

Brusel 26. listopadu 2021
(OR. en)

14369/21

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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. listopadu 2021
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 730 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ Ochrana integrity voleb a podpora demokratické účasti

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 730 final.

Příloha: COM(2021) 730 final



V Bruselu dne 25.11.2021
COM(2021) 730 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Ochrana integrity voleb a podpora demokratické účasti

1. Úvod

Ve zdravé a prosperující demokracii mohou občané svobodně vyjadřovat své názory a informovat se z transparentních a pluralitních zdrojů. Účastní se veřejné diskuse a voleb, a mohou tak účinně rozhodovat o své budoucnosti. Tato těžce vydobytá práva tvoří základ každé demokracie a jsou jádrem Evropské unie. Demokracii je třeba rozvíjet a chránit. Demokratický systém i práva jednotlivých voličů čelí hrozbám. Ty mohou sahat od netransparentního (domácího i zahraničního) vměšování a dezinformací až po praktické překážky, které například občanům EU s bydlištěm v jiné zemi EU, než je země jejich původu, brání v účasti ve volbách.

V minulosti političtí kandidáti vedli kampaň především prostřednictvím podomní agitace, schůzí, rozdáváním letáků nebo poskytováním rozhovorů v televizi a rozhlasu. Jasná pravidla zajišťovala odpovědnost a transparentnost politické reklamy na celostátní úrovni. Například pravidla týkající se rozhlasového vysílacího času nebo odpovědnosti za tištěné materiály a hlavní subjekty, zejména politické strany, mohly být jasně identifikovány. Politická diskuse a subjekty měly navíc v zásadě celostátní charakter.

Digitální transformace toto prostředí změnila. Nabízí nejen bezprecedentní prostředky, jak oslovit lidi, včetně těch, kteří pobývají v zahraničí, ale také jak přizpůsobit sdělení jejich osobním zájmům a prosazovat myšlenky přesahující tradiční hranice. Digitální nástroje také setřely hranici mezi skutečnými informacemi a politickou kampaní a otevřely prostor pro nové obtěžující a netransparentní postupy cílení a zesílení, které skrytým způsobem ovlivňují voliče. Tento vývoj snižuje možnost jednotlivců seznámit se s pluralitou názorů, tříští demokratickou diskusi a zvyšuje riziko manipulace. V politických kampaních nyní hraje důležitou úlohu řada nových subjektů, od online platforem přes sociální média až po společnosti zpracovávající údaje. Tento vývoj vedl k řadě problémů, od zneužívání údajů občanů až po neschopnost nebo neochotu online platforem prosazovat zásady boje proti dezinformacím. Subjekty nabízející služby v tomto náročném prostředí čelí překážkám, včetně právní nejistoty. Pokud se situace nebude řešit, s ohledem na současné předpovědi rostoucího trhu s politickou reklamou online se zjištěné problémy budou v průběhu času jen zhoršovat.

Evropská unie spolu se svými členskými státy nese odpovědnost za ochranu a obranu volebních a politických práv svých občanů a za posílení zásad demokratické diskuse tím, že pro tyto činnosti vytvoří jasné a předvídatelné právní prostředí. Měly by se zabývat roztržitou a zastaralou právní úpravou demokratické diskuse. To je obzvláště důležité, protože velká část činností a mnohé problémy, kterým čelí, mají stále častěji přeshraniční charakter.

Evropská unie se zároveň ale nestará pouze o ochranu demokracie uvnitř svých hranic, ale také v zahraničí, a to prostřednictvím své vnější činnosti. Vzhledem k tomu, že tlak na demokracii v celosvětovém měřítku roste, je navrhovaný balíček opatření v součinnosti se značným úsilím, které Evropská unie vyvíjí navenek. Může přispět k opatřením Evropské unie s cílem chránit, inspirovat a podporovat demokracie po celém světě, které čelí společným výzvám a mají společný zájem na spolupráci za účelem jejich řešení.

