



Bruxelles, 25.11.2021.
COM(2021) 730 final

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

Zaštita integriteta izbora i promicanje demokratskog sudjelovanja

1. Uvod

U zdravoj i uspješnoj demokraciji građani mogu slobodno izražavati svoje stavove i informirati se iz transparentnih i pluralističkih izvora. Sudjeluju u javnoj raspravi i izborima i zato zaista mogu utjecati na svoju budućnost. Ta teško stečena prava temelj su svake demokracije i okosnica su Europske unije. Demokraciju treba negovati i štiti. Demokratski sustav i prava pojedinačnih birača izloženi su prijetnjama. Među njima su netransparentno (domaće i strano) uplitanje, dezinformacije i praktične prepreke koje, primjerice, sprečavaju građane EU-a koji borave u drugoj državi članici EU-a izvan svoje zemlje podrijetla da glasaju.

U prošlosti su politički kandidati svoju kampanju uglavnom provodili od vrata do vrata, organiziranjem sastanaka, kao i distribucijom letaka ili davanjem televizijskih i radijskih intervjua. Jasnim pravilima osiguravala se odgovornost i transparentnost političkog oglašavanja na nacionalnoj razini. Na primjer, znala su se pravila o vremenu za radijsko emitiranje ili odgovornosti za tiskani materijal i bilo je lako utvrditi tko su glavni sudionici, posebice političke stranke. Osim toga, politička rasprava i akteri uglavnom su bili iz nacionalne sfere.

Digitalna tranzicija promijenila je to okruženje. Ne samo da je ponudila dosad neviđena sredstva za dopiranje do ljudi, uključujući one koji borave u inozemstvu, nego i za prilagodbu poruka njihovim osobnim interesima i zagovaranje ideja izvan tradicionalnih granica. Zbog digitalnih alata granica između stvarnih informacija i političke kampanje postala je nejasna te su otvorena vrata novim intruzivnim i netransparentnim tehnikama ciljanja i isticanja koje utječu na birače na prikriiven način. Ti trendovi smanjuju izloženost pojedinaca pluralizmu mišljenja, fragmentiraju demokratsku raspravu i povećavaju rizik od manipulacije. Novi akteri, od internetskih platformi, društvenih mreža do poduzeća za obradu podataka, sad imaju važnu ulogu u političkim kampanjama. Zbog tih su trendova nastali razni problemi: od zlouporabe podataka građana do internetskih platformi koje ne mogu ili ne žele provoditi politike za borbu protiv dezinformiranja. Oni koji nude usluge u tom zahtjevnom okruženju suočavaju se s preprekama, uključujući pravnu nesigurnost. Uzimajući u obzir trenutačna predviđanja o rastućem tržištu za političko oglašavanje na internetu, utvrđeni problemi s vremenom će se samo pogoršati ako se situacija ne riješi.

Europska unija i njezine države članice odgovorne su za zaštitu i obranu izbornih i političkih prava svojih građana te za podupiranje načela demokratske rasprave pa moraju osigurati jasno i predvidljivo pravno okruženje za te aktivnosti. Trebale bi se pozabaviti rascjepkanim demokratskom raspravom koja je uređena na zastarjeli način. To je posebno važno s obzirom na to da su mnoge aktivnosti i mnogi izazovi s kojima se suočavaju sve više prekogranične prirode.

Europska unija ne bavi se samo zaštitom demokracije unutar svojih granica, nego i izvan njih u okviru svojeg vanjskog djelovanja. Budući da se pritisak na demokraciju povećava na globalnoj razini, predloženi paket mjera usklađen je s intenzivnim vanjskim angažmanom Europske unije. Njime se može doprinijeti djelovanjima Europske unije za zaštitu, nadahnuće

i potporu demokracijama u cijelom svijetu koje, suočene sa zajedničkim izazovima, imaju interes da ih zajedno svladaju.

Komisija je već 2018. donijela paket mjera za izbore¹, među kojima su mjere za obradu osobnih podataka na izborima, širenje dobre prakse u sprečavanju dezinformiranja i kibernetičkih napada, promicanje transparentnosti i odgovornosti na internetu u europskom izbornom postupku te poboljšanje suradnje². Ažurirana su i pravila za europske političke stranke i zaklade.

