



Rada
Európskej únie

V Bruseli 26. novembra 2021
(OR. en)

14369/21

AG 107
INST 428
PE 116
FREMP 281
DATAPROTECT 273
DISINFO 40
CONSOM 275
MI 896
COMPET 869
TELECOM 442
AUDIO 113

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	25. novembra 2021
Komu:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generálny tajomník Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	COM(2021) 730 final
Predmet:	OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV Ochrana integrity volieb a podpora demokratickej účasti

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2021) 730 final.

Príloha: COM(2021) 730 final



V Bruseli 25. 11. 2021
COM(2021) 730 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Ochrana integrity volieb a podpora demokratickej účasti

1. Úvod

V zdravej a prosperujúcej demokracii môžu občania slobodne vyjadrovať svoje názory a dostávať informácie z transparentných a pluralistických zdrojov. Zúčastňujú sa na verejnej diskusii a voľbách, a tak môžu účinným spôsobom určovať svoju budúcnosť. Tieto ťažko nadobudnuté práva tvoria základ každej demokracie a sú jadrom Európskej únie. Demokraciu treba rozvíjať a chrániť. Demokratický systém a práva jednotlivých voličov čelia hrozbám. Tieto môžu siahať od neprehľadného zasahovania (domáceho aj zahraničného) a dezinformácií až po praktické prekážky, ktoré napríklad bránia občanom EÚ žijúcim v inom štáte Únie, než je krajina ich pôvodu, voliť.

V minulosti politickí kandidáti viedli kampaň najmä prostredníctvom podomovej agitačnej činnosti, stretnutí, ako aj distribúcie letákov alebo formou rozhovorov v televízii a rozhlase. Jasné pravidlá zabezpečili zodpovednosť a transparentnosť politickej reklamy na vnútroštátnej úrovni. Mohli by sa napríklad jasne určiť pravidlá o rozhlasovom vysielacom čase alebo zodpovednosti za tlačoviny a identifikovať hlavné aktéri, najmä politické strany. Politická diskusia a jej aktéri mali okrem toho prevažne vnútroštátny charakter.

Toto prostredie zmenila digitalizácia. Ponúkla bezprecedentné prostriedky nielen na oslovenie ľudí, vrátane tých, ktorí žijú v zahraničí, ale aj na prispôbenie posolstiev ich osobným záujmom a na podporu nápadov prekračujúcich tradičné hranice. Digitálne nástroje tiež zotreli hranice medzi skutočnými informáciami a politickou kampaňou a otvorili dvere novým rušivým a neprehľadným metódam cielenia a zosilňovania vplyvu, ktoré skrytým spôsobom ovplyvňujú voličov. Táto tendencia znižuje prístup jednotlivcov k pluralite názorov, rozdeľuje demokratickú diskusiu a zvyšuje riziko manipulácie. V politických kampaniach v súčasnosti zohráva dôležitú úlohu celý rad nových subjektov, od online platforiem a sociálnych médií až po spoločnosti spracúvajúce údaje. Tento vývoj spôsobil mnoho problémov, počnúc zneužitím údajov občanov až po online platformy, ktoré nie sú schopné alebo ochotné presadzovať politiky boja proti dezinformáciám. Subjekty, ktoré v tomto náročnom prostredí poskytujú služby, čelia prekážkam vrátane právnej neistoty. Podľa súčasných predpovedí týkajúcich sa rastúceho trhu s online politickou reklamou sa zistené problémy, ak sa situácia nebude riešiť, časom len zhoršia.

Európska únia nesie spolu so svojimi členskými štátmi zodpovednosť za ochranu a obranu volebných a politických práv svojich občanov a posilnenie zásad demokratickej diskusie zabezpečením jasného a predvídateľného právneho prostredia pre tieto činnosti. Mali by riešiť roztrieštenú a zastaranú reguláciu demokratickej diskusie. Je to obzvlášť dôležité, keďže mnohé činnosti a výzvy, ktorým čelíme, majú čoraz väčší cezhraničný charakter.

Európska únia sa však nezaobrá len ochranou demokracie na vlastnom území, ale prostredníctvom svojej vonkajšej činnosti aj v zahraničí. Keďže na celom svete sa stupňuje tlak na demokraciu, navrhovaný balík opatrení je v súčinnosti so značným úsilím Európskej únie v rámci jej vonkajších vzťahov. Môže prispieť k opatreniam Európskej únie na ochranu, inšpiráciu a podporu demokracií na celom svete, ktoré čelia rovnakým výzvam a majú spoločný záujem spolupracovať na ich riešení.