Komise již v roce 2018 přijala volební balíček¹, který obsahuje řadu ustanovení stanovujících opatření k řešení zpracování osobních údajů v rámci voleb s cílem rozšířit osvědčené postupy v oblasti předcházení dezinformacím a kybernetickým útokům a podpořit transparentnost a odpovědnost online ve volebním procesu v Evropě, jakož i posílit spolupráci². Byla rovněž aktualizována pravidla pro evropské politické strany a nadace.

Od té doby zkušenosti z voleb do Evropského parlamentu v roce 2019 a z vnitrostátních voleb v členských státech ukázaly, že způsob, jakým se politické subjekty spojují se svými voliči, prošel dalšími významnými změnami. Politická diskuse se ještě více přesunula na internet a na sociální média. Internetové platformy hrají zásadní úlohu ve způsobu, jakým si občané utvářejí své názory, jakým tyto názory vyjadřují a jak o nich diskutují³. Úpravy, které si vyžádala pandemie COVID-19, tyto trendy posílily také zvýšeným využíváním online služeb. Tyto změny přinášejí nové příležitosti pro rozvoj demokratické diskuse, ale také nové hrozby pro demokratický systém⁴ a vnitřní trh, které jsou rovněž hybridní povahy.

Přestože opatření navržená v roce 2018 jsou stále na místě, jsou zapotřebí další reformy. Některá z těchto opatření byla pouze doporučeními a nebyla důsledně prováděna⁵. Důkazy ukazují, že stávající pravidla lze obcházet.

Během voleb do Evropského parlamentu v roce 2019 se evropské politické strany setkaly s obtížemi při pokusech o přeshraniční kampaň a Evropský parlament vyzval k reformě⁶. Rychlý přesun politické diskuse do online prostředí podnítil také růst trhu s politickou reklamou online, na kterou evropské politické subjekty v Evropě v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu v roce 2019 vynaložily 23 milionů EUR⁷. Občané EU se rovněž potýkali s překážkami při výkonu svého hlasovacího práva v jiných členských státech, a to jak ve volbách do Evropského parlamentu, tak v obecních volbách.

S probíhající digitální transformací musí být občané, včetně mladých generací, schopni rozlišovat fakta od fikce a musí mít možnost účastnit se otevřených diskusí bez dezinformací, nezákonného vměšování, zastrašování a manipulace. Občanům musí být jasné, že dostávají politický obsah a od koho pochází. Měla by existovat smysluplná transparentnost, která

¹ Sdělení o zabezpečení svobodného a spravedlivého průběhu voleb do Evropského parlamentu, Příspěvek Evropské komise pro zasedání vedoucích představitelů v Salcburku ve dnech 19.–20. září 2018 (COM(2018) 637).

² V důsledku toho byla zřízena Evropská síť pro volební spolupráci jako fórum, kde si správní orgány členských států odpovědné za volby mohou vyměňovat zkušenosti s tím, jak zajistit, aby volby v jejich zemích probíhaly bez vměšování.

³ Například nedávné statistiky o zdrojích zpráv v evropských zemích v roce 2020 ukazují, že ve všech zkoumaných zemích byly nejoblíbenějšími zdroji zpráv televize a online zdroje (včetně sociálních médií) <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

⁴ Například během pandemie COVID-19 se na internetu šířila obrovská vlna dezinformací – viz sdělení o boji proti dezinformacím o COVID-19.

⁵ Viz zpráva o volbách do Evropského parlamentu v roce 2019, kterou vydala Komise dne 19. června 2020 (COM(2020) 252 final).

⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2021 o uplatňování nařízení o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (2021/2018(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_CS.pdf.

⁷ Údaje se liší podle zdrojů. Viz zpráva o transparentnosti (17. května 2019), <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

umožní veřejnou kontrolu a odpovědnost příslušných subjektů a která bude odrážet inkluzivitu a rozmanitost našich společností.

Tyto výzvy vyžadují nové úsilí za účelem posílení důvěry v naše demokratické systémy. Ochrana svobodných a spravedlivých voleb je politickou prioritou této Komise. Akční plán pro evropskou demokracii stanovil kroky, které Komise plánuje podniknout k posílení demokracie⁸, přičemž vychází ze zkušeností z voleb do Evropského parlamentu v roce 2019 a opírá se o práci Evropské sítě pro volební spolupráci (dále jen „sít' EU pro volby“)⁹, jakož i o zprávu o občanství EU pro rok 2020¹⁰.