Otada je iskustvo izbora za Europski parlament 2019. i nacionalnih izbora u državama članicama pokazalo da se način na koji se politički akteri povezuju s biračkim tijelom dodatno znatno promijenio. Politička rasprava još se više preselila na internet i na društvene mreže. Internetske platforme imaju ključnu ulogu u načinu na koji građani oblikuju i izražavaju svoja mišljenja te kako raspravljaju o njima³. Prilagodbe koje su potrebne zbog pandemije bolesti COVID-19 intenzivirale su te trendove i povećanom upotrebom internetskih usluga. Te promjene donose nove mogućnosti za uspješnu demokratsku raspravu, ali i nove prijetnje demokratskom sustavu⁴ i unutarnjem tržištu, među ostalim i hibridne prirode.

Iako su mjere predložene 2018. još uvijek relevantne, potrebne su daljnje reforme. Neke od tih mjera bile su samo preporuke i nisu dosljedno provedene⁵. Dokazi pokazuju da se postojeća pravila mogu zaobići.

Tijekom izbora za Europski parlament 2019. europske političke stranke naišle su na poteškoće u prekograničnoj kampanji, a Europski parlament pozvao je na reformu⁶. Brza selidba političke rasprave u internetsko okruženje potaknula je rast tržišta internetskog političkog oglašavanja na kojem su europski politički akteri u Europi potrošili 23 milijuna EUR na izbore za Europski parlament 2019.⁷ I građani EU-a nailazili su na prepreke kad su htjeli iskoristiti pravo glasa u drugim državama članicama na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament.

S obzirom na to da je digitalna tranzicija u tijeku, građani, uključujući mlade generacije, moraju moći razlikovati činjenice od fikcije i sudjelovati u otvorenim raspravama, bez

¹ Komunikacija Osiguravanje slobodnih i poštenih europskih izbora, Doprinos Europske komisije sastanku čelnika u Salzburgu 19.-20. rujna 2018., COM(2018) 637.

² Kao rezultat uspostavljena je Europska mreža za suradnju u području izbora kao forum na kojem uprave država članica nadležne za izbore mogu razmjenjivati iskustva o tome kako spriječiti uplitanja u izbore u svojim zemljama.

³ Na primjer, najnoviji statistički podaci o izvorima vijesti u europskim zemljama 2020. pokazuju da su televizija i internetski izvori (uključujući društvene mreže) najpopularniji izvori vijesti u svim zemljama koje su obuhvaćene istraživanjem <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ Na primjer, za vrijeme pandemije bolesti COVID-19, ogroman val dezinformacija širio se na internetu – vidjeti Komunikaciju o borbi protiv dezinformacija o bolesti COVID-19.

⁵ Vidjeti Izvješće Komisije od 19. lipnja 2020. o izborima za Europski parlament 2019., COM(2020) 252 final.

⁶ Rezolucija Europskog parlamenta od 11. studenoga 2021. o primjeni Uredbe o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada (2021/2018(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_HR.pdf.

⁷ Brojke se razlikuju ovisno o izvorima. Izvješće Ad Transparency (17. svibnja 2019.) <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

dezinformiranja, nezakonitog uplitanja, zastrašivanja i manipulacije. Građanima mora biti jasno da primaju politički sadržaj i od koga. Trebala bi postojati visoka razina transparentnosti koja bi omogućila javni nadzor i odgovornost relevantnih dionika te odražavala uključivost i raznolikost naših društava.

Ti izazovi zahtijevaju dodatni trud na jačanju povjerenja u naše demokratske sustave. Zaštita slobodnih i poštenih izbora politički je prioritet ove Komisije. U akcijskom planu za europsku demokraciju utvrđeni su koraci koje Komisija namjerava poduzeti radi jačanja demokracije⁸, na temelju iskustva stečenog na izborima za Europski parlament 2019. i nadovezujući se na rad Europske mreže za suradnju u području izbora („Mreža EU-a za izbore”)⁹, kao i na Izvješće o građanstvu EU-a 2020.¹⁰

Ovaj paket uključuje prijedlog uredbe o transparentnosti političkog oglašavanja, dva prijedloga o preinaci direktiva o biračkim pravima, prijedlog preinake Uredbe o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada te najavljuje zajednički mehanizam za otpornost izbornih procesa.

