

Bruksela, 26 listopada 2021 r.
(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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	25 listopada 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2021) 730 final
Dotyczy:	KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW - Ochrona uczciwości wyborów i wspieranie uczestniczenia w demokracji

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 730 final.

Załącznik: COM(2021) 730 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.11.2021 r.
COM(2021) 730 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Ochrona uczciwości wyborów i wspieranie uczestniczenia w demokracji

1. Wprowadzenie

W zdrowej i prawidłowo funkcjonującej demokracji obywatele mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy i uzyskiwać informacje z przejrzystych i pluralistycznych źródeł. Uczestniczą w debacie publicznej i w wyborach, dzięki czemu mogą skutecznie decydować o swojej przyszłości. Te z trudem wywalczone prawa stanowią fundament każdej demokracji i leżą u podstaw Unii Europejskiej. Demokracja wymaga pielęgnowania i ochrony. Zarówno sam ustrój demokratyczny, jak i prawa pojedynczych wyborców stoją w obliczu różnych zagrożeń. Mogą to być niejasne ingerencje (wewnętrzne i zagraniczne), dezinformacja, a także praktyczne przeszkody, które na przykład uniemożliwiają głosowanie obywatelom UE mieszkającym w innym kraju UE niż ich kraj pochodzenia.

Dawniej kandydaci na stanowiska polityczne prowadzili kampanie, głównie chodząc „od drzwi do drzwi”, organizując spotkania, a także rozdając ulotki czy udzielając wywiadów telewizyjnych i radiowych. Jasne zasady zapewniały rozliczalność i przejrzystość reklamy politycznej na szczeblu krajowym. Można było na przykład jednoznacznie wskazać obowiązujące zasady co do radiowego czasu antenowego czy odpowiedzialności za materiały drukowane, a także najważniejszych uczestników, zwłaszcza partie polityczne. Ponadto debata polityczna i uczestniczące w niej podmioty miały zasadniczo zasięg krajowy.

Transformacja cyfrowa doprowadziła do zmiany tej sytuacji. Umożliwiła nie tylko docieranie do ludzi w zupełnie nowy sposób, w tym również do osób mieszkających za granicą, ale także dostosowywanie przekazu do indywidualnych zainteresowań i propagowanie idei w sposób wykraczający poza tradycyjne granice. Narzędzia cyfrowe zatępiły również granicę pomiędzy rzeczywistymi informacjami a prowadzeniem kampanii politycznych i umożliwiły stosowanie nowych, agresywnych i nieprzejrzystych technik dobierania odbiorców (targetowania) i amplifikacji przekazu, które w ukryty sposób wpływają na wyborców. Zjawiska te ograniczają pluralizm opinii, z jakimi spotyka się dana jednostka, prowadzą do fragmentaryzacji debaty demokratycznej i zwiększają ryzyko manipulacji. Ważną rolę w kampaniach politycznych odgrywa obecnie wiele nowych podmiotów, takich jak platformy internetowe, media społecznościowe czy przedsiębiorstwa przetwarzające dane. Zachodzące zmiany zrodziły szereg problemów, począwszy od niewłaściwego wykorzystywania danych obywateli po niezdolność lub niechęć platform internetowych do egzekwowania polityki zwalczania dezinformacji. Podmioty oferujące usługi w tak trudnych warunkach napotykają różne przeszkody, takie jak brak pewności prawa. Biorąc pod uwagę aktualne prognozy przewidujące rozwój rynku internetowej reklamy politycznej, stwierdzone problemy z czasem będą się jeszcze pogłębiać, jeżeli sytuacja nie zostanie rozwiązana.

Na Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za ochronę i obronę praw wyborczych i politycznych swoich obywateli oraz za wzmacnianie zasad demokratycznej debaty poprzez zapewnienie jasnego i przewidywalnego otoczenia prawnego dla tych działań. Powinny one zająć się fragmentarycznymi i przestarzałymi uregulowaniami dotyczącymi demokratycznej debaty. Jest to szczególnie ważne ze względu na fakt, że duża część działań i wiele istniejących wyzwań ma w coraz większym stopniu charakter transgraniczny.

Jednocześnie Unia Europejska dba o ochronę demokracji nie tylko w swoich granicach, ale również poza nimi, prowadząc działania zewnętrzne. W obliczu narastającej presji na demokrację na całym świecie proponowany pakiet środków pozostaje w synergii ze zdecydowanymi działaniami prowadzonymi przez Unię Europejską poza jej granicami. Może on przyczynić się do realizacji działań Unii Europejskiej w zakresie ochrony, inspirowania i wspierania państw demokratycznych na całym świecie, które doświadczają takich samych problemów i w których wspólnym interesie leży współpraca przy ich rozwiązywaniu.

