

Bruselj, 26. november 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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	25. november 2021
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2021) 730 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Zaščita integritete volitev in spodbujanje demokratične udeležbe

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2021) 730 final.

Priloga: COM(2021) 730 final

Bruselj, 25.11.2021
COM(2021) 730 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Zaščita integritete volitev in spodbujanje demokratične udeležbe

1. Uvod

V zdravi in dobro delujoči demokraciji lahko državljani svobodno izražajo svoja stališča in informacije prejemajo iz preglednih in pluralističnih virov. Sodelujejo v javni razpravi in na volitvah ter tako tudi dejansko oblikujejo svojo prihodnost. Te težko izbrane pravice so temelj vsake demokracije in so osrednjega pomena za Evropsko unijo. Demokracijo je treba spodbujati in zaščititi. Demokratični sistem in pravice posameznih volivcev so izpostavljeni grožnjam. Te lahko vključujejo vse od nepreglednega vmešavanja (domačega in tujega) ter dezinformacij do praktičnih ovir, ki na primer preprečujejo glasovanje državljanom EU, ki prebivajo v drugi državi EU.

V preteklosti so politični kandidati svoje kampanje izvajali predvsem prek agitiranja od vrat do vrat in srečanj ter z deljenjem letakov ali udeležbo na televizijskih in radijskih intervjujih. Jasna pravila so zagotavljala odgovornost in preglednost političnega oglaševanja na nacionalni ravni. Na primer, jasno so bila opredeljena pravila o dodeljenem času na radiu ali odgovornosti za tiskano gradivo, glavne akterje, zlasti politične stranke, pa je bilo zlahka prepoznati. Poleg tega so bili politična razprava in akterji predvsem nacionalne narave.

Z digitalnim prehodom pa se je ta krajina spremenila. Digitalni prehod je ponudil doslej nepredstavljive načine za doseganje ljudi, vključno tistih, ki prebivajo v tujini, in načine za prilagajanje sporočil njihovim osebnim interesom ter zavzemanje za ideje, ki presegajo tradicionalne meje. Digitalna orodja so tudi zabrisala ločnico med pristnimi informacijami in političnimi kampanjami ter odprla vrata novim vsiljivim in nepreglednim tehnikam za ciljno usmerjanje in povečevanje odmevnosti, ki prikrito vplivajo na volivce. Te spremembe zmanjšujejo posameznikovo izpostavljenost raznolikim mnenjem, razdrobijo demokratično razpravo in povečujejo tveganje manipulacije. Številni novi akterji, kot so spletne platforme, družbeni mediji in podjetja za obdelavo podatkov, imajo zdaj pomembno vlogo v političnih kampanjah. Te spremembe so povzročile tudi številne težave, kot so zloraba podatkov državljanov in nezmožnost oziroma nepripravljenost spletnih platform, da bi izvajale politike na področju boja pri dezinformacijah. Tisti, ki ponujajo storitve v tem zahtevnem okolju, se srečujejo z ovirami, vključno s pravno negotovostjo. Ob upoštevanju sedanjih napovedi o rastočem trgu spletnega političnega oglaševanja se bodo te težave sčasoma še poslabšale, če zadeva ne bo obravnavana.

Evropska unija je skupaj z državami članicami odgovorna za varstvo in obrambo volilnih in političnih pravic svojih državljanov ter krepitev načel demokratične razprave z zagotavljanjem jasnega in predvidljivega pravnega okolja za tovrstne dejavnosti. Obravnavati bi morala razdrobljeno in zastarelo ureditev demokratične razprave. To je še posebej pomembno, ker so številne dejavnosti in izzivi vse bolj čezmejne narave.

Obenem pa Evropska unija ne želi zaščititi demokracije le znotraj svojih meja, temveč tudi v tujini, s pomočjo zunanjega delovanja. Pritisk na demokracijo na svetovni ravni se povečuje, predlagani sveženj ukrepov pa je v sinergiji z močnimi prizadevanji Evropske unije v tujini. Prispeva lahko k ukrepom Evropske unije za zaščito in navdihovanje demokracij po svetu in njihovo podporo, saj se soočajo s enakimi izzivi in imajo skupni interes, da jih rešijo.

Komisija je že leta 2018 sprejela volilni sveženj¹, vključno z več določbami, ki določajo ukrepe za obravnavanje obdelave osebnih podatkov na volitvah, širjenje dobrih praks za preprečevanje dezinformacij in kibernetских napadov, spodbujanje preglednosti na spletu in odgovornosti v evropskem volilnem procesu ter okrepitev sodelovanja². Posodobljena so bila tudi pravila za evropske politične stranke in fundacije.