Už v roku 2018 Komisia prijala volebný balík¹ vrátane súboru ustanovení, ktorými sa stanovujú opatrenia na riešenie spracúvania osobných údajov vo voľbách, šírenie najlepších postupov v oblasti predchádzania dezinformáciám a kybernetickým útokom a na podporu online transparentnosti a zodpovednosti v európskom volebnom procese, ako aj na posilnenie spolupráce². Aktualizovali sa aj pravidlá pre európske politické strany a nadácie.

Skúsenosti z volieb do Európskeho parlamentu v roku 2019 a vnútroštátnych volieb v jednotlivých členských štátoch odvtedy ukázali, že spôsob, akým politici aktéri oslovujú svojich voličov, prešiel ďalšími významnými zmenami. Politická diskusia sa ešte viac presunula do online prostredia a na sociálne médiá. Internetové platformy zohrávajú kľúčovú úlohu v tom, ako občania formujú a vyjadrujú svoje názory a diskutujú o nich³. Úpravy, ktoré si vyžiadala pandémia ochorenia COVID-19, tieto trendy zvýšeného využívania online služieb len posilnili. Tieto zmeny prinášajú pre demokratickú diskusiu nielen nové príležitosti, ale aj nové hrozby pre demokratický systém⁴ a vnútorný trh, a to aj hybridnej povahy.

Hoci sú opatrenia navrhnuté v roku 2018 stále relevantné, treba zaviesť ďalšie reformy. Niektoré z týchto opatrení boli len odporúčaniami a neboli dôsledne implementované⁵. Z dôkazov vyplýva, že existujúce pravidlá možno obísť.

Počas volieb do Európskeho parlamentu v roku 2019 sa európske politické strany pri pokuse o cezhraničnú kampaň stretli s ťažkosťami a Európsky parlament žiadal o reformu⁶. Rýchly presun politickej diskusie do online prostredia takisto stimuloval rast trhu s internetovou politickou reklamou, na ktorý v súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu v roku 2019 európski politickí aktéri v Európe vynaložili 23 miliónov EUR⁷. Občania Európskej únie takisto čelili prekážkam pri uplatňovaní svojho práva voliť v iných členských štátoch, a to vo voľbách do Európskeho parlamentu, ako aj v komunálnych voľbách.

Práve prebieha digitálna transformácia a občania vrátane mladých generácií musia vedieť odlišiť fakty od fikcie, musia mať možnosť zúčastňovať sa na otvorených diskusiách bez dezinformácií, nezákonného zasahovania a manipulácie. Občanom musí byť jasné, že dostávajú politický obsah a od koho ho dostávajú. Mala by existovať reálna transparentnosť,

¹Oznámenie o zabezpečení slobodných a spravodlivých Európskych volieb Príspevok Európskej komisie k stretnutiu lídrov 19. – 20. septembra 2018 v Salzburgu, COM(2018) 637.

²V dôsledku toho bola zriadená európska sieť pre spoluprácu v oblasti volieb ako fórum, na ktorom si môžu správne orgány členských štátov zodpovedné za voľby vymieňať skúsenosti o tom, ako zabezpečiť, aby sa do volieb v jednotlivých krajinách nezasahovalo.

³Napríklad nedávne štatistiky o spravodajských zdrojoch v európskych krajinách za rok 2020 ukazujú, že televízne a online zdroje (vrátane sociálnych médií) boli najpopulárnejšími spravodajskými zdrojmi vo všetkých skúmaných krajinách <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ Napríklad počas pandémie COVID-19 sa v online prostredí rozšírila obrovská vlna dezinformácií – pozri oznámenie o boji proti dezinformáciám súvisiacim s ochorením COVID-19.

⁵ Pozri správu Komisie z 19. júna 2020 o voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2019, COM(2020) 252 final.

⁶Uznesenie Európskeho parlamentu z 11. novembra 2021 o uplatňovaní nariadenia o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií [2021/2018(INI)] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_SK.pdf

⁷Údaje sa v závislosti od zdrojov líšia. Správa o transparentnosti reklamy (17. mája 2019) <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

aby sa zaistila verejná kontrola a zodpovednosť príslušných aktérov a aby tak odrážala inkluzivitu a rozmanitosť našich spoločností.

Tieto výzvy nás nabádajú k úsiliu o posilnenie dôvery v naše demokratické systémy. Ochrana slobodných a spravodlivých volieb je politickou prioritou tejto Komisie. V akčnom pláne pre európsku demokraciu (EDAP) sa stanovujú kroky, ktoré Komisia plánuje prijať na posilnenie demokracie⁸, pričom vychádza zo skúseností z volieb do Európskeho parlamentu v roku 2019 a z práce európskej siete pre spoluprácu v oblasti volieb (ďalej len „sieť EÚ pre voľby“)⁹, ako aj zo správy o občianstve EÚ za rok 2020¹⁰.

