



Bruxelles, 19.6.2020.
COM(2020) 252 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

Izvješće o izborima za Europski parlament 2019.

{SWD(2020) 113 final}

1. Uvod

Izbori za Europski parlament među najvećim su demokratskim postupcima na svijetu. U svibnju 2019. građani Europske unije na neposrednim su izborima, među više od 15 000 parlamentarnih kandidata, izabrali 751 zastupnika u Europskom parlamentu¹, pri čemu je glasalo više od 250 milijuna birača u Europi.

Rekordno visoka izlaznost na izborima za Europski parlament 2019. („izbori”), najviša u posljednjih 25 godina, pokazatelj je vitalnosti naše demokracije i obnovljenog interesa za sudjelovanjem građana EU-a u oblikovanju budućnosti EU-a, osobito među mladima. Anketa provedena nakon izbora pokazuje da građani EU-a vjeruju da je njihov glas u EU-u važniji nego ikada prije². O temama kao što su gospodarstvo, klimatske promjene te ljudska prava i demokracija pokrenula se istinski europska rasprava³.

To su ujedno bili i izbori za Europski parlament s dosad najviše naglašenom digitalnom dimenzijom. Velik broj građana EU-a koristi internet⁴ te internetski izvori i društvene mreže imaju sve veću ulogu u našoj europskoj demokratskoj raspravi, čime politički dionici dobivaju dosad neviđene mogućnosti za prenošenje svojih poruka, a građani još veći pristup raspravi.

Skandal s konzultantskom kućom Cambridge Analytica⁵ otkrio je i mračnu stranu tog napretka. Ukazao je na postojanje uplitanja u izbore u okviru čega su se internetske društvene mreže iskorištavale za obmanjivanje građana te manipuliranje raspravom i

¹ Ujedinjena Kraljevina napustila je EU 31. siječnja, čime su izabrani zastupnici iz Ujedinjene Kraljevine prestali biti zastupnicima u Europskom parlamentu. Kao posljedica toga ukupan broj zastupnika u Europskom parlamentu smanjio se sa 751 na 705, pri čemu se 46 od 73 mjesta koja su ostala prazna izlaskom Ujedinjene Kraljevine čuva za nove države koje će pristupiti EU-u. Preostalih 27 mjesta preraspodijeljeno je među 14 država članica EU-a kako bi se bolje odražavalo načelo regresivne proporcionalnosti te su ta mjesta dobile druge države članice: Francuska (+5), Španjolska (+5), Italija (+3), Nizozemska (+3), Irska (+2), Švedska (+1), Austrija (+1), Danska (+1), Finska (+1), Slovačka (+1), Hrvatska (+1), Estonija (+1), Poljska (+1) i Rumunjska (+1). Podaci izneseni u ovom izvješću prilagođeni su kako bi se odražavala ta promjena.

² 56 % ispitanika slagalo se izjavom da je njihov glas u EU-u važan (što je najpozitivniji rezultat otkako se to pitanje počelo postavljati od 2002.). Europski parlament, *The 2019 post-electoral survey* (Poslijeizborna anketa iz 2019.), str. 11., vidjeti: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/report/en-post-election-survey-2019-report.pdf>.

³ Na temelju više od 11 000 izbornih materijala, uključujući plakate, televizijske oglase, objave na društvenim mrežama i tiskane obavijesti 418 političkih stranaka ili kandidata, kao i 193 službena računa na Facebooku, Europski centar za praćenje izbora utvrdio je najčešće teme u izbornim kampanjama. To su bile „Europa” (15 % od svih tema), nakon čega su slijedile „vrijednosti”, „gospodarstvo”, „socijalna pitanja” i „okoliš”. Vidjeti Johansson, Bengt i Novelli, Edoardo, *2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States* (Izborna kampanja za europske izbore 2019. – Slike, teme, mediji u 28 država članica), 9. srpnja 2019., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴ Većina građana EU-a koristi internet barem jednom tjedno, a gotovo polovina njih (45 %) sada koristi internet kao glavni izvor informacija o nacionalnim političkim pitanjima i za dobivanje informacija o EU-u. Standardno istraživanje Eurobarometra br. 90 – Korištenje medija u Europskoj uniji, prosinac 2018., <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/86432>.

⁵ Skandal je izbio 2018. nakon što su u javnost izašli iskazi o radu konzultantske kuće Cambridge Analytica, među ostalim i iskazi njezinih bivših zaposlenika, prema kojima je ta kuća naručila aplikaciju stavljenju na raspolaganje korisnicima Facebooka u svrhu prikupljanja njihovih podataka i podataka korisnika iz njihova kruga kontakata, a ti su se podaci kasnije koristili za ciljano slanje političkih poruka u kontekstu mnogih izbora u narednim godinama. Prikupljeni su podaci građana SAD-a i građana iz niza država članica EU-a. Regulatori su na temelju tih saznanja poduzeli daljnje mjere.

odabirima birača⁶, prikrivanjem ili pogrešnim prikazivanjem ključnih informacija kao što su podrijetlo i politička namjena obavijesti, njihovi izvori i njihovo financiranje.

Osim toga, osobni podaci mogli su se koristiti prikriveno i nezakonito u svrhu ciljanog prikazivanja manipulativnog sadržaja građanima. Uvidi o ponašanju građana dobiveni iz njihovih aktivnosti na internetu koristili su se za „namještanje” sustava internetskih platformi kako bi se umjetno povećala vidljivost tog sadržaja. Mogu se koristiti i druge tehnike za nezakonito uplitanje na internetu, uključujući kibernetičke napade i zaobilazanje tradicionalnih mjera zaštite kao što su pravila o financiranju.

Komisija je prije izbora objavila paket mjera („izborni paket”) usmjeren na rješavanje tih problema, čime je pomogla osigurati da izbori budu slobodni i poštjeni. Tim paketom promicao se sveobuhvatan pristup i uzajamna potpora među nadležnim tijelima, koja su se podupirala uspostavom mreža za suradnju u području izbora na nacionalnoj i europskoj razini. Temeljio se na dugotrajnom radu s državama članicama u kontekstu izbora, a njime se zahtijevala veća transparentnost u političkim kampanjama, dodatno se pojašnjava primjena zahtjeva o zaštiti podataka u kontekstu izbora te se promicao nadzor koji vrše nadležna tijela i zaštita od kibernetičke prijetnje, kao i veća informiranost i spremnost na rješavanje problema u internetskom okruženju⁷.

Komisijin kolokvij o temeljnim pravima održan u studenome 2018. bio je posvećen temi „Demokracija u Europi”. Na tom događanju na visokoj razini utvrđeni su načini za poticanje slobodnog, otvorenog i zdravog demokratskog upravljanja u razdoblju niske izlaznosti na izborima, populizma, dezinformacija i problema s kojima se suočava civilno društvo⁸.

Taj izborni paket, zajedno s inicijativama Komisije o suzbijanju dezinformacija (kodeks dobre prakse u suzbijanju dezinformacija⁹ i akcijski plan za suzbijanje dezinformacija¹⁰, uključujući sustav brzog uzbunjivanja te analitičke aktivnosti i aktivnosti informiranja javnosti u okviru radnih skupina za stratešku komunikaciju (StratCom) Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD)) pridonio je osiguravanju integriteta izbornog postupka i povjerenja birača u njega, koje se povećalo¹¹.

Na temelju rezultata iz izvješća o izborima za Europski parlament 2014.¹², iskustava stečenih

⁶ Primjerice, ciljanjem određenih manjina i ranjivih skupina (o ovome vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 10. listopada 2019. o stranim uplitanjima u izbore i dezinformacijama u nacionalnim i europskim demokratskim procesima (2019/2810(RSP)).

⁷ Donesen 12. rujna 2018., Govor o stanju Unije 2018., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_18_5681.

⁸ https://ec.europa.eu/info/events/annual-colloquium-fundamental-rights/2018-annual-colloquium-fundamental-rights-2018-nov-26_en.

⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=54454.

¹⁰ Zajedničko izdanje Europske komisije i Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku iz 2018., https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf.

¹¹ Povjerenje u slobodne i poštene izbore povećalo se u 21 državi članici u razdoblju od rujna 2018. do lipnja 2019. Najveća povećanja zabilježena su u Grčkoj (80 %, +18 postotnih bodova), Litvi (78 %, +14 postotnih bodova), Rumunjskoj (65 %, +14 postotnih bodova) i Španjolskoj (77 %, +12 postotnih bodova). Za više detalja vidjeti odjeljak 4. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2015_206_en.pdf

u okviru ranijih izbora i ostvarenja obveza o promicanju i jačanju sudjelovanja građana u demokratskom životu EU-a, preuzetih u okviru izvješća o građanstvu EU-a iz 2017.¹³, Komisija je poduzela niz inicijativa za povećanje svijesti o europskoj dimenziji na izborima i što veći odaziv svih građana EU-a. Surađivala je s drugim institucijama EU-a te s političkim strankama, državama članicama i drugima. Surađivala je i s državama članicama kako bi na izborima osigurala poštovanje zakonodavstva i prava EU-a i pritom rješavala pitanja koja su istaknuli pojedinačni građani i dionici. Komisija je pojačala i komunikaciju s europskim građanima, u bliskoj suradnji s Europskim parlamentom i uz naglašenu nacionalnu i lokalnu dimenziju.

U ovom se izvješću preispituju navedeni elementi¹⁴ na temelju:

- opširnih odgovora na upitnike Komisije dobivenih od država članica, europskih i nacionalnih političkih stranaka, nacionalnih tijela za zaštitu podataka i IT platformi¹⁵,
- komunikacije s državama članicama u okviru novouspostavljene europske mreže za suradnju u području izbora i s njom povezane stručne skupine, i
- istraživanja Eurobarometra i drugih istraživanja, uključujući anketu provedenu nakon izbora, koju je objavio Europski parlament, te relevantnih studija.

2. Sudjelovanje na izborima

Na izbore 2019. izašlo je 50,66 %¹⁶ građana EU-a s pravom glasa. Riječ je o rekordno visokoj izlaznosti u posljednjih 25 godina i prvom povećanju izlaznosti od 1979. Povećanje izlaznosti u odnosu na izbore iz 2014. bilo je izraženo u većini država članica, a osobito u njih devet¹⁷. U osam država članica zabilježeno je blago smanjenje izlaznosti¹⁸. I dalje postoje znatne razlike među državama članicama¹⁹.

Izlaznost na izborima povećala se zbog većeg broja mladih glasača i glasača koji glasaju po prvi put. Njihova se izlaznost znatno povećala i premašila povećanje izlaznosti u ostalim dobnim skupinama²⁰. Među biračima iz najmlađe dobne skupine²¹ njih 42 % navelo je da je glasalo, u usporedbi sa samo 28 % na izborima 2014., što je veliko povećanje. Povećanje je

¹³ http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=40723

¹⁴ Početna ocjena, koja je obuhvaćala provedbu Akcijskog plana za suzbijanje dezinformacija, izložena je u lipnju 2019. Vidjeti JOIN(2019) 12 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_report_on_disinformation.pdf.

¹⁵ Na te je upitnike odgovorilo ukupno 26 država članica, tri europske političke stranke, 17 nacionalnih političkih stranaka iz sedam država članica i četiri IT platforme. Vidjeti prilog radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovoj Komunikaciji.

¹⁶ Ta brojka raste na 52,4 % ako se ne računa Ujedinjena Kraljevina.

¹⁷ Poljska, Rumunjska, Španjolska, Austrija, Mađarska, Njemačka, Češka, Danska i Slovačka (poredane od najvišeg porasta u postotnim bodovima do najnižeg).

¹⁸ Bugarska, Portugal, Belgija, Irska, Italija, Luksemburg, Malta i Grčka (poredane od najvišeg smanjenja u postotnim bodovima do najnižeg).

¹⁹ Od 88 % u Belgiji (u kojoj je glasanje obvezno) do 23 % u Slovačkoj.

²⁰ Izlaznost među osobama mlađima od 25 godina bila je 42 % (+14 postotnih bodova). Izlaznost među osobama od 25 do 39 godina bila je 47 % (+12 postotnih bodova). To je i dalje manje od izlaznosti među osobama u dobi od 55 godina i više (54 %, +3 postotna boda).