2. Transparentnost i ciljanje u političkom oglašavanju

Političko oglašavanje posebna je vrsta oglašavanja. Sastoji se od poruka koje šire politički akteri, koje se šire za njih ili u njihovo ime odnosno poruka koje bi mogle utjecati na ishod izbora ili referenduma, zakonodavnog ili regulatornog postupka ili načina glasanja¹¹. Jedno od najvažnijih načela demokracije jest da bi takvo oglašavanje moralo biti transparentno, tj. građani bi trebali znati tko stoji iza političkog oglasa i zašto je usmjeren na njih. Takvo transparentno političko oglašavanje olakšava prepoznavanje mogućeg uplitanja ili manipulacije političkim procesom.

Transparentnost političkog oglašavanja tradicionalno se regulira na razini država članica kako bi se osigurali pravedni i slobodni demokratski procesi i spriječilo uplitanje. Nacionalni propisi nameću obveze pružateljima usluga političkog oglašavanja kako bi se, među ostalim, osigurala odgovornost i sveukupna organizacija pravednog i otvorenog političkog procesa. Ta nacionalna pravila temelje se na legitimnom javnom interesu koji EU u potpunosti dijeli. Međutim, nacionalna pravila o transparentnosti koja se primjenjuju na pružatelje usluga razlikuju se među državama članicama i među različitim medijima te su uglavnom usmjerena

⁸ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o akcijskom planu za europsku demokraciju, COM(2020) 790 final.

⁹ Ta mreža okuplja predstavnike tijela država članica nadležnih za izborna pitanja i omogućuje konkretnu i praktičnu razmjenu informacija o brojnim pitanjima relevantnima za osiguravanje slobodnih i poštenih izbora, uključujući zaštitu podataka, kibersigurnost, transparentnost i senzibiliziranje. Za više informacija vidjeti: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

¹⁰ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješće o građanstvu EU-a 2020., Jačanje položaja građana i zaštita njihovih prava (COM(2020) 730 final).

¹¹ Poruke iz službenih izvora u vezi s organizacijom i uvjetima sudjelovanja u izborima ili promicanjem sudjelovanja u izborima ne smatraju se političkim oglašavanjem.

na tradicionalne medije. Pravna rascjepkanost i poteškoće u prekograničnoj provedbi nacionalnih pravila o transparentnosti vjerojatno će porasti u budućnosti.

Tradicionalna pravila često nisu prilagođena tehnološkom razvoju i izbornim kampanjama. Budući da internet nema granica, ali i zbog regulatornih nedostataka, u nekim je slučajevima ta pravila moguće zaobići. Zbog sve veće upotrebe digitalnog oglašavanja u političkim kampanjama i prekogranične dimenzije glavnih političkih pitanja – od klimatskih promjena i migracija do svladavanja pandemije bolesti COVID-19 – povezani problemi postali su još ozbiljniji. Jasno je da se povećavaju veličina i složenost tržišta političkog oglašavanja, za koje se procjenjuje da će 2019. biti vrijedno više od 100 milijuna EUR u EU-u i izvan njega. Heterogena regulacija u državama članicama i različitim oblicima medija (na primjer, različita pravila za televiziju i radio) utječe na poduzeća koja posluju prekogranično ili nude reklamne kampanje u kojima se koristi više medija jer moraju ispunjavati višestruke i često nejasne zahtjeve u pogledu transparentnosti koji uzrokuju pravnu nesigurnost i povezane troškove usklađivanja.

Potrebno je novo zakonodavstvo EU-a kako bi se osigurale transparentnost i odgovornost te učinkovito poštovala relevantna temeljna prava i načela zaštite podataka, kao što su ograničavanje svrhe i smanjenje količine podataka.