Súčasný balík obsahuje návrh nariadenia o transparentnosti politickej reklamy, dva návrhy, ktorými sa prepracúvajú smernice o volebných právach, návrh na prepracovanie nariadenia o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií a takisto oznamuje spoločný mechanizmus na zaistenie odolnosti volebných systémov.

2. Transparentnosť a zaciľovanie politickej reklamy

Politická reklama je osobitným druhom reklamy. Pozostáva z posolstiev, ktoré podporujú politický aktéri alebo sú podporované pre ich prospech alebo v ich mene, alebo správ, ktoré môžu ovplyvniť výsledok volieb alebo referenda, zákonodarný alebo regulačný proces alebo volebné správanie¹¹. Jednou z najdôležitejších zásad demokracie je transparentnosť takejto reklamy, čiže občania by mali vedieť, kto stojí za politickou reklamou a prečo im bola adresovaná. Takáto transparentná politická reklama uľahčuje zistenie možných zásahov do politického procesu alebo jeho manipuláciu.

Transparentnosť politickej reklamy sa tradične regulovala na úrovni členských štátov s cieľom zabezpečiť spravodlivé a slobodné demokratické procesy a zabrániť zásahom. Vnútroštátne právne predpisy ukladajú poskytovateľom služieb politickej reklamy povinnosť zabezpečiť okrem iného vyvedenie zodpovednosti a celkovú organizáciu spravodlivého a otvoreného politického procesu. Tieto vnútroštátne pravidlá sledujú legitímny verejný záujem, s ktorým sa EÚ v plnej miere stotožňuje. Vnútroštátne pravidlá transparentnosti vzťahujúce sa na poskytovateľov služieb sa však v jednotlivých členských štátoch, ako aj v rôznych médiách líšia a zameriavajú sa najmä na tradičné médiá. Táto právna roztrieštenosť

⁸Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o akčnom pláne pre európsku demokraciu, COM(2020) 790 final.

⁹Európska sieť pre spoluprácu v oblasti volieb združuje zástupcov orgánov členských štátov s právomocami v oblasti volebných záležitostí a umožňuje konkrétnu a praktickú výmenu názorov na rôzne témy súvisiace so zabezpečením slobodných a spravodlivých volieb vrátane ochrany údajov, kybernetickej bezpečnosti, transparentnosti a zvyšovania informovanosti. Viac informácií nájdete na: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_sk

¹⁰ Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Správa o občianstve EÚ za rok 2020 – Posilnenie postavenia občanov a ochrana ich práv [COM(2020) 730 final].

¹¹ Správy z oficiálnych zdrojov týkajúce sa organizácie a podmienok účasti na voľbách alebo podpory účasti na voľbách sa nepovažujú za politickú reklamu.

a ťažkosti pri cezhraničnom presadzovaní vnútroštátnych pravidiel transparentnosti sa v budúcnosti pravdepodobne zväčšia.

Tradičné pravidlá často nie sú prispôbené vývoju v oblasti technológií a vedenia volebnej kampane a v niektorých prípadoch ich možno obísť nielen z dôvodu bezhraničnej povahy online prostredia, ale aj z dôvodu regulačných medzier. Zvýšené využívanie digitálnej reklamy v politických kampaniach a cezhraničný rozmer kľúčových politických výziev – od zmeny klímy a migrácie až po riešenie pandémie ochorenia COVID-19 – súvisiace problémy ešte viac prehĺbili. Je zrejmé, že veľkosť a zložitosť trhu s politickou reklamou, ktorého hodnota sa v EÚ v roku 2019 odhadovala na viac ako 100 miliónov EUR, sa zvyšuje v rámci EÚ aj mimo nej. Rozdielnosť regulácie v členských štátoch a v rôznych druhoch médií (napríklad vo forme rozdielnych pravidiel pre televíziu a rozhlas) ovplyvňujú spoločnosti pôsobiace v medzinárodnom kontexte alebo ponúkajúce multimediálne reklamné kampane, ktoré musia spĺňať mnohé a často nejasné požiadavky na transparentnosť, čo vedie k právnej neistote a súvisiacim nákladom na dodržiavanie predpisov.

Na zabezpečenie transparentnosti a vyvodenie zodpovednosti treba zaviesť nové právne predpisy EÚ a zaistiť účinné dodržiavanie príslušných základných práv a zásad ochrany údajov, ako napríklad obmedzenie účelu a minimalizáciu údajov.

