl sudėtingų registracijos procesų jų gyvenamojoje valstybėje narėje. Judūs ES piliečiai ne visada gauna aiškią informaciją apie konkrečius rinkimus arba tą informaciją gali gauti kalba, kurios nemoka. Taip pat pasitaiko atvejų, kai ES piliečiai, užsiregistravę Europos Parlamento rinkimuose arba savivaldos rinkimuose vienoje valstybėje narėje, gali būti išregistruoti iš savo kilmės valstybės narės balsavimo sąrašų. Visa tai apsunkina judžių ES piliečių galimybę naudotis savo balsavimo teisėmis ir taip pažeidžiamos jų demokratinės teisės.

Be to, yra atvejų, kai ES piliečiai gali balsuoti du kartus per tuos pačius Europos Parlamento rinkimus: vieną kartą – savo gyvenamojoje valstybėje narėje, o kitą – savo kilmės valstybėje narėje („daugkartinis balsavimas“), o tai yra neteisėta¹⁷.

Siekdama išspręsti šias problemas, Komisija siūlo atnaujinti atitinkamą dabar galiojančią teisinę sistemą¹⁸. Kaip vieną iš teisėkūros priemonių Komisija siūlo teikti konkrečią informaciją jūdiems ES piliečiams apie jų rinkimų teises, be kita ko, apie draudimą balsuoti kelis kartus ir apie tokio balsavimo pasekmes. Todėl informacijos teikimas ir naudojamos komunikacijos priemonės turėtų būti pritaikyti konkrečioms rinkėjų grupėms, pavyzdžiui, jauniems rinkėjams. Siekdama dar labiau sumažinti galimybę tuose pačiuose rinkimuose balsuoti kelis kartus, Komisija siūlo apibrėžti bendrą duomenų rinkinį, kurį kauptų ir kuriuo keistųsi valstybių narių administracijos. Kartu Komisija siūlo uždrausti judžius ES piliečius išregistruoti iš kitų jų kilmės valstybėje narėje rengiamų rinkimų sąrašų remiantis vien šiais duomenų mainais.

Komisija taip pat siūlo įdiegti standartizuotus visomis ES kalbomis prieinamus rinkėjo ar kandidato registracijos šablonus, kad judūs ES piliečiai galėtų lengvai užsiregistruoti savo gyvenamojoje valstybėje narėje. Valstybės narės bus prašomos jūdiems ES piliečiams informaciją pateikti aiškiai ir paprastai, bent jau priimančiosios valstybės narės oficialiąja kalba arba kalbomis ir kita oficialiąja Sąjungos kalba, kurią supranta kuo daugiau jos teritorijoje gyvenančių Europos Sąjungos piliečių. Šios siūlomos teisėkūros priemonės pagerins vietos savivaldos rinkimų ir Europos Parlamento rinkimų duomenų rinkimą.

Be to, Komisija įsteigs Komisijos lygmens informacijos centrą rinkimų teisių klausimais¹⁹, siekdama glaudžiau susieti ir sustiprinti „Europe Direct“ kontaktinį centrą²⁰ ir tarnybą „Jūsų

¹⁷ Prieš pastaruosius Europos Parlamento rinkimus valstybės narės keitėsi duomenimis apie maždaug 1,3 mln. rinkėjų ir 114 kandidatų į Parlamentą. Šie duomenų mainai padėjo nustatyti daugiau nei 213 000 daugkartinės piliečių registracijos atvejų.

¹⁸ Nors valstybėms narėms priklauso kompetencija organizuoti rinkimus atitinkamose jų teritorijose (įskaitant vietos savivaldos rinkimus), judžių ES piliečių naudojimosi rinkimų teisėmis teisinė sistema yra grindžiama ES ir nacionalinių taisyklių sąveika. Tai nagrinėjama 1993 m. gruodžio 6 d. Tarybos direktyvoje 93/109/EB, nustatančioje išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems šios valstybės piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per Europos Parlamento rinkimus, ir 1994 m. gruodžio 19 d. Tarybos direktyvoje 94/80/EB, nustatančioje išsamias priemones Sąjungos piliečiams, gyvenantiems valstybėje narėje ir nesantiems jos piliečiais, naudotis balsavimo teise ir būti kandidatais per vietos savivaldos rinkimus, kurios toliau vadinamos rinkimų direktyvomis.