Predloženim pravilima ispunit će se legitimna potreba za osiguravanjem transparentnosti usluga političkog oglašavanja koje se pružaju uz naknadu kako bi se unutarne tržište EU-a zaštitilo i razvijalo u skladu s temeljnim pravima, proporcionalnošću i supsidijarnošću. Njihov će cilj biti rješavanje pitanja koja se odnose na prikrivanje i pogrešno prikazivanje ključnih informacija, kao što su podrijetlo, namjera, izvori i financiranje političkih poruka, kao i otkrivanje političke prirode poruke, što je nužno za donošenje utemeljenih političkih odluka¹². Novim pravilima osigurat će se da građani mogu jasno prepoznati politički oglas. Ime sponzora bit će vidljivo istaknuto, a građani će iz obavijesti o transparentnosti moći saznati koliko je potrošeno za politički oglas, koji su izvori financiranja i kakva je veza između oglasa i određenih izbora ili referenduma¹³. Uredbom je obuhvaćen i dinamičan proces digitalnog političkog oglašavanja jer u proizvodnom lancu oglasa jedan pružatelj usluga ili više njih može upravljati tim procesima.

Predloženom uredbom obuhvatit će se rizici koji proizlaze iz upotrebe određenih tehnika ciljanja, isticanja i optimizacije kako bi se očuvao demokratski proces i istodobno osigurala visoka razina zaštite podataka. Nadalje, Uredbom će se spriječiti nova rascjepkanost usklađenog tržišta za političko oglašavanje zbog mogućih budućih pravila. U akcijskom planu za europsku demokraciju Komisija je predstavila svoju prvu procjenu izazova u vezi s političkim oglašavanjem i pitanjima povezanim s novim tehnikama koje se upotrebljavaju za ciljanje oglašavanja na temelju osobnih podataka korisnika. Takve tehnike ciljanja, isticanja i

¹² Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Izvješće o građanstvu EU-a 2020., Jačanje položaja građana i zaštita njihovih prava (COM(2020) 730 final).

¹³ Predloženim mjerama podupiru se države članice, kao stranke Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, da ispune svoju obvezu i osobama s invaliditetom zajamče politička prava i mogućnost da ih iskoriste jednako kao i svi drugi.

optimizacije koje se upotrebljavaju u političkom oglašavanju omogućuju da politički oglasi budu prilagođeni posebnim profilima pojedinca ili skupine, često bez njihova znanja i oslanjajući se, primjerice, na profiliranje ponašanja na temelju podataka. Neovisno o tome jesu li podaci pravilno dobiveni, te tehnike mogu se zloupotrijebiti za iskorištavanje ranjivosti građana.

Osim toga, građani EU-a imaju pravo na objektivne, otvorene i pluralističke informacije, što je jedan od preduvjeta za uspješnu demokraciju. Na to može utjecati upotreba tehnika ciljanja, isticanja i optimizacije jer se one mogu iskoristiti za usmjeravanje ljudi prema određenom sadržaju i mogu otežati pristup ili smanjiti zanimanje za primanje ili traženje poruka koje u demokratskom društvu imaju pravo čuti i komentirati. To je u suprotnosti s načelima otvorenih demokratskih rasprava u kojima se pojedinac susreće s mnoštvom ideja („javni prostor”). Upotrebom tih tehnika ograničava se i mogućnost političkih aktera da u okviru rasprave odgovore na poruke, uključujući optužbe.

Stoga se predloženom uredbom neće dopustiti upotreba takvih tehnika ciljanja i isticanja ako se na njih ne primjenjuju strogi zahtjevi u pogledu transparentnosti. Njome će se ujedno ograničiti i regulirati upotreba određenih vrsta osjetljivih osobnih podataka, uključujući slučajeve u kojima obrada uključuje grupiranje ljudi prema zaštićenim kategorijama interesa, kao što su vjera ili seksualna orijentacija ili prema pretpostavljenim interesima. Pojedinci će moći sami prosuditi jesu li ciljani političkim oglašavanjem i na koji način te odlučiti žele li to uopće. Nadalje, pojedinci će moći dobiti bitne informacije o razlogu i vrsti upotrijebljene tehnike ciljanja, o tome tko je ciljan i u koju svrhu (primjerice zato što živi u određenom mjestu u kojem se približavaju lokalni izbori), o izvorima upotrijebljenih podataka te veličini ciljane publike. Također će biti moguće pristupiti opisu koraka poduzetih radi usklađivanja sa zahtjevima iz prijedloga u pogledu ciljanja.