Izkušnje z volitvami v Evropski parlament leta 2019 in nacionalnimi volitvami v državah članicah so pokazale, da se je način povezovanja političnih akterjev s svojimi volivci od takrat še precej spremenil. Politična razprava se je še v večji meri preselila na splet in družbene medije. Spletne platforme imajo ključno vlogo pri oblikovanju in izražanju mnenj državljanov ter razpravljanju o njih³. Prilagoditve zaradi pandemije COVID-19, zaradi katerih se je povečala uporaba spletnih storitev, pa so te trende še okrepile. Te spremembe prinašajo nove priložnosti za uspešno demokratično razpravo, obenem pa predstavljajo nove grožnje za demokratični sistem⁴ in notranji trg, tudi grožnje hibridne narave.

Čeprav so ukrepi, predlagani leta 2018, še vedno ustrezni, so potrebne nadaljnje reforme. Nekateri od ukrepov so bili podani samo v obliki priporočil in se ne izvajajo dosledno⁵. Dokazi kažejo, da je obstoječa pravila mogoče zaobiti.

Med volitvami v Evropski parlament leta 2019 so imele evropske politične stranke težave pri izvajanju čezmejnih kampanj, Evropski parlament pa je pozval k reformi⁶. Hiter premik politične razprave v spletno okolje je spodbudil tudi rast trga spletnega političnega oglaševanja, za katerega so evropski politični akterji v okviru volitev v Evropski parlament leta 2019 v Evropi porabili 23 milijonov EUR⁷. Državljeni EU se soočajo tudi z ovirami pri uveljavljanju svoje volilne pravice v drugih državah članicah, tako na volitvah v Evropski parlament kot tudi na občinskih volitvah.

Tudi zaradi digitalnega prehoda, ki se izvaja, morajo državljani, vključno z mladimi generacijami, znati razlikovati med dejstvi in fikcijo ter sodelovati v odprtih razpravah brez dezinformacij, nezakonitega vmešavanja, ustrahovanja in manipulacije, če to želijo. Državljeni morajo vedeti, da prejemajo politično vsebino in kdo jim jo posreduje. Treba bi bilo vzpostaviti smiselno preglednost, ki bi omogočala javni nadzor in odgovornost zadevnih akterjev ter odražala vključujočo in raznoliko družbo.

¹ Sporočilo o zagotavljanju svobodnih in poštenih evropskih volitev: Prispevek Evropske komisije k srečanju voditeljev v Salzburgu 19. in 20. septembra 2018, COM(2018) 637.

² Zato je bila evropska mreža za volilno sodelovanje vzpostavljena kot forum, kjer si lahko uprave držav članic, pristojne za volitve, izmenjujejo izkušnje o tem, kako zagotoviti, da volitve v državi potekajo brez vmešavanj.

³ Nedavni statistični podatki o virih novic v evropskih državah v letu 2020 na primer kažejo, da so bili televizijski in spletni viri (vključno z družbenimi mediji) najbolj priljubljeni viri novic v vseh državah, vključenih v raziskavo, glej <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ Med pandemijo COVID-19 so se na primer na spletu širile številne dezinformacije – glej sporočilo Komisije o boju proti dezinformacijam v zvezi s COVID-19.

⁵ Glej poročilo Komisije z dne 19. junija 2020 o volitvah v Evropski parlament leta 2019, COM(2020) 252 final.

⁶ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2021 o uporabi uredbe o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij (2021/2018(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_SL.pdf.

⁷ Številke se razlikujejo glede na vire. Poročilo o preglednosti oglasov (Ad Transparency Report) z dne 17. maja 2019, <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

Ti izzivi zahtevajo nova prizadevanja za okrepitev zaupanja v naše demokratične sisteme. Zaščita svobodnih in poštenih volitev je ena od političnih prednostnih nalog te Komisije. Akcijski načrt za evropsko demokracijo določa ukrepe, ki jih namerava Komisija sprejeti za krepitev demokracije⁸ in ki temeljijo na izkušnjah z volitvami v Evropski parlament leta 2019, delu evropske mreže za volilno sodelovanje⁹ in poročilu o državljanstvu EU za leto 2020¹⁰.

Ta sveženj vključuje predlog uredbe o preglednosti političnega oglaševanja, dva predloga za prenovitev direktiv o volilnih pravicah, predlog za prenovitev uredbe o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij ter napoved skupnega mehanizma za odpornost volitev.