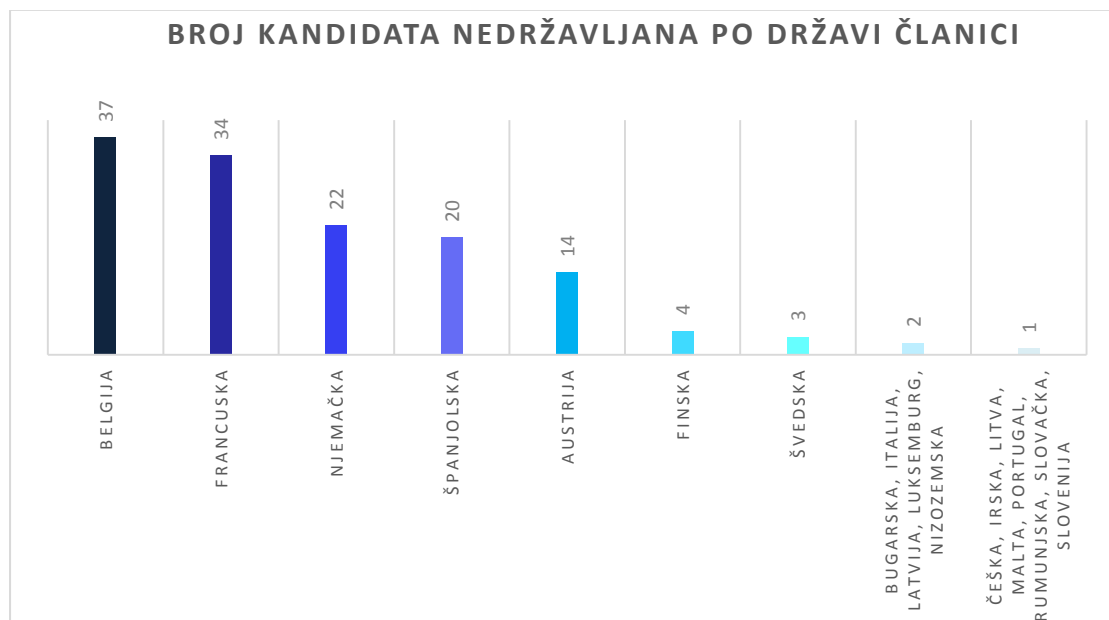
²¹ Osobe u dobi od 18 do 24 godine u svim državama članicama osim u Grčkoj, u kojoj je minimalna dob za glasanje 17, te Austriji i Malti, gdje je minimalna dob za glasanje 16.

bilo zamjetno i u dobnoj skupini od 25 do 39 godina (porast s 35 % u 2014. na 47 % u 2019.). Međutim, izlaznost među starijim glasačima i dalje je veća nego među mlađima (52 % za dobnu skupinu od 40 do 54 godine i 54 % za one u dobi od 55 godina i više)²².

Razlozi koji su motivirali mlade glasače na glasanje podjednako su važni kao i sama izlaznost. Oni dijele snažan osjećaj o tome da je glasanje građanska dužnost (više od 50 %)²³ te su isto tako bili snažno motivirani i zabrinutošću oko klimatskih promjena (ta je motivacija bila zajednička svim dobnim skupinama), željom za promicanjem ljudskih prava i demokratskih vrijednosti (koja je mlade motivirala više nego ostale skupine) te gospodarskim pitanjima²⁴.

Sve veći broj građana s aktivnim i pasivnim biračkim pravom na izborima za Europski parlament pripada skupini „mobilnih građana EU-a”, to jest građana koji su se preselili kako bi živjeli, radili ili studirali u drugoj državi članici. Procjenjuje se da je među više od 17 milijuna mobilnih građana EU-a u EU-u njih gotovo 14 milijuna imalo pravo glasa (više od 3 % ukupnog stanovništva EU-a s pravom glasa) na izborima za Europski parlament koji su organizirani u drugoj državi članici.

Dok se pravom EU-a mobilnim građanima EU-a daje neposredno aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament u njihovoj državi članici boravišta, na temelju nacionalnog prava oni isto tako mogu imati aktivno i pasivno biračko pravo na tim izborima i u državi članici čiji su državljani (čak i ako imaju boravište u inozemstvu). U tom slučaju, kao i svi ostali građani, oni mogu glasati samo jednom, stoga moraju odabrati hoće li to biti u državi članici boravišta ili državi članici čiji su državljani.



²² Europski parlament, *The 2019 post-electoral survey* (Poslijeizborna anketa iz 2019.), str. 22.

²³ Isto, str. 49.

²⁴ Isto, str. 57.

Relativno malen broj mobilnih građana EU-a iskoristio je svoja biračka prava, i to obično u svojim matičnim državama. Prije izbora građani su izjavili da bi više voljeli iskoristiti svoja prava koja proizlaze iz prava EU-a i glasati za liste u svojoj državi boravišta. Međutim, četiri puta više²⁵ građana registriralo se za glasanje za kandidacijske liste iz države čiji su državljani ako je ta mogućnost bila dostupna²⁶ što upućuje na to da je ta mogućnost izbora važna za očuvanje visoke stope izlaznosti.

Broj mobilnih građana EU-a koji su se kandidirali na izborima smanjio se sa 170 mobilnih građana koji su se kandidirali 2014. na 168²⁷ mobilnih građana koji su to učinili 2019. (u 18 država članica). Izabrano je pet takvih kandidata, troje u Francuskoj i dvoje u Ujedinjenoj Kraljevini.

Sudjelovanje mobilnih građana EU-a i dalje predstavlja izazov, primjerice u pogledu upisa u popis birača. Poteškoće se mogu pojaviti i zbog nedostatnih mogućnosti glasanja na daljinu i administrativne primjene tih mogućnosti²⁸, primjerice zbog prekasnog slanja administrativnih dopisa, složenih postupaka za poštansko glasanje te nedostatnog broja glasačkih kabina i osoblja u konzulatima.

Sudjelovanje i zastupljenost žena povećala se na izborima 2019. u usporedbi s prethodnim izborima. Razlika u izlaznosti između spolova smanjila se s 4 % u 2014. na 3 % u 2019.²⁹ Slično tomu, broj zastupnica u Europskom parlamentu povećao se s 37 % na 39,4 %. Međutim, i dalje postoje velike razlike među državama članicama te je potrebno riješiti mnoga pitanja kako bi se ostvario rodni paritet. U tablici u nastavku uspoređuju se udjeli žena među kandidatima i udjeli žena među izabranim zastupnicima.

Prakse kojima se podupire mobilne građane EU-a

Komisija je prije izbora poticala države članice na razmjenu svojih primjera najbolje prakse kako bi se povećalo sudjelovanje mobilnih građana EU-a na izborima te je pružila potporu i informacije o glasanju i kandidiranju, kao što su:

informacije i smjernice o glasačkim formalnostima i rokovima preko portala *Vaša Europa – Savjeti*; o glasačkim formalnostima i metodama glasanja putem internetskih stranica o europskim izborima i informativnih članaka sastavljenih zajedno s Europskim parlamentom te poticanjem sudjelovanja glasača putem ciljanih kampanja na društvenim mrežama,

izbor za građane: države članice razmijenile su svoja iskustva o metodama glasanja prije izbora u okviru događanja na visokoj razini o sudjelovanju i demokratskim pitanjima (travanj 2018.),

potpora projektima u okviru Programa o pravima, jednakosti i građanstvu.

²⁵ Na temelju dobivenih podataka približno 5,5 milijuna u odnosu na 1,3 milijuna. Za više pojedinosti vidjeti odjeljak 2.2.1. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

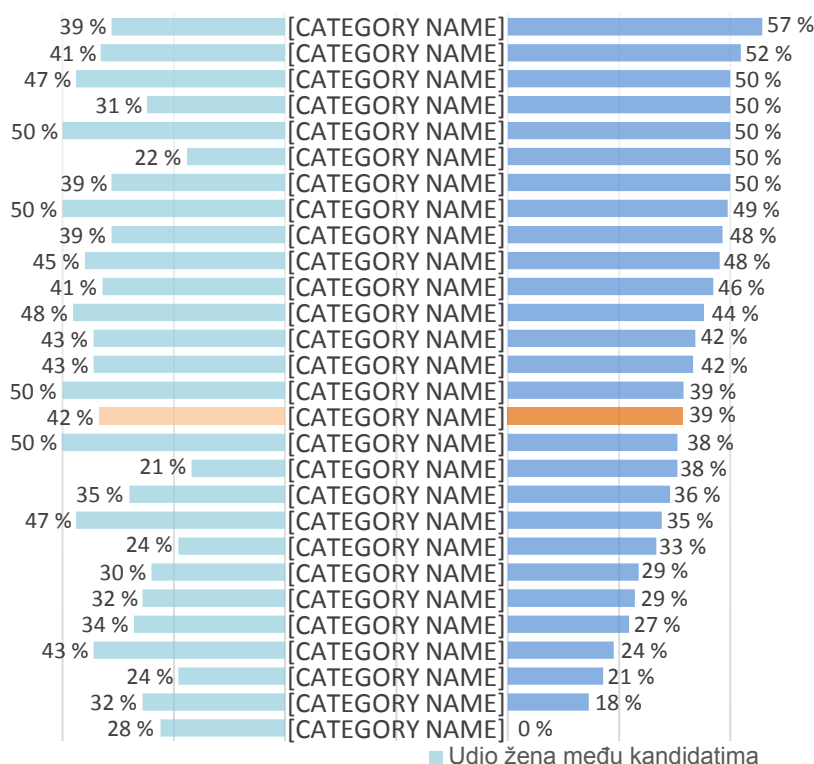
²⁶ Neke države članice ograničavaju pravo glasa svojim državljanima koji imaju boravište izvan njihovih državnih područja, čak i ako je to boravište u drugim državama članicama. Taj gubitak prava na glasanje na izborima koji nisu obuhvaćeni pravima EU-a, kao što su nacionalni parlamentarni izbori, može značiti oduzimanje glasačkog prava, što će se dodatno razmatrati u izvješću Komisije za 2020. o građanstvu EU-a, čije se objavljivanje očekuje ove godine.

²⁷ 152 kandidata ako se ne računa Ujedinjena Kraljevina.

²⁸ Vidjeti studiju o korištenju glasanja na daljinu u svrhu potpore povećanju izlaznosti u mnogim skupinama, 2017.–2018., https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/studies_en.

²⁹ U nekim državama članicama izlaznost žena osjetno se povećala, primjerice u Finskoj (s 38 % na 43,4 %).

UDIO ŽENA MEĐU KANDIDATIMA U ODNOSU NA UDIO ŽENA MEĐU IZABRANIM ZASTUPNICIMA U EP-U



Mnoge države članice poduzele su mjere za povećanje sudjelovanja žena na izborima. Te mjere uključivale su dodjeljivanje javnih sredstava političkim strankama za promicanje sudjelovanja žena u politici (npr. u Irskoj), kvote za kandidacijske liste ili uvođenje opće obveze političkim strankama da žene i muškarci budu ravnomjerno zastupljeni na listama (npr. u Rumunjskoj).

Pripadnicima etničkih manjina koji se nalaze na kandidacijskim listama registriranje za izbore ili izvršavanje drugih izbornih postupaka može biti teže nego ostatku stanovništva. Primjerice, birači koji pripadaju određenim zajednicama (npr. romskoj zajednici) vjerojatnije će se suočiti s poteškoćama u pristupanju postupcima za registraciju birača.

To je djelomično posljedica toga što ta skupina stanovništva često nema potrebne isprave, ne poznaje postupovne zahtjeve potrebne za glasanje (primjerice, kako dati valjan dokaz o adresi boravišta) i nema podršku tijekom obavljanja administrativnog postupka. Pripadnici etničkih manjina čine 5 % zastupnika u Europskom parlamentu i 10 % ukupnog stanovništva³⁰.

³⁰ ENAR's Election Analysis – other minorities in the new European Parliament 2019-2025 (Izborna analiza Europske mreže za borbu protiv rasizma (ENAR) – ostale manjine u novom Europskom parlamentu u sazivu 2019.–2025.), <https://www.enar-eu.org/ENAR-s-Election-Analysis-Ethnic-minorities-in-the-new-European-Parliament-2019>.

Građani EU-a s invaliditetom³¹ suočavaju se sa sličnim poteškoćama pri sudjelovanju na izborima, a i s dodatnim preprekama pri korištenju svojih prava, primjerice nedostatnom pristupačnosti. Sve države članice EU-a, kao i EU, ratificirale su Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD)³². Prema nedavnom izvješću Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, procjenjuje se da bi 800 000 građana EU-a iz 16 država članica moglo biti lišeno prava na sudjelovanje u izborima zbog toga što se u njihovim nacionalnim pravilima i organizacijskim aranžmanima ne vodi dovoljno računa o njihovim posebnim potrebama³³. Čini se da su osobe s invaliditetom i dalje nedovoljno zastupljene među izabranim zastupnicima u Europskom parlamentu.

Komisija na sastancima s državama članicama redovito skreće pozornost na prava osoba s invaliditetom i obveze iz Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom³⁴. Organizirala je posebne rasprave posvećene tom pitanju, pokazala je rad pristupačnih uređaja za glasanje i općenito podupirala razmjenu primjera dobre prakse. EU financira i rad organizacija osoba s invaliditetom na razini EU-a radi senzibiliziranja javnosti o njihovim pravima i zagovaranja tih prava te radi povećanja kapaciteta organizacija koje su njihove članice.

Države članice na različite načine pomažu različitim skupinama građana u sudjelovanju na izborima³⁵. Komisija olakšava razmjenu primjera takvih praksi od izbora iz 2014., među ostalim i u okviru događanja na visokoj razini o izbornim pitanjima u travnju 2018. Komisijin kolokvij o temeljnim pravima posvećen demokraciji u Europi, koji je održan 2018., uključivao je opsežnu razmjenu primjera iz prakse za promicanje šireg sudjelovanja i zastupljenosti kao uvjeta za uključiva demokratska društva³⁶.

Prakse kojima se podupire građane s invaliditetom uključivale su sljedeće:

mobilne glasačke kutije za osobe s invaliditetom (Bugarska),

posebne informativne materijale (videozapisi, brošure) sastavljene jednostavnim jezikom i na Brailleovu pismu radi pružanja potpore određenim skupinama na različitim jezicima (Belgija i Litva),

samostalno elektroničko glasanje za slabovidne osobe (Belgija),

pristupačna birališta i glasačke kutije u domovima i ustanovama za stare i nemoćne (Irska),

niže pragove za osnivanje političkih stranaka (Rumunjska),

glasačke listiće na Brailleovu pismu (Slovačka),

posebnu potporu za parlamentarne kandidate s invaliditetom, uključujući financiranje stažiranja u političkim strankama (Ujedinjena Kraljevina –

³¹ 15,1 % žena i 12,9 % muškaraca u dobi od 15 do 64 godine izjavili su da imaju poteškoća s obavljanjem najosnovnijih aktivnosti. Vidjeti infografiku Eurostata, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8c/Infographic_Disability_statistics_final.png.

³² Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom jamče se politička prava osobama s invaliditetom i mogućnost ostvarivanja tih prava na jednakoj osnovi kao i ostalim osobama, <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-29-participation-in-political-and-public-life.html>.

³³ Stvarna prava osoba s invaliditetom da glasaju na izborima za Europski parlament, ožujak 2019., <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-hr-n.pdf>.

³⁴ To je uključivalo i sastanke u okviru Radne skupine na visokoj razini za osobe s invaliditetom, Radnog foruma za provedbu Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom i godišnje europske konferencije na Europski dan osoba s invaliditetom.

³⁵ Neki od primjera navedeni su prethodno u bočnim stupcima. Više pojedinosti o razmijenjenim primjerima prakse dostupno je u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovoj Komunikaciji.

³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/conclusions-colloquium-2018_en.

Podaci o sudjelovanju ostalih nedovoljno zastupljenih skupina na izborima i dalje su ograničeni, a prikuplja ih samo nekoliko država članica.

U okviru svojeg **Programa o pravima, jednakosti i građanstvu** Komisija je podupirala sudjelovanje nedovoljno zastupljenih građana EU-a na izborima. U razdoblju od 2014. do 2020. iz tog je programa osigurano 20 milijuna EUR za financiranje inicijativa u cilju promicanja i jačanja ostvarivanja prava koja proizlaze iz građanstva Unije. To uključuje i bespovratna sredstva za djelovanja u iznosu od 8,5 milijuna EUR na temelju kojih je dosad financirano više od 20 projekata³⁷. Među njima bili su sljedeći projekti:

- alati za informiranje građana EU-a o njihovim političkim pravima i postupcima za sudjelovanje u izborima za Europski parlament³⁸,
- vodiči s primjerima dobre prakse tijela država članica u pogledu pružanja potpore građanima EU-a u ostvarivanju njihovih biračkih prava³⁹,
- višejezični alati za pružanje informacija o političkim programima koje promiču političke stranke tijekom izbornih kampanja⁴⁰, i
- ciljane inicijative za poticanje nedovoljno zastupljenih skupina na sudjelovanje u izborima⁴¹.

U okviru programa Europa za građane podupirale su se aktivnosti koje obuhvaćaju građansko sudjelovanje u najširem smislu. Projektima bratimljenja gradova i projektima civilnog društva nastojala su se riješiti pitanja stupanja u kontakt s biračima, uključujući birače koji glasaju po prvi put ili birače koji žive u udaljenim područjima.

Kako bi podržala sudjelovanje na izborima u razdoblju prije njihova održavanja i omogućila građanima da budu u položaju donijeti utemeljene odluke, Komisija je, u bliskoj suradnji s Europskim parlamentom⁴², provodila informativne i komunikacijske kampanje, među ostalim i o tome čime se EU bavi, kako glasati i kako se angažirati⁴³. Te su kampanje bile proaktivne i višejezične, s naglašenom lokalnom dimenzijom.

U razdoblju od studenoga 2014. do izbora članovi Komisije i viši dužnosnici Komisije sudjelovali su u više od 1 730 dijaloga s građanima u cijeloj Europi, koji su se održavali u obliku javnih rasprava u gradovima i mjestima. Tako se pomoglo građanima u razumijevanju načina na koji europske politike njima koriste, čime se nastojalo pojačati njihovu izravnu suradnju s višim donositeljima odluka u Komisiji te njihovu uključenost u europsku

³⁷ Poveznice na primjere financiranih projekata dostupne su u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovoj Komunikaciji.

³⁸ Vidjeti, primjerice, <http://www.spaceu2019.eu/>.

³⁹ Vidjeti, primjerice, <https://smp.eelga.gov.uk/migrant-workers/act-project/>.

⁴⁰ Vidjeti, primjerice, <https://euandi2019.eu.eu/> i <https://yourvotematters.eu/en/>.

⁴¹ Vidjeti, primjerice, http://www.diversitygroup.lt/fwp_portfolio/migrant-political-participation/ i <https://www.lawcentres.org.uk/lcn-s-work/living-rights-project>.

⁴² Vidjeti, primjerice, https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/index_hr.htm; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATAG\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATAG(2018)623556_EN.pdf).

⁴³ S obzirom na postojanje različitih nacionalnih rokova za registraciju i različitih metoda glasanja za građane, bilo je nužno informirati mobilne građane EU-a o njihovim biračkim pravima.

demokraciju u širem smislu.

Tijela država članica, organizacije civilnog društva, provjeravatelji činjenica, privatna tijela, uključujući platforme, i ostali dionici uključili su se u brojne aktivnosti informiranja neposredno prije izbora. Predstavništva Komisije često su pomagala u koordiniranju tih aktivnosti, povezivanjem lokalne razine s europskom.

Analiza i daljnje mjere

Rekordno visoka izlaznost pokazala je obnovljeni interes za sudjelovanjem u demokraciji EU-a. Cjelokupno gledajući, izlaznost se znatno povećala na općoj razini, ali neravnomjerno među državama članicama i skupinama građana EU-a. Komunikacijske aktivnosti pridonijele su poticanju demokratskog sudjelovanja.

Određene jednostavne prakse mogu igrati veliku ulogu u određenim skupinama, primjerice uvođenje prilagodbi za birače s invaliditetom, podupiranje angažmana na razini lokalne zajednice, uvođenje više različitih metoda glasanja i suradnja s političkim strankama radi poticanja građana iz nedovoljno zastupljenih skupina da se kandidiraju na izborima. Međutim, primjena takvih praksi i dalje nije dovoljno široka.

Kvaliteta pokazatelja i prikupljenih podataka o sudjelovanju određenih skupina ograničena je.

Građani, uključujući mlade, često **ne raspolažu odgovarajućim sredstvima za aktivno sudjelovanje**. Proces sudjelovanja započinje već prije stjecanja prava glasa⁴⁴. Mnogi građani koji će po prvi put glasati na izborima 2024. trenutačno su u sustavu redovnog školovanja⁴⁵. Stoga je važno razvijati inovativne tehnike prikladne za osobe različite dobi i s različitim potrebama kako bi se podupiralo demokratsko sudjelovanje.

Budući da predstoje izbori 2024., potrebno je i dalje nastojati da se **svi građani uključe u europsku demokraciju, a izlaznost dugoročno ostane visoka**. Nikoga se ne bi smjelo zapostaviti te bi sudjelovanje na izborima za Europski parlament i ishodi izbora trebali odražavati cjelokupno stanovništvo Unije i njegovu različitost.

Politike kojima se javnost informira o europskim postupcima donošenja odluka i **uključuje** u njih građanima EU-a pokazuju da se njihov glas čuje i da je glasanje važno.

To su važni aspekti koji će pridonijeti promišljanjima o budućnosti Europe i na temelju kojih će se dalje postupati u okviru predstojećeg **Akcijskog plana za europsku demokraciju** i drugih inicijativa.

U tim će okvirima Komisija:

- i dalje nastojati osiguravati **pristup** točnim **informacijama** o Europskoj uniji i tako

⁴⁴ Komisija je pokrenula inicijativu „Povratak u školu”, u okviru koje su dužnosnici EU-a posjećivali škole u državama članicama i govorili o svojem radu i iskustvima u EU-u te poslušali što učenici imaju za reći. Ta inicijativa sada je dopunjena sličnom inicijativom „Povratak na sveučilište”.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_375_en.pdf

podupirati uključenost građana u europsku politiku i ostvarivanje biračkih prava. Za stupanje u kontakt sa svim skupinama koristit će inovativne pristupe, višejezično komuniciranje i nove informacijske kanale te uključiti lokalne dionike. Nastavit će suradnju s Parlamentom te će razmotriti pojačanu suradnju s drugim institucijama EU-a i relevantnim tijelima. U cijeloj će se Uniji organizirati dijalozi s građanima, prilagođeni lokalnom jezičnom i kulturnom kontekstu, kako bi stajališta građana više utjecala na oblikovanje politika EU-a o pitanjima koja utječu na njihov svakodnevni život,

- poticati najbolju praksu i razmjenu znanja među državama članicama i drugim relevantnim tijelima kako bi se podupirala **visoka izlaznost**, među ostalim i putem jednostavnih i pristupačnih postupaka glasanja. U okviru europske mreže za suradnju u području izbora 2021. održat će se posebna radionica o **postupcima glasanja**,
- podupirati **uključivo i jednako sudjelovanje**, u suradnji s državama članicama, parlamentima, civilnim društvom i drugim dionicima, među ostalim promicanjem najbolje prakse, informiranjem javnosti i korištenjem dostupnog financiranja⁴⁶. Kad je riječ o izborima 2024., poseban će se naglasak staviti na mlađe i starije osobe, žene, mobilne građane EU-a i osobe s invaliditetom⁴⁷. U skladu sa svojom strategijom za rodnu ravnopravnost, koju je izložila 5. ožujka 2020.⁴⁸, Komisija će promicati konkretne mjere za ostvarivanje ravnoteže između spolova u donošenju odluka i politici. Osim toga, Komisija će 2020. održati posebnu zajedničku sjednicu europske mreže za suradnju u području izbora i stručne skupine za izborna pitanja kako bi se razmotrila pitanja uključenosti i jednakosti u demokratskom sudjelovanju,
- surađivati s tijelima država članica, uz potporu mreže akademskih stručnjaka za prava građanstva i uz savjetovanje s organizacijama civilnog društva, kako bi se poboljšali **pokazatelji i prikupljanje podataka** na način koji je potpuno usklađen s temeljnim pravima i zahtjevima za zaštitu podataka,
- ocjenjivati praktične mjere, pri čemu će **na najbolji način iskoristiti digitalne tehnologije za olakšavanje uključivog ostvarivanja biračkih prava**, uz istodobno jamčenje slobode i povjerljivosti glasanja te zaštite osobnih podataka, temeljeći to, među ostalim, na ishodima studije o rješenjima za glasanje na daljinu⁴⁹ i projektima koji se financiraju u okviru Programa o pravima, jednakosti i građanstvu,
- razmotriti načine da se potakne uključivanju **djece** u europski demokratski život, među ostalim radi njihova aktivnog demokratskog sudjelovanja kao građana EU-a u odrasloj dobi. Mogli bi se podupirati mehanizmi za sudjelovanje djece na lokalnoj razini i razini EU-a (primjerice dječja gradska vijeća i dječji nacionalni parlamenti),

⁴⁶ To uključuje i buduće financiranje programa za građanstvo, jednakosti, prava i vrijednosti.

⁴⁷ Prvo načelo europskog stupa socijalnih prava: „Svi imaju pravo na kvalitetno i uključivo obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje kako bi održali i stekli vještine s pomoću kojih mogu u cijelosti sudjelovati u društvu (...).”

⁴⁸ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en

⁴⁹ Vidjeti studiju o korištenju glasanja na daljinu u svrhu povećanja izlaznosti, 2017.–2018., https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/studies_en.

- pojačati **komunikaciju s djecom i mladima**, među ostalim i u kontekstu njihovog školovanja⁵⁰,
- razmotriti **daljnje mjere** za promicanje i jačanje sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije u svojem izvješću o građanstvu EU-a za 2020.

Države članice potiču se na sljedeće:

- sastavljanje **izvješća o provedbi izbora za Europski parlament** u svojoj zemlji i uključivanje statističkih podataka o sudjelovanju na izborima u ta izvješća, među ostalim i podatke o nedovoljno zastupljenim skupinama, kako bi to bio temelj za oblikovanje politika na svim razinama,
- razmatranje **moгуćnosti da se građanima ponudi više načina i različitih vremena za glasanje** (glasanje na daljinu i glasanje unaprijed, kao i druge opcije u slučaju posebnih potreba),
- daljnju **razmjenu praksi** i poduzimanje mjera za **informiranje o biračkim pravima** te šire, **uključivo sudjelovanje** na izborima za Europski parlament i **zastupljenost** u izabranim tijelima, i
- **razmatranje mogućnosti udruživanja sredstava** i drugih oblika uzajamne potpore među državama članicama u administrativnoj provedbi europskih izbora (primjerice, zajedničke privremene prostorije za smještaj glasačkih kabina i provedbu administrativnih postupaka koji se odnose na birače u mjestima u kojima boravište ima velik broj mobilnih građana EU-a, vodeći pritom računa o razlikama u nacionalnim pravilima, npr. o administrativnim rokovima kao što su rokovi za registraciju birača, i razmjena primjera najbolje prakse o provođenju i podupiranju tečajeva o građanstvu).

I **europske političke stranke**, u suradnji sa svojim nacionalnim biračkim tijelima, mogle bi pojačati svoje aktivnosti radi poticanja **uključivog sudjelovanja** na izborima i širenja točnih informacija o Europskoj uniji.

3. Europska dimenzija i ostvarivanje biračkih prava EU-a

3.1. Biračka prava EU-a i europska dimenzija izbora

Izbori za Europski parlament jedinstveni su. Države članice, svaka sa svojim nacionalnim kampanjama, nacionalnim listama i posebnim pravilima i tradicijama, pridonose zajedničkom rezultatu, pri čemu izabrani zastupnici u Europskom parlamentu predstavljaju sve građane EU-a. Određena zajednička načela i postupci utvrđeni su pravom EU-a, što uključuje i pravila koja mobilnim građanima EU-a omogućuju ostvarivanje njihova aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament u njihovoj državi boravišta,

⁵⁰ U tom su kontekstu relevantne inicijative kao što su „Povratak u školu” i „Povratak na sveučilište”.

pravila kojima se uređuju europske političke stranke i zaklade te Izborni akt EU-a iz 1976.⁵¹ Ostala načela proizlaze iz različitih, bogatih nacionalnih političkih tradicija država članica. Primjerice, svaka država članica organizira glasanje na izborima za Europski parlament na dan u tjednu na koji se obično održavaju nacionalni izbori. To znači da se izbori odvijaju tijekom četiri dana. Međutim, pravom EU-a zabranjuje se objavljivanje službenih rezultata izbora prije zatvaranja posljednjeg birališta⁵².