Predložena uredba temelji se na relevantnom pravu EU-a i dopunjuje ga, uključujući Opću uredbu o zaštiti podataka („GDPR”) i predloženi Akt o digitalnim uslugama, u kojem će se utvrditi sveobuhvatna pravila o transparentnosti, odgovornosti i oblikovanju sustava za oglašavanje na internetskim platformama, među ostalim i ona koja se odnose na političko oglašavanje. Uredba će se dopuniti i ažuriranjem samoregulatornog Kodeksa dobre prakse u suzbijanju dezinformacija na temelju nedavno objavljenih smjernica Komisije¹⁴.

Budući da europske političke stranke sponzoriraju prekogranične komunikacijske kampanje, i na njih bi se trebao primjenjivati visok standard transparentnosti kako bi se promicala odgovornost. Stoga će se utvrditi posebni zahtjevi u pogledu transparentnosti za europske političke stranke koje se koriste političkim oglašavanjem tako što će se izmijeniti (putem druge inicijative opisane u odjeljku 4. u nastavku) Uredba o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada.

¹⁴ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Smjernice Europske komisije za jačanje Kodeksa dobre prakse u suzbijanju dezinformacija, COM(2021) 262 final.

Uspostavit će se poseban repozitorij za političko oglašavanje europskih političkih stranaka kako bi se građanima pružile informacije o takvim oglasima, novcu potrošenom na njih te ciljanim demografskim skupinama određenog oglasa. Europske političke stranke osigurat će i da njihove prakse i politike političkog oglašavanja budu objavljene izravno na njihovom internetskim stranicama. Predloženom uredbom o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada uredit će se i upotreba tehnika ciljanja za europske političke stranke.

Budući da je utvrđivanje pravila o nacionalnim političkim strankama u nacionalnoj nadležnosti, države članice pozivaju se da osiguraju da se standardi transparentnosti koji se primjenjuju na europske političke stranke primjenjuju i na nacionalne političke stranke te da one u političkom oglašavanju poštuju visoke zahtjeve u pogledu transparentnosti, u skladu s pravilima koja se primjenjuju na europske političke stranke. Usklađivanje sa zahtjevima EU-a u pogledu transparentnosti uvelike bi pomoglo u rješavanju utvrđenih problema.

Zahvaljujući posebnim i ciljanim odredbama predloženima u inicijativama u ovom paketu, pružatelji usluga političkog oglašavanja na unutarnjem tržištu moći će obavljati svoju djelatnost u primjerenom, usklađenom, jasnijem i predvidljivijem pravnom okruženju. Istovremeno će građani EU-a moći dobiti transparentne političke informacije kako bi bolje razumjeli rizike i nijanse političkog diskursa. Donošenjem predložene uredbe o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju doprinijet će se razvoju unutarnjeg tržišta usluga i omogućiti građanima EU-a da koriste prednosti visokog standarda transparentnosti političkog oglašavanja u skladu s vrijednostima Unije.

Komisija će ocijeniti primjenu novih zahtjeva u pogledu transparentnosti političkog oglašavanja nakon izbora za Europski parlament 2024.

3. Biračka prava mobilnih građana EU-a

Izvan države članice svojeg podrijetla živi 13,5 milijuna građana EU-a¹⁵ – to su takozvani mobilni građani EU-a. Ti građani EU-a imaju pravo glasati i kandidirati se na izborima za Europski parlament i lokalnim izborima u svojoj državi članici boravišta. Međutim, njihova izlaznost često je manja od izlaznosti građana koji su državljani te države članice¹⁶.

To je djelomično posljedica složenih postupaka registracije u državi članici boravišta. Mobilni građani EU-a ne dobivaju uvijek jasne informacije o izborima ili dobivaju informacije na jeziku kojim ne vladaju. Postoje i slučajevi u kojima građani EU-a koji se prijave za izbore za Europski parlament ili za lokalne izbore u jednoj državi članici riskiraju

¹⁵ Prema podacima Eurostata 1. siječnja 2020. pravo boravka u drugoj državi članici EU-a imalo je 13,5 milijuna građana EU-a. Vidjeti Statističke podatke o migracijama i migrantnom stanovništvu.

¹⁶ Vidjeti Izvješće Komisije od 19. lipnja 2020. o izborima za Europski parlament 2019. COM(2020) 252 final i izvješće koje je Komisija objavila 25. siječnja 2018. o primjeni Direktive 94/80/EZ o ostvarivanju aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima COM(2018) 044 final.

da ih se izbriše iz registra birača u državi članici podrijetla. Sve to mobilnim građanima EU-a otežava ostvarivanje biračkih prava, čime su narušena i njihova demokratska prava.