2. Preglednost in ciljno usmerjanje političnega oglaševanja

Politično oglaševanje je posebna vrsta oglaševanja. Sestavljajo ga sporočila, ki jih širijo politični akterji ali se širijo zanje ali pa v njihovem imenu, in sporočila, ki lahko vplivajo na izid volitev ali referendumov, zakonodajnega ali regulativnega postopka ter drugega volilnega vedenja¹¹. Eno najpomembnejših načel demokracije je, da bi moralo biti tovrstno oglaševanje pregledno, kar pomeni, da bi morali državljani vedeti, kdo stoji za političnim oglasom in zakaj je bil oglas naslovljen nanje. Tako pregledno politično oglaševanje olajša prepoznavanje morebitnega vmešavanja v politični proces ali njegove manipulacije.

Preglednost političnega oglaševanja se običajno ureja na ravni držav članic, da se tako zagotovijo pošteni in svobodni demokratični procesi ter prepreči vmešavanje. Nacionalni predpisi ponudnikom storitev političnega oglaševanja nalagajo obveznosti, da morajo med drugim zagotoviti odgovornost in splošno organizacijo poštenega in odprtega političnega procesa. Ta nacionalna pravila sledijo legitimnemu javnemu interesu, ki ga podpira celotna Unija. Kljub temu se nacionalna pravila o preglednosti, ki veljajo za ponudnike storitev, med državami članicami in različnimi mediji razlikujejo in se osredotočajo zlasti na tradicionalne medije. Pravna razdrobljenost in težave pri čezmejnem izvrševanju nacionalnih pravil o preglednosti se bodo v prihodnosti najverjetneje še povečale.

Tradicionalna pravila pogosto niso prilagojena tehnološkemu razvoju in volilnim kampanjam, v nekaterih primerih pa jih je mogoče tudi zaobiti zaradi brezmejne narave spletnega okolja

⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, COM(2020) 790 final.

⁹ Evropska mreža za volilno sodelovanje združuje predstavnike organov držav članic, pristojne za volilne zadeve, ter omogoča konkretne in praktične izmenjave v zvezi z vrsto tem, pomembnih za zagotavljanje svobodnih in poštenih volitev, vključno z varstvom podatkov, kibernetiko, varnostjo, preglednostjo in ozaveščanjem. Več informacij je na voljo na: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_sl.

¹⁰ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o državljanstvu EU za leto 2020: Opolnomočenje državljanov in zaščita njihovih pravic, COM(2020) 730 final.

¹¹ Sporočila uradnih virov, ki opisujejo organizacijo volitev in spodbujajo udeležbo na njih, se ne štejejo za politično oglaševanje.

in zakonodajnih vrzeli. Zaradi povečane uporabe digitalnega oglaševanja v političnih kampanjah in čezmejne razsežnosti ključnih političnih izzivov – od podnebnih sprememb in migracij do obvladovanja pandemije COVID-19 – so s tem povezane težave postale še bolj pereče. Jasno je, da se velikost in kompleksnost trga političnega oglaševanja, ki naj bi bil leta 2019 v EU vreden več kot 100 milijonov EUR, povečujeta tako znotraj kot zunaj EU. Heterogene ureditve v državah članicah in med različnimi oblikami medijev (kot so različna pravila za televizijo in radio) vpliva na podjetja, ki poslujejo v več državah ali nudijo oglaševalske kampanje, v katerih se uporablja več medijev, saj morajo izpolnjevati različne in pogosto nejasne zahteve glede preglednosti, ki povzročajo pravno negotovost in s tem povezane stroške zagotavljanja skladnosti.

Nova zakonodaja EU je potrebna, da se zagotovijo preglednost in odgovornost ter učinkovito spoštovanje ustreznih temeljnih pravic in načel varstva podatkov, kot sta omejitev namena in najmanjši obseg podatkov.

Predlagana pravila bodo zadovoljila legitimno potrebo po zagotavljanju preglednosti storitev političnega oglaševanja, ki se opravljajo proti plačilu, ter tako omogočila, da se notranji trg EU zaščiti in razvija v skladu s temeljnimi pravicami, sorazmernostjo in subsidiarnostjo. Namenjena bodo obravnavanju pomislekov v zvezi s skrivanjem in napačnim prikazovanjem ključnih informacij, kot so izvor, namen, viri in financiranje političnih sporočil, pa tudi z razkritjem politične narave sporočila, saj je to potrebno za sprejemanje utemeljenih političnih odločitev¹². Nova pravila bi zagotovila, da bodo državljani lahko nedvoumno prepoznali politične oglase. Ime sponzorja bo objavljeno na vidnem mestu, z obvestilom o preglednosti pa bodo državljani obveščeni tudi o višini zneska, porabljenega za politični oglas, virih financiranja in povezavi med oglasom in zadevnimi volitvami ali referendumi.¹³ Uredba zajema tudi dinamični proces digitalnega političnega oglaševanja, saj lahko v proizvodni verigi oglasa en ali več ponudnikov storitev upravlja te postopke.