Komisja Europejska przyjęła już w 2018 r. pakiet środków dotyczących wyborów¹, który zawiera szereg postanowień wprowadzających środki dotyczące przetwarzania danych osobowych na potrzeby wyborów, rozpowszechniania najlepszych praktyk w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom związanym z dezinformacją i atakami cybernetycznymi oraz promowania przejrzystości i rozliczalności w internecie w europejskim procesie wyborczym UE, a także wzmocnienia współpracy². Ponadto uaktualnione zostały przepisy dotyczące europejskich partii i fundacji politycznych.

Od tej pory doświadczenia z wyborów do Parlamentu Europejskiego przeprowadzonych w 2019 r. oraz wyborów krajowych w państwach członkowskich wskazują na to, iż zaszły dalsze istotne zmiany w sposobie komunikowania się podmiotów politycznych ze swoim elektoratem. Debata polityczna w jeszcze większym stopniu przeniosła się do internetu i mediów społecznościowych. Platformy internetowe odgrywają ogromną rolę w kształtowaniu opinii wśród obywateli, wyrażaniu przez nich tych opinii oraz dyskusowaniu o tych opiniach³. Zmiany wymuszone przez pandemię COVID-19 dodatkowo wzmocniły te tendencje w związku z coraz powszechniejszym korzystaniem z usług online. Zachodzące zmiany stwarzają nie tylko nowe możliwości dla rozwoju demokratycznej debaty, ale i nowe zagrożenia dla ustroju demokratycznego⁴ i rynku wewnętrznego, również o charakterze hybrydowym.

Choć środki zaproponowane w 2018 r. są nadal aktualne, niezbędne są dalsze reformy. Niektóre z tych środków miały jedynie charakter zaleceń i nie zostały konsekwentnie wdrożone⁵. Dowody wskazują na to, że obowiązujące przepisy można obejść.

Podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. europejskie partie polityczne napotykały trudności, gdy próbowały prowadzić kampanie ponad granicami państwowymi,

¹ Komunikat w sprawie zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów europejskich – Wkład Komisji Europejskiej na spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r., COM(2018) 637.

² W rezultacie powstała europejska sieć współpracy w zakresie wyborów stanowiąca forum, w ramach którego organy państw członkowskich odpowiedzialne za wybory mogą dzielić się doświadczeniami dotyczącymi uniemożliwiania ingerencji w proces wyborczy w ich krajach.

³ Na przykład z najnowszych danych statystycznych dotyczących źródeł wiadomości w państwach europejskich w 2020 r. wynika, że najpopularniejszymi źródłami informacji we wszystkich badanych krajach były telewizja i źródła internetowe (w tym media społecznościowe) <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>

⁴ Na przykład w czasie pandemii COVID-19 przez internet przetoczyła się ogromna fala dezinformacji – zob. komunikat w sprawie zwalczania dezinformacji związanej z COVID-19.

⁵ Zob. sprawozdanie Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., COM(2020) 252 final.

w związku z czym Parlament Europejski zaapelował o przeprowadzenie reform⁶. Nagłe przeniesienie się debaty politycznej do środowiska internetowego pobudziło także rozwój rynku internetowej reklamy politycznej, na którą europejskie podmioty polityczne wydały w Europie 23 mln euro w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.⁷ Obywatele UE napotkali również utrudnienia w korzystaniu z prawa do głosowania w innych państwach członkowskich, zarówno w wyborach do Parlamentu Europejskiego, jak i w wyborach lokalnych.

W związku z nieustającą transformacją cyfrową obywatele, w tym młodsze pokolenia, muszą potrafić odróżniać fakty od fikcji i móc uczestniczyć w otwartych debatach, w których nie będzie dochodziło do dezinformacji, bezprawnych ingerencji, zastraszania i manipulacji. Muszą oni wiedzieć, że kierowane do nich treści mają charakter polityczny, a także od kogo je otrzymują. Należy zapewnić na tyle dużą przejrzystość, aby umożliwić kontrolę publiczną i rozliczalność właściwych podmiotów, a także uwzględnić inkluzywność i różnorodność naszych społeczeństw.

Zaistniałe problemy wymagają podjęcia nowych działań na rzecz wzmocnienia zaufania do naszych systemów demokratycznych. Dbanie o wolne i uczciwe wybory jest obecnie priorytetem politycznym Komisji Europejskiej. W europejskim planie działania na rzecz demokracji (EDAP) określono, jakie kroki zamierza poczynić Komisja Europejska w celu wzmocnienia demokracji⁸, korzystając z doświadczenia z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., prac europejskiej sieci współpracy w zakresie wyborów („unijna sieć ds. wyborów” lub ECNE)⁹, a także ze sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2020 r.¹⁰

Niniejszy pakiet obejmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie przejrzystości reklamy politycznej, dwa wnioski dotyczące przekształcenia dyrektyw w sprawie praw wyborczych oraz wniosek dotyczący przekształcenia rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, a także zapowiada wspólny mechanizm, który zapewni odporność procesu wyborczego.