Ishod izbora za Europski parlament ima izravne posljedice za građane. Oni moraju znati što je u pitanju na europskoj razini kako bi mogli donijeti utemeljene političke odluke. Međutim, politička rasprava i kampanja često ostaju u sjeni nacionalnih i lokalnih tema. Daljnjim poticanjem europske dimenzije na izborima jača se veza između građana i europskih institucija, a time i demokratska legitimnost donošenja odluka na europskoj razini. Osim toga, to je i pitanje političke odgovornosti. Kako bi mogli političare pozivati na odgovornost, građani moraju vidjeti jasnu vezu između nacionalnih kampanja i programa kandidata i europskih politika i političkih stranaka kojima ti kandidati pripadaju.

Parlament je 2015. iskoristio svoje pravo zakonodavne inicijative kako bi predložio⁵³ reformu Izbornog akta iz 1976.⁵⁴ U Vijeću je postignut dogovor samo o ograničenom broju odredbi, uključujući odredbu o obveznom minimalnom pragu za stranke i odredbu o kriminalizaciji višestrukog glasanja. Postupak dobivanja nacionalnih odobrenja, koji se iznimno zahtijeva za ovaj akt kako bi on stupio na snagu, nije se mogao provesti na vrijeme prije izbora, stoga izmjene nisu stupile na snagu za izbore 2019. te su i dalje u postupku.

Komisija je prije izbora poduzela i određene korake za jačanje europske dimenzije izbora. Pravila o financiranju europskih političkih stranaka i zaklada izmijenjena su 2017. na temelju prijedloga Komisije⁵⁵. Reformom se nastojalo poboljšati demokratsku legitimnost i pojačati provedbu, među ostalim i u pogledu poštovanja europskih vrijednosti. Drugi je cilj bio učiniti veze između europskih i nacionalnih stranaka transparentnijima. Od europskih stranaka sada se traži da osiguraju da njihov logotip i program budu na internetskim stranicama

⁵¹ Uključujući pravila koja mobilnim građanima EU-a omogućuju ostvarivanje njihova aktivnog i pasivnog biračkog prava na europskim izborima u njihovoj državi boravišta, pravila kojima se uređuju europske političke stranke i zaklade te Izborni akt EU-a iz 1976. Za pregled mjerodavnih propisa i prava EU-a i ostalih instrumenata vidjeti https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_en#europeanparliamentalelections.

⁵² Članak 10. stavak 2. Izbornog akta iz 1976.

⁵³ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. studenoga 2015. o reformi izbornog zakona Europske unije (2015/2035(INL)), SL C 366, 27.10.2017., str. 7.–18.

⁵⁴ Navedeni cilj bio je „povećanje demokratske i transnacionalne dimenzije europskih izbora te demokratskog legitimiteta postupka donošenja odluka u Uniji, jačanje pojma građanstva Unije, poboljšanje funkcioniranja Europskog parlamenta i upravljanja Unijom, povećanje legitimnosti rada Europskog parlamenta, jačanje načela jednakosti biračkog prava i jednakih mogućnosti, poboljšanje učinkovitosti sustava za provođenje europskih izbora i približavanje zastupnika u Europskom parlamentu biračima, osobito onim najmlađima”.

⁵⁵ Europska komisija, Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, COM(2017) 481.

nacionalnih stranaka koje im pripadaju⁵⁶. U trenutku sastavljanja ovog izvješća nisu bile objavljene nikakve informacije o tome jesu li se europske političke stranke koje su podnijele zahtjev za financiranjem uskladile s tim zahtjevima⁵⁷. Nakon savjetovanja s Tijelom za europske političke stranke i europske političke zaklade („Tijelo”) Europski parlament trebao bi do 31. prosinca 2021. objaviti izvješće o toj Uredbi, a Komisija bi trebala objaviti svoje izvješće u roku od šest mjeseci nakon objave izvješća Parlamenta.

Komisija je 2018. izdala Preporuku⁵⁸ o poticanju europskog karaktera i učinkovite provedbe izbora 2019. za Europski parlament, koju je uputila državama članicama i političkim strankama. Pozvala ih je da svoje djelovanje temelje na sustavu vodećeg kandidata i da poduzmu korake radi jačanja transparentnosti tako da vezu između nacionalnih stranaka i europskih političkih stranaka kojima te nacionalne stranke pripadaju učine vidljivijom u svim relevantnim komunikacijama, uključujući promidžbeni materijal i glasačke listiće.

Na temelju informacija koje su dostavile države članice te europske i nacionalne političke stranke može se zaključiti da i dalje postoje mogućnosti za poboljšanje te transparentnosti. Primjerice, nekoliko država članica⁵⁹ navelo je da njihova nacionalna pravila ne dopuštaju prikazivanje logotipova europskih stranaka na glasačkim listićima nacionalnih stranaka. Čak i u zemljama u kojima je to moguće, međutim, malo je političkih stranaka izjavilo da su svjesne te mogućnosti i da je namjeravaju iskoristiti⁶⁰.

Unatoč tomu, ostvaren je određeni napredak. Određene političke stranke, uključujući stranke u Francuskoj, Luksemburgu, Nizozemskoj, Grčkoj i Irskoj, pružile su informacije biračima o svojoj pripadnosti europskim strankama, a nekoliko je stranaka poticalo europsku dimenziju izbora putem svojih materijala za kampanju i internetskih stranica. Dvije političke stranke⁶¹ bile su prisutne na izborima u nekoliko država članica i svoju kampanju temeljile su na paneuropskom programu. Jedan zastupnik iz takve stranke izabran je u Europski parlament s liste u Njemačkoj⁶².

Europa i europska pitanja, uključujući „vrijednosti”, „gospodarstvo”, „socijalna pitanja” i „okoliš”, bila su jasno istaknuta u relevantnim materijalima tijekom kampanje, što upućuje

⁵⁶ Prijedlog Komisije sadržavao je i odredbu o obvezi objavljivanja informacija o zastupljenosti spolova među kandidatima na posljednjim izborima za Europski parlament na internetskim stranicama stranaka članica.⁵⁷ Uredba (EU, Euratom) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, SL L 317, 4.11.2014., str. 1.–27.

⁵⁷ Uredba (EU, Euratom) br. 1141/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, SL L 317, 4.11.2014., str. 1.–27.

⁵⁸ Preporuka Komisije (EU) 2018/234 od 14. veljače 2018. o poticanju europskog karaktera i učinkovite provedbe izbora 2019. za Europski parlament, SL L 45, 17.2.2018., str. 40.–43.⁵⁹ Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Švedska.

⁵⁹ Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Španjolska, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Švedska.

⁶⁰ Za više pojedinosti o ovoj točki vidjeti odjeljak 3. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

⁶¹ Volt i DiEM25.

⁶² Za stranku Volt Deutschland. Stranka DiEM25 nije imala uspjeha na izborima za Europski parlament, no istaknula je svoje kandidate i na nacionalnim izborima u Danskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Austriji, Poljskoj i Portugalu te ima zastupnike u zakonodavnim tijelima Danske, Grčke, Poljske i Portugala.

na nastajanje nove, tipično europske političke rasprave na tim izborima⁶³.

3.2. Praćenje i izvršenje biračkih prava

Potpuno izvršenje biračkih prava od ključne je važnosti za ostvarivanje statusa građanina EU-a. Države članice odgovorne su za osiguravanje ispravnog provođenja zajedničkih pravila i načela primjenjivih na izbore za Europski parlament na temelju prava EU-a. Komisija, kao čuvarica ugovorâ, prati tu provedbu i prema potrebi poduzima odgovarajuće mjere.

Komisija je prije izbora poduzela razne mjere kako bi osigurala provedbu prava EU-a i uklanjanje mogućih prepreka ostvarivanju biračkih prava građana EU-a. Održavala je dijalog s trima državama članicama o pravu mobilnih građana EU-a na pristupanje političkim strankama i pravu na osnivanje političkih stranaka. Održani su i razgovori s nekoliko država članica radi osiguravanja razmjene informacija u roku od predviđenih pet dana kako bi se kandidate kojima je oduzeto pasivno biračko pravo u njihovoj matičnoj državi članici moglo spriječiti da budu izabrani u drugoj državi članici⁶⁴. Nakon tih razgovora nekoliko država članica izmijenilo je svoje zakone.

Dijalogom s jednom državom članicom uspješno je riješeno pitanje zaštite tajnosti glasanja, a u raspravama s drugom državom članicom riješeno je pitanje ostvarivanja biračkih prava osoba bez stalne adrese boravišta.

Prije izbora i neposredno nakon njih mnogi građani EU-a obratili su se Komisiji kako bi izrazili svoje zabrinutosti u pogledu izbora. Najčešći problemi koje su građani iznosili bili su:

- nemogućnost glasanja na daljinu (poštom, preko opunomoćenika ili putem interneta) ili osobno izvan vlastite zemlje podrijetla (u konzulatima, veleposlanstvima ili na posebno osnovanim biralištima) ili, u slučajevima u kojima je takva mogućnost bila osigurana, nailaženje na administrativne prepreke, kašnjenje ili druge probleme,
- kašnjenje ili komplikacije u nacionalnim postupcima registracije⁶⁵.

Komisija je o tim problemima raspravljala s predmetnim državama.

3.3. Sprečavanje višestrukog glasanja

Komisija je podržala države članice u provedbi posebnih odredbi prava EU-a koje se odnose na biračka prava mobilnih građana EU-a, u okviru stručne skupine za izborna pitanja⁶⁶. Razgovaralo se o formalnostima, među ostalim o odgovarajućim rokovima za postupak

⁶³ Te su se teme pojavljivale i u okviru više od 1 700 dijaloga s građanima koji su od prethodnih izbora organizirani u cijeloj Uniji.

Johansson, Bengt i Novelli, Edoardo, *2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States* (Izborna kampanja za europske izbore 2019. – Slike, teme, mediji u 28 država članica), 9. srpnja 2019., <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>.

⁶⁴ Na temelju Direktive Vijeća 93/109/EZ o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na izborima za Europski parlament za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani.

⁶⁵ To se odnosilo na građane Europske unije koji su pokušavali ispuniti formalnosti koje je propisala država čiji su državljani, među ostalim, pri glasanju izvan te države, te na građane koji su pokušavali ispuniti formalnosti koje je propisala njihova država boravišta.

⁶⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=617>.

registracije i praksama za podupiranje sudjelovanja na izborima.

Jedna od tema bile su i mjere za sprečavanje višestrukog glasanja mobilnih građana EU-a. Na temelju mjerodavnih pravila EU-a države članice razmjenjivale su informacije o mobilnim građanima biračima koji su se registrirali i izrazili namjeru da glasaju na izborima za Europski parlament u svojoj državi boravišta kako bi ih se moglo izbrisati s popisa birača za te izbore u njihovim državama podrijetla. Kako bi im se u tome pomoglo, Komisija je osigurala alat za podršku sigurnoj razmjeni tih informacija, koja je u skladu s propisima o zaštiti podataka, te je olakšala razmjenu informacija među državama članicama, među ostalim i o izbornim rokovima. U razdoblju od veljače do svibnja 2019. države članice razmijenile su podatke za više od 1,2 milijuna birača i 114 parlamentarnih kandidata. Bliskom suradnjom među državama članicama omogućilo se otkrivanje približno 214 000 višestrukih registracija građana⁶⁷. Komisija nema saznanja o slučajevima višestrukog glasanja na izborima.

Taj postupak proveden je učinkovitije i sigurnije nego na prethodnim izborima. Međutim, države članice istaknule su da su zbog razlika u primjenjivim nacionalnim postupcima nastali određeni problemi, među ostalim i u pogledu kvalitete razmijenjenih podataka⁶⁸. Problemi su nastajali i zbog razlika u rokovima za registraciju i deregistraciju te utjecaja registracije i deregistracije na mogućnost građana da glasaju na drugim nacionalnim izborima.

3.4. Ostale mjere

Sami građani općenito imaju povjerenja u to da njihove države poduzimaju ono što je potrebno kako bi osigurale slobodne i poštene izbore⁶⁹. Promatranje izbora važno je za osiguravanje poštovanja biračkih prava, jačanje položaja građana i njihovo uključivanje te u širem smislu za izgradnju povjerenja javnosti u izborne postupke. Pristupi država članica pritom su različiti. Dijalog i razmjene primjera najbolje prakse, među ostalim i s organizacijama za promatranje izbora, održavale su se prije i nakon izbora u okviru europske mreže za suradnju u području izbora⁷⁰.

Analiza i daljnje mjere

Potrebno je učiniti više kako bi se još više istaknula europska dimenzija izbora za Europski parlament. Iako je ostvaren određen napredak te se europska politička dimenzija postupno razvija u okviru rastućeg europskog demokratskog prostora, potrebne su mjere za održanje i dodatno jačanje te dimenzije. U tome središnju ulogu imaju države članice i nacionalne političke stranke. **Transparentnost odnosa između europske i nacionalne političke razine**

⁶⁷ Vidjeti odjeljak 3.2. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

⁶⁸ Naime, mobilni građani EU-a mogu se identificirati u drugoj državi samo ako su podaci za identifikaciju kompatibilni među nacionalnim upravama. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&qid=1590341213024&from=EN>

⁶⁹ Među ostalim i radi sprečavanja nezakonitih i prijevarnih aktivnosti tijekom izbora. Vidjeti posebno izvješće Eurobarometra br. 477 „Demokracija i izbori”, str. 14.