¹⁹ 2020 m. Pilietybės ataskaitoje nurodoma galimybė sukurti specialų bendrą išteklių, kuris ES piliečiams padėtų naudotis savo rinkimų teisėmis. Minėtas informacijos centras bus įsteigtas kaip šio įsipareigojimo dalis.

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

Europos patarėjas²¹. Tai taip pat padės ES piliečiams ir vietos valdžios institucijoms rasti sprendimus aktualiais klausimais laikotarpiu, kai ES piliečiai gali registruotis į Europos Parlamento rinkimus, nes bus užtikrintas geresnis informavimas, geresnė paslaugų kokybė ir greitesni atsakymai į judžių ES piliečių užklausas.

Pagal dabartines teises nuostatas valstybėms narėms leidžiama nustatyti, kad tik jų piliečiai vietos savivaldos rinkimuose gali kandidatuoti į kai kurias pareigas, pavyzdžiui, į renkamo pagrindinio vietos savivaldos administracinio vieneto vykdomosios valdžios valdančiosios kolegijos vadovo, pavaduotojo ar nario pareigas. Kelios valstybės narės pasinaudojo šia nuostata ir taip apribojo judžių ES piliečių galimybes dalyvauti politiniame tos vietovės, kurioje jie gyvena, gyvenime. Iš dalies pakeistose taisyklėse bus reikalaujama, kad valstybės narės reguliariai praneštų apie tokių priemonių taikymą, kad būtų galima įvertinti poreikį jas ir toliau taikyti. Komisija toliau skatins keitimąsi geriausia patirtimi šiuo klausimu ES bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinkle, siekdama paraginti valstybes nares apsvarstyti, ar negalėtų būti sudarytos vienodos galimybės naudotis tokiomis funkcijomis vietos savivaldos rinkimuose.

Be to, pagal Piliečių, lygybės, teisių ir vertybių programą bus skiriamas tikslinis finansavimas, siekiant skatinti novatoriškas demokratines iniciatyvas, kuriomis būtų remiamas judžių ES piliečių demokratinis dalyvavimas, ypač artėjant 2024 m. gegužės mėn. vyksiantiems Europos Parlamento rinkimams.

4. Aiškesnės Europos politinių partijų ir fondų finansavimo taisyklės

Pagal ES sutarties 10 straipsnio 4 dalį Europos politinės partijos prisideda prie Europos politinio sąmoningumo formavimo ir Sąjungos piliečių valios reiškimo. Europos politiniai fondai, be kita ko, prisideda prie diskusijų, plėtoja veiklą Europos viešosios politikos klausimais, taip pat skatina bendradarbiavimą demokratijai remti. Taip jie remia ir papildo Europos politinės partijos, su kuria jie yra susiję, tikslus.

Reglamentas dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo yra neseniai priimtas teisės aktas, taikytas tik 2019 m. Europos Parlamento rinkimuose. Tačiau Europos Parlamento pranešime savo iniciatyva dėl Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 1141/2014²² taikymo nustatyta nemažai esamos reglamentavimo sistemos spragų, dėl kurių Europos politinės partijos ir fondai negali atlikti savo misijos – padėti kurti Europos politinę erdvę. Komisijos vertinimo ataskaitoje²³ padarytos panašios išvados. Be to, nuo įsigaliojimo reglamentas buvo du kartus pakeistas, o kelios nuorodos ir nuostatos tapo nebeaktualios.

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

²² 2021 m. lapkričio 11 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Reglamento dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo taikymo (2021/2018(INI)), pateikta adresu https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_LT.html.