Předkládaný balíček obsahuje návrh nařízení o transparentnosti politické reklamy, dva návrhy na přepracování směrnic o volebních právech, návrh na přepracování nařízení o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací a oznamuje společný mechanismus volební odolnosti.

2. Transparentnost a cílení politické reklamy

Politická reklama je zvláštním druhem reklamy. Tvoří ji sdělení podporovaná politickými subjekty, pro politické subjekty nebo jejich jménem nebo sdělení, která mohou ovlivnit výsledek voleb nebo referenda, legislativní nebo regulační proces nebo volební chování¹¹. Jednou ze základních zásad demokracie je, že tato reklama by měla být transparentní, tj. občané by měli vědět, kdo za politickou reklamou stojí a proč jim byla adresována. Taková transparentní politická reklama usnadňuje identifikaci případného vměšování do politického procesu nebo manipulace s ním.

Transparentnost politické reklamy je tradičně regulována na úrovni členských států s cílem zajistit spravedlivé a svobodné demokratické procesy a zabránit jejich narušování. Vnitrostátní regulace ukládá poskytovatelům služeb politické reklamy povinnosti, které mají mimo jiné zajistit odpovědnost a celkovou organizaci spravedlivého a otevřeného politického procesu. Tato vnitrostátní pravidla sledují legitimní veřejný zájem, který EU plně sdílí. Vnitrostátní pravidla transparentnosti, která se vztahují na poskytovatele služeb, se však v jednotlivých členských státech i v různých sdělovacích prostředcích liší a zaměřují se především na tradiční sdělovací prostředky. Právní roztržičnost a obtíže při přeshraničním

⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o evropském akčním plánu pro demokracii (COM(2020) 790 final).

⁹ Evropská síť pro volební spolupráci sdružuje zástupce orgánů členských států, které mají pravomoci ve volebních záležitostech a umožňuje konkrétní a praktické výměny informací v řadě témat souvisejících se zajištěním svobodných a spravedlivých voleb, včetně ochrany údajů, kybernetické bezpečnosti, transparentnosti a zvyšování povědomí. Další informace jsou k dispozici zde: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.

¹⁰ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Zpráva o občanství EU pro rok 2020, Posílení postavení občanů a ochrana jejich práv (COM(2020) 730 final).

¹¹ Za politickou reklamou se nepovažují sdělení z oficiálních zdrojů týkající se organizace a podmínek účasti ve volbách nebo propagace účasti ve volbách.

prosazování vnitrostátních pravidel transparentnosti se v budoucnu pravděpodobně ještě zvýší.

Tradiční pravidla často nejsou přizpůsobena vývoji technologií a volebních kampaní a v některých případech je lze obcházet kvůli povaze online prostředí, které není omezeno hranicemi, i kvůli mezerám v právní úpravě. Zvýšené využívání digitální reklamy v politických kampaních a přeshraniční rozměr klíčových politických výzev – od změny klimatu a migrace až po řešení pandemie COVID-19 – způsobily, že související problémy jsou ještě akutnější. Je zřejmé, že velikost a složitost trhu s politickou reklamou, jehož hodnota se v roce 2019 v EU odhaduje na více než 100 milionů EUR, se zvyšuje jak v EU, tak mimo ni. Různorodá regulace v jednotlivých členských státech a v různých formách sdělovacích prostředků (například různá pravidla pro televizi a rozhlas) ovlivňuje společnosti působící přeshraničně nebo nabízející reklamní kampaně s využitím více sdělovacích prostředků, které musí splňovat četné a často nejasné požadavky na transparentnost, což vede k právní nejistotě a souvisejícím nákladům na dodržování předpisů.

K zajištění transparentnosti a odpovědnosti a k účinnému dodržování příslušných základních práv a zásad ochrany údajů, jako je omezení účelu a minimalizace údajů, jsou zapotřebí nové právní předpisy EU.