Poleg tega bo predlagana uredba obravnavala tveganja, ki izhajajo iz uporabe nekaterih tehnik za ciljno usmerjanje, povečevanje odmevnosti in optimizacijo, kar bo ohranilo demokratični proces in obenem zagotovilo visoko raven varstva podatkov. Z uredbo se bo tudi preprečila ponovna razdrobljenost usklajenega trga političnega oglaševanja, ki bi nastala zaradi morebitnih prihodnjih pravil. Komisija je v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo predstavila svojo prvo oceno izzivov v zvezi s političnim oglaševanjem in vprašanji, povezanimi z novimi tehnikami, ki se uporabljajo za ciljno oglaševanje na podlagi osebnih podatkov uporabnikov. Tovrstne tehnike za ciljno usmerjanje, povečevanje odmevnosti in optimizacijo, ki se uporabljajo v političnem oglaševanju, omogočajo, da so politični oglasi prilagojeni posebnim profilom posameznikov ali skupin, pogosto brez njihove vednosti in na podlagi profiliranja vedenja, ki temelji na podatkih. Ne glede na to, ali so bili podatki

¹² Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o državljanstvu EU za leto 2020: Opolnomočenje državljanov in zaščita njihovih pravic, COM(2020) 730 final.

¹³ Predlagani ukrepi podpirajo države članice, da kot pogodbenice Konvencije ZN o pravicah invalidov izpolnijo svojo obveznost in invalidnim osebam zagotovijo politične pravice in možnost, da jih uživajo enako kot drugi.

primerno pridobljeni ali ne, se lahko te tehnike zlorabijo za izkoriščanje ranljivosti državljanov.

Poleg tega imajo državljani EU pravico do prejemanja objektivnih, odprtih in pluralističnih informacij, kar je eden od pogojev za dobro delujočo demokracijo. Na to lahko vpliva uporaba tehnik za ciljno usmerjanje, povečevanje odmevnosti in optimizacijo, saj se lahko uporabijo za usmerjanje ljudi k določeni vsebini, kar otežuje dostop oziroma zmanjšuje zanimanje za prejetje ali iskanje sporočil, ki jih imajo v demokratični družbi ljudje pravico slišati in komentirati. To je v nasprotju z načeli odprtih demokratičnih razprav, v katerih se posameznik sreča z raznolikimi mnenji (t. i. javni trg). Uporaba teh tehnik omejuje tudi zmožnost političnih akterjev, da se v okviru razprave odzovejo na sporočila, vključno na obtožbe.

Zato predlagana uredba ne bo dovoljevala uporabe tehnik ciljnega usmerjanja in povečanja odmevnosti, če zanje ne bodo veljale resne zahteve glede preglednosti. Prav tako bo uredba omejevala in urejala uporabo nekaterih vrst občutljivih osebnih podatkov, tudi v primerih, ko obdelava vključuje združevanje ljudi v skupine glede na zaščitene kategorije interesov, kot sta vera in spolna usmerjenost, ali glede na domnevne interese. Posameznikom bo še naprej omogočala, da se sami odločijo, ali želijo biti tarča političnega oglaševanja in kako se to izvaja ter ali si političnih oglasov sploh želijo ali ne. Poleg tega bodo posamezniki lahko pridobili smiselne informacije o vrsti uporabljene tehnike ciljnega usmerjanja in razlogu, zakaj je bila ta uporabljena, o tem, kdo je bil izpostavljen ciljnemu usmerjanju in zakaj (na primer, ker nekdo biva na določenem kraju, v katerem bodo kmalu lokalne volitve), ter o virih uporabljenih podatkov in velikosti ciljne skupine. Mogoče bo tudi dostopati do opisa ukrepov, ki so bili sprejeti za izpolnitev zahtev iz predloga o ciljni usmerjenosti.

Predlagana uredba temelji na zadevni zakonodaji EU in jo dopolnjuje, vključno s splošno uredbo o varstvu podatkov in predlaganim aktom o digitalnih storitvah, ki bo, ko bo sprejet, določal celovita pravila o preglednosti, odgovornosti in oblikovanju sistemov na področju oglaševanja na spletnih platformah, tudi za politično oglaševanje. Uredbo bo dopolnila tudi posodobitev samoregulativnega kodeksa ravnanja EU glede dezinformacij, ki temelji na nedavno objavljenih smernicah Komisije¹⁴.