⁷⁰ To je uključivalo intervencije Ureda za demokratske institucije i ljudska prava te organizacije Election-Watch.EU, koja je na vlastitu inicijativu izložila svoje izvješće o izborima, vidjeti <https://www.wahlbeobachtung.org/en/european-parliament-elections-2019-election-watch-eu-eam-final-report-with-16-recommendations>.

trebalo bi dodatno promicati i podržavati, među ostalim i s pomoću nacionalnih pravila. Političke stranke imaju posebnu odgovornost u pogledu vidljivosti veza između nacionalnih i europskih političkih stranaka te važnosti koja se pridaje europskim pitanjima.

Komisija je prije izbora blisko surađivala s državama članicama kako bi osigurala provedbu primjenjivog prava EU-a na izborima u svibnju 2019. To je polučilo rezultate i nastavit će se i za izbore 2024. Time su otkrivena područja u kojima bi se pravila EU-a mogla pojednostaviti, a nacionalni sustavi približiti kako bi se olakšalo učinkovito provođenje izbora, koordinacija među tijelima država članica i vođenje kampanje na europskoj razini. Primjerice, razdoblja vođenja kampanje i provođenja izbora utvrđena na nacionalnoj razini mogla bi se bolje uskladiti.

Jedna od šest glavnih ambicija Komisije Ursule von der Leyen davanje je **novog poticaja europskoj demokraciji**. To podrazumijeva poticanje europske dimenzije na izborima i jačanje veza između građana i donošenja odluka na europskoj razini, pri čemu na najbolji način treba iskoristiti odgovarajuće jezične i kulturne alate. Građani EU-a imat će veću ulogu u donošenju odluka, više utjecaja te vodeću i aktivnu ulogu u određivanju europskih prioriteta i razine ambicioznosti.

Jedan od aspekata konferencije o budućnosti Europe odnosit će se na teme povezane s demokratskim postupcima i institucionalnim pitanjima, ponajprije na sustav vodećeg kandidata za izbor predsjednika Europske komisije i transnacionalne liste za izbore za Europski parlament. Konferencija bi trebala iznijeti svoje zakonodavne ili druge prijedloge o toj temi. Komisija će dalje postupati na temelju tih prijedloga u područjima dogovorenima u okviru konferencije u kojima je nadležna djelovati te je spremna preuzeti ulogu koordinatora i poštenog posrednika između Europskog parlamenta i Vijeća. Primjerice, može staviti na raspolaganje svoje pravno i institucionalno stručno znanje, svoja istraživanja o izbornim postupcima i poznavanje međuinstitucijskih odnosa⁷¹.

Prije izbora 2024. Komisija će pravodobno iznijeti i prijedloge za **jačanje pravila primjenjivih na europske političke stranke i zaklade**, pri čemu će pojasniti njihovo financiranje. Komisija će se u tom kontekstu savjetovati s, među ostalim, Tijelom za europske političke stranke i europske političke zaklade i europskim političkim strankama i povezati se s Europskim parlamentom. Osim toga, razmotrit će i mogućnost povjeravanja dodatnih zadaća Tijelu za europske političke stranke i europske političke zaklade.

Komisija odlučno podržava aktivnosti kojima se jača europska dimenzija izbora. **Razmotrit će i konkretne mjere, među ostalim kako bi:**

- **potaknula stvaranje svijesti o europskoj dimenziji** izbora u okviru svojih nastojanja da uspostavi odnos s građanima,

⁷¹ Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu i Vijeću „Priprema Konferencije o budućnosti Europe” od 22. siječnja 2020., COM(2020) 27 final. Konferencija će, među ostalim, obuhvaćati poboljšanje sustava vodećeg kandidata i pitanje transnacionalnih lista.

- **ojačala partnerstvo** između Europske komisije i Europskog parlamenta prilikom priprema za izbore 2024. i suradnju radi razrade mogućnosti za jačanje europske dimenzije sljedećih izbora,
- **podupirala jače isticanje pripadnosti** nacionalnih političkih stranaka europskima. To će uključivati mjere financiranja. Komisija će promicati raspravu o toj temi i unutar odgovarajućih struktura kao što su Konferencija parlamentarnih odbora za poslove Unije parlamenta Europske unije i europska mreža za suradnju u području izbora,
- **potaknula informiranost građana i dobivanje zamaha oko izbora**, među ostalim i u izbornoj noći, te raspravljala o konkretnim mjerama za siguran prijenos rezultata u okviru europske mreže za suradnju u području izbora,
- potaknula države članice da **dodatno približe svoja izborna razdoblja** te razdoblja vođenja kampanje i drugih relevantnih aktivnosti, kako bi se ojačao zamah za izbore dobiven u svim državama članicama, a razdoblja izborne šutnje i ostala pravila o vođenju kampanje postala djelotvornija.

U bliskoj suradnji s tijelima država članica, u okviru europske mreže za suradnju u području izbora i stručne skupine za izborna pitanja, i u suradnji s drugim međunarodnim organizacijama i dionicima **Komisija će:**

- u sljedećem **izvješću o građanstvu EU-a**, koje će se objaviti 2020., razmotriti dodanu vrijednost **službe za podršku ostvarivanju biračkih prava** građana EU-a koja bi bila na raspolaganju i građanima EU-a (uključujući mobilne građane EU-a) i relevantnim tijelima uoči izbora i tijekom njih,
- pojačati ostvarivanje biračkih prava mobilnih građana EU-a i promicati dodatne **zaštitne mjere za sprečavanje višestrukog glasanja**. To će uključivati preispitivanje postojećeg okvira kojim se uređuju biračka prava mobilnih građana EU-a, među ostalim i u pogledu razmijenjenih podataka, pojačane koordinacije među državama članicama pri izradi nacionalnih popisa birača (uključujući različita nacionalna pravila o vremenskim rasporedima, zahtjevima za identifikaciju i kvalifikacijskim kriterijima) te upozoravanja građana na to da je višestruko glasanje zabranjeno,
- podupirati razmjenu najbolje prakse u području **promatranja izbora**, uključujući načine za izravno uključivanje građana. U okviru europske mreže za suradnju u području izbora nastaviti će se poticati izravni kanali za komunikaciju između tijela država članica i relevantnih organizacija za promatranje izbora.

4. Rješavanje pitanja dezinformacija i zaštita integriteta i otpornosti izbornog postupka

Digitalna dimenzija izborne kampanje nikada nije bila toliko naglašena kao 2019. Gotovo polovina građana EU-a sada se za informacije o nacionalnoj i europskoj politici uglavnom

oslanja na vijesti koje dobiva preko interneta, političari se glasačima obraćaju putem društvenih mreža, a grupe za vođenje kampanje putem njih organiziraju svoje pristae.



Brzina, jednostavnost i doseg komunikacije preko interneta te mogućnost ciljanog plasiranja političkih oglasa i obavijesti putem internetskih društvenih platformi predstavljaju nove izazove. Većina građana EU-a, iako se slaže s time da su internetske društvene mreže moderan način za praćenje najnovijih događanja u politici, smatra i da se informacijama o politici dobivenima preko interneta ne može vjerovati⁷². Izbori u Europi i cijelom svijetu

postali su meta manipuliranja različitih zlonamjernih aktera (državnih i nedržavnih), koji nastoje iskoristiti mogućnosti koje im pruža digitalno okruženje⁷³.

Uplitanje u izbore može poprimiti različite oblike i može biti potaknuto željom da se utječe na odabire birača, smanji izlaznost, naruši povjerenje javnosti u demokraciju ili ostvari financijska korist. Novac nepoznatog podrijetla, kibernetički napadi, dezinformacije, pogrešne informacije, obmanjujuće ponašanje na internetu, manipulativni narativi i narativi kojima se unosi razdor⁷⁴, krivotvorenje, pogrešno prikazivanje činjenica, prijevara, zloupotreba osobnih podataka i nezakonito mikrociljanje koriste se kako bi se zaobišla i narušila izborna i druga pravila relevantna u kontekstu izbora, iskrivili demokratski ishodi i narušilo povjerenje u institucije. Uplitanje u izbore može biti sredstvo kojim vanjski akteri mogu hibridno utjecati na građane kako bi ih potaknuli na udaljevanje od politike, podijelili i destabilizirali našu Uniju te narušavali vjerodostojnost institucija EU-a, potičući pritom nezadovoljstvo i nepovjerenje. Ono može biti i sredstvo organiziranog kriminala⁷⁵.

Određeni akteri ponajprije žele narušiti vjerodostojnost EU-a kao jamca temeljnih vrijednosti Unije, uključujući demokraciju i jednakost svih građana (npr. rodnu ravnopravnost i zaštitu određenih skupina). Govorom mržnje i drugim oblicima uznemiravanja nastoji se suziti prostor za demokratsku raspravu i građanski angažman⁷⁶.

Zajedno s akcijskim planom za suzbijanje dezinformacija⁷⁷, Komisijinim paketom mjera za

⁷² Standardno istraživanje Eurobarometra br. 90 – Korištenje medija u Europskoj uniji, prosinac 2018.

⁷³ Vidjeti, primjerice, A. Dawson i M. Innes, *How Russia's Internet Research Agency Built its Disinformation Campaign* (Kako je ruska Agencija za internetsko istraživanje izgradila svoju kampanju dezinformiranja), *The Political Quarterly*, sv. 90, br. 2, travanj–lipanj 2019. Za popis pokušaja da se tehnologija iskoristi za manipuliranje vidjeti, primjerice, <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/cybertroops2019/>.

⁷⁴ Za istraživanje o takvim narativima vidjeti, primjerice, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf. Za bihevioralni pristup utjecaju informacija na političko odlučivanje vidjeti <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117161/understanding-our-political-nature.pdf>.

⁷⁵ Vidjeti, primjerice, istraživanje o primjeni kiberuplitanja u manipuliranju izborima koje je izradio Europski centar izvrsnosti za suzbijanje hibridnih prijetnji, <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/10/Strategic-Analysis-2018-8-Past.pdf>.

⁷⁶ Usmjereni su i na novinare koji pripadaju određenim skupinama.

⁷⁷ Akcijski plan temelji se na Komunikaciji Komisije o suzbijanju dezinformacija na internetu iz travnja 2018., <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>.

izbore⁷⁸ osiguravaju se instrumenti za rješavanje tih pitanja, koji se temelje na praćenju i izvršenju pravila koja se odnose na aktivnosti na internetu relevantna za izbore te okupljaju sve relevantne subjekte u državama članicama i institucijama EU-a. Institucije EU-a i države članice intenzivno su radile na osmišljavanju tih inicijativa neposredno prije izbora.

Nadležna tijela država članica, organizacije civilnog društva, novinari, provjeravatelji činjenica, platforme i drugi dionici zajedno su radili na jačanju otpornosti izbora.

Komisija je posebno rješavala slučajeve dezinformiranja koji utječu na EU, među ostalim putem usmjerenih komunikacijskih aktivnosti, opovrgavanja lažnih tvrdnji i informiranja javnosti o izazovima i rizicima povezanim s dezinformacijama.

To su bili važni koraci prema učinkovitijem odvrćanju napada i manipulacija na izborima te prema razotkrivanju dezinformacija i drugih nezakonitih uplitanja u demokratsku raspravu.

Kako je navedeno u izvješću iz lipnja 2019. o provedbi akcijskog plana za suzbijanje dezinformacija, Rusija je i dalje aktivna u tom području. Poruke sa stavovima naklonjenima Kremlju, koje su često dolazile iz službenih ruskih državnih izvora, bile su važan izvor dezinformacija, što je dokumentirala radna skupina ESVD-a za stratešku komunikaciju na istoku (radna skupina East StratCom)⁷⁹. Ostali akteri sve više primjenjuju istu taktiku, čime se zamagljuje granica između inozemnih i „domaćih” manipulacija i otežava pripisivanje odgovornosti. Primjerice, otkriveni su pokušaji da se smanji izlaznost na izborima napadima na državne internetske stranice i širenjem manipulativnog sadržaja⁸⁰.

Iako su politički osjetljive teme i određene skupine u EU-u često bile meta tih manipulacija prije izbora, zasad nije otkrivena nijedna opsežna prikrivena operacija uplitanja u izbore 2019.

Uplitanje u izbore u jednoj državi članici utječe na EU u cjelini. Stoga su potrebne daljnje mjere kako bi se otklonili uplitanje i manipulacije usmjereni na izbore i demokratsku raspravu.

4.1. Suradnja dosad neviđenih razmjera

Izazovi povezani s izborima složeni su i obuhvaćaju sve aspekte izbora. Nijedna država ili tijelo javne vlasti ne mogu ih sami riješiti na odgovarajući način. Iz tog je razloga jedna od glavnih preporuka državama članicama iz izbornog paketa da se uspostave **nacionalne mreže nadležnih tijela za suradnju u području izbora**, u koje su uključena tijela nadležna za praćenje i izvršenje pravila koja se odnose na aktivnosti na internetu povezane s izborima.

⁷⁸ Donesen 12. rujna 2018., Govor o stanju Unije 2018.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_18_5681

⁷⁹ Vidjeti, primjerice, najnovije informacije radne skupina za stratešku komunikaciju na istoku (East StratCom) o izborima: <https://euvsdisinfo.eu/eu-elections-update-the-long-game/> i <https://euvsdisinfo.eu/eu-elections-update-reaping-what-was-sown/>.