Nadalje, postoje slučajevi u kojima bi građani EU-a mogli dvaput glasati na istim izborima za Europski parlament, jednom u državi članici boravišta i još jednom u državi članici podrijetla („višestruko glasanje”), što je nezakonito¹⁷.

Kako bi se riješila ta pitanja, Komisija predlaže ažuriranje relevantnog postojećeg pravnog okvira¹⁸. U okviru zakonodavnih mjera Komisija predlaže da se mobilnim građanima EU-a pruže konkretne informacije o njihovim biračkim pravima, među ostalim o zabrani višestrukog glasanja i njegovim posljedicama. To bi trebalo uključivati pružanje informacija i upotrebu komunikacijskih sredstava prilagođenih određenim skupinama birača, kao što su mladi birači. Kako bi se dodatno smanjila mogućnost višestrukog glasanja na istim izborima, Komisija predlaže utvrđivanje zajedničkog skupa podataka koje će prikupljati i razmjenjivati uprave država članica. Osim toga, predlaže da se zabrani brisanje mobilnih građana EU-a iz registra birača za druge izbore u njihovoj državi članici podrijetla samo na temelju te razmjene.

Komisija predlaže i uvođenje standardiziranih predložaka za registraciju birača ili kandidata dostupnih na svim jezicima EU-a kako bi se mobilni građani EU-a lako mogli registrirati u državi članici u kojoj imaju boravište. Države članice morat će mobilnim građanima EU-a pružiti informacije na jasnom i jednostavnom jeziku, barem na službenom jeziku ili jezicima države članice domaćina i na drugom službenom jeziku Unije koji općenito razumije velika većina građana Europske unije koji borave na njezinu državnom području. Predloženim zakonodavnim mjerama poboljšat će se prikupljanje podataka za lokalne izbore i izbore za Europski parlament.

Komisija će uspostaviti i kontaktnu točku za biračka prava¹⁹ na razini Komisije kako bi se dodatno ojačale veze kontaktnog centra Europe Direct²⁰ i službe Vaša Europa – Savjeti²¹. Time će se građanima EU-a i lokalnim tijelima pomoći da pronađu rješenja za relevantna pitanja tijekom razdoblja u kojem se građani EU-a mogu prijaviti za izbore za Europski parlament tako što će se omogućiti lakši pristup informacijama, kvalitetnija usluga i brži odgovori na upite mobilnih građana EU-a.

¹⁷ Prije posljednjih izbora za Europski parlament države članice razmijenile su podatke o otprilike 1,3 milijuna birača i 114 parlamentarnih kandidata. Kao rezultat utvrđeno je više od 213 000 višestrukih registracija građana.

¹⁸ Iako su države članice nadležne za organizaciju izbora na svojem državnom području (uključujući lokalne izbore), pravni okvir za ostvarivanje biračkih prava mobilnih građana EU-a podrazumijeva povezivanje pravila EU-a i nacionalnih pravila. Time se bave Direktiva Vijeća 93/109/EZ od 6. prosinca 1993. 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 i Direktiva Vijeća 94/80/EZ od 19. prosinca 1994. o utvrđivanju detaljnih aranžmana za ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava na lokalnim izborima za građane Unije koji borave u državi članici čiji nisu državljani („direktive o izborima”).

¹⁹ U Izvješću o građanstvu 2020. spominje se mogućnost stvaranja posebnog „zajedničkog resursa” za potporu građanima EU-a u ostvarivanju njihovih biračkih prava. Odgovarajuća kontaktna točka uspostaviti će se u okviru te obveze.

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

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

Postojećim pravnim odredbama državama članicama dopušta se da odluče da se za neke položaje na lokalnim izborima, kao što je dužnost izabranog predsjednika, zamjenika ili člana upravnog vijeća izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave, smiju kandidirati samo njihovi državljani. Nekoliko država članica iskoristilo je tu odredbu, čime su ograničile mogućnost mobilnih građana EU-a da sudjeluju u političkom životu mjesta u kojem žive. Izmijenjenim pravilima od država članica zahtijevat će se da redovito izvješćuju o primjeni takvih mjera kako bi se procijenilo je li ih potrebno zadržati. Komisija će dodatno promicati razmjenu dobre prakse u tom području u okviru Mreže EU-a za izbore kako bi potaknula države članice da razmotre bi li mogle omogućiti jednak pristup takvim položajima na lokalnim izborima.

