



HRVATSKI SABOR
Odbor za europske poslove

KLASA: 022-03/22-01/25
URBROJ: 6521-31-22-04
Zagreb, 20. ožujka 2022.

D.E.U. br. 21/029

**ODBOR ZA USTAV, POSLOVNIK I
POLITIČKI SUSTAV**
Predsjednik Dražen Bošnjaković

**ODBOR ZA FINACIJE I DRŽAVNI
PRORAČUN**
Predsjednica Grozdana Perić

**ODBOR ZA LOKALNU I PODRUČNU
(REGIONALNU) SAMOUPRAVU**
Predsjednik Ivan Penava

Poštovani predsjednici odbora,

Obavještavam Vas da je u postupku usvajanja **paketa mjera za jačanje demokracije i zaštitu integriteta izbora Europske komisije**, koji sadrži dva prijedloga uredbi i dva prijedloga direktiva, izmijenjeno Stajalište Republike Hrvatske.

U skladu s odredbama članka 154. Poslovnika Hrvatskoga sabora, u prilogu Vam dostavljam novo Stajalište Republike Hrvatske o paketu mjera za jačanje demokracije i zaštitu integriteta izbora Europske komisije, koje je Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku Vlade Republike Hrvatske usvojila Zaključkom: KLASA: 022-03/22-07/43, Urbroj: 50301-21/22-22-6 na sjednici održanoj 5. travnja 2022. godine.

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK ODBORA
Domagoj Hajduković

U prilogu: - Izmijenjeno stajalište Republike Hrvatske o COM (2021) 731, COM (2021) 732, COM (2021) 733 i COM (2021) 734

Na znanje: INFODOK služba

PRIJEDLOG IZMIJENJENOG I DOPUNJENOG OKVIRNOG STAJALIŠTA RH¹

Naziv dokumenta (na hrvatskom i engleskom):

1. Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the transparency and targeting of political advertising

2. Prijedlog izmjene Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the statute and funding of European political parties and European political foundations (recast)

3. Prijedlog izmjene Direktive 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

Proposal for a Council Directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by Union citizens residing in a Member State of which they are not nationals (recast)

4. Prijedlog izmjene Direktive 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

Proposal for a Council Directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for Union citizens residing in a Member State of which they are not nationals (recast)

Brojčane oznake dokumenata:

1. 14374/21 (2021/0381 (COD))

2. 14386/21 (2021/0375 (COD))

3. 14379/21 (2021/0373(CNS))

4. 14376/21 (2021/0372(CNS))

Nadležno TDU za izradu prijedloga stajališta (nositelj izrade stajališta) i ustrojstvena jedinica:

Nadležno tijelo državne uprave: Ministarstvo pravosuđa i uprave

Ustrojstvena jedinica: Uprava za politički sustav i opću upravu

Nadležna služba u MVEP (Sektor za COREPER II):

Službe za institucionalna pitanja EU

Nadležna radna skupina Vijeća EU:

Radna skupina za opće poslove

¹ Zbog napretka u raspravama izmjenjuje se i dopunjuje stajalište RH usvojeno Zaključkom Koordinacije VRH za unutarnju i vanjsku politiku, 7. veljače 2022.

Osnovne sadržajne odredbe prijedloga EU:

I. Opći ciljevi

a) Uredbe

- čuvanje i jačanje integriteta izbornih sustava – spriječiti mogućnosti miješanja i utjecanja na izborne procese kroz manipulaciju tehnološkim rješenjima za „ciljano političko oglašavanje“;
- jačanje otpornosti europskih demokracija i jačanje političkog identiteta EU-a.

Konkretni ciljevi uredbi:

- transparentnost političkog oglašavanja – informiranje o pozadini i prirodi političkih oglasa;
- suzbijanje dezinformacija;
- poticanje prekograničnog političkog djelovanja unutar EU-a i političke suradnje s akterima izvan EU-a vezano uz vrijednosti EU-a;
- jasnija pravila o financiranju europskih političkih stranaka;
- sprječavanje financijskog utjecaja izvan EU-a na političke odnose u samoj EU – čvršća i transparentnija regulacija donacija za europske političke stranke i zaklade.

b) Direktive

- potaknuti veću izlaznost mobilnih građana na lokalnim izborima;
- mobilnim građanima EU-a omogućiti dobivanje jasnijih i jednostavnijih informacija o izborima, uključujući i mogućnost da ih dobivaju i na drugom službenom jeziku EU-a.