Zprvé, navrhovaná pravidla sladí legitimní potřebu zajistit transparentnost služeb politické reklamy, které jsou poskytovány za úplatu, s cílem chránit a rozvíjet vnitřní trh EU v souladu se základními právy, proporcionalitou a subsidiaritou. Jejich cílem bude řešit obavy týkající se zatajování a zkreslování klíčových informací, jako je původ, záměr, zdroje a financování politických sdělení, jakož i zveřejňování politické povahy sdělení, které jsou nezbytné pro přijímání informovaných politických rozhodnutí¹². Nová pravidla zajistí, že občané budou moci jasně identifikovat politickou reklamu. Uvidí jméno zadavatele uvedené na zřetelném místě a z oznámení o transparentnosti budou moci také zjistit částky vynaložené na politickou reklamu, zdroje použitých finančních prostředků a souvislost mezi reklamou a příslušnými volbami nebo referendy.¹³ Nařízení rovněž zohledňuje dynamický proces digitální politické reklamy, neboť ve výrobním řetězci týkajícím se reklamy může tyto procesy řídit jeden nebo více poskytovatelů služeb.

Za druhé, navrhované nařízení se bude zabývat riziky vyplývajícími z používání určitých technik cílení, zesílení a optimalizace s cílem zachovat demokratický proces a zároveň zajistit vysokou úroveň ochrany údajů. Kromě toho nařízení zajistí, aby nedošlo k novému roztržčení harmonizovaného trhu s politickou reklamou v důsledku možných budoucích pravidel. V Akčním plánu pro evropskou demokracii Komise poprvé představila své posouzení výzev v souvislosti s politickou reklamou a problémy spojené s novými technikami používanými k cílení reklamy na základě osobních údajů uživatelů. Tyto techniky cílení, zesílení a

¹² Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Zpráva o občanství EU pro rok 2020, Posílení postavení občanů a ochrana jejich práv (COM(2020) 730 final).

¹³ Navrhovaná opatření podporují členské státy jako smluvní strany Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením v plnění jejich závazku zaručit osobám se zdravotním postižením politická práva a možnost využívat je na rovnoprávném základě s ostatními.

optimalizace používané v politické reklamě umožňují přizpůsobit politickou reklamu konkrétním profilům jednotlivců nebo skupin, často bez jejich vědomí, například na základě behaviorálního profilování založeného na údajích. Bez ohledu na to, zda byly údaje řádně získány, či nikoli, mohou být tyto techniky zneužity k využití zranitelnosti občanů.

Občané EU mají navíc právo na objektivní, otevřené a pluralitní informace, což je zase jeden z předpokladů prosperující demokracie. To může být ovlivněno používáním technik cílení, zesílení a optimalizace, protože tyto techniky mohou být použity k nasměrování lidí na určitý obsah a tím ztížit získání nebo vyhledávání sdělení, které mají v demokracii právo slyšet a komentovat, nebo snížit jejich zájem o taková sdělení. To je v rozporu se zásadami otevřené demokratické diskuse, v níž je člověk konfrontován s pluralitou myšlenek („veřejný prostor“). Omezuje to také možnost politických subjektů reagovat v rámci této diskuse na sdělení, včetně obvinění.

Navrhované nařízení proto neumožní používat takové techniky cílení a zesílení, pokud nebudou podléhat smysluplným požadavkům na transparentnost. Omezí a upraví také používání některých druhů citlivých osobních údajů, včetně případů, kdy zpracování zahrnuje seskupování osob podle chráněných kategorií zájmů, jako je náboženství nebo sexuální orientace, nebo podle předpokládaných zájmů. Dále umožní jednotlivcům určit, zda a jakým způsobem je na ně zaměřena politická reklama, a rozhodnout se, zda si ji přejí, či nikoli. Jednotlivci navíc budou moci získat smysluplné informace o tom, proč a jaký druh techniky cílení byl použit, na koho a za jakým účelem bylo cíleno (například proto, že bydlí v určitém místě a blíží se obecní volby), o zdrojích použitých údajů a také o velikosti cílové skupiny. Dále bude možné získat přístup k popisu kroků, které byly přijaty za účelem splnění požadavků návrhu na cílení.