⁸⁰ Dvije države članice prijavile su ograničene napade uskraćivanjem usluge (DoS) na internetske stranice nacionalnih tijela koji su odmah otkriveni i brzo riješeni. Dodatne pojedinosti navode se u odjeljku 4. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

Mreže su uključivale izborna povjerenstva, tijela za zaštitu podataka, tijela za kibersigurnost, regulatorna tijela za medije i druga tijela prema potrebi.

Sve su države članice uspostavile takve mreže, s različitim strukturama i vodstvima⁸¹. U tu je mrežu dosad uključena polovina nacionalnih tijela za zaštitu podataka⁸² i manje od polovine medijskih regulatornih tijela. Neke su mreže uključivale tijela za izvršavanje zakonodavstva i bile povezane sa sigurnosnim tijelima. Države članice naglasile su da su za djelotvornost tih mreža važni jasno političko vodstvo i dostatna sredstva.

Uspostavljene su veze između tih mreža i drugih relevantnih struktura kao što su nacionalni timovi za podršku u slučaju računalnih incidenata te **EU-ov sustav brzog uzbunjivanja**⁸³. Sustav brzog uzbunjivanja uspostavljen je prije izbora i isto je olakšavao razmjenu informacija između stručnjaka i nacionalnih točaka za kontakt. Suradnja između europske mreže za suradnju u području izbora i sustava brzog uzbunjivanja potaknula je povezivanje zajednica stručnjaka, u skladu s paketom mjera za izbore, te pridonijela razvoju sveobuhvatnog pregleda aktivnosti dezinformiranja u razdoblju izbora.

U skladu s paketom mjera za izbore, aktivnosti nacionalnih mreža uključivale su provođenje postupaka za identificiranje prijetnji i nedostataka u praćenju i izvršavanju relevantnih pravila i/ili za procjenjivanje rizika za izborne postupke (18 država članica) te izradu nacionalnih pregleda i preispitivanje zakona koji se odnose na izbore (10 država članica)⁸⁴. Time se podupiralo oblikovanje politika utemeljeno na prikupljenim informacijama.

Većina **država članica navela je da svoje mreže koristi i za druge izbore** osim izbora za Europski parlament. Neke države članice osigurale su svojim mrežama posebne alate kao što je pristup sigurnoj komunikacijskoj platformi, ali nisu prijavljena dodatna posebna financijska sredstva. Države članice izrazile su interes da

Primjeri prakse koji su razmijenjeni u okviru europske mreže za suradnju u području izbora

Latvija je predstavila aplikaciju s pomoću koje građani EU-a mogu pratiti financiranje političkih stranaka i prijaviti slučajeve potencijalnih zloupotreba Uredu za suzbijanje korupcije. Ta aplikacija, koja se oslanjala na sudjelovanje građana, imala je učinak odvratanja od zlouporabe i doprinijela je izvršavanju propisa.

U okviru kampanje za senzibilizaciju javnosti koju je provela **Nizozemska**, a koja je općenito usmjerena na dezinformacije, naglasak je stavljen na savjete za kritičko čitanje pa se stoga može primjenjivati i izvan konteksta izbora.

Austrija je opisala nacionalni krovni plan za digitalizaciju i inicijativu za sigurniji internet.

Luksemburg je osmislio nacionalni akcijski plan kojim su obuhvaćena sva područja istaknuta u paketu mjera za izbore.

Španjolska je izradila dvojezične internetske stranice i smjernice za izbore te uspostavila telefonsku liniju koja radi 24 sata na dan posvećenu slučajevima dezinformiranja.

Francuska je donijela novi zakon o političkim kampanjama u prosincu 2018. Razmatra i donošenje zakonodavstva radi

potpore obrazovanju u području građanstva EU-a te donošenje

⁸¹ Države članice u njih su uključile tijela za nacionalnu sigurnost i obavještajna tijela, urede predsjednika vlade i ministarstva kao što su ministarstva vanjskih poslova, pravosuđa, unutarnjih poslova, digitalnih poslova i izbornog prava.

⁸² Od 14 nacionalnih tijela za zaštitu podataka koja su odgovorila na upitnik Komisije.

⁸³ Trajna struktura kojom se omogućuje razmjena informacija i analiza između institucija EU-a i država članica: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/59644/Factsheet:%20Rapid%20Alert%20System.

⁸⁴ Vidjeti odjeljak 4.1.1. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj komunikaciji.

na raspolaganje dobiju dodatna sredstva EU-a za potporu tim mrežama, koja će Komisija ponovo staviti na raspolaganje 2020.⁸⁵

Kako bi se podupirala razmjena stručnog znanja i najbolje prakse među državama članicama, među ostalim o prijetnjama, nedostacima i izvršavanju, zatraženo je i da države članice imenuju kontaktne točke iz svojih nacionalnih mreža za suradnju u području izbora koje bi sudjelovale u **europskoj mreži za suradnju u području izbora**. Mreža se triput sastala prije izbora te dvaput nakon njih. Države članice pritom su razmjenjivale informacije o konkretnim aktivnostima koje su provodile na nacionalnoj razini, kao što su kampanje za senzibiliziranje javnosti, procjena rizika i izrada pregleda procesa, praćenje i izvršavanje te promjene u zakonodavstvu (vidjeti okvir o pregledu pravila). Razmjenjivale su informacije i o svojim politikama, računalnim programima i istraživanjima preko sigurne platforme koju je osigurala Komisija, a koja se i tijekom izbora koristila za razmjenu informacija.

Europska mreža za suradnju u području izbora olakšavala je i razmjene informacija s drugim tijelima, uključujući Europski parlament, Tijelo za europske političke stranke i zaklade, Europsku skupinu regulatora za audiovizualne medijske usluge (ERGA), EUROPOL, Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju, Europski odbor za zaštitu podataka i Europskog nadzornika za zaštitu podataka i druge dionike, uključujući organizacije za promatranje izbora i organizacije za provjeravanje činjenica. Njezini članovi sudjelovali su u dijalogu između EU-a i SAD-a na razini stručnjaka o otpornosti izbornih sustava koji se održao 26. studenoga 2019.⁸⁶

Komisija je podupirala države članice **u izradi pregleda njihovih pravila i praksi** povezanih s izborima. To je obuhvaćalo pravila o doprinosima (zabrana financiranja iz inozemstva, ograničenja, pravila o otkrivanju informacija), potrošnji (namjenska sredstva i ograničenja), vođenju kampanje (trajanje, razdoblje izborne šutnje, anketiranje i druga ograničenja) i medijima (jednakost među kandidatima, emitiranje, transparentnost političkog oglašavanja i pravila o društvenim mrežama). Tim pregledom poticalo se međusobno razumijevanje te su države članice navele da su voljne s time i dalje nastaviti.

Pregled pravila

Većina država članica:

- **ima pravila o transparentnosti** donacija i/ili zabranjuje anonimne donacije,
- **zabranjuje inozemno financiranje** političkih stranaka i kampanja iako neke samo ograničavaju iznos tog financiranja ili su uvele zahtjeve u pogledu otkrivanja informacija o tome,
- **ima pravila o razdobljima izborne šutnje** (kada vođenje kampanje mora prestati).

Približno polovina država članica zahtijeva transparentnost u pogledu plaćenih političkih oglasa i obavijesti.

Nekoliko država članica ima posebna pravila o društvenim mrežama.

Više od trećine država članica ima pravila kojima se nadzire rad radija i televizije tijekom izbora,

a nekoliko država članica ima takva pravila koja se primjenjuju i na internetu.

Trećina država članica ima jasno određena razdoblja za vođenje kampanje. U drugim državama članicama za to ne postoje posebni zahtjevi.

⁸⁵ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/rec-rcit-citi-ag-2020>.

⁸⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/11/joint-eu-us-statement-following-the-eu-us-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>.

4.2. Povećana transparentnost i bolje razotkrivanje manipulacija

Europska mreža za suradnju u području izbora podupirala je i razmjene informacija o provedbi drugih preporuka iz paketa mjera za izbore⁸⁷, čiji je ključni dio bilo **promicanje transparentnosti, a time i odgovornosti**. Mnoge aktivnosti uplitanja, kao što su novac nepoznatog podrijetla i ciljano dezinformiranje, jačaju u uvjetima netransparentnosti. Komisija je pozvala **države članice i političke stranke** da poduzmu mjere kako bi se omogućilo građanima da prepoznaju plaćene obavijesti na internetu, iznos potrošenog novca, njegov izvor i način na koji su te obavijesti bile usmjeravane na njih, uz sankcije koje se, prema potrebi, trebaju primijeniti.

Neke države članice izvijestile su da imaju pravila o transparentnosti za plaćene političke obavijesti, iako i dalje imaju poteškoća s pristupom podacima te kapacitetom za provođenje praćenja, a time i provedbe pravila o ponašanju na internetu⁸⁸. Neke države članice izvijestile su da sada razmatraju donošenje zakonodavstva u tom području kako bi uvele ili osuvremenile pravila o transparentnosti na internetu. Države članice promicale su transparentnost, a u nekim slučajevima provodile i posebne aktivnosti informiranja javnosti. Određenim skupinama, kao što su političke stranke, pružali su se smjernice ili osposobljavanje. Države članice u okviru europske mreže razmjenjivale su i informacije o tome kako na internet primijeniti svoje izborne zaštitne mjere koje izvorno nisu bile predviđene za internet.

U ožujku 2019. tadašnja povjerenica Jourová poslala je dopis nacionalnim političkim strankama⁸⁹, u kojem ih je pozvala da provedu u praksi Preporuku Komisije⁹⁰. Provedena je i posebna razmjena informacija s europskim političkim strankama.

Komisija je surađivala i s **internetskim platformama i IT industrijom** u cilju zaštite izbora 2019. od kampanja dezinformiranja i manipulacije putem interneta. U samoregulatornom Kodeksu dobre prakse u suzbijanju dezinformacija za internetske platforme i sektor oglašavanja⁹¹ utvrđen je niz obveza, uključujući obveze osiguravanja transparentnosti i javnog otkrivanja u području političkog oglašavanja, sprečavanja manipulativnog korištenja internetskih usluga od strane zlonamjernih aktera, jačanja položaja građana i istraživača i poduzimanja drugih mjera radi poboljšanja odgovornosti i pouzdanosti internetskog ekosustava. Komisija je, uz potporu ERGA-e⁹², provela opsežno posredno praćenje kojim se

⁸⁷ Vidjeti odjeljak 4.1.2. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

⁸⁸ U nekim slučajevima to nije predviđeno mjerodavnim zakonodavstvom ili je komplicirano, primjerice zbog nemogućnosti pristupa internetskim podacima, ili ovisi o pasivnom praćenju na temelju dokumenata koje su otkrili politički dionici.

⁸⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/letter_political_parties_final_en.pdf.

⁹⁰ Preporuka Komisije od 12. rujna 2018. o mrežama suradnje u području izbora, transparentnosti na internetu, zaštiti od kibersigurnosnih incidenata i borbi protiv kampanja dezinformiranja u kontekstu izbora za Europski parlament, C(2018) 5949 final.

⁹¹ Među potpisnicima tog Kodeksa nalaze se velike internetske platforme Facebook, Google, Twitter i Microsoft, kao i Mozilla te strukovna udruženja koja predstavljaju sektor oglašavanja na internetu.

⁹² Radna podskupina ERGA-e kojoj je povjerena ta zadaća izvijestila je u lipnju 2019. o prvoj fazi svojih aktivnosti praćenja usmjerenih na provedbu obveza iz Kodeksa koje se odnose na transparentnost u političkom oglašavanju, <http://erga->

nastojalo osigurati provođenje obveza iz Kodeksa prije izbora⁹³. Komisija trenutačno, uz pomoć ERGA-e, ocjenjuje cjelokupnu djelotvornost tog Kodeksa tijekom prve godine njegove primjene.⁹⁴

Kodeks je pružio mogućnost veće transparentnosti politika platformi u pogledu dezinformiranja. Uoči izbora 2019. Facebook, Google i Twitter dodatno su poradili na većoj transparentnosti političkih oglasa⁹⁵, poduzeli mjere kako bi povećali integritet svojih usluga otkrivanjem i gašenjem manipulativnih aktivnosti (kao što su koordinirane operacije kojima se nastoji povećati vidljivost sadržaja i zloupotreba botova i lažnih računa) te poboljšali kontrolu objave oglasa kako bi ograničili zlonamjerno privlačenje klikova (*click-baiting*) i smanjili prihode širiteljima dezinformacija. Nadalje, platforme su poduzele niz mjera radi promicanja sadržaja iz „autentičnih”⁹⁶ izvora i ograničavanja distribucije dezinformacija. Iako su to bili važni koraci prema većoj transparentnosti u kontekstu izbora, oni nisu dovoljni. Neke platforme prije izbora nisu imale uspostavljene zbirke oglasa u svim državama članicama, one nisu bile potpune, a relevantnim tijelima, uključujući tijela država članica u slučaju izvršavanja nadzornih funkcija i istraživače u slučaju analiziranja arhive, nije bilo lako pristupiti tim zbirkama. Za buduće izbore potreban je daljnji napredak u tom pogledu.