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (2021/2018(INI))

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_PL.pdf

⁷ Dane liczbowe różnią się w zależności od źródeł. Ad Transparency Report [Raport w sprawie przejrzystości reklam] (17 maja 2019 r.). <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego planu działania na rzecz demokracji, COM(2020) 790 final.

⁹ ECNE zrzesza przedstawicieli organów państw członkowskich posiadających kompetencje w kwestiach wyborczych i umożliwia konkretną i praktyczną wymianę informacji na szereg tematów istotnych dla zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów, w tym ochrony danych osobowych, cyberbezpieczeństwa, przejrzystości i zwiększania świadomości. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_pl

¹⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r. – Wzmacnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw (COM(2020) 730 final).

2. Przejrzystość i targetowanie reklamy politycznej

Reklama polityczna to szczególnie rodzaj reklamy. Zawiera ona komunikaty rozpowszechniane przez podmioty polityczne, na ich rzecz lub na ich zlecenie, które mogą wpływać na wynik wyborów lub referendum, na proces ustawodawczy lub regulacyjny, a także na sposób głosowania¹¹. Jedną z najważniejszych zasad demokracji jest to, że taka reklama powinna być przejrzysta, tzn. obywatele powinni wiedzieć, kto stoi za reklamą polityczną i dlaczego została ona do nich skierowana. Przejrzystość reklamy politycznej ułatwia rozpoznawanie ewentualnych ingerencji lub manipulacji w procesie politycznym.

Przejrzystość reklamy politycznej tradycyjnie jest uregulowana na szczeblu państw członkowskich w celu zapewnienia uczciwych i wolnych procesów demokratycznych oraz uniemożliwiania ingerencji w te procesy. Przepisy krajowe nakładają na dostawców usług reklamy politycznej obowiązek dbania m.in. o rozliczalność i ogólną organizację sprawiedliwego i otwartego procesu politycznego. Służą one realizacji uzasadnionego interesu publicznego, który jest całkowicie zbieżny z interesem UE. Krajowe przepisy dotyczące przejrzystości mające zastosowanie do usługodawców różnią się jednak w poszczególnych państwach członkowskich i dla poszczególnych mediów, a ponadto odnoszą się głównie do tradycyjnych środków przekazu. Zjawisko fragmentaryzacji przepisów i trudności z transgranicznym egzekwowaniem krajowych przepisów dotyczących przejrzystości prawdopodobnie się nasila.

Tradycyjne przepisy często nie uwzględniają postępu technicznego i zmian w przebiegu kampanii wyborczych, a w pewnych przypadkach można je obchodzić ze względu na ponadgraniczny charakter środowiska internetowego oraz luki regulacyjne. Coraz częstsze posługiwanie się reklamą internetową w kampaniach politycznych oraz transgraniczny wymiar najważniejszych wyzwań politycznych – od zmiany klimatu i migracji po walkę z pandemią COVID-19 – spotęgowały istniejące problemy. Oczywiście jest, że wielkość i stopień złożoności rynku reklamy politycznej, którego wartość w UE w 2019 r. oszacowano na ponad 100 mln euro, rosła zarówno w UE, jak i poza nią. Niejednorodność przepisów w poszczególnych państwach członkowskich i dla różnych środków przekazu (np. odmienne przepisy dotyczące telewizji i radia) stanowi problem dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną lub oferujących kampanie reklamowe z wykorzystaniem wielu różnych mediów, które muszą spełniać liczne i często niejasne wymagania dotyczące przejrzystości, co prowadzi do braku pewności prawa i ponoszenia w związku z tym kosztów przestrzegania przepisów.

W Unii Europejskiej potrzebne są nowe przepisy, które zapewnią przejrzystość i rozliczalność oraz zachowanie stosownych praw podstawowych i zasad ochrony danych, takich jak ograniczenie celu i minimalizacja danych.