Ker evropske politične stranke sponzorirajo čezmejne kampanje za obveščanje, bi moral visok standard preglednosti veljati tudi zanje, saj bi to spodbudilo odgovornost. Posebne zahteve glede preglednosti bodo tako določene tudi za evropske politične stranke, ki uporabljajo politično oglaševanje, in sicer s spremembo (v sklopu pobude, opisane v oddelku 4 spodaj) uredbe o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij.

¹⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Smernice za okrepitev kodeksa ravnanja glede dezinformacij, COM(2021) 262 final.

Vzpostavljena bo posebna zbirka za politično oglaševanje evropskih političnih strank, ki bo državljanom nudila informacije o tovrstnih oglasih, višini sredstev, ki so jih stranke zanje porabile, in podatkih o ciljnih demografskih skupinah določenega oglasa. Evropske politične stranke bodo poskrbele tudi, da bodo njihove politične oglaševalske prakse in politike pregledno objavljene neposredno na njihovih spletnih straneh. Predlagana uredba o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij bo urejala tudi uporabo tehnik ciljnega usmerjanja s strani evropskih političnih strank.

Glede na to, da je določitev pravil o nacionalnih političnih strankah v pristojnosti držav članic, so države članice pozvane, naj zagotovijo, da standardi preglednosti, ki se uporabljajo za evropske politične stranke, veljajo tudi za nacionalne politične stranke in da pri političnem oglaševanju upoštevajo visoke zahteve glede preglednosti, skladno s pravili, ki veljajo za evropske politične stranke. Upoštevanje zahtev EU glede preglednosti bi znatno pripomoglo k reševanju ugotovljenih težav.

Zaradi posebnih in ciljno usmerjenih določb, predlaganih v pobudah v tem svežnju, bodo lahko ponudniki storitev političnega oglaševanja na notranjem trgu svojo dejavnost opravljali v ustreznem, usklajenem, jasnem in predvidljivem pravnem okolju. Hkrati pa bodo državljani EU lahko prejeli pregledne politične informacije in tako boljše razumeli pomen in raznovrstnost političnega diskurza. Ko bo predlog uredbe o preglednosti in ciljnem usmerjanju političnega oglaševanja sprejet, bo prispeval k razvoju notranjega trga storitev in državljanom EU omogočil, da imajo koristi od visokega standarda preglednosti političnega oglaševanja v skladu z vrednotami Unije.

Komisija bo ocenila uporabo novih zahtev glede preglednosti političnega oglaševanja po volitvah v Evropski parlament leta 2024.

3. Volilne pravice mobilnih državljanov EU

Izven svoje izvirne države članice prebiva 13,5 milijona državljanov EU¹⁵ – to so tako imenovani mobilni državljani EU. Ti državljani imajo pravico do glasovanja in kandidiranja na volitvah v Evropski parlament in lokalnih volitvah v državi članici, v kateri prebivajo. Kljub temu je njihova volilna udeležba pogosto nižja od udeležbe državljanov, ki so državljani države članice gostiteljice¹⁶.

To je deloma posledica zapletenih postopkov vpisa v volilni imenik v državi članici bivanja. Mobilni državljani EU ne prejmejo vedno jasnih informacij o zadevnih volitvah ali pa informacije prejmejo v jeziku, ki ga ne obvladajo. Obstajajo tudi primeri, ko državljani EU, ki se registrirajo za volitve v Evropski parlament ali na lokalne volitve v eni državi članici,

¹⁵ Po podatkih Eurostata je 1. januarja 2020 pravico do prebivanja v drugi državi EU uživalo 13,5 milijona državljanov EU. Glej statistiko migracij in migrantskega prebivalstva.

¹⁶ Glej poročilo Komisije z dne 19. junija 2020 o volitvah v Evropski parlament leta 2019, COM(2020) 252 final, in poročilo Komisije z dne 25. januarja 2018 o uporabi Direktive 94/80/ES o volilni pravici in pravici do kandidiranja na lokalnih volitvah, COM(2018) 044 final.

tvegajo, da bodo izbrisani z volilnega seznama v svoji izvorni državi članici. Vse to mobilnim državljanom EU otežuje uveljavljanje volilne pravice in s tem spodkopava njihove demokratične pravice.

Poleg tega obstajajo primeri, ko bi lahko državljani EU dvakrat volili na istih volitvah v Evropski parlament, enkrat v državi članici, v kateri prebivajo, in drugič v svoji izvorni državi članici (t. i. večkratno glasovanje), kar pa je nezakonito¹⁷.