Osim toga, u okviru programa Građani, ravnopravnost, prava i vrijednosti osigurat će se ciljano financiranje za promicanje inovativnih demokratskih inicijativa kojima se podupire demokratsko sudjelovanje mobilnih građana EU-a, posebno u kontekstu izbora za Europski parlament u svibnju 2024.

4. Jasnija pravila o financiranju europskih političkih stranaka i zaklada

U skladu s člankom 10. stavkom 4. UEU-a europske političke stranke doprinose stvaranju europske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije. Europske političke zaklade podupiru i dopunjuju ciljeve europske političke stranke s kojom su povezane, među ostalim doprinosom raspravi i razvoju aktivnosti u vezi s pitanjima europske javne politike te poticanjem suradnje radi promicanja demokracije.

Uredba o statusu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada zakonodavni je akt novijega datuma koji je primijenjen samo na izbore za Europski parlament 2019. Međutim, Europski parlament je u izvješću o vlastitoj inicijativi o primjeni Uredbe 1141/2014²² utvrdio nedostatke u postojećem regulatornom okviru zbog kojih europske političke stranke i zaklade ne mogu ispuniti svoju zadaću i pomoći u stvaranju europskog političkog prostora. U izvješću o evaluaciji Komisije²³ navedeni su slični zaključci. Osim toga, otkako je stupila na snagu, Uredba je dvaput izmijenjena te je nekoliko upućivanja i odredbi zastarjelo.

Komisija stoga iznosi prijedlog preinake te uredbe. Predloženim znatnim izmjenama nastoji se uvesti stroga pravila o transparentnosti političkog oglašavanja i izvorima financiranja, posebno u vezi s donacijama, te jače naglasiti vrijednosti iz članka 2. UEU-a. U prijedlogu Komisije pojasnit će se i da ništa ne bi trebalo spriječiti europske političke stranke da vode prekogranične kampanje unutar EU-a jer je to važan dio njihove uloge, a i olakšava im interakciju s njihovim nacionalnim strankama članicama. Njime će se poticati uravnoteženija zastupljenost u političkim strankama, čime će se doprinijeti općem cilju politike, a to su veća uključivost i raznolikost u demokratskoj raspravi. Naposljetku, prijedlogom će se povećati financijska održivost europskih političkih stranaka ograničavanjem zahtjeva za

²² Rezolucija Europskog parlamenta od 11. studenoga 2021. o primjeni Uredbe o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada (2021/2018(INI)), dostupna na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_HR.html.

²³ Izvješće o evaluaciji u skladu s člankom 38. Uredbe 1141/2014 o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada, COM(2021) 717 final.

sufinanciranje, posebice u izbornoj godini za Europski parlament, i smanjiti prekomjerno administrativno opterećenje.

5. Suradnja u otpornosti izbornih procesa

Suradnja među državama članicama kako bi se osigurali otporni izborni procesi i uzajamna potpora uklanjanju prijetnji vrlo je važna. Kako je najavljeno u akcijskom planu za europsku demokraciju i u Izvješću o građanstvu EU-a 2020., Komisija se i dalje služi Mrežom EU-a za izbore da bi ispunila svoje obveze, kao što su:

- stalno olakšavanje i poboljšanje mogućnosti svih građana EU-a da ostvare svoja biračka prava, među ostalim podupiranjem razmjene dobre prakse i uzajamne pomoći kako bi se osigurali slobodni i pravedni izbori te uspostavom zajedničkog mehanizma za otpornost izbornih procesa,
- utvrđivanje zajedničkih referenci za primjere dobre prakse za određene faze izbornog ciklusa,
- utvrđivanje zajedničkih referenci za prikupljanje podataka o sudjelovanju mobilnih građana EU-a na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament,
- podupiranje suradnje između mreža EU-a i međunarodnih organizacija u svrhu izgradnje kapaciteta i razmjene dobre prakse u suzbijanju izbornih prijetnji i promicanju visokih međunarodnih standarda u primjeni novih tehnologija.