Po pierwsze, proponowane przepisy uwzględnią uzasadnioną potrzebę zapewnienia przejrzystości usług reklamy politycznej świadczonych za wynagrodzeniem w celu ochrony i rozwoju rynku wewnętrznego UE zgodnie z prawami podstawowymi oraz zasadami

¹¹ Komunikaty z oficjalnych źródeł dotyczące organizacji wyborów i warunków udziału w wyborach lub zachęcające do udziału w wyborach nie są traktowane jako reklama polityczna.

proporcjonalności i pomocniczości. Ich celem będzie rozwiązanie problemów ukrywania i przeinaczania kluczowych informacji dotyczących na przykład pochodzenia, zamierzonych celów, źródeł i finansowania komunikatów politycznych, a także politycznego charakteru komunikatu, które są konieczne do podejmowania świadomych decyzji politycznych¹². Nowe przepisy zagwarantowałyby możliwość jednoznacznego rozpoznawania reklam politycznych przez obywateli. Zobaczą oni w widocznym miejscu nazwę sponsora, a także będą mogli dowiedzieć się z ogłoszenia o przejrzystości, jakie kwoty zostały wydane na reklamę polityczną, skąd pochodzą wydatkowane środki oraz jaki związek istnieje między daną reklamą a odpowiednimi wyborami lub referendum.¹³ Rozporządzenie uwzględni również dynamikę procesu cyfrowej reklamy politycznej, ponieważ w łańcuchu produkcji reklam procesami tymi może zarządzać jeden lub wielu usługodawców.

Po drugie, proponowane rozporządzenie pozwoli odpowiedzieć na zagrożenia związane ze stosowaniem określonych technik targetowania, amplifikacji i optymalizacji w celu ochrony procesu demokratycznego, zapewniając jednocześnie wysoki poziom ochrony danych. Ponadto rozporządzenie pozwoli uniknąć sytuacji, w której zharmonizowany rynek reklamy politycznej zostanie na nowo rozdrobiony przez przepisy, jakie mogą zostać wprowadzone w przyszłości. W europejskim planie działania na rzecz demokracji Komisja Europejska przedstawiła swoją pierwszą ocenę problemów związanych z reklamą polityczną oraz kwestii dotyczących nowych technik wykorzystywanych do targetowania reklam na podstawie danych osobowych użytkowników. Techniki targetowania, amplifikacji i optymalizacji stosowane w reklamie politycznej umożliwiają dostosowywanie reklam politycznych do konkretnego profilu pojedynczych osób lub grup, często bez ich wiedzy, na przykład przy użyciu profilowania behawioralnego opartego na danych. Niezależnie od tego, czy dane zostały uzyskane we właściwy sposób, takie techniki mogą służyć do wykorzystywania słabych punktów obywateli.

Ponadto obywatele UE mają prawo otrzymywać obiektywne, otwarte i pluralistyczne informacje, co jest także jednym z warunków koniecznych prawidłowego funkcjonowania demokracji. Stosowanie technik targetowania, amplifikacji i optymalizacji może temu nie służyć, ponieważ techniki te mogą być wykorzystywane do nakierowywania ludzi na określone treści i utrudniania im bądź zniechęcania ich do otrzymywania lub poszukiwania wiadomości, które w warunkach demokracji mają prawo uzyskiwać i komentować. Jest to sprzeczne z zasadami otwartej debaty demokratycznej, w której jednostka ma do czynienia z pluralizmem idei („forum publiczne”). Ogranicza to również możliwość reagowania przez podmioty polityczne na wypowiedzi pojawiające się w ramach tej debaty, w tym także na oskarżenia.

¹² Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r. – Wzmacnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw (COM(2020) 730 final).

¹³ Proponowane środki wspierają państwa członkowskie jako strony Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych w wywiązywaniu się z obowiązku zagwarantowania osobom niepełnosprawnym praw politycznych i możliwości korzystania z nich na równi z innymi osobami.

W związku z tym proponowane rozporządzenie nie będzie pozwalało na stosowanie takich technik targetowania i amplifikacji, jeżeli nie będą one podlegały odpowiednim wymogom w zakresie przejrzystości. Rozporządzenie to ograniczy i ureguje również wykorzystywanie niektórych rodzajów wrażliwych danych osobowych, także w sytuacjach, gdy przetwarzanie wiąże się z dzieleniem ludzi na grupy według chronionych kategorii interesów, takich jak wyznanie lub orientacja seksualna, bądź według założeń co do ich zainteresowań. Dzięki temu obywatele będą mogli decydować o tym, czy reklama polityczna może być na nich ukierunkowana i w jaki sposób może się to odbywać, a także czy tego sobie życzą, czy nie. Ponadto będą mogli uzyskać istotne informacje na temat przyczyny zastosowania danej techniki targetowania i jej rodzaju, tego, do jakich osób i w jakim celu kierowany jest przekaz (na przykład dlatego, że osoby te mieszkają w określonym miejscu i zbliżają się wybory lokalne), źródeł wykorzystywanych danych, a także wielkości grupy docelowej. Dostępny będzie także opis działań podjętych w celu spełnienia zawartych we wniosku wymogów dotyczących targetowania.