Navrhované nařízení vychází z příslušných právních předpisů EU a doplňuje je, a to včetně obecného nařízení o ochraně osobních údajů (dále jen „nařízení GDPR“) a navrhovaného aktu o digitálních službách, který po přijetí stanoví komplexní pravidla transparentnosti, odpovědnosti a koncepce systémů pro reklamu na online platformách, a to i pokud jde o politickou reklamu. Navrhované nařízení doplní rovněž aktualizace samoregulačního kodexu zásad boje proti dezinformacím, který vychází z nedávno zveřejněných pokynů Komise¹⁴.

Vzhledem k tomu, že evropské politické strany sponzorují komunikační kampaně i přeshraničně, měl by se na tyto kampaně s cílem podpořit odpovědnost rovněž vztahovat vysoký standard transparentnosti. Zvláštní požadavky na transparentnost budou proto pro evropské politické strany využívající politickou reklamu stanoveny také změnou nařízení o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (prostřednictvím další iniciativy popsané v oddíle 4 níže).

¹⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Pokyny Evropské komise k posílení kodexu zásad boje proti dezinformacím (COM(2021) 262 final).

Bude zřízeno zvláštní úložiště pro politickou reklamu využívané evropskými politickými stranami, které bude občanům poskytovat informace o takovýchto reklamách, o penězích na ně vynaložených a také o cílové demografické skupině dané reklamy. Evropské politické strany rovněž zajistí, aby jejich postupy a zásady v oblasti politické reklamy byly transparentní přímo na jejich internetových stránkách. Navrhované nařízení o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací bude rovněž upravovat používání technik cílení pro evropské politické strany.

Vzhledem k tomu, že stanovení pravidel pro vnitrostátní politické strany je v pravomoci členských států, vyzývají se členské státy, aby zajistily, že standardy transparentnosti platné pro evropské politické strany se budou vztahovat i na vnitrostátní politické strany a že budou při využívání politické reklamy dodržovat vysoké požadavky na transparentnost v souladu s pravidly platnými pro evropské politické strany. Identické požadavky EU na transparentnost by výrazně pomohly řešit zjištěné problémy.

Díky konkrétním a cíleným ustanovením navrženým v iniciativách tohoto balíčku budou moci poskytovatelé služeb politické reklamy na vnitřním trhu vykonávat svou činnost v přiměřeném, harmonizovaném, jasnějším a předvídatelnějším právním prostředí. Zároveň budou moci občané EU dostávat transparentní politické informace, takže budou lépe rozumět rizikům a nuancím politické rozpravy. Po přijetí přispěje navrhované nařízení o transparentnosti a cílení politické reklamy k rozvoji vnitřního trhu služeb a umožní občanům EU využívat vysoký standard transparentnosti politické reklamy v souladu s hodnotami Unie.

Komise vyhodnotí uplatňování nových požadavků na transparentnost politické reklamy po volbách do Evropského parlamentu v roce 2024.

3. Volební práva mobilních občanů EU

V jiném členském státě¹⁵, než je stát jejich původu, pobývá 13,5 milionu občanů EU – jedná se o mobilní občany EU. Tito občané EU mají právo volit a kandidovat ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě svého bydliště. Jejich volební účast je však často nižší než u občanů, kteří jsou státními příslušníky hostitelského členského státu¹⁶.

To je částečně způsobeno komplikovanými postupy registrace v členském státě jejich bydliště. Mobilní občané EU nedostávají vždy jasné informace o daných volbách, případně je dostávají v jazyce, který neovládají. Existují také případy, kdy občanům EU, kteří se zaregistrují do voleb do Evropského parlamentu nebo do obecních voleb v jednom členském státě, hrozí, že budou vyškrtnutí ze seznamu voličů v členském státě původu. To vše ztěžuje

¹⁵ Podle údajů Eurostatu požívalo k 1. lednu 2020 svého práva pobytu v jiné zemi EU 13,5 milionu občanů EU. Viz statistika migrace a migrujícího obyvatelstva.