²³ Vertinimo ataskaita pagal Reglamento (ES, Euratomas) Nr. 1141/2014 dėl Europos politinių partijų ir Europos politinių fondų statuto ir finansavimo 38 straipsnį, COM (2021) 717 *final*.

Todėl Komisija pateikia pasiūlymą išdėstyti šį reglamentą nauja redakcija. Siūlomais esminiais pakeitimais siekiama nustatyti griežtas skaidrumo taisykles dėl politinės reklamos ir finansavimo šaltinių, ypač susijusių su aukomis, ir įtvirtinti aiškesnę sąsają su ES sutarties 2 straipsnyje nurodytomis vertybėmis. Komisijos pasiūlyme taip pat bus patikslinta, kad niekas neturėtų trukdyti Europos politinėms partijoms vykdyti tarpvalstybines kampanijas Europos Sąjungoje – tai labai svarbu joms atliekant savo vaidmenį ir palengvins sąveiką su nacionalinėmis partijomis narėmis. Taip bus skatinamas labiau subalansuotas atstovavimas politinėse partijose ir bus prisidedama prie bendro politikos tikslo – didinti demokratiškas diskusijas įtraukti ir įvairovę. Be to, tai padės padidinti Europos politinių partijų finansinį pajėgumą, nes bus apribotas bendro finansavimo reikalavimas, ypač rinkimų į Europos Parlamentą metais, ir sumažinti pernelyg didelę administracinę našta.

5. Bendradarbiavimas užtikrinant rinkimų atsparumą

Valstybių narių bendradarbiavimas siekiant užtikrinti atsparius rinkimų procesus ir abipusę paramą mažinant grėsmes yra labai svarbus. Kaip skelbiama Europos demokratijos veiksmų plane ir 2020 m. ES pilietybės ataskaitoje, Komisija ir toliau naudojasi ES bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklu siekdama įvykdyti tam tikrus savo įsipareigojimus, kaip antai:

- nuolat lengvinti ir gerinti visų ES piliečių galimybes naudotis savo balsavimo teisėmis, be kita ko, remti keitimąsi geriausia patirtimi ir savitarpio pagalba siekiant užtikrinti laisvus ir sąžiningus rinkimus, taip pat sukurti bendrą rinkimų atsparumo mechanizmą;
- nustatyti bendrus gerosios patirties principus konkreitiems rinkimų ciklo etapams;
- nustatyti bendrus duomenų apie judžių ES piliečių dalyvavimą vietos savivaldos rinkimuose ir rinkimuose į Europos Parlamentą rinkimo principus;
- remti ES tinklų ir tarptautinių organizacijų bendradarbiavimą, siekiant kurti pajėgumus ir keistis geriausia patirtimi kovos su rinkimų grėsmėmis srityje ir skatinti taikyti aukštus tarptautinius standartus naujų technologijų naudojimo srityje.

Remdamasi šiuo bendradarbiavimu, Komisija nuo 2022 m. valstybėms narėms pasiūlys bendrą rinkimų atsparumo mechanizmą. Jis bus organizuojamas ir koordinuojamas pasitelkiant ES bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklą, glaudžiai bendradarbiaujant su Tinklų ir informacinių sistemų (NIS) bendradarbiavimo grupe ir ES skubaus įspėjimo sistema. Pagrindinis šio mechanizmo veiklos tikslas bus padėti suburti jungtines ekspertų grupes ir vykdyti ekspertų mainus siekiant sukurti atsparius rinkimų procesus, ypač rinkimų interneto ekspertizės, kovos su dezinformacija ir kibernetinio saugumo srityje. Palaipsniui galėtų būti numatyti kitokio tipo veiksmai, pavyzdžiui, bendri mokymo kursai ir bendras IT sistemų kūrimas.

Mainai gali vykti visoje ES. Juose dalyvaus vienos valstybės narės ekspertai, teiksiantys pagalbą kitoje valstybėje narėje. Prireikus taip pat galėtų būti svarstomas privataus sektoriaus, tarptautinių organizacijų, pilietinės visuomenės, akademinės bendruomenės ar trečiųjų šalių ekspertų dalyvavimas.