Proponowane rozporządzenie oparte jest na odpowiednich przepisach prawa unijnego (i uzupełnia je), tj. m.in. na ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych („RODO”) i proponowanym akcie o usługach cyfrowych („DSA”), który po przyjęciu będzie określać kompleksowe przepisy dotyczące przejrzystości, rozliczalności i projektowania systemów dla reklamy na platformach internetowych, a także reklamy politycznej. Uzupełnieniem proponowanego rozporządzenia będzie również aktualizacja samoregulacyjnego kodeksu postępowania w zakresie zwalczania dezinformacji oparta na opublikowanych niedawno wytycznych¹⁴ Komisji Europejskiej.

Ponieważ europejskie partie polityczne sponsorują kampanie komunikacyjne o charakterze transgranicznym, wysoki standard przejrzystości powinien obowiązywać także w takich kampaniach, aby wspierać rozliczalność. W związku z tym poprzez zmianę (w drodze drugiej inicjatywy opisanej w pkt 4 poniżej) rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych ustanowione zostaną również szczególne wymogi dotyczące przejrzystości dla europejskich partii politycznych korzystających z reklamy politycznej.

Utworzone zostanie specjalne repozytorium reklamy politycznej stosowanej przez europejskie partie polityczne w celu informowania obywateli o takich reklamach i wydawanych na nie środkach pieniężnych, a także grupach demograficznych, do których kierowana jest dana reklama. Europejskie partie polityczne zadbają również o to, aby ich praktyki i polityka w zakresie reklamy politycznej były przedstawiane w przejrzysty sposób bezpośrednio na ich stronach internetowych. W proponowanym rozporządzeniu w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia kodeksu postępowania w zakresie dezinformacji (COM(2021) 262 final).

zostaną również określone ramy stosowania technik targetowania reklam dla europejskich partii politycznych.

Ze względu na to, że stanowienie przepisów dotyczących krajowych partii politycznych należy do kompetencji krajowych, państwa członkowskie proszone są o zapewnienie, aby standardy przejrzystości odnoszące się do europejskich partii politycznych były również stosowane do krajowych partii politycznych oraz aby partie te przestrzegały wymogów dotyczących wysokiej przejrzystości przy posługiwaniu się reklamą polityczną, zgodnie z zasadami mającymi zastosowanie do europejskich partii politycznych. Odzworowanie unijnych wymogów w zakresie przejrzystości bardzo pomogłoby rozwiązać stwierdzone problemy.

Dzięki precyzyjnym i ukierunkowanym przepisom zaproponowanym w ramach niniejszego pakietu, dostawcy usług reklamy politycznej na rynku wewnętrznym będą mogli prowadzić działalność w odpowiednim, ujednoliconym, bardziej zrozumiałym i przewidywalnym otoczeniu prawnym. Jednocześnie obywatele Unii będą mogli uzyskiwać przejrzyste informacje polityczne, dzięki czemu będą w stanie lepiej rozumieć na czym polega stawka w dyskursie politycznym, i poznać jego niuanse. Przyjęcie proponowanego rozporządzenia w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej przyczyni się do rozwoju wewnętrznego rynku usług i umożliwi obywatelom Unii korzystanie z wysokiego standardu przejrzystości w zakresie reklamy politycznej zgodnie z unijnymi wartościami.

Komisja Europejska oceni stosowanie nowych wymogów dotyczących przejrzystości reklamy politycznej po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

3. Prawa wyborcze przemieszczających się obywateli UE

13,5 mln obywateli UE mieszka w innym państwie członkowskim¹⁵ niż państwo, z którego pochodzi – są to przemieszczający się obywatele UE. Obywatele ci mają prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim zamieszkania. Frekwencja wśród tych osób jest jednak często niższa niż w przypadku obywateli przyjmującego państwa członkowskiego¹⁶.

Jest to częściowo związane ze skomplikowanymi procedurami rejestracji w państwie członkowskim zamieszkania. Przemieszczający się obywatele UE nie zawsze otrzymują jasne informacje na temat danych wyborów lub mogą otrzymywać informacje w języku, którego nie opanowali. W pewnych przypadkach obywatele UE rejestrujący się na wybory do Parlamentu Europejskiego lub wybory lokalne w jednym państwie członkowskim ryzykują

¹⁵ Według danych Eurostatu 1 stycznia 2020 r. 13,5 mln obywateli UE korzystało z prawa pobytu w innym państwie Unii Europejskiej. Zob. dane statystyczne dotyczące migracji i populacji migrantów.