Da bi odpravili te pomisleke, Komisija predlaga posodobitev ustreznega veljavnega pravnega okvira¹⁸. Komisija v okviru zakonodajnih ukrepov predlaga, da se mobilnim državljanom EU zagotovijo posebne informacije o njihovih volilnih pravicah, vključno o prepovedi večkratnega glasovanja in njegovih posledicah. To bi moralo vključevati zagotavljanje informacij in uporabo komunikacijskih sredstev, ki so prilagojena posebnim skupinam volivcev, kot so mladi volivci. Za dodatno zmanjšanje možnosti večkratnega glasovanja na istih volitvah Komisija predlaga opredelitev skupnega nabora podatkov, ki ga zberejo uprave držav članic in si ga izmenjajo. Obenem Komisija predlaga, da se prepove izbris mobilnih državljanov EU iz volilnega imenika za druge volitve v njihovi izvorni državi članici zgolj na podlagi te izmenjave.

Komisija predlaga tudi uvedbo standardiziranih predlog za registracijo volivcev ali kandidatov, ki bodo na voljo v vseh jezikih EU, da bi se tako mobilni državljani EU lahko enostavno vpisali v volilni imenik v državi članici, v kateri prebivajo. Država članica bo morala mobilnim državljanom EU zagotoviti informacije v jasnem in preprostem jeziku, najmanj v uradnem jeziku ali uradnih jezikih države članice gostiteljice in v drugem uradnem jeziku Unije, ki ga na splošno razume čim več državljanov Evropske unije, ki prebivajo na njenem ozemlju. Predlagani zakonodajni ukrepi bodo izboljšali zbiranje podatkov za lokalne volitve in volitve v Evropski parlament.

Komisija bo vzpostavila tudi kontaktno točko za volilne pravice¹⁹ na ravni Komisije, da bi še bolj povežala in okrepila center za stike Europe Direct²⁰ in storitev Tvoja Evropa – nasveti²¹. To bo državljanom EU in lokalnim organom pomagalo poiskati rešitve za pomembna vprašanja v obdobju, ko se lahko državljani EU registrirajo za volitve v Evropski parlament,

¹⁷ Pred zadnjimi volitvami v Evropski parlament so si države članice izmenjale podatke o približno 1,3 milijona volivcih in 114 parlamentarnih kandidatih. Na podlagi te izmenjave je bilo identificiranih več kot 213 000 večkratnih vpisov državljanov v volilni imenik.

¹⁸ Za organizacijo volitev na svojem ozemlju (tudi za lokalne volitve) so pristojne države članice, vendar pravni okvir za uveljavljanje volilnih pravic mobilnih državljanov EU zahteva medsebojno povezovanje pravil EU in nacionalnih pravil. To obravnavata Direktiva Sveta 93/109/ES z dne 6. decembra 1993 o podrobnih ureditvah uresničevanja aktivne in pasivne volilne pravice na volitvah v Evropski parlament za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, niso pa njeni državljani, in Direktiva Sveta 94/80(ES) z dne 19. decembra 1994 o določitvi podrobne ureditve za uresničevanje volilne pravice in pravice do kandidiranja na lokalnih volitvah državljanov Unije, ki prebivajo v državi članici, v kateri nimajo državljanstva, ki se v nadaljnjem besedilu imenujeta direktivi o volitvah.

¹⁹ V poročilu o državljanstvu za leto 2020 je omenjena možnost oblikovanja namenskega skupnega vira v podporo državljanom EU pri uveljavljanju njihovih volilnih pravic. Zadevna kontaktna točka bo vzpostavljena v okviru te zaveze.

²⁰ https://european-union.europa.eu/contact-eu_sl.

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

in sicer z zagotavljanjem lažjega dostopa do informacij, kakovostnejših storitev in hitrejših odgovorov na poizvedbe mobilnih državljanov EU.

Veljavne pravne določbe državam članicam omogočajo, da se odločijo, da lahko za nekatera mesta na lokalnih volitvah, kot so funkcija vodilnega funkcionarja, njegovega namestnika ali člana kolegijskega organa izvršilne oblasti v temeljni lokalni skupnosti, kandidirajo samo njihovi državljani. Več držav članic je to določbo uporabilo in tako omejilo možnosti mobilnih državljanov EU za sodelovanje v političnem življenju v kraju, kjer živijo. Spremenjena pravila bodo od držav članic zahtevala, da redno poročajo o uporabi tovrstnih ukrepov, kar bo omogočilo oceno, ali so ti ukrepi še vedno potrebni. Komisija bo še naprej spodbujala izmenjavo najboljših praks na tem področju v okviru evropske mreže za volilno sodelovanje, da bi tako države članice spodbudila k razmisleku o tem, ali bi bilo mogoče zagotoviti enak dostop do tovrstnih funkcij v sklopu lokalnih volitev.