Konkretni ciljevi izmjena direktiva:

- mobilnim građanima EU-a omogućiti pružanje konkretnih informacija o njihovim biračkim pravima;
- lakši postupci registracije mobilnih građana uvođenjem 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 boravišta i na drugom službenom jeziku Unije koji općenito razumije velika većina građana EU-a koji borave na njezinu državnom području.
- spriječiti slučajevne brisanja mobilnih građana EU-a iz popisa birača (za druge vrste izbora) u državi čije imaju državljanstvo samo na temelju činjenice da su, zbog lokalnih izbora, bili predmetom razmjene podataka između nacionalnih tijela za registar birača;
- predloženim mjerama poboljšati prikupljanje podataka za lokalne izbore;
- EK će uspostaviti i kontaktnu točku za biračka prava kako bi se dodatno ojačale veze kontaktnog centra *Europe Direct* i službe *Vaša Europa – Savjeti*.

II. Konkretna obilježja zakonodavnih prijedloga i izmjena

a) Uredba o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

Predmet i područje primjene: Uredba se primjenjuje na političko oglašavanje koje se priprema, plasira, promiče, objavljuje ili diseminira u Uniji ili je usmjereno na pojedince u jednoj ili više država članica, bez obzira na poslovni nastan pružatelja usluga oglašavanja i bez obzira na korištena sredstva.

Ciljevi: doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta za političko oglašavanje i povezane usluge; zaštititi pojedince u pogledu obrade osobnih podataka utvrđivanjem pravila o primjeni tehnika ciljanja i isticanja u kontekstu političkog oglašavanja. Ta će se pravila primjenjivati na sve voditelje obrade, tj. šire od pružatelja usluga političkog oglašavanja, koji se koriste takvim tehnikama ciljanja i isticanja.

Ovaj zakonodavni prijedlog sadržava zajednički skup pravila kojima se neće raditi razlika između vrste oglašavanja (standardni mediji i internet) i teži osigurati da se zahtjevi za visoku transparentnost primjenjuju na izvanmrežna i internetska sredstva za objavljivanje političkih sadržaja na isti način.

EK u obrazloženju prijedloga navodi kako se političko oglašavanje može distribuirati i objavljivati u tradicionalnim neinternetskim medijima kao što su novine, televizija i radio, a sve više i putem internetskih platformi, internetskih stranica, mobilnih aplikacija, računalnih igara i drugih digitalnih sučelja. Potonje, prema EK, ne samo da je posebno pogodno za ponudu preko granica, nego i otvara nova i ozbiljna regulatorna i provedbena pitanja.

Ova uredba će regulirati političko oglašavanje u cjelini, ali imajući u vidu tehnološke dosege i apsolutnu dominaciju interneta u odnosu na sve druge medije, u praksi će ova uredba najveći utjecaj imati na internetske platforme za oglašavanje (npr. Google Ads, Facebook Ads, Twitter Ads...). Zbog toga je npr. Google 23. veljače 2021. službeno predstavio svoje stajalište i očekivanja od budućeg zakonodavnog prijedloga tijekom Komisijinog informiranja zainteresirane javnosti i savjetovanja u fazi početne procjene učinka („inception impact assessments“) za budući zakonodavni prijedlog.

Jedan od ciljeva EK kod ovog prijedloga je da se usklađenom transparentnošću i posebnim ograničenjima smanji opseg problematičnih taktika ciljanja, kao što je neautentično isticanje određenih oglasa ili onih otkrivenih u skandalu Cambridge Analytica. Tim bi se mjerama trebalo povećati povjerenje u upotrebu političkih oglasa i općenito u političku raspravu i integritet izbornog postupka.

Uvode se nove odredbe o obvezama transparentnosti koje se primjenjuju na plaćeno političko oglašavanje – njima se utvrđuju mjere koje se primjenjuju na sve pružatelje usluga političkog oglašavanja koji sudjeluju u pripremi, plasmanu, promidžbi, objavljivanju ili širenju političkog oglašavanja, pa se tako posebno predviđa transparentnost političkog oglašavanja, obveza identifikacije političkih oglasa te obveza vođenja evidencije i prijenosa informacija izdavačima oglasa.