¹⁶ Zob. sprawozdanie Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., COM(2020) 252 final oraz sprawozdanie Komisji z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie stosowania dyrektywy 94/80/WE ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, COM(2018) 044 final.

skreśleniem z rejestru wyborców w państwie członkowskim pochodzenia. Wszystko to utrudnia przemieszczającym się obywatelom UE korzystanie z prawa do głosowania, tym samym podważając przysługujące im demokratyczne prawa.

Ponadto zdarza się, że obywatele UE głosują dwukrotnie w tych samych wyborach do Parlamentu Europejskiego, raz w państwie członkowskim zamieszkania, a drugi raz w państwie członkowskim pochodzenia („wielokrotne głosowanie”), co jest niezgodne z prawem¹⁷.

W celu rozwiązania tych problemów, Komisja proponuje aktualizację odpowiednich istniejących ram prawnych¹⁸. W ramach środków ustawodawczych Komisja proponuje, aby przekazywać przemieszczającym się obywatelom UE dokładne informacje na temat przysługujących im praw wyborczych, w tym informacje o zakazie i konsekwencjach wielokrotnego głosowania. Udzielanie informacji i wykorzystywane środki komunikacji powinny być przy tym dostosowane do konkretnych grup wyborców, takich jak młodzi wyborcy. Aby jeszcze bardziej ograniczyć możliwość wielokrotnego głosowania w tych samych wyborach, Komisja proponuje, aby zdefiniować wspólny zbiór danych, które będą gromadzone i wymieniane pomiędzy administracjami państw członkowskich. Jednocześnie Komisja sugeruje, aby zakazać skreślenia przemieszczających się obywateli UE z rejestrów wyborczych dotyczących innych wyborów w ich państwie członkowskim pochodzenia wyłącznie na podstawie takiej wymiany danych.

Komisja proponuje również wprowadzenie standardowych wzorów dostępnych we wszystkich językach UE do rejestrowania się jako wyborca lub kandydat, tak aby przemieszczający się obywatele UE mogli w prosty sposób zarejestrować się w państwie członkowskim zamieszkania. Państwa członkowskie zostaną poproszone o przekazywanie przemieszczającym się obywatelom UE zrozumiałych i przystępnych informacji, przynajmniej w języku urzędowym lub językach urzędowych przyjmującego państwa członkowskiego oraz w innym języku urzędowym Unii Europejskiej powszechnie rozumianym przez jak największą liczbę obywateli Unii Europejskiej mieszkających na jego terytorium. Proponowane środki ustawodawcze usprawnią gromadzenie danych na potrzeby wyborów lokalnych i wyborów do Parlamentu Europejskiego.

¹⁷ Przed ostatnimi wyborami do Parlamentu Europejskiego państwa członkowskie wymieniły między sobą dane dotyczące około 1,3 mln wyborców i 114 kandydatów do Parlamentu. W wyniku tej wymiany stwierdzono ponad 213 000 wielokrotnych rejestracji obywateli.

¹⁸ Chociaż kompetencje w zakresie organizowania wyborów na terytoriach państw członkowskich (w tym również wyborów lokalnych) należą do tych państw, ramy prawne wykonywania praw wyborczych przez przemieszczających się obywateli UE opierają się na połączeniu przepisów unijnych i krajowych. Kwestia ta jest uregulowana w dyrektywie Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, jak i w dyrektywie Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, zwanych dalej „dyrektywami wyborczymi”.

Komisja ustanowi również punkt kontaktowy ds. praw wyborczych¹⁹ na szczeblu Komisji w celu ściślejszego połączenia i wzmocnienia centrum kontaktowego Europe Direct²⁰ i serwisu Twoja Europa – Porady²¹. Pomoże to również obywatelom UE i władzom lokalnym znajdować rozwiązania istotnych problemów w okresie rejestracji obywateli UE na wybory do Parlamentu Europejskiego, ułatwiając dostęp do informacji i zapewniając lepszą jakość usług oraz szybsze udzielanie odpowiedzi na zapytania od obywateli UE.

Obowiązujące obecnie przepisy prawne zezwalają państwom członkowskim na zastrzeżenie, aby tylko ich obywatele mogli kandydować na niektóre stanowiska w wyborach lokalnych, takie jak urząd kierownika, zastępcy kierownika lub członków kierowniczego kolegiального organu wykonawczego wspólnoty lokalnej stopnia podstawowego. Niektóre państwa członkowskie skorzystały z tego przepisu, ograniczając tym samym przemieszczającym się obywatelom UE możliwość uczestniczenia w życiu politycznym w miejscu zamieszkania. Zmienione przepisy będą wymagały od państw członkowskich regularnego składania sprawozdań ze stosowania takich środków, co umożliwi ocenę potrzeby ich utrzymania. Komisja będzie nadal wspierała wymianę najlepszych praktyk w tym zakresie w ramach unijnej sieci ds. wyborów, aby zachęcić państwa członkowskie do rozważenia możliwości przyznania równoprawnego dostępu do takich stanowisk w wyborach lokalnych.