Poleg tega bo v okviru programa Državljeni, enakost, pravice in vrednote zagotovljeno ciljno usmerjeno financiranje, namenjeno spodbujanju inovativnih demokratičnih pobud v podporo demokratični udeležbi mobilnih državljanov EU, zlasti v zvezi z volitvami v Evropski parlament, ki bodo potekale maja 2024.

4. Jasnejša pravila o financiranju evropskih političnih strank in fundacij

V skladu s členom 10(4) PEU evropske politične stranke prispevajo k oblikovanju evropske politične zavesti in izražanju volje državljanov Unije. Evropske politične fundacije podpirajo in dopolnjujejo cilje evropske politične stranke, s katero so povezane, in sicer tako, da med drugim prispevajo k razpravi o vprašanjih evropske javne politike in razvijajo z njimi povezane dejavnosti ter podpirajo sodelovanje za spodbujanje demokracije.

Uredba o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij je nedavno sprejet zakonodajni akt, ki se je prvič uporabil šele pri volitvah v Evropski parlament leta 2019. Kljub temu so bile v samoiniciativnem poročilu Evropskega parlamenta o uporabi uredbe št. 1141/2014²² ugotovljene številne vrzeli v sedanjem regulativnem okviru, ki evropskim političnim strankam in fundacijam onemogočajo izpolnjevanje svojega cilja, ki je pomagati oblikovati evropski politični prostor. V ocenjevalnem poročilu Komisije²³ so navedene podobne ugotovitve. Poleg tega je bila uredba, odkar je začela veljati, dvakrat spremenjena, več sklicevanj in določb pa je zastarelih.

Komisija zato predlaga prenovitev navedene uredbe. Namen bistvenih predlaganih sprememb je uvedba trdnih pravil glede preglednosti – na področju političnega oglaševanja in virov financiranja, zlasti v zvezi z donacijami – ter večji poudarek na vrednotah iz člena 2 PEU. V predlogu Komisije bo tudi pojasnjeno, da evropskim političnim strankam ne bi smelo nič preprečevati izvajanja čezmejnih kampanj znotraj EU, saj je to njihova osrednja vloga,

²² Resolucija Evropskega parlamenta z dne 11. novembra 2021 o uporabi Uredbe o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij, (2021/2018(INI)), na voljo na spletni strani https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_SL.html.

²³ Ocenjevalno poročilo v skladu s členom 38 Uredbe (EU, Euratom) št. 1141/2014 o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij, COM(2021) 717 final.

obenem pa lajša sodelovanje z njihovimi nacionalnimi strankami članicami. Predlog bo spodbujal bolj uravnoteženo zastopanost v političnih strankah, kar bo prispevalo k splošnemu cilju politike za večjo vključenost in raznolikost v demokratični razpravi. Poleg tega bo povečal finančno vzdržnost evropskih političnih strank, in sicer z omejitvijo zahteve po sofinanciranju, zlasti v letu volitev v Evropski parlament, in zmanjšal pretirano upravno breme.

5. Sodelovanje na področju odpornosti volitev

Sodelovanje med državami članicami za zagotavljanje odpornih volilnih postopkov in vzajemna podpora pri obravnavanju groženj sta ključnega pomena. Kot je bilo napovedano v akcijskem načrtu za evropsko demokracijo in poročilu o državljanstvu EU za leto 2020, Komisija še naprej uporablja evropsko mrežo za volilno sodelovanje za izpolnjevanje številnih zavez, kot so:

- nenehno lajšanje in izboljševanje možnosti uveljavljanja volilnih pravic za vse državljane EU, vključno z izmenjavo najboljših praks in vzajemno pomočjo za zagotavljanje svobodnih in poštenih volitev ter ustanovitvijo skupnega mehanizma za odpornost volitev;
- določitev skupnih referenc o dobrih praksah za posamezne faze volilnega cikla;
- določitev skupnih referenc za zbiranje podatkov o udeležbi mobilnih državljanov EU na lokalnih volitvah in volitvah v Evropski parlament;
- podpiranje sodelovanja med mrežami EU in mednarodnimi organizacijami za krepitev zmogljivosti in izmenjavo dobrih praks v boju proti volilnim grožnjam ter za spodbujanje visokih mednarodnih standardov pri uporabi novih tehnologij.