Izdavači oglasa će u svakom oglasu morati uključiti jasnu izjavu da je on političke prirode, navesti ime sponzora i staviti na raspolaganje informacije koje omogućuju razumijevanje šireg konteksta političkog oglasa i njegovih ciljeva. Također, izdavači oglasa godišnje će objavljivati informacije o iznosima ili vrijednosti drugih koristi primljenih djelomično ili u cijelosti za usluge koje su pružili povezane s političkim oglasima. Uspostavit će se mehanizmi prilagođeni korisnicima koji građanima omogućuju da ih obavijeste o oglasima koji nisu u skladu s obvezama utvrđenima u ovoj uredbi.

Poglavljem III. uređuje se upotreba tehnika ciljanja ili isticanja koje uključuju obradu osobnih podataka u svrhu političkog oglašavanja. Kada su osjetljivi podaci ugroženi, primjenjuje se zabrana popraćena posebnim izuzećima. Nadalje, voditelji obrade koji se koriste tim tehnikama za potrebe političkog oglašavanja donose i provode internu politiku, vode evidenciju i pružaju informacije kako bi pojedinci mogli razumjeti logiku i glavne parametre primijenjenog ciljanja te uključiti podatke trećih strana i dodatne analitičke tehnike. Člankom 12. utvrđuju se dodatni zahtjevi za izdavače oglasa.

Voditelji obrade u okviru područja primjene članka 13. poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi mogli prenositi informacije zainteresiranim subjektima.

U poglavlju IV. utvrđuju se odredbe o nadzoru i provedbi ove uredbe. Njome se utvrđuje obveza pružatelja usluga političkog oglašavanja koji nemaju poslovni nastan u Uniji da imenuju pravnog zastupnika u jednoj od država članica u kojoj pružaju svoje usluge (članak 14.). Utvrđuje se koja su tijela zadužena za nadzor i provedbu posebnih mjera utvrđenih u ovoj uredbi. Traži od DČ da osiguraju suradnju među relevantnim nadležnim tijelima i da se

odrede kontaktne točke za potrebe ove uredbe i ovlašćuje DČ da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi se osigurala razmjena informacija među njima (članak 15.). DČ trebaju utvrditi pravila o sankcijama koje se primjenjuju na kršenje obveza utvrđenih u ovoj uredbi (članak 16.). Utvrđuje se i obveza DČ da objavljuju datume nacionalnih izbornih razdoblja na lako dostupnom mjestu (članak 17.).

2) Prema uvodnim napomenama „Uredba ne bi trebala utjecati na sadržaj političkog oglašavanja ni na pravila kojima se uređuje prikazivanje političkog oglašavanja, uključujući takozvana razdoblja šutnje prije izbora ili referenduma“ (točka br. 13) te „definicija političkog oglašavanja ne bi trebala utjecati na nacionalne definicije političkih stranaka, političkih ciljeva ili razdoblja kampanje na nacionalnoj razini“ (točka br. 25).

Također, „za potrebe ove Uredbe izbori bi se trebali tumačiti kao izbori za Europski parlament, kao i svi izbori ili referendumi organizirani na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u državama članicama i izbori za određivanje vodstva političkih stranaka“ (točka br. 20) – što znači da ona obuhvaća i sve vrste izbora i referenduma u RH.

Uredba će se, prema trenutnom prijedlogu, primjenjivati od 1. travnja 2023. – u cijelosti je obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Prijedlog uredbe vođen je prije svega ciljem da se doprinese pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta za političko oglašavanje utvrđivanjem usklađenih pravila za visoku razinu transparentnosti političkog oglašavanja i povezanih usluga te će se u tome dijelu pravila primjenjivati na pružatelje usluga političkog oglašavanja.