Ponadto w ramach programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” zapewnione zostanie specjalne finansowanie ukierunkowane na promowanie innowacyjnych inicjatyw demokratycznych wspierających uczestniczenie w demokracji przez przemieszczających się obywateli UE, zwłaszcza w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego w maju 2024 r.

4. Jaśniejsze zasady finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych

Zgodnie z art. 10 ust. 4 TUE europejskie partie polityczne przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii. Europejskie fundacje polityczne wspierają i uzupełniają cele europejskiej partii politycznej, z którą są powiązane, między innymi wnosząc wkład w debatę i opracowywanie działań związanych z kwestiami z zakresu europejskiej polityki publicznej, a także wspierając współpracę na rzecz propagowania demokracji.

Rozporządzenie w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych jest nowym aktem prawnym, który obowiązywał dopiero przy wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r. W sprawozdaniu z własnej inicjatywy Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania rozporządzenia 1141/2014²²

¹⁹ W sprawozdaniu na temat obywatelstwa z 2020 r. wspomniano o możliwości utworzenia specjalnego „wspólnego zasobu” mającego stanowić wsparcie dla obywateli UE w korzystaniu z przysługujących im praw wyborczych. Punkt kontaktowy, o którym tu mowa, zostanie ustanowiony w ramach tego zobowiązania.

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

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

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 listopada 2021 r. w sprawie stosowania rozporządzenia w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych

wskazano jednak szereg luk w obecnych ramach regulacyjnych, które uniemożliwiają europejskim partiom politycznym i fundacjom politycznym wypełnianie ich misji polegającej na wspieraniu tworzenia europejskiej przestrzeni politycznej. W sprawozdaniu Komisji z oceny²³ przedstawiono podobne wnioski. Ponadto rozporządzenie zostało dwukrotnie zmienione od czasu wejścia w życie, a część odniesień i postanowień straciło aktualność.

W związku z tym Komisja przedstawia wniosek dotyczący przekształcenia tego rozporządzenia. Proponowane istotne zmiany mają na celu wprowadzenie solidnych zasad przejrzystości – dotyczących reklamy politycznej i źródeł finansowania, w szczególności w odniesieniu do darowizn – oraz bardziej zdecydowane odwołanie się do wartości zapisanych w art. 2 TUE. We wniosku Komisji zostanie również wyjaśnione, że europejskie partie polityczne powinny móc prowadzić transgraniczne kampanie w Unii Europejskiej bez żadnych przeszkód, co stanowi esencję ich roli i ułatwi im współpracę z krajowymi partiami członkowskimi. Będzie on opowiadał się za bardziej zrównoważoną reprezentacją w partiach politycznych, przyczyniając się do realizacji ogólnego celu politycznego, jakim jest zwiększenie inkluzywności i różnorodności w demokratycznej debacie. Ponadto doprowadzi do poprawy kondycji finansowej europejskich partii politycznych dzięki ograniczeniu wymogu dotyczącego współfinansowania, w szczególności w roku wyborów do Parlamentu Europejskiego, a także zmniejszy nadmierne obciążenia administracyjne.

5. Współpraca w zakresie odporności procesu wyborczego

Do zapewnienia odporności procesów wyborczych i wzajemnego wsparcia przy przeciwdziałaniu zagrożeniom niezbędna jest współpraca między państwami członkowskimi. Jak zapowiedziano w EDAP i w sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE z 2020 r., Komisja nadal korzysta z unijnej sieci ds. wyborów, aby wywiązać się z szeregu zobowiązań, takich jak:

- nieustanne ułatwianie oraz zwiększanie możliwości wykonywania praw wyborczych przez wszystkich obywateli UE, między innymi poprzez wspieranie wymiany najlepszych praktyk i udzielanie wzajemnej pomocy w celu zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów oraz ustanowienie wspólnego mechanizmu zapewniającego odporność procesów wyborczych;
- ustanowienie wspólnych odniesień dotyczących dobrych praktyk dla poszczególnych faz cyklu wyborczego;
- ustanowienie wspólnych odniesień dotyczących gromadzenia danych na temat udziału przemieszczających się obywateli UE w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego;
- wspieranie współpracy między sieciami UE a organizacjami międzynarodowymi w celu budowania zdolności i wymiany najlepszych praktyk w zakresie

(2021/2018(INI)), dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_PL.html

²³ Sprawozdanie z oceny na podstawie art. 38 rozporządzenia 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych, COM(2021) 717 final.

przeciwdziałania zagrożeniom wyborczym oraz upowszechniania wysokich standardów międzynarodowych w stosowaniu nowych technologii.