Nacionalne i europske političke stranke izvijestile su da su poduzele korake radi usklađivanja s primjenjivim zakonodavstvom i zahtjevima koje su internetske platforme propisale u svojim uvjetima pružanja usluga. Međutim, neki zahtjevi tih platformi opisani su kao problematični⁹⁷. Stranke su navele da su imale posebnih poteškoća s izmjenama uvjeta pružanja usluga koje su platforme uvele neposredno prije izbora. Same stranke općenito nisu poduzimale dodatne mjere u svrhu povećanja transparentnosti, kao što su navođenje svojih oglasa ili otkrivanje informacija o svojoj potrošnji na internetske političke oglase na svojim stranicama⁹⁸. U odgovorima na upitnik Komisije stranke su navele da bi voljele da se pojasne pravila o transparentnosti i ispravnom pristupu platformi vođenju kampanje u cijelom EU-u te osiguraju baze podataka s otvorenim pristupom u kojima bi stranke otkrивale informacije relevantne za transparentnost.

U okviru europske mreže za suradnju u području izbora države članice razmijenile su iskustva o svojim interakcijama s platformama društvenih mreža. Platforme su s nekim od

online.eu/wp-content/uploads/2019/06/ERGA-2019-06_Report-intermediate-monitoring-Code-of-Practice-on-disinformation.pdf.

⁹³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

⁹⁴ Potpisnici Kodeksa dostavili su godišnja izvješća o samoprocjeni provedbe Kodeksa. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/annual-self-assessment-reports-signatories-code-practice-disinformation-2019>. Osim ERGA-e, potporu Komisiji u njezinoj procjeni provedbe Kodeksa pruža i jedna neovisna konzultantska kuća.

⁹⁵ Ponajprije označivanjem oglasa i njihovom javnom dostupnošću u pretraživim zbirkama oglasa.

⁹⁶ Pitanje autentičnosti sadržaja predmet je rasprave s obzirom na objavljivanje na internetu te se razmatraju različiti pristupi kako bi se korisnicima pomoglo razumjeti odakle sadržaj dolazi te kako bi se dala prednost informacijama o određenim temama iz mjerodavnih izvora, primjerice kako bi korisnici mogli saznati informacije o formalnostima povezanim s izborima od nacionalnog tijela nadležnog za izbore.

⁹⁷ Facebook je od savjetnika zahtijevao da se registriraju u državi u kojoj su htjeli plaćati političke oglase. To je značilo da su političke stranke EU-a morale biti registrirane u svim državama članicama EU-a kako bi mogle voditi informativne kampanje u cijelom EU-u.

⁹⁸ Vidjeti preporuku iz paketa mjera za izbore, točka 9.

njih izravno surađivale, pružajući im konkretnu podršku, uključujući podršku u slučaju eskalacije problema⁹⁹. U raspravama u okviru europske mreže¹⁰⁰ istaknute su potrebe za ravnomjernijim postupanjem među državama članicama i više interakcije na operativnoj razini kako bi se poduprle njihove nadzorne funkcije¹⁰¹, uključujući bolji pristup podacima, točkama za kontakt i razmjeni informacija na jezicima predmetnih država članica. Države članice navele su da su aktivnosti platformi bile nedosljedne i nedovoljno djelotvorne te da bi izravna podrška akterima kao što su političke stranke, kandidati i novinari mogla dovesti i do zabrinutosti na temelju njihova pravnog poretka¹⁰². Slične su zabrinutosti izražene i u okviru sustava brzog uzbunjivanja.

Komisija je s internetskim platformama surađivala i u kontekstu Kodeksa ponašanja za suzbijanje nezakonitoga govora mržnje na internetu¹⁰³.

4.3. Pojačana sukladnost s propisima o zaštiti podataka

Komisija je objavila i posebne **smjernice za primjenu prava EU-a o zaštiti podataka u kontekstu izbora**. To su bili prvi izbori na kojima se primjenjivao ažurirani okvir EU-a za zaštitu podataka¹⁰⁴. Skandal povezan s Facebookom i konzultantskom kućom Cambridge Analytica¹⁰⁵ pokazao je koliko su važna pravila EU-a o zaštiti podataka u kontekstu izbora, pokazavši kakva opasnost prijeti od korištenja osobnih podataka u suprotnosti s pravilima o zaštiti podataka da bi se pokušalo nezakonito utjecati na izbore¹⁰⁶.

Nacionalna tijela, uključujući i neka izborna povjerenstva, poduzela su konkretne mjere radi promicanja usklađenosti s pravilima o zaštiti podataka, uključujući izravno obavješćivanje političkih stranaka o njihovim odgovornostima. Neke su države članice izvijestile da su uvele novčane kazne uoči izbora, prijavljeni su neki incidenti¹⁰⁷ te su u tijeku neke istrage.

Iz doprinosa političkih stranaka vidi se da zahtjevi u pogledu zaštite podataka u kontekstu

⁹⁹ Primjerice, Facebook je surađivao s njemačkim Saveznim uredom za sigurnost informacija na pokretanju inicijative za postizanje boljeg i sveobuhvatnijeg razumijevanja uplitanja u izbore i radi izrade smjernica o načinu suzbijanja takvog uplitanja. Twitter je uključio nacionalne dužnosnike i istraživače u portal za partnersku podršku kako bi se olakšalo istraživanje dezinformacija. Google je pružao podršku novinarima i neovisnim mrežama za provjeravanje činjenica. Dodatne pojedinosti o tim aktivnostima navode se u odjeljku 4.2.3. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

¹⁰⁰ Vidjeti izvješća europske mreže za suradnju u području izbora i dodatne pojedinosti u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovoj Komunikaciji.

¹⁰¹ To se, na primjer, odnosi na usklađenost s nacionalnim pravilima, primjerice u pogledu praćenja rashoda za kampanju i poštovanja izborne šutnje na internetu.

¹⁰² Primjerice, nacionalna pravila kojima se kontroliraju donacije za političke kampanje.

¹⁰³ Kodeks ponašanja za suzbijanje nezakonitoga govora mržnje na internetu: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en.

¹⁰⁴ Uredba 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka).

¹⁰⁵ Taj je slučaj uključivao zloupotrebu osobnih podataka prikupljenih izravno od predmetne osobe i podataka proizašlih iz ponašanja te osobe i njezine društvene mreže kako bi im se ciljano prikazivao određeni politički sadržaj.

¹⁰⁶ Općom uredbom o zaštiti podataka predviđene su veće ovlasti za nacionalna tijela u pogledu praćenja i izvršavanja tih pravila.

¹⁰⁷ Primjerice, Francuska je uvela poseban obrazac preko kojeg je podneseno 697 pritužbi u kontekstu izbora, uključujući 11 pritužbi protiv političkih stranaka. U Španjolskoj su podnesene 102 pritužbe. Za više pojedinosti vidjeti odjeljak 4.3.2. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

izbora nisu dovoljno jasni i da je potrebno bolje informiranje o toj temi.

Paket mjera za izbore sadržavao je zakonodavni prijedlog o uvođenju sankcija protiv europskih stranaka i zaklada koje bi htjele iskoristiti kršenje pravila o zaštiti podataka kako bi namjerno utjecale ili pokušale utjecati na ishod izbora za Europski parlament. Taj je prijedlog brzo donesen te je bio na snazi tijekom izbora¹⁰⁸. Odgovorno Tijelo za europske političke stranke i europske političke zaklade surađivalo je s državama članicama kako bi se osigurala njegova djelotvorna provedba. Zasad još nisu otkriveni slučajevi na temelju tog novog mehanizma.

4.4. Poboljšana kiberotpornost

Komisija je surađivala s tijelima država članica na provedbi svojih **preporuka o upravljanju rizikom od kibernapada** na izborima¹⁰⁹. Pozvala je države članice da poduzmu odgovarajuće korake radi razumijevanja rizika od kibernapada i upravljanja njima te da primjenjuju Priručnik o kibersigurnosti tehnologije za provedbu izbora, koju je izradila skupina za suradnju osnovana na temelju Direktive o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava¹¹⁰. Od država članica zatraženo je i da poduzmu korake radi skretanja pozornosti na te rizike, a mnoge su to i učinile, među ostalim organiziranjem posebnog osposobljavanja i vježbi koje su uključivale relevantne dionike kao što su političke stranke i novinari. U Preporuci se i od političkih stranaka tražilo da poduzmu mjere kako bi se ublažili kiberrizici.

Radi potpore provedbi Preporuke i jačanja suradnje među različitim nacionalnim tijelima, Komisija je u listopadu 2018. organizirala radionicu na visokoj razini o kiberprijetnjama kod izbora¹¹¹, na kojoj su se tijela nadležna za kibersigurnost sastala s tijelima nadležnima za izbore kako bi raspravljala o predstojećim izazovima¹¹².

U suradnji s Agencijom Europske unije za kibersigurnost (ENISA) i Europskim parlamentom Komisija je u travnju 2019. provela simulacijsku vježbu u okviru europske mreže za suradnju u području izbora kako bi testirala djelotvornost postupaka odgovora i kriznih planova Unije i država članica¹¹³. U izvješću ENISA-e o toj vježbi, koje je razmijenjeno s državama članicama, navode se politike i sposobnosti koje se smatraju ključnima za kibersigurnost i otpornost na izborima.

Države članice navele su da u slučaju prijenosa rezultata Parlamentu u izbornoj noći ima prostora za poboljšanje. U nekim su slučajevima tijela osigurala konkretnu pomoć i

¹⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32019R0493>.

¹⁰⁹ Preporuka iz paketa mjera za izbore, točke 12.–18.

¹¹⁰ https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-30/election_security_compendium_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F_53645.pdf.

¹¹¹ https://wayback.archive-it.org/12090/20191129081252/https://ec.europa.eu/epsc/events/election-interference-digital-age-building-resilience-cyber-enabled-threats_en

¹¹² Ishod te radionice utjecao je i na Kolokvij o temeljnim pravima, koji se održao krajem studenoga 2018. s naglaskom na temi „Demokracija u Europskoj uniji”.

¹¹³ ENISA je prethodno izdala mišljenje o kibersigurnosti izbora, na kojem se ta vježba temeljila, i podupirala nacionalne vježbe u području kibersigurnosti uoči izbora, <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-makes-recommendations-on-eu-wide-election-cybersecurity>.

osposobljavanje za političke stranke i kandidate te za novinare i medije radi podupiranja kibersigurnosti i otpornosti na izborima¹¹⁴.

Analiza i daljnje mjere

Opasnost od manipulacije na izborima i nezakonitog uplitanja u izbore manipuliranjem stavovima i odabirom birača bila je stvarna i višedimenzionalna, a takav je bio i rad na njezinu otklanjanju. Prijavljeni su izolirani kibernapadi te su podnesene pritužbe o kršenju zaštite podataka i druge pritužbe povezane s izborima, no nije utvrđeno prikriveno, koordinirano djelovanje velikih razmjera radi uplitanja u izbore. Iz povratnih informacija dobivenih od država članica vidi se da su paket mjera za izbore i druge mjere EU-a imali ključnu ulogu u sprečavanju prijetnji i izvršavanju nadzornih funkcija na razini država članica.

Države članice u velikoj su mjeri provele paket mjera za izbore. Razina suradnje i koordinacije bila je visoka, i to interno među nadležnim tijelima¹¹⁵, među ostalim i u okviru nacionalnih mreža za suradnju u području izbora i s privatnim i drugim predmetnim tijelima, kao i među državama članicama i s europskim institucijama.

Vrijednost sveobuhvatnog pristupa „cijelo društvo“ dokazana je i pokazala se djelotvornom¹¹⁶.

Najvažnije pouke navedene su u nastavku.

Nužan je daljnji napredak kako bi se riješilo pitanje dezinformiranja, manipulacija i nezakonitog stranog uplitanja u izbore¹¹⁷. Zaštitne mjere relevantne za izbore moraju biti djelotvorne i prikladne za internetsko okruženje. Transparentnost političkih oglasa i obavijesti nije dovoljno pouzdana.

Od ključne je važnosti razvoj dostatnih kapaciteta institucija EU-a, država članica i civilnog društva za otkrivanje, analiziranje i razotkrivanje manipulacija i uplitanja.

Relevantna tijela moraju pojačati svoje sposobnosti i aktivnosti radi izvršavanja funkcije nadzora i suradnje s platformama. Internetske platforme trebale bi uspostaviti potrebne strukture i postupke kako bi mogle pratiti usklađenost s relevantnim nacionalnim zakonima i zakonima EU-a, pri čemu moraju jednako postupati prema svim državama članicama.

Države članice izrazile su podršku pojačanoj koordinaciji na razini EU-a u tom području, među ostalim i kako bi se osiguralo jednako postupanje među državama članicama te daljnje operativno postupanje u slučaju pojave problema.

¹¹⁴ Za više pojedinosti vidjeti odjeljak 4.4. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji.

¹¹⁵ To je uključivalo i suradnju u području dezinformacija između stručnjaka za izbore i stručnjaka za stratešku komunikaciju.

¹¹⁶ U skladu s usporedbom posebnog izvješća Eurobarometra br. 477 „Demokracija i izbori“ iz studenoga 2018. i ankete Europskog parlamenta „Poslijeizborna anketa iz 2019.“.

¹¹⁷ Rezultati su navedeni u odjeljku 4.2.4. radnog dokumenta službi Komisije priloženog ovoj Komunikaciji, kao i u preporukama iz izvješća o ulozi platformi društvenih mreža u suzbijanju neautentičnog ponašanja koje je izradio Centar izvrsnosti NATO-a za stratešku komunikaciju, <https://www.stratcomcoe.org/how-social-media-companies-are-failing-combat-inauthentic-behaviour-online>.

Potrebna je i **pojačana suradnja** među relevantnim tijelima na nacionalnoj i europskoj razini, uključujući tijela za zaštitu podataka i regulatorna tijela za medije.