Na podlagi tega sodelovanja bo Komisija od leta 2022 naprej državam članicam nudila skupni mehanizem za odpornost volitev. Organizirala in usklajevala ga bo evropska mreža za volilno sodelovanje v tesnem sodelovanju s skupino za sodelovanje na področju varnosti omrežij in informacij ter sistemom hitrega obveščanja EU. Glavni operativni poudarek mehanizma bo podpora napotitvi skupnih strokovnih skupin in izmenjavam strokovnjakov, da bi se vzpostavili odporni volilni postopki, zlasti na področju spletne forenzike, dezinformacij in kibernetske varnosti volitev. Postopno bi lahko predvideli nadaljnje vrste ukrepov, kot so skupna usposabljanja in skupni razvoj informacijskih sistemov.

Izmenjave bodo lahko potekale po vsej EU in bodo vključevale strokovnjake iz ene države članice, ki bodo nudili podporo v izbranem kraju v drugi državi članici. Po potrebi bi lahko razmislili tudi o sodelovanju strokovnjakov iz zasebnega sektorja, mednarodnih organizacij, civilne družbe, akademskih krogov ali tretjih držav.

Medtem ko bi se oblikovanje, opredelitev nalog in napotitev izmenjav strokovnjakov izvajali na zahtevo držav članic, bo Komisija proaktivno podpirala države članice, in sicer z dejavnostmi strukturiranega načrtovanja v okviru evropske mreže za volilno sodelovanje. Cilj bo opredeliti prihodnje volitve in načrtovane postopkovne spremembe, preučiti morebitne

zahteve in priložnosti za sodelovanje in združevanje virov ter opredeliti morebitne vire za vključitev v okvir mehanizma.

Delovni tok, ki obravnava kibernetско varnost volilne tehnologije in deluje pod okriljem skupine za sodelovanje, ustanovljene z direktivo o varnosti omrežij in informacijskih sistemov²⁴, bo nadaljeval svoje delo v tesnem sodelovanju z evropsko mrežo za volilno sodelovanje, da bi izmenjali izkušnje in zagotovili smernice, pa tudi opravili pregled orodij, tehnik in protokolov za odkrivanje, preprečevanje in blaženje kibernetских groženj volilnim postopkom.

Komisija bo v drugi polovici leta 2023 organizirala tudi dogodek na visoki ravni, namenjen volitvam, na katerem bodo različni organi s področja volitev reševali izzive, ki jih obravnava ta sveženj.

Komisija bo tudi ocenila, ali bi lahko razmislili o zakonodajnem predlogu za zaščito volilne infrastrukture kot kritične infrastrukture.

6. Sklepi

Izvajanje ukrepov, predlaganih v tem svežnju, bo Evropski uniji zagotovilo močnejši zakonodajni okvir za reševanje izzivov, s katerimi se soočajo demokracije in volitve, ob doslednem spoštovanju skupnih načel in vrednot. Sveženj bo volivcem omogočil, da bodo lahko bolje uveljavljali svoje demokratične pravice, vključno s pravico do pluralističnega in preglednega vira informacij, evropskim strankam bo omogočil učinkovitejšo in odgovornejšo interakcijo z javnostjo, državam članicam in Evropski uniji kot celoti pa, da ohranijo demokratični volilni proces brez vmešavanja in manipulacije.

Bolj povezani notranji trg storitev političnega oglaševanja je treba uskladiti z doslednim upoštevanjem demokratičnih pravic državljanov. Vzpostavitev dobro delujočega notranjega trga je namreč tesno povezana z uresničevanjem skupnih vrednot Unije in držav članic. Razvoj notranjega trga EU storitev političnega oglaševanja in zaščita vrednot Unije sta dve plati iste medalje. Uspešnost svežnja ni odvisna samo od zakonodaje, temveč tudi od njenega izvajanja, ki bo državljanom omogočilo, da v celoti uživajo koristi od ciljev in vrednot, ki jih predstavljajo predlagani ukrepi. To velja za vse elemente tega svežnja.

Komisija z zanimanjem pričakuje nadaljnje sodelovanje Evropskega parlamenta in Sveta ter širokega kroga javnih in zasebnih nacionalnih akterjev, ne le vladnih organov, da bi lahko zagotovili, da bo sklop ukrepov iz tega sporočila sprejet pravočasno in da se bodo ti ukrepi izvajali v okviru volitev v Evropski parlament leta 2024.

²⁴ Direktiva (EU) 2016/1148 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. julija 2016 o ukrepih za visoko skupno raven varnosti omrežij in informacijskih sistemov v Uniji, UL L 194, 19.7.2016, str. 1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex:32016L1148>.