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. 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. Nadalje, pojedinci će moći dobiti bitne informacije o razlogu i vrsti korištene 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 korištenih podataka te veličini ciljane publike. Također će biti moguće pristupiti opisu koraka poduzetih radi usklađivanja sa zahtjevima iz prijedloga u pogledu ciljanja.

b) Prijedlog izmjena Uredbe o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada

Fokus predloženih izmjena Uredbe je u uvođenju strožih pravila o transparentnosti političkog oglašavanja i izvorima financiranja (međuzavisnosti ove Uredbe s Uredbom o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju), posebno u vezi s donacijama, te jačem naglašavanju općih vrijednosti iz članaka 2. i 10. Ugovora o EU.

Prijedlogom izmjena Uredbe želi se omogućiti Europskim političkim strankama (EPS) da vode prekogranične kampanje unutar EU-a. Želi se potaknuti i uravnoteženija spolna zastupljenost u političkim strankama s ciljem veće uključivosti i raznolikosti u demokratskoj

raspravi. Prijedlogom izmjena Uredbe se povećava financijska održivost EPS-a povećanjem doprinosa Unije za njihovo financiranje, posebice u izornoj godini za Europski parlament.

Ovim prijedlogom se uvodi treća kategorija dohotka za EPS (povrh primitaka iz Općeg proračuna EU-a i donacija), a to su primitci koji nastaju vlastitim djelovanjem tih pravnih entiteta, primjerice prodajom ulaznica za konferencije, prihodima od tiskovina koje izdaju i sl.

Uvodi se obveza promicanja ravnopravnosti spolova, zbog čega će EPS morati uključiti u svoje statute interna pravila o ravnopravnosti spolova; od EPS-a će se zahtijevati dokazi o zastupljenosti spolova prilikom podnošenja zahtjeva za financiranje od strane EU-a. Također, EPS će se poticati da pruže informacije u vezi sa svojim strankama članicama o uključenosti i zastupljenosti manjina. Statuti EPS-ova morat će sadržavati interna pravila za korištenje političkog oglašavanja. Nadalje, ako se koriste tehnike ciljanja koje uključuju obradu osobnih podataka za političko oglašavanje, morat će se osigurati usklađenost s Uredbom o političkom oglašavanju. Utvrđuje se obveza država članica da imenuju nacionalna regulatorna tijela nadležna za nadzor usklađenosti sa zahtjevima iz ove Uredbe te ovlašćivanje nadzornih tijela iz GDPR Uredbe da nadziru korištenje tehnika ciljanja koje uključuju obradu osobnih podataka od strane EPS-ova.

Članak 3. („*Conditions for registration*“) mijenja se kako bi se, kod podnošenja zahtjeva za registraciju političkog savezništva, naznačila i obveza poštovanja vrijednosti na kojima je Unija utemeljena (iz čl. 2. Ugovora o EU) i ne odnosi se samo na EPS i zaklade, već bi one trebale osigurati da njihove stranke članice i organizacije poštuju takve vrijednosti. Prema čl. 4., statuti EPS-a trebali bi sadržavati i logo EPS-a, interna pravila za korištenje političkog oglašavanja te uključiti i interna pravila o ravnopravnosti spolova u svoje statute. Članak 30. bit će izmijenjen kako bi uključio sankcije ako EPS ne dostavi takve dokaze.

Umetnut je novi članak 5. koji uspostavlja „*Transparency requirements for political advertising*“; ovaj članak detaljno prati i reflektira ciljeve buduće uredbe o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju.

Registar uspostavljen člankom 8. uključivat će „repozitorij“ za podatke koje EPS dostavljaju nadležnom tijelu u skladu s člankom 5.

Umetnut je novi članak 13. kojim se utvrđuje obveza tijela da godišnje sastavlja i objavi izvješća o aktivnostima EPS-a u vezi političkog oglašavanja i odlukama koje su tijekom prethodne godine donijela nacionalna regulatorna tijela koja su utvrdila da je EPS prekršila članak 5. Uredbe (političko oglašavanje).