Internetske platforme trebale bi dodatno povećati **transparentnost** i odgovornost svojih aktivnosti povezanih s političkim sadržajem te bi izvršavanje njihovih obveza trebale moći provjeriti treće strane. **Pristup podacima digitalnih platformi, među ostalim i za istraživačku zajednicu**, i dalje je nedostatan. To **novinarima** može otežati razumijevanje prijetnji za demokratsku raspravu i izvještavanje o njima, a otežava i aktivnosti **civilnog društva** za informiranje građana i izgradnju društvene otpornosti. Platforme bi istraživačima i drugim relevantnim tijelima trebale omogućiti bolji pristup podacima, pri čemu je važno potpuno poštovanje zahtjeva o zaštiti podataka, uključujući i zahtjeve na osnovi posebnih struktura koje su uspostavljene u tu svrhu. To uključuje proširenje mreže istraživačkih partnera s kojima platforme trenutačno surađuju. Potrebno je bolje analizirati razmjere i učinke uplitanja u demokratski proces, kao i načine na koje informacije putuju internetom, algoritme pretraživača i platformi društvenih mreža koji rangiraju informacije te aktivnosti koje poduzimaju platforme radi promicanja autentičnog sadržaja.

Slobodno, pluralističko i odgovorno medijsko okruženje i dostupnost **kvalitetnih javnih informacija** preduvjeti su za zdravu i utemeljenu političku raspravu i za omogućivanje građanima koji su suočeni s dezinformacijama i drugim oblicima manipulacija da donose utemeljene odluke i da osobe na vlasti pozovu na odgovornost. To je ključna komponenta demokratskog sustava provjera i ravnoteža i preduvjet za zdrav demokratski diskurs.¹¹⁸

U budućnosti će se trebati više posvetiti **jačanju položaja građana**, informiranosti i medijskoj pismenosti te razvoju **vještina** među građanima svih uzrasta.

Komisija će nastaviti podupirati države članice u njihovim nastojanjima. Konkretno, **Komisija će:**

- financirati **bespovratna sredstva za djelovanje radi potpore nacionalnim mrežama za suradnju u području izbora** i druge mjere za jačanje demokratske otpornosti¹¹⁹,
- podupirati **pojačanu suradnju** među državama članicama koristeći na najbolji način nedavno uspostavljenu europsku mrežu za suradnju u području izbora i osiguravajući blisku interakciju i suradnju s drugim mrežama, uključujući sustav brzog uzbunjivanja, oslanjajući se, među ostalim, na:
 - praktične, **operativne aktivnosti**, uključujući radionice i procjene rizika radi boljeg prepoznavanja prijetnji,

¹¹⁸ To se odražava u suradnji Komisije s civilnim društvom i širim krugom dionika, primjerice u zaključcima nekoliko uzastopnih Komisijinih kolokvija o temeljnim pravima (kolokvij iz 2016. na temu „Pluralizam medija i demokracija”, kolokvij iz 2017. na temu „Prava žena u burnim vremenima” i kolokvij iz 2018. na temu „Demokracija u Europi”). Vidjeti i, primjerice, zaključke o učinku internetskih prijetnji medijima na slobodne izbore, UNESCO, *Elections and Media in Digital Times* (Izbori i mediji u digitalno doba), <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371486.locale=en>.

¹¹⁹ <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/rec-rcit-citi-ag-2020>

- poticanje suradnje među državama članicama u **praćenju relevantnih aktivnosti povezanih s internetskim platformama**, putem razmjene informacija o suradnji s platformama i podupiranja jednakog postupanja među svim državama članicama,
- olakšavanje daljnje i trajne suradnje između europske mreže za suradnju u području izbora, ERGA-e i sustava brzog uzbunjivanja, među ostalim u području uvida i analiza relevantnih za kontekst izbora i interakcije s internetskim platformama,
- jačanje **suradnje s drugim strukturama**, kao što su Europski odbor za zaštitu podataka, ENISA i skupina za suradnju osnovana na temelju Direktive o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava (skupina za suradnju iz Direktive NIS)¹²⁰,
- podupiranje država članica u održavanju i proširenju **pregleda regulatornog konteksta** relevantnog za izbore,
- nastaviti **surađivati s internetskim platformama**, među ostalim u kontekstu Kodeksa dobre prakse u suzbijanju dezinformacija i Kodeksa ponašanja za suzbijanje nezakonitog govora mržnje na internetu, te pridonositi, zajedno s drugim relevantnim stranama (kao što su europska mreža za suradnju u području izbora, sustav brzog uzbunjivanja i druge relevantne mreže EU-a), razvoju daljnjih mjera za stvaranje zajedničkog pristupa i zajedničkih standarda za otklanjanje problema poput dezinformacija i poruka mržnje na internetu,
- **dodatno podupirati slobodu medija, pluralizam medija i kvalitetno novinarstvo**, među ostalim kroz bolju zaštitu novinara i u okviru preobrazbe medijskog sektora i digitalne budućnosti,
- dodatno razmotriti pitanja povezana s **djelotvornom primjenom zahtjeva u pogledu zaštite podataka** na izborima, uključujući transparentnost, tehnike mikrociljanja i korištenje algoritama,
- pokrenuti posebne aktivnosti radi daljnjeg **jačanja položaja građana** u svoj njihovoj raznolikosti kako bi se otklonili problemi dezinformacija i manipulacija, kritički procijenilo informacijsko okruženje i donosilo utemeljene odluke (inicijative za podupiranje medijske pismenosti, kritičkog razmišljanja i obrazovanja o vrijednostima i građanstvu EU-a),
- jačati znanje o predmetnim problemima i rizicima, uključujući:
 - uz potpuno poštovanje primjenjivih pravila te odgovarajućih nadležnosti i odgovornosti, iskorištavanje novoosnovanog Europskog opservatorija za digitalne medije na najbolji mogući način radi olakšavanja povezanosti s provjeravateljima činjenica i akademskim istraživačima u Europi,
 - studiju o učinku novih tehnologija i tehnologija u nastajanju na slobodne i poštene izbore da bi se ispitalo kako se upotrebom podataka o glasačima i novih tehnologija, uključujući tehnike mikrociljanja, algoritme i umjetnu inteligenciju, može utjecati na

¹²⁰ U cilju operacionalizacije razmjene stručnog znanja o kibersigurnosti i povećanja s tim povezane tehničke sposobnosti.

ishode izbora i na povjerenje javnosti u njih. Rezultati bi trebali biti dostupni krajem 2020.,

- podržati potencijalno **ažuriranje Priručnika** o kibersigurnosti tehnologije za provedbu izbora u okviru skupine za suradnju iz Direktive NIS, blisko surađujući s europskom mrežom za suradnju u području izbora kako bi taj dokument ostao ažuriran i prilagođen potrebama država članica.

Kad govorimo o očuvanju snažne i dinamične demokracije u Europi, govorimo o legitimitetu i povjerenju. Pred europskom su demokracijom brojni unutarnji i vanjski izazovi. Kako je to najavila predsjednica Komisije u svojim političkim smjernicama, Komisija će predložiti **akcijski plan za europsku demokraciju**¹²¹ kako bi se pomoglo u jačanju otpornosti naših demokracija i otklonilo prijetnje od vanjskih uplitanja u izbore za Europski parlament. Cilj je suzbiti dezinformacije, prilagoditi se novim prijetnjama i manipulacijama te podržati slobodne i neovisne medije. Plan će uključivati zakonske prijedloge o transparentnosti političkog oglašavanja i u njemu će se dodatno pojasniti pravila o financiranju europskih političkih stranaka.

5. Zaključci

Demokracija je jedna od temeljnih vrijednost naše Unije. Te vrijednosti postaju još važnije u ovo doba puno izazova, poteškoća i neizvjesnosti. Rekordno visoka izlaznost na izborima za Europski parlament 2019. bila je jasan pokazatelj obnovljenog interesa za sudjelovanjem građana u europskoj politici. Pokrenula se istinski europska politička rasprava. Nadovezujući se na tu veliku izlaznost konferencija o budućnosti Europe potaknut će građane da preuzmu veću i aktivnu ulogu u određivanju naših prioriteta i razine ambicioznosti.

Europa je uspješno odgovorila na izazov osiguravanja slobodnih i poštenih izbora bez uplitanja i povećanja pouzdanja i povjerenja građana u demokraciju. Uz potporu Komisije i drugih europskih institucija države članice udružile su svoje stručno znanje i sposobnosti kao nikada prije. Pandemija bolesti COVID-19 potvrdila je važnost takve suradnje u odgovoru na dezinformacije i manipuliranje demokratskom raspravom.

I dalje moramo raditi na uključivosti europske demokracije. Naime, nisu sve skupine građana jednako sudjelovale u izborima. Iako je danas u Europskom parlamentu bolja rodna ravnoteža¹²², i dalje ima mjesta za napredak u pogledu demokratskog sudjelovanja žena, građana s invaliditetom, mlađih građana i drugih skupina. Mobilni građani EU-a naišli su na poteškoće pri glasanju u određenim državama članicama, neki kad su pokušali glasati za kandidate u svojoj matičnoj državi, drugi kad su glasali u svojoj državi boravišta.

Prikupljeno je mnogo primjera dobre prakse kojima je cilj potaknuti sudjelovanje nedovoljno

¹²¹ Vidjeti Program rada Komisije za 2020.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-publication_en.pdf.

¹²² U Europski parlament izabran je 751 zastupnik iz 190 političkih stranaka iz 28 država članica. Među njima je udio zastupnika koji su prvi put izabrani 61 %, muškaraca je 60 %, a žena 40 % (što je povećanje za tri postotna boda u usporedbi s 2014.).

zastupljenih skupina, no te bi prakse trebale biti dalekosežnije. Osim toga, trebalo bi prikupiti sveobuhvatnije i pouzdane statističke podatke. Potreban je daljnji rad kako bi se uklonile preostale prepreke i osiguralo uključivo sudjelovanje.

Iako je ostvaren određen napredak u jačanju europske dimenzije izbora, veza između nacionalnih i europskih stranaka i dalje je biračima općenito nejasna. U većini država članica na glasačkim listićima nalaze se samo nazivi i logotipovi nacionalnih stranaka te se ne navodi njihova pripadnost europskoj političkoj stranci¹²³. Programi europskih stranaka uglavnom još uvijek nisu ušli u glavne političke rasprave u državama članicama.

Na ovim izborima institucije EU-a, države članice, civilno društvo i druga tijela pojačali su svoje aktivnosti informiranja javnosti. U duhu zajedničke odgovornosti Komisija i Europski parlament udružili su snage u svojim komunikacijskim aktivnostima.

Za izbore 2024. Komisija će nastaviti poticati visoku izlaznost, uključivost i europsku dimenziju izbora te izvršavati svoju ulogu čuvarice ugovorâ. Ojačat će svoje partnerstvo s Europskim parlamentom i drugim europskim institucijama kako bi se pojačala europska dimenzija na sljedećim izborima.

Alati koje je Komisija ponudila kako bi poduprla razmjenu podataka radi sprečavanja dvostrukog glasanja i s njima povezana suradnja među državama članicama dobro su funkcionirali. Unatoč tomu, potrebno je učiniti još mnogo toga da bi se otklonili glavni uzroci poteškoća s kojima se suočavaju države članice, među ostalim kad je riječ o rokovima i sadržaju podataka koji se razmjenjuju radi sprečavanja dvostrukog glasanja.

U ovom, sve više digitalnom dobu, naši otvoreni demokratski sustavi i izborni postupci i dalje nailaze na nove izazove kojima se moraju prilagođavati. Komisija je intervenirala kako bi otklonila rizik od vanjskog uplitanja onih aktera koji žele podijeliti i destabilizirati EU. Uspostavljeno je dosad neviđeno koordinirano djelovanje među europskim institucijama i državama članicama, kojim se nastojao ojačati položaj građana i uključiti ih, ojačati povjerenje i otpornost, informirati i spriječiti prijetnje izbornom procesu, a to se djelovanje, među ostalim, odvija i u okviru europske mreže za suradnju u području izbora. Stanje se vrlo pažljivo pratilo i primijećena je znatna aktivnost na internetu, no zasad nije utvrđen nijedan opsežan koordinirani napad. Čini se da su građani EU-a zadovoljniji slobodnim i poštenim izborima u EU-a sada nego što su to bili prije izbora¹²⁴.

Izazovi s kojima se suočava europska demokracija i dalje postoje, a za izbore 2024. potrebno je učiniti još više. Komisija će do kraja 2020. iznijeti Akcijski plan za europsku demokraciju kako bi se pomoglo u jačanju otpornosti naših demokracija i otklonile prijetnje od vanjskih

¹²³ Člankom 31. Uredbe (EU, Euratom) 1141/2014 od 22. listopada 2014. o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, europske političke stranke u kontekstu izbora za Europski parlament ovlaštene su poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi obavijestile građane EU-a o pripadnosti nacionalnih političkih stranaka i kandidata odgovarajućim europskim političkim strankama.

¹²⁴ Vidjeti bilješku 11. Povjerenje u slobodne i poštene izbore povećalo se u 21 državi članici u razdoblju od rujna 2018. do lipnja 2019.

uplitanja.

Za rješavanje izazova koji su pred nama potreban je sveobuhvatan pristup, u okviru kojeg se poštuje sustav provjera i ravnoteža demokratskih sustava te se osigurava poštovanje svih temeljnih prava, uključujući pravo na izbore na temelju slobodnog i tajnog glasanja, slobodu izražavanja i slobodu udruživanja te postupovna jamstva.

Dijalog s relevantnim međunarodnim partnerima nastaviti će se promicati i obuhvaćati će razmjenu primjera najbolje prakse koja doprinosi otpornim izbornim sustavima.