¹⁶ Viz zpráva Komise ze dne 19. června 2020 o volbách do Evropského parlamentu v roce 2019 (COM(2020) 252 final) a zpráva Komise ze dne 25. ledna 2018 o uplatňování směrnice 94/80/ES o právu volit a být volen v obecních volbách (COM(2018) 044 final).

mobilitním občanům EU výkon jejich volebního práva, a tím narušuje jejich demokratická práva.

Dále existují případy, kdy by občané EU mohli hlasovat dvakrát ve stejných volbách do Evropského parlamentu, jednou v členském státě bydliště a podruhé v členském státě původu (tzv. „vícenásobné hlasování“), což je nezákonné¹⁷.

V zájmu řešení těchto obav Komise navrhuje aktualizovat příslušný stávající právní rámec¹⁸. V rámci legislativních opatření Komise navrhuje, aby byly mobilním občanům EU poskytnuty konkrétní informace o jejich volebních právech, včetně zákazu vícenásobného hlasování a jeho důsledků. To by mělo zahrnovat poskytování informací a využívání komunikačních prostředků přizpůsobených zvláštním skupinám voličů, jako jsou mladí voliči. S cílem dále omezit možnost vícenásobného hlasování v týchž volbách Komise navrhuje vymezit společný soubor údajů, které budou shromažďovány a vyměňovány mezi správními orgány členských států. Komise zároveň navrhuje zakázat zrušení registrace mobilních občanů EU v jiných volbách v jejich členském státě původu pouze na základě této výměny informací.

Komise rovněž navrhuje zavést standardizované vzory dostupné ve všech jazycích EU pro registraci voličů nebo kandidátů, aby se mobilní občané EU mohli snadno registrovat v členském státě svého bydliště. Členské státy budou požádány, aby mobilním občanům EU poskytovaly informace ve srozumitelném a jednoduchém jazyce, a to alespoň v úředním jazyce nebo jazycích hostitelského členského státu a v dalším úředním jazyce Unie, kterému obecně rozumí co největší počet občanů Evropské unie s bydlištěm na jeho území. Tato navrhovaná legislativní opatření zlepší sběr údajů pro obecní volby a volby do Evropského parlamentu.

Komise rovněž zřídí kontaktní místo pro volební práva¹⁹ na úrovni Komise, aby dále propojila a posílila kontaktní středisko Europe Direct²⁰ a službu Vaše Evropa – Poradenství²¹. To rovněž pomůže občanům EU a místním orgánům při hledání řešení příslušných otázek v období, kdy se občané EU mohou registrovat k volbám do Evropského parlamentu, a to zajištěním snadnějšího přístupu k informacím, kvalitnějších služeb a rychlejších odpovědí na dotazy mobilních občanů EU.

¹⁷ Před posledními volbami do Evropského parlamentu si členské státy vyměnily údaje o přibližně 1,3 milionu voličů a 114 kandidátech na poslance. Výsledkem této výměny údajů bylo zjištění více než 213 000 vícenásobných registrací občanů.

¹⁸ Zatímco pravomoc organizovat volby na svém území (včetně obecních voleb) náleží členským státům, právní rámec pro výkon volebního práva mobilních občanů EU zahrnuje vzájemnou vazbu unijních a vnitrostátních pravidel. To je řešeno ve směrnici Rady 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky, a směrnici Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (tzv. „volební směrnice“).

¹⁹ Zpráva o občanství pro rok 2020 zmiňuje možnost vytvoření speciálního „sdíleného zdroje“ na podporu občanů EU při výkonu jejich volebních práv. V rámci tohoto závazku bude zřízeno dotyčné kontaktní místo.