Nors ekspertų mainų rengimas, užduotys ir vykdymas gali būti inicijuoti valstybių narių prašymu, Komisija aktyviai remis valstybes nares vykdydama struktūrinio planavimo veiklą ES bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinkle. Bus siekiama nustatyti artėjančius rinkimus ir planuojamus procedūrinius pakeitimus, apsvarstyti galimus bendradarbiavimo ir išteklių telkimo reikalavimus bei galimybes ir nustatyti galimus išteklius, kuriuos būtų galima įtraukti į mechanizmo sistemą.

Pagal TIS direktyvą²⁴ įsteigta Bendradarbiavimo grupė, prižiūrinti darbo srautą, kuriame daugiausia dėmesio skiriama rinkimų technologijų kibernetiniam saugumui, ir toliau tęs darbą glaudžiai bendradarbiaudama su ES bendradarbiavimo rinkimų klausimais tinklu, kad galėtų pasidalyti patirtimi ir rengti gaires, taip pat parengti priemonių, metodų ir protokolų, skirtų aptikti grėsmes rinkimų procesams, užkirsti joms kelią ir jas sušvelninti, apžvalgą.

Be to, 2023 m. antrąjį pusmetį Komisija organizuos aukšto lygio rinkimų renginį, kuriame dalyvaus įvairių su rinkimais susijusių valdžios institucijų atstovai šiame dokumentų rinkinyje nagrinėjamiems uždaviniams spręsti.

Komisija taip pat įvertins, ar būtų galima svarstyti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl rinkimų infrastruktūros, kaip ypatingos svarbos infrastruktūros, apsaugos.

6. Išvados

Įgyvendinus šiame dokumentų rinkinyje siūlomas priemones Europos Sąjungai bus užtikrinta tvirtesnė teisės aktų sistema, kad būtų galima įveikti mūsų demokratinėms valstybėms ir rinkimams kylančius sunkumus, visapusiškai gerbiant mūsų bendrus principus ir vertybes. Taip bus sudarytos sąlygos rinkėjams geriau naudotis savo demokratinėmis teisėmis (įskaitant teisę į įvairiapusiškos ir skaidrios informacijos šaltinį), Europos partijoms veiksmingiau ir atskaitingiau bendrauti su visuomene, o valstybėms narėms ir visai Europos Sąjungai – puoselėti demokratinį rinkimų procesą, kuriame nebūtų trukdžių ir manipuliacijos.

Labiau integruota politinės reklamos paslaugų vidaus rinka turi būti suderinta su visapusišku piliečių naudojimusi demokratinėmis teisėmis. Gerai veikiančios vidaus rinkos kūrimas yra glaudžiai susijęs su bendrų Sąjungos ir jos valstybių narių vertybių laikymusi. ES politinės reklamos paslaugų vidaus rinkos plėtra ir Sąjungos vertybių gynimas – tai dvi to paties medalio pusės. Šio proceso sėkmė priklauso ne tik nuo teisės aktų, bet ir nuo jų įgyvendinimo, nes taip bus sudarytos sąlygos piliečiams iš tikrųjų gauti didžiausią naudą, kurią užtikrina siūlomų priemonių tikslai ir dvasia. Tai taikoma visiems šio dokumentų rinkinio elementams.

²⁴ 2016 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/1148 dėl priemonių aukštam bendram tinklų ir informacinių sistemų saugumo lygiui visoje Sąjungoje užtikrinti OL L 194, 2016 7 19, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=celex:32016L1148>

Komisija tikisi tolesnio Europos Parlamento ir Tarybos, taip pat plataus nacionalinių subjektų – viešųjų ir privačiųjų, ne tik vyriausybės institucijų – įsitraukimo, siekdama užtikrinti, kad šiame komunikate pateiktų priemonių rinkinys būtų priimtas ir įgyvendintas iki 2024 m. Europos Parlamento rinkimų.

.....