Po prvé, navrhované pravidlá zosúladiu legitímnu potrebu zabezpečiť transparentnosť služieb politickej reklamy poskytovaných za odplatu s cieľom chrániť a rozvíjať vnútorný trh EÚ v súlade so základnými právami a zásadami proporcionality a subsidiarity. Ich účelom bude riešiť obavy týkajúce sa zatajovania a skresľovania kľúčových informácií, ako je pôvod, úmysel, zdroje a financovanie politických posolstiev, ako aj zverejnenie informácií o politickej povahe posolstva, ktoré sú potrebné na prijímanie informovaných politických rozhodnutí¹². Novými pravidlami by sa zabezpečilo, že občania budú môcť jasne rozpoznať politickú reklamu. Uvidia meno sponzora, a to výrazne zobrazené, a rovnako budú môcť v oznámení o transparentnosti vyhľadať informácie o sumách vynaložených na politickú reklamu, zdrojoch použitých finančných prostriedkov a súvislostiach medzi reklamou a príslušnými voľbami alebo referendumami¹³. Nariadenie sa vzťahuje aj dynamický proces digitálnej politickej reklamy, keďže vo výrobnom reťazci reklamy môže tieto procesy riadiť jeden alebo viacerí poskytovatelia služieb.

Po druhé, navrhovaným nariadením sa vyriešia riziká vyplývajúce z používania určitých techník cielenia, zosilňovania a optimalizácie s cieľom zachovať demokratický proces a zároveň zabezpečiť vysokú úroveň ochrany údajov. Nariadením sa okrem toho zabezpečí to, aby sa harmonizovaný trh s politickou reklamou nanovo neroztrieštil možnými budúcimi pravidlami. V akčnom pláne pre európsku demokraciu Komisia predstavila prvé posúdenie výziev spojených s politickou reklamou a otázok súvisiacich s novými technikami, ktoré sa

¹² Správa Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Správa o občianstve EÚ za rok 2020 – Posilnenie postavenia občanov a ochrana ich práv [COM(2020) 730 final].

¹³ Navrhované opatrenia podporujú členské štáty ako zmluvné strany Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím pri plnení ich povinnosti zaručiť osobám so zdravotným postihnutím politické práva a možnosť využívať ich rovnako ako ostatní.

používajú na zacielenie reklamy na základe osobných údajov používateľov. Takéto techniky zacielenia, zosilňovania a optimalizácie používané v politickej reklame umožňujú prispôbiť politickú reklamu špecifickým profilom jednotlivca alebo skupiny, často bez ich vedomia, napríklad využitím profilovania správania založeného na údajoch. Tieto techniky môžu byť zneužitú na využívanie zraniteľných miest občanov, a to bez ohľadu na to, či boli údaje získané oprávnené alebo nie.

Občania EÚ majú navyše právo dostávať objektívne, otvorené a pluralitné informácie, čo je zase jedným z predpokladov prosperujúcej demokracie. Môže to byť ovplyvnené používaním techník zacielenia, zosilnenia a optimalizácie, keďže takéto techniky môžu ľudí nasmerovať k určitému obsahu a sťažiť ich prístup či zmenšiť ich záujem o dostávanie či vyhľadávanie posolstiev, ktoré majú v demokratickej spoločnosti právo počuť a ku ktorým sa majú právo vyjadrovať. Je to v rozpore s princípmi otvorenej demokratickej diskusie, v ktorej je jednotlivec konfrontovaný s pluralitou názorov (tzv. verejný priestor). Takisto obmedzuje schopnosť politikov reagovať na posolstvá, vrátane obvinení, v rámci tejto diskusie.

Navrhované nariadenie preto neumožní používať takéto techniky zacielenia a zosilňovania, pokiaľ nebudú podliehať zmysluplným požiadavkám na transparentnosť. Takisto sa ním obmedzí a upraví používanie určitých druhov citlivých údajov vrátane prípadov, keď ich spracúvanie zahŕňa zoskupovanie ľudí podľa chránených kategórií záujmov, ako je vierovyznanie alebo sexuálna orientácia, alebo podľa predpokladaných záujmov. Jednotlivcom to umožní zistiť, či a ako na nich cieľ politická reklama, a rozhodnúť sa, či ju chcú alebo nie. Okrem toho budú môcť získať zmysluplné informácie o dôvode a prostriedku techniky zacielenia, na koho a prečo bola použitá (napríklad preto, že bývajú na určitom mieste a blížia sa komunálne voľby), o zdrojoch použitých údajov, ako aj o veľkosti cieľovej skupiny. Okrem toho bude možné získať prístup k opisu opatrení, ktoré boli prijaté na dosiahnutie súladu s požiadavkami návrhu týkajúcimi sa zacielenia.