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

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

Stávající právní předpisy umožňují členským státům vyhradit kandidaturu na některé funkce v obecních volbách, jako je funkce voleného vedoucího, zástupce nebo člena řídicího sboru výkonné moci základní územní samosprávné jednotky, pouze svým státním příslušníkům. Několik členských států tohoto ustanovení využilo, čímž omezilo možnosti mobilních občanů EU účastnit se politického života v místě, kde žijí. Pozměněná pravidla budou vyžadovat, aby členské státy pravidelně podávaly zprávy o uplatňování těchto opatření, aby bylo možné posoudit nezbytnost jejich zachování. Komise bude dále podporovat výměnu osvědčených postupů v této oblasti v rámci sítě EU pro volby, aby povzbudila členské státy ke zvážení, zda by bylo možné k těmto funkcím pro obecní volby poskytnout rovný přístup.

Kromě toho budou v rámci programu Občané, rovnost, práva a hodnoty poskytnuty cílené finanční prostředky s cílem podpořit inovativní demokratické přístupy na podporu demokratické účasti mobilních občanů EU, zejména v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu v květnu 2024.

4. Jasnější pravidla pro financování evropských politických stran a nadací

V souladu s čl. 10 odst. 4 Smlouvy o EU přispívají evropské politické strany k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie. Evropské politické nadace podporují a doplňují cíle evropské politické strany, k níž jsou přidruženy, mimo jiné tím, že přispívají k diskusi a rozvíjejí činnost v otázkách evropské veřejné politiky a podporují spolupráci na prosazování demokracie.

Nařízení o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací je nedávno vydaným právním předpisem, který se uplatnil pouze při volbách do Evropského parlamentu v roce 2019. Zpráva Evropského parlamentu z vlastního podnětu o uplatňování nařízení č. 1141/2014²² však zjistila řadu mezer ve stávajícím regulačním rámci, které evropským politickým stranám a nadacím brání v plnění jejich poslání přispívat k vytváření evropského politického prostoru. K podobným zjištěním dospěla i hodnotící zpráva Komise²³. Kromě toho bylo nařízení od svého vstupu v platnost dvakrát změněno a několik odkazů a ustanovení se stalo bezpředmětnými.

Komise proto předkládá návrh na přepracování uvedeného nařízení. Cílem navrhovaných podstatných změn je zavést spolehlivá pravidla transparentnosti – pro politickou reklamu a zdroje financování, zejména pokud jde o dary – a silnější odkaz na hodnoty podle článku 2 Smlouvy o EU. Návrh Komise rovněž vyjasní, že evropským politickým stranám by nemělo nic bránit v přeshraniční kampani v rámci EU, která je pro jejich úlohu zásadní a usnadní interakci s jejich vnitrostátními členskými stranami. Podpoří vyváženější zastoupení v politických stranách, čímž přispěje k celkovému politickému cíli, kterým je větší inkluze a rozmanitost v demokratické diskusi. V neposlední řadě zvýší finanční životaschopnost

²² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. listopadu 2021 o uplatňování nařízení o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (2021/2018(INI)), dostupné na adrese https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_CS.html.

²³ Hodnotící zpráva podle článku 38 nařízení č. 1141/2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací (COM(2021) 717 final).

evropských politických stran omezením požadavku na spolufinancování, zejména v roce konání voleb do Evropského parlamentu, a sníží nadměrnou administrativní zátěž.

5. Spolupráce v oblasti volební odolnosti

Spolupráce mezi členskými státy s cílem zajistit odolnost volebních procesů a vzájemnou podporu při řešení hrozeb je zásadní. Jak bylo oznámeno v evropském akčním plánu pro demokracii a ve zprávě o občanství EU pro rok 2020, Komise nadále využívá síť EU pro volby k plnění řady svých závazků, včetně:

- nepřetržitého usnadňování a zlepšování možnosti všech občanů EU vykonávat svá volební práva, včetně podpory výměny osvědčených postupů a vzájemné pomoci při zajišťování svobodných a spravedlivých voleb a vytvoření společného mechanismu volební odolnosti,
- vytvoření společných referencí o osvědčených postupech pro konkrétní fáze volebního cyklu,
- vytvoření společných referencí pro sběr údajů o účasti mobilních občanů EU v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu,
- podpory spolupráce mezi sítěmi EU a mezinárodními organizacemi za účelem budování kapacit a výměny osvědčených postupů v boji proti volebním hrozbám a prosazování vysokých mezinárodních standardů při využívání nových technologií.