Člankom 20. („*Funding conditions*“, bivši čl. 17.) povećava se stopa financijskog doprinosa Unije za EPS-ove iz proračuna Unije (financijski doprinosi ili bespovratna sredstva iz općeg proračuna EU-a). Prema trenutno važećem rješenju „financijski doprinosi ili bespovratna sredstva iz općeg proračuna EU-a ne smiju premašiti 90% godišnjih nadoknadivih rashoda navedenih u proračunu europske političke stranke i 95% godišnjih nadoknadivih rashoda navedenih u proračunu europske političke zaklade“. Predlaže se, budući da su neke EPS, posebno one manje, suočene s poteškoćama u prikupljanju potrebnih sredstava, izmjena stavka 4. kako bi se povećao doprinos Unije za njihovo financiranje. Stopa za EPS bit će sada 95%, u skladu s istom takvom stopom za zaklade, a dodaje se i nova odredba kojom se sada omogućuje stopa financiranja od 100% za EPS u godini izbora za Europski parlament.

Članak 21. izmijenit će se kako bi se razjasnili zahtjevi za isticanje loga EPS-a koje je stranka članica kako bi se povećala vidljivost EPS-a i na nacionalnoj razini. S tim je povezana i

izmjena čl. 30. kako bi uključio sankcije u slučaju da EPS u svom zahtjevu za financiranje prema EU ne dostavi dokaz da njen logo ističu njezine stranke članice. Članak 21. također će sadržavati obvezu EPS-a da u zahtjev za financiranje iz proračuna EU-a uključi dokaze da je u skladu s člankom 5. Uredbe (političko oglašavanje).

Kako bi se popunile uočene pravne praznine vezane uz transparentnost donacija uvodi se mehanizam obvezne „dubinske analize“ („*due diligence*“) za sve donacije iznad 3°000°EUR. Osim toga, Tijelu nadležnom za europske političke stranke i zaklade daje se ovlast da može zatražiti dodatne informacije izravno od donatora ako ima razloga vjerovati da je donacija dodijeljena protivno ovoj Uredbi. Člankom 23. („*Donations, contributions and own resources*“) uvodi se novi st. 5. i obveza za EPS da, kod donacija koje prelaze 3000°EUR, zatraže od donatora sve potrebne informacije za njegovu identifikaciju kao donatora. Također, Tijelo nadležno? za europske političke stranke i zaklade je sada ovlašteno zatražiti i dobiti dodatne informacije i od Europske političke stranke, kao i izravno od donatora ako ima razloga vjerovati da je donacija dodijeljena kršenjem Uredbe. Novi je i st. 13. kojim se određuje da iznos „vlastitih izvora“ EPS-a ili zaklade ne smije premašiti 5% njihova godišnjeg proračuna.

Izmjena članka 36. odnosi se na transparentnost zahtijevajući od Europskog parlamenta da, preko njegovog dužnosnika za ovjeravanje ili Tijela nadležnog? za EPS i zaklade, objavljuju informacije „*in an open, machine readable format*“ o bitnim financijskim aspektima djelovanja EPS-ova i zaklada. U razdoblju od 6 mjeseci uoči izbora za EP, EP će objavljivati tjedna izvješća o donacijama za EPS-ove i troškovima pokrivenima iz tih donacija, o čemu su ih EPS dužne izvjestiti.

Važeća Uredba 1141/2014 ne dopušta EPS-ovima i zakladama prikupljanje priloga od članova čije je sjedište izvan EU-a, što je potvrđeno i presudom Općeg suda od 25. studenog 2020. u predmetu T-107/19 (predmet „*ACRE/Parlament*“). Ova zabrana, prema videnju EK, sprječava EPS i zaklade da razviju čvršće veze s istomišljenicima izvan EU-a i stoga se predlaže izmjena čl. 23. st. 9.-10. u dijelu kako bi se omogućilo EPS-ovima i zakladama prikupljanje priloga i od članica koje se nalaze u zemljama Vijeća Europe. Kako bi se ublažio rizik od stranog uplitanja i osigurala proporcionalnost, doprinosi članica izvan EU-a bili bi ograničeni na 10% od ukupnih doprinosa (doprinosi su ograničeni do 40% godišnjeg proračuna stranke ili zaklade). Ovo ograničenje, zajedno sa zahtjevom da EPS osiguraju da njihove stranke izvan Unije poštuju vrijednosti koje su ekvivalentne onima iz članka 2. UEU-a, trebalo bi osigurati potrebne zaštitne mjere u pogledu inozemnog financiranja.