Navrhované nariadenie vychádza z príslušných právnych predpisov EÚ a dopĺňa ich, pričom medzi ne patrí všeobecné nariadenie o ochrane údajov („GDPR“) či navrhovaný akt o digitálnych službách, ktorý po prijatí stanoví komplexné pravidlá transparentnosti, zodpovednosti a koncepcie systémov pre reklamu na online platformách, a to aj pokiaľ ide o politickú reklamu. Navrhované nariadenie doplní aj aktualizácia samoregulačného Kódexu postupov proti šíreniu dezinformácií, ktorá vychádza z nedávno uverejneného usmernenia Komisie¹⁴.

Keďže európske politické strany sponzorujú komunikačné kampane cezhranične, na tieto kampane by sa mal tiež vzťahovať vysoký štandard transparentnosti na podporu vyvodenia zodpovednosti. Osobitné požiadavky na transparentnosť sa preto stanovia aj pre európske politické strany využívajúce politickú reklamu, a to zmenou (prostredníctvom inej iniciatívy

¹⁴Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Usmernenie k posilneniu Kódexu postupov proti šíreniu dezinformácií [COM(2021) 262 final].

opísanej v oddiele 4) nariadenia o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií.

Vytvorí sa osobitný archív politických reklám, ktoré používajú európske politické strany, s cieľom poskytovať občanom informácie o takýchto reklamách, finančných prostriedkoch, ktoré sa na ne vynakladajú, ako aj o cieľovej demografickej skupine danej reklamy. Európske politické strany tiež zabezpečia, aby postupy a politiky týkajúce sa politickej reklamy boli transparentné priamo na ich webových lokalitách. Navrhované nariadenie o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií bude takisto rámcom používania techník zacielenia pre európske politické strany.

Keďže stanovenie pravidiel pre vnútroštátne politické strany je vnútroštátnou kompetenciou, sú členské štáty vyzvané, aby zabezpečili, že normy transparentnosti uplatniteľné na európske politické strany sa budú vzťahovať aj na vnútroštátne politické strany a že budú dodržané vysoké požiadavky na transparentnosť pri využívaní politickej reklamy v súlade s pravidlami, ktoré sa vzťahujú na európske politické strany. Odzrkadlenie požiadaviek EÚ na transparentnosť by výrazne pomohlo riešeniu zistených problémov.

Vďaka osobitným a cieľným ustanoveniam navrhnutým v iniciatívach v rámci tohto balíka budú môcť poskytovatelia služieb politickej reklamy na vnútornom trhu vykonávať svoju činnosť v primeranom, harmonizovanom, jasnejšom a predvídateľnejšom právnom prostredí. Občania EÚ budú mať zároveň možnosť dostávať transparentné politické informácie, aby mohli lepšie porozumieť podstate a rozpoznať nuansy politickej diskusie. Prijatím navrhovaného nariadenia o transparentnosti a zacielení politickej reklamy sa prispeje k rozvoju vnútorného trhu so službami a občanom EÚ sa tak umožní profitovať z prísnych noriem transparentnosti politickej reklamy v súlade s hodnotami Únie.

Komisia vyhodnotí uplatňovanie nových požiadaviek na transparentnosť politickej reklamy po voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2024.

3. Volebné práva migrujúcich občanov EÚ

Až 13,5 milióna občanov EÚ býva v inom členskom štáte,¹⁵ ako je členský štát ich pôvodu – sú to migrujúci občania EÚ. Títo občania majú právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu a orgánov samosprávy obcí v členskom štáte bydliska. Ich účasť však často býva nižšia ako účasť občanov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu¹⁶.

¹⁵ Podľa údajov Eurostatu k 1. januáru 2020 využívalo svoje právo na pobyt v inej krajine EÚ 13,5 milióna občanov EÚ. Pozri štatistiku migrácie a migrujúceho obyvateľstva.

¹⁶ Pozri správu Komisie z 19. júna 2020 o voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2019 COM(2020) 252 final a správu Komisie z 25. januára 2018 o uplatňovaní smernice 94/80/ES o práve voliť a byť volení v komunálnych voľbách COM(2018) 044 final.

Je to čiastočne spôsobené komplikovaným registračným procesom v členskom štáte ich bydliska. Migrujúci občania EÚ nie vždy dostávajú jasné informácie o daných voľbách, prípadne môžu dostávať informácie v jazyku, ktorý neovládajú. Existujú tiež prípady, keď občania EÚ, ktorí sa zaregistrujú vo voľbách do Európskeho parlamentu alebo v komunálnych voľbách v jednom členskom štáte, riskujú, že budú odhlásení z volebných zoznamov vo svojom členskom štáte pôvodu. Pre migrujúcich občanov EÚ je preto ťažšie uplatniť si svoje právo voliť, čím sa obmedzujú ich demokratické práva.