Na základě této spolupráce nabídne Komise členským státům od roku 2022 „společný mechanismus volební odolnosti“. Bude organizován a koordinován prostřednictvím sítě EU pro volby v úzké spolupráci se skupinou pro spolupráci v oblasti sítí a informačních systémů a systémem EU pro včasnou výměnu informací. Hlavním operačním zaměřením mechanismu bude podpora nasazení společných odborných týmů a výměny odborníků s cílem vybudovat odolné volební procesy, zejména v oblasti online forenzních analýz, dezinformací a kybernetické bezpečnosti voleb. Postupně by bylo možné počítat s dalšími druhy opatření, jako jsou společná školení a společný vývoj IT systémů.

Výměny odborníků mohou probíhat v rámci celé EU a budou do nich zapojeni odborníci z jednoho členského státu, kteří poskytují podporu na místě v jiném členském státě. V případě potřeby lze zvážit i účast odborníků ze soukromého sektoru, mezinárodních organizací, občanské společnosti, akademické obce nebo třetích zemí.

Vytváření, úkoly a zavedení výměn odborníků by bylo zahájeno na žádost členských států, Komise však bude členské státy proaktivně podporovat prostřednictvím strukturovaných plánovacích činností v rámci sítě EU pro volby. Cílem bude soustředit se na nadcházející volby a plánované procedurální změny, zvážit potenciální požadavky a příležitosti pro spolupráci a sdružování zdrojů a určit potenciální zdroje pro začlenění do rámce mechanismu.

Pracovní skupina zaměřená na kybernetickou bezpečnost volebních technologií pod záštitou skupiny pro spolupráci zřízené směrnicí o bezpečnosti sítí a informačních systémů²⁴ bude pokračovat ve své práci v úzké spolupráci se sítí EU pro volby s cílem sdílet zkušenosti a poskytovat poradenství, jakož i přehled nástrojů, technik a protokolů pro odhalování a zmírňování kybernetických bezpečnostních hrozeb pro volební procesy a jejich předcházení.

Ve druhé polovině roku 2023 Komise rovněž uspořádá akci na vysoké úrovni týkající se voleb, na niž se sejdou různé orgány, jejichž činnost souvisí s volbami, aby se zabývaly výzvami, které řeší tento balíček.

Komise rovněž posoudí, zda by bylo možné zvážit legislativní návrh na ochranu volební infrastruktury jakožto kritické infrastruktury.

6. Závěry

Realizací opatření navržených v tomto balíčku získá Evropská unie silnější legislativní rámec, který umožní řešit výzvy, jimž naše demokracie a volby čelí, při plném respektování našich společných zásad a hodnot. Umožní voličům lépe vykonávat svá demokratická práva, včetně práva na pluralitní a transparentní zdroj informací, evropským stranám účinnější a odpovědnější interakci s veřejností a členskými státy a Evropské unii jako celku udržovat demokratický volební proces bez vměšování a manipulace.

Integrovanější vnitřní trh služeb politické reklamy musí být sladěn s plným využíváním demokratických práv občanů. Vytvoření dobře fungujícího vnitřního trhu jde totiž ruku v ruce s prosazováním hodnot, které jsou společné Unii a jejím členskými státy. Rozvoj vnitřního trhu EU se službami politické reklamy a ochrana hodnot Unie představují dvě strany téže mince. Úspěch nezávisí pouze na právních předpisech, ale také na jejich provádění, které umožní občanům skutečně plně využít cíle a ducha navrhovaných opatření. To platí pro všechny prvky tohoto balíčku.

Komise očekává další zapojení Evropského parlamentu a Rady, jakož i širokého okruhu vnitrostátních subjektů, veřejných i soukromých, nad rámec orgánů státní správy, s cílem zajistit, aby byl soubor opatření předložený v tomto sdělení přijat a proveden včas před volbami do Evropského parlamentu v roce 2024.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii (Úř. věst. L 194, 19.7.2016), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32016L1148>.