W oparciu o tę współpracę, od 2022 r. Komisja zaoferuje państwom członkowskim „wspólny mechanizm zapewnienia odporności procesów wyborczych”. Będzie on zorganizowany i skoordynowany poprzez unijną sieć ds. wyborów w ścisłej kooperacji z grupą współpracy ds. sieci i systemów informatycznych oraz unijnym systemem wczesnego ostrzegania. Głównym zadaniem operacyjnym wprowadzonego mechanizmu będzie wspieranie rozmieszczania wspólnych zespołów ekspertów i wymian ekspertów w celu budowania odporności procesów wyborczych, w szczególności w dziedzinie kryminalistyki internetowej, dezinformacji i cyberbezpieczeństwa wyborów. Można stopniowo rozważać wprowadzanie kolejnych działań, takich jak wspólne szkolenia czy wspólne prace nad systemami informatycznymi.

Wymiany mogą odbywać się w całej Unii Europejskiej i będą polegały na udzielaniu wsparcia przez ekspertów z jednego państwa członkowskiego w miejscu znajdującym się w innym państwie członkowskim. W razie potrzeby można również rozważyć możliwość udziału ekspertów z sektora prywatnego, organizacji międzynarodowych, społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickiego lub państw trzecich.

Przeprowadzanie wymian ekspertów, przydzielanie im zadań oraz ich rozmieszczanie odbywałyby się na wniosek państw członkowskich, natomiast Komisja będzie aktywnie wspierała państwa członkowskie, prowadząc ustrukturyzowane działania planistyczne w ramach unijnej sieci ds. wyborów. Będzie to miało na celu identyfikację nadchodzących wyborów i planowanych zmian proceduralnych, rozważanie potencjalnych wymogów oraz możliwości współpracy i łączenia zasobów, a także wskazywanie zasobów, które mogłyby zostać objęte ramami tego mechanizmu.

Prace dotyczące cyberbezpieczeństwa technologii wyborczych prowadzone pod auspicjami grupy współpracy ustanowionej na mocy dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji²⁴ będą kontynuowane w ścisłej współpracy z unijną siecią ds. wyborów w celu wymiany doświadczeń i zapewnienia wytycznych, a także przeprowadzenia przeglądu narzędzi, technik i protokołów służących do wykrywania cyberzagrożeń dla procesów wyborczych, zapobiegania tym zagrożeniom i ich łagodzenia.

W drugiej połowie 2023 r. Komisja zorganizuje również spotkanie na wysokim szczeblu poświęcone wyborom z udziałem różnych organów odpowiedzialnych za wybory, aby omówić wyzwania, o których mowa w niniejszym pakiecie.

Oceni ona także, czy należy rozpatrzyć wniosek ustawodawczy dotyczący ochrony infrastruktury wyborczej jako infrastruktury krytycznej.

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii, Dz.U. L 194 z 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32016L1148>

6. Wnioski

Realizacja środków zaproponowanych w niniejszym pakiecie zapewni Unii Europejskiej silniejsze ramy prawne umożliwiające jej podjęcie wyzwań, przed jakimi stoją unijne demokracje i wybory, przy pełnym poszanowaniu naszych wspólnych zasad i wartości. Umożliwi to wyborcom lepsze korzystanie z przysługujących im demokratycznych praw, w tym praw do pluralistycznych i przejrzystych źródeł informacji, partiom europejskim angażowanie się w skuteczniejsze i bardziej odpowiedzialne kontakty ze społeczeństwem, a państwom członkowskim i całej Unii Europejskiej utrzymanie demokratycznego procesu wyborczego, w którym nie ma miejsca na żadne ingerencje i manipulacje.

Zwiększenie integracji rynku wewnętrznego usług reklamy politycznej należy pogodzić z możliwością korzystania przez obywateli z pełni praw demokratycznych. Ustanowienie dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego idzie niewątpliwie w parze z dążeniem do przestrzegania wspólnych wartości Unii i jej państw członkowskich. Rozwój wewnętrznego rynku usług reklamy politycznej w UE i obrona unijnych wartości są dwiema stronami tego samego medalu. Powodzenie tych działań zależy nie tylko od prawodawstwa, ale również od jego wdrożenia, dzięki czemu cel i duch proponowanych środków faktycznie przyniosą obywatelom największe korzyści. Dotyczy to wszystkich elementów niniejszego pakietu.

Komisja oczekuje dalszego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i Rady, a także szerokiego kręgu podmiotów krajowych, publicznych i prywatnych, nie tylko organów rządowych, w celu przyjęcia i wdrożenia zestawu środków przedstawionych w niniejszym komunikacie w odpowiednim czasie przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r.

.....