Okrem toho existujú prípady, keď občania EÚ mohli voliť dvakrát v tých istých voľbách do Európskeho parlamentu, raz vo svojom členskom štáte bydliska a druhýkrát vo svojom členskom štáte pôvodu („viacnásobné hlasovanie“), čo je protizákonné¹⁷.

Aby sa tieto problémy vyriešili, Komisia navrhuje aktualizovať príslušný existujúci právny rámec¹⁸. V rámci legislatívnych opatrení Komisia navrhuje, aby sa migrujúcim občanom EÚ poskytovali konkrétne informácie o ich volebných právach vrátane zákazu viacnásobného hlasovania a jeho dôsledkov. Malo by to zahŕňať poskytovanie informácií a používanie komunikačných prostriedkov prispôbených konkrétnym skupinám voličov, napríklad mladým voličom. Aby sa možnosť viacnásobného hlasovania ešte väčšmi obmedzila, Komisia navrhuje zriadiť spoločný súbor údajov, ktoré sa majú zhromažďovať a vymieňať medzi správnymi orgánmi členských štátov. Komisia zároveň navrhuje, aby odhlásenie migrujúcich občanov EÚ z registrácie pre iné voľby v ich členskom štáte pôvodu vykonané výlučne na základe tejto výmeny bolo zakázané.

Komisia takisto navrhuje zaviesť štandardizované formuláre na registráciu voliča alebo kandidáta dostupné vo všetkých jazykoch EÚ, aby sa migrujúci občania EÚ mohli ľahko zaregistrovať vo svojom členskom štáte bydliska. Od členských štátov sa bude vyžadovať, aby migrujúcim občanom EÚ poskytovali informácie jasným a jednoduchým spôsobom, aspoň v úradnom jazyku alebo jazykoch hostiteľského členského štátu a v inom úradnom jazyku Únie, ktorému vo všeobecnosti rozumie čo najväčší počet občanov Európskej únie s pobytom na jeho území. Týmto navrhovanými legislatívnymi opatreniami sa zlepši zhromažďovanie údajov týkajúcich sa komunálnych volieb a volieb do Európskeho parlamentu.

¹⁷ Pred poslednými voľbami do Európskeho parlamentu si členské štáty vymenili údaje o približne 1,3 milióna voličov a 114 parlamentných kandidátoch. Výsledkom tejto výmeny bolo odhalenie viac ako 213 000 viacnásobných registrácií občanov.

¹⁸ Zatiaľ čo právomoci organizovať voľby na ich príslušných územiach (vrátane komunálnych volieb) prináležia jednotlivým členským štátom, právny rámec na uplatňovanie volebných práv migrujúcimi občanmi EÚ zahŕňa interakciu medzi pravidlami EÚ a vnútroštátnymi pravidlami. Venuje sa tomu aj smernica Rady 93/109/ES zo 6. decembra 1993, ktorou sa stanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva a práva byť volený do Európskeho parlamentu pre občanov Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, a smernica Rady 94/80/ES z 19. decembra 1994, ktorou sa ustanovujú podrobnosti uplatňovania volebného práva občanov Únie v komunálnych voľbách v členskom štáte, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi (tzv. volebné smernice).

Komisia tiež zriadi kontaktné miesto pre volebné práva¹⁹ na úrovni Komisie s cieľom ďalej prepojiť a posilniť kontaktné centrum Europe Direct²⁰ a Vaša Európa – Poradenstvo²¹. Zároveň to pomôže občanom EÚ a miestnym orgánom nájsť riešenia súvisiacich problémov počas obdobia, kedy sa občania EÚ môžu zaregistrovať pre účasť na voľbách do Európskeho parlamentu, a to zabezpečením ľahšieho prístupu k informáciám, kvalitnejšími službami a rýchlejšími odpoveďami na otázky migrujúcich občanov EÚ.

Súčasná právne ustanovenia umožňujú členským štátom vyhradiť kandidatúru na niektoré pozície v komunálnych voľbách, ako je napríklad funkcia predsedu, jeho zástupcu alebo člena výkonného orgánu základnej jednotky miestnej samosprávy len pre svojich štátnych príslušníkov. Niekoľko členských štátov toto ustanovenie využilo, čím obmedzilo možnosti migrujúcich občanov EÚ zúčastňovať sa na politickom živote v mieste bydliska. V zmenených pravidlách sa bude od členských štátov vyžadovať, aby pravidelne podávali správy o uplatňovaní takýchto opatrení, aby bolo možné posúdiť potrebu ich zachovania. Komisia bude ďalej podporovať výmenu najlepších postupov v tejto oblasti v rámci siete EÚ pre voľby s cieľom povzbudiť členské štáty k zvažovaniu, či by sa mohol poskytnúť rovnaký prístup k takýmto funkciám pre komunálne voľby.