Na temelju te suradnje Komisija će državama članicama ponuditi „zajednički mehanizam za otpornost izbornih procesa” od 2022. Organizirat će se i koordinirati preko Mreže EU-a za izbore u bliskoj suradnji sa Skupinom za suradnju u području mrežnih i informacijskih sustava (NIS) i sustavom EU-a za brzo uzbunjivanje. Glavni operativni fokus mehanizma bit će potpora raspoređivanju zajedničkih timova stručnjaka i razmjeni stručnjaka u cilju izgradnje otpornih izbornih procesa, posebice u području forenzike na internetu, dezinformiranja i kibersigurnosti izbora. Postupno bi se mogle predvidjeti daljnje vrste mjera, kao što su zajednička obuka i zajednički razvoj informatičkih sustava.

Razmjene se mogu odvijati u cijelom EU-u i uključivat će stručnjake iz jedne države članice koji pružaju potporu na lokaciji u drugoj državi članici. Prema potrebi bi se moglo razmotriti i sudjelovanje stručnjaka iz privatnog sektora, međunarodnih organizacija, civilnog društva, akademske zajednice ili trećih zemalja.

Iako bi se razmjena stručnjaka, njihovo raspoređivanje i njihove zadaće provodili na zahtjev država članica, Komisija će proaktivno podupirati države članice putem strukturiranih aktivnosti planiranja u okviru Mreže EU-a za izbore. Cilj će biti usmjeriti se na predstojeće izbore i planirane postupovne promjene, razmotriti moguće zahtjeve i mogućnosti suradnje i udruživanja resursa te odrediti moguće resurse za uključivanje u okvir mehanizma.

Rad usmjeren na kibersigurnost izborne tehnologije pod vodstvom skupine za suradnju osnovane Direktivom o sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava (NIS)²⁴ nastavit će se u bliskoj suradnji s Mrežom EU-a za izbore kako bi se razmijenila iskustva i pružile smjernice te dao pregled alata, tehnika i protokola za otkrivanje, sprečavanje i ublažavanje kibersigurnosnih prijetnji izbornim procesima.

U drugoj polovini 2023. Komisija će organizirati i događanje na visokoj razini na kojem će se okupiti različita tijela povezana s izborima kako bi se odgovorilo na pitanja postavljena u ovom paketu.

Komisija će također procijeniti može li se donijeti zakonodavni prijedlog za zaštitu izborne infrastrukture kao kritične infrastrukture.

6. Zaključci

Provedbom mjera predloženih u ovom paketu Europskoj uniji pružit će se pouzdaniji zakonodavni okvir za rješavanje problema s kojima se suočavaju naše demokracije i izbori, uz potpuno poštovanje naših zajedničkih načela i vrijednosti. Time će se biračima omogućiti da bolje ostvaruju demokratska prava, među ostalim pravo na pluralistički i transparentni izvor informacija, europskim strankama da se uključe u učinkovitiju i odgovorniju interakciju s javnošću, a državama članicama i Europskoj uniji u cjelini da podupiru demokratski izborni proces, bez uplitanja i manipulacije.

Na integriranijem unutarnjem tržištu usluga političkog oglašavanja moraju se u potpunosti poštovati demokratska prava građana. Uspostava funkcionalnog unutarnjeg tržišta blisko je povezana s ostvarivanjem zajedničkih vrijednosti Unije i njezinih država članica. Razvoj unutarnjeg tržišta EU-a za usluge političkog oglašavanja i obrana vrijednosti Unije dvije su strane iste medalje. Uspjeh paketa ne ovisi samo o zakonodavstvu, nego i o njegovoj provedbi, koja će građanima omogućiti da u najvećoj mogućoj mjeri ostvare korist od cilja i duha predloženih mjera. To vrijedi za sve elemente paketa.

Komisija sa zanimanjem iščekuje daljnji angažman Europskog parlamenta i Vijeća te širokog kruga javnih i privatnih nacionalnih aktera, a ne samo vladinih tijela, kako bi se mjere predstavljene u ovoj Komunikaciji donijele i provele na vrijeme uoči izbora za Europski parlament 2024.

.....

²⁴ Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije, SL L 194, 19.7.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32016L1148>.