Okrem toho sa v rámci programu Občania, rovnosť, práva a hodnoty poskytnú ciele finančné prostriedky na inovatívne demokratické iniciatívy na podporu demokratickej účasti migrujúcich občanov EÚ na voľbách, najmä v súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu v máji 2024.

4. Jasnejšie pravidlá financovania európskych politických strán a nadácií

V súlade s článkom 10 ods. 4 ZEÚ prispievajú európske politické strany k formovaniu európskeho politického vedomia a k vyjadreniu vôle občanov Únie. Európske politické nadácie podporujú a dopĺňajú ciele európskej politickej strany, ku ktorej sú pridružené, a to okrem iného prispievaním k diskusiám a rozvíjaním činností týkajúcich sa otázok európskej verejnej politiky a posilňovaním spolupráce na podporu demokracie.

Nariadenie o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií je nedávny právny predpis, ktorý sa uplatnil prvýkrát vo voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2019. V správe, ktorú Európsky parlament vypracoval z vlastného podnetu a ktorá sa venuje uplatňovaniu nariadenia č. 1141/2014²², sa však zistilo niekoľko medzier v súčasnom regulačnom rámci, ktoré bránia európskym politickým stranám a nadáciám plniť svoje poslanie pomáhať pri vytváraní európskeho politického priestoru. V hodnotiacej správe

¹⁹ V správe o občianstve EÚ za rok 2020 sa odkazuje na možnosť vytvoriť osobitný „spoločný zdroj“ na podporu občanov EÚ pri uplatňovaní ich volebných práv. V rámci tohto záväzku sa zriadi príslušné kontaktné miesto.

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

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

²² Uznesenie Európskeho parlamentu z 11. novembra 2021 o uplatňovaní nariadenia (o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií, [2021/2018(INI)], dostupné na adrese https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_SK.html.

Komisie²³ sa dospelo k podobným zisteniam. Okrem toho sa nariadenie od nadobudnutia účinnosti dvakrát zmenilo a viaceré odkazy a ustanovenia sa stali zastaranými.

Komisia preto predkladá návrh na prepracovanie uvedeného nariadenia. Cieľom navrhovaných podstatných zmien je zaviesť prísne pravidlá transparentnosti – čo sa týka politickej reklamy a zdrojov financovania, najmä darov – a dôraznejší odkaz na hodnoty uvedené v článku 2 ZEÚ. V návrhu Komisie sa tiež objasňuje, že európskym politickým stranám by nič nemalo brániť v cezhraničných kampaniach v rámci EÚ, ktoré sú pre ne veľmi dôležité, keďže uľahčujú interakciu s ich národnými členskými stranami. Návrhom sa podporí vyvázenejšie zastúpenie v politických stranách a prispeje sa k všeobecnému politickému cieľu, ktorým je väčšia inkluzívnosť a rozmanitosť v demokratickej diskusii. Obmedzením požiadavky na spolufinancovanie, najmä počas roka, v ktorom sa konajú voľby do Európskeho parlamentu, sa zvýši finančná životaschopnosť európskych politických strán a zníži sa tak nadmerné administratívne zaťaženie.

5. Spolupráca v oblasti odolnosti volebných systémov

Spolupráca medzi členskými štátmi je nevyhnutná na zabezpečenie odolných volebných procesov a vzájomnej podpory pri riešení hrozieb. Ako bolo oznámené v akčnom pláne v oblasti európskej obrany a v správe o občianstve EÚ za rok 2020, Komisia naďalej využíva sieť EÚ pre voľby na splnenie viacerých svojich záväzkov, vrátane:

- neustáleho uľahčovania a zlepšovania schopnosti všetkých občanov EÚ uplatňovať svoje práva voliť, a to aj vymieňaním si najlepších postupov a vzájomnou pomocou pri zabezpečovaní slobodných a spravodlivých volieb a vytvorením spoločného mechanizmu odolnosti volebných systémov;
- stanovením spoločných odkazov na osvedčené postupy pre konkrétne fázy volebného cyklu;
- vytvorením spoločných odkazov na zber údajov o účasti migrujúcich občanov EÚ na komunálnych voľbách a voľbách do Európskeho parlamentu;
- podporením spolupráce medzi sieťami EÚ a medzinárodnými organizáciami s cieľom budovať kapacity a vymieňať si najlepšie postupy v boji proti volebným hrozbám a presadzovať prísne medzinárodné normy pri využívaní nových technológií.

Na základe tejto spolupráce Komisia od roku 2022 ponúkne členským štátom „spoločný mechanizmus odolnosti volebných systémov“. Bude organizovaný a koordinovaný prostredníctvom siete EÚ pre voľby, a to v úzkej spolupráci so skupinou pre spoluprácu v oblasti sietí a informačných systémov (NIS) a systémom Európskej únie na rýchlu výmenu informácií. Hlavným operačným zameraním mechanizmu bude podpora nasadenia spoločných tímov odborníkov a výmeny odborných znalostí s cieľom vybudovať odolné volebné procesy, najmä v oblasti online forenzej analýzy, dezinformácií a kybernetickej

²³ Hodnotiaca správa podľa článku 38 nariadenia č. 1141/2014 o štatúte a financovaní európskych politických strán a európskych politických nadácií, COM(2021) 717 final.

bezpečnosti volieb. Postupne by sa mohli napláňovať ďalšie činnosti, ako napríklad spoločné školenia a spoločný vývoj IT systémov.

Tieto výmeny sa môžu uskutočniť v celej EÚ – v rámci nich budú odborníci z jedného členského štátu poskytovať podporu na mieste v inom členskom štáte. Podľa potreby by sa mohla zväziť aj účasť odborníkov zo súkromného sektora, medzinárodných organizácií, občianskej spoločnosti, akademickej obce alebo tretích krajín.

Zatiaľ čo vytváranie, úlohy a zavádzanie výmen odborných znalostí by sa uskutočnili na žiadosť členských štátov, Komisia bude naďalej aktívne podporovať členské štáty prostredníctvom štruktúrovaných plánovacích činností v rámci siete EÚ pre voľby. Cieľom bude sústrediť sa na nadchádzajúce voľby a plánované procedurálne zmeny, zväziť potenciálne požiadavky a možnosti spolupráce a združovania zdrojov a určiť možné zdroje na začlenenie do rámca mechanizmu.

Pracovný postup zameraný na kybernetickú bezpečnosť volebných technológií pod záštitou skupiny pre spoluprácu zriadenej smernicou NIS²⁴ bude pokračovať v úzkej spolupráci so sieťou EÚ pre voľby s cieľom vymieňať si skúsenosti a poskytovať usmernenia, ako aj prehľad nástrojov, techník a protokolov na odhaľovanie kybernetických hrozieb pre volebné procesy, predchádzanie týmto hrozbám a ich zmierňovanie.

V druhej polovici roku 2023 Komisia usporiada aj podujatie na vysokej úrovni o voľbách, na ktorom sa stretnú rôzne orgány súvisiace s voľbami, s cieľom riešiť výzvy, ktorým sa venuje tento balík.

Komisia takisto posúdi, či by sa mal zväziť legislatívny návrh na ochranu volebnej infraštruktúry ako kritickej infraštruktúry.

6. Závěry

Realizácia opatrení navrhnutých v tomto balíku poskytne Európskej únii silnejší legislatívny rámec na riešenie výziev, ktorým čelia naše demokracie a voľby, a to pri plnom rešpektovaní našich spoločných zásad a hodnôt. Umožní voličom, aby mohli lepšie uplatňovať svoje demokratické práva vrátane pluralistického a transparentného zdroja informácií, európskym stranám, aby sa mohli zapájať do účinnejšej a zodpovednejšej interakcie s verejnosťou, členským štátom a Európskej únii ako celku, aby mohli presadzovať demokratický volebný proces bez zasahovania a manipulácie.

Integrovanější vnútorný trh so službami politickej reklamy musí byť v súlade plným uplatňovaním demokratických práv občanov. Vytvorenie dobre fungujúceho vnútorného trhu ide ruka v ruku s presadzovaním hodnôt, ktoré sú rovnaké pre Úniu a jej členské štáty. Rozvoj vnútorného trhu EÚ so službami politickej reklamy a obrana hodnôt Únie predstavujú

²⁴ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo 6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v Únii.

Ú. v. EÚ L 194, 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex:32016L1148>.

dve strany tej istej mince. Úspech tohto procesu nezávisí len od právnych predpisov, ale aj od ich vykonávania, čo občanom umožní v plnej miere profitovať z cieľa a zmyslu navrhovaných opatrení. Platí to pre všetky prvky tohto balíka.

Komisia má záujem o ďalšie zapájanie Európskeho parlamentu a Rady, ako aj širokého okruhu vnútroštátnych aktérov, verejných a súkromných, nielen vládnych orgánov, s cieľom zabezpečiť, aby sa súbor opatrení uvedených v tomto oznámení prijal a vykonal včas pred voľbami do Európskeho parlamentu v roku 2024.

.....