Kako bi se EPS-ovima omogućilo da potaknu rasprave na nacionalnoj razini o europskim pitanjima, bit će im dopušteno korištenje sredstava iz proračuna EU-a u nacionalnim referendumskim kampanjama o pitanjima vezanim uz provedbu temeljnih ugovora EU-a prema izmijenjenom članku 24.

Članak 30. („*Sanctions*“) izmijenit će se u dijelu u kojem Tijelo izriče financijske sankcije vezano uz „nemjerljiva kršenja“ Uredbe („*non-quantifiable infringements*“) te sankcije vezano uz kršenje Uredbe u odnosu na nove obveze (korištenje loga EPS-a, izdavanje političkih programa te nedostavljanje dokaza o rodnoj zastupljenosti).

Članak 32. („*Cooperation between the Authority, the Authorising Officer of the European Parliament and the Member States*“) je izmijenjen kako bi se ojačala suradnja između Tijela i dužnosnika za ovjeravanje EP-a u provedbi i tumačenju Uredbe s ciljem poboljšanja pravne sigurnosti za EPS i zaklade.

Članak 33. („*Corrective measures and principles of good administration*“) je izmijenjen kako bi dodatno potvrdio prava EPS-ova i zaklada da, prije izricanja sankcija, imaju mogućnost da uvedu mjere potrebne za popravljavanje situacije u razumnom roku.

c) Ključna obilježja dviju direktiva

Napomena: dvije direktive su u pojedinim dijelovima (pružanje informacija, predlošci) mijenjane na isti način, ali ima i bitnih razlika u drugim člancima koje su odraz različitih područja koja reguliraju.

1) Lokalni izbori i mobilni građani EU-a

Prijedlog izmjena Direktive 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

Jedno od ključnih obilježja izmjena direktive uređeno je novim člankom 12. („*Provision of information*“) – cilj je mobilnim građanima EU-a olakšati pristup izbornim informacijama. Prijedlog zahtijeva od država članica (DČ) da imenuju tijela koja će pravodobno informirati mobilne građane EU-a koji borave na njenom teritoriju o uvjetima i detaljnim pravilima za registraciju kao birača ili kandidata na lokalnim izborima, prije i nakon njihove registracije, bilo u izborne svrhe ili u svrhu utvrđeno Direktivom 2004/38/EZ.

S ciljem povećanja svijesti mobilnih građana EU-a i razumijevanja postupaka i praksi za registraciju i sudjelovanje na lokalnim izborima, direktive predviđaju obvezu tijela koja su imenovala DČ da komunicira s mobilnim građanima EU-a koji su registrirani kao birači ili kao kandidati, specifične i prilagođene informacije o sljedećem:

- (a) statusu njihove registracije;
- (b) datumu izbora te kako i gdje glasati (kada bude dostupno);
- (c) relevantnim pravilima o pravima i obvezama birača i kandidata, uključujući zabrane i nespojivosti, te primjenjive sankcije u slučaju kršenja izbornih pravila;
- (d) načinima dobivanja dodatnih informacija o organizaciji izbora, uključujući listu kandidata.

S ciljem smanjenja administrativnih prepreka s kojima se susreću mobilni građani EU-a, izmjena u člancima 8. i 9. („*Entry and removal from the electoral roll*“ i „*Registration as a candidate*“) određuje standardizirane predloške („*templates*“) za formalne izjave koje moraju izraditi mobilni građani EU-a kako bi se registrirali kao birači ili kandidati. Prilozi direktive bit će objavljeni u Službenom listu EU-a i dostupni građanima i nacionalnim tijelima na svim službenim jezicima EU-a.

Izmjena čl. 9. st. 2. točka (b) predviđa u odnosu na pravo kandidiranja mobilnih građana EU-a (u situaciji kada DČ boravišta može zahtijevati od osobe s pasivnim biračkim pravom da prije ili nakon izbora podnese potvrdu nadležnih administrativnih tijela u njezinoj matičnoj DČ da joj nije oduzeto pasivno biračko pravo u toj državi ili potvrdu da tim tijelima takvo oduzimanje nije poznato) ukidanje dosadašnje mogućnosti da se i zbog nacionalnog zakonodavstva traži takva potvrda (uklanja se dosadašnja odredba „ili kada to zahtijevaju propisi države članice“).

Prema izmjeni čl. 8. st. 3. briše se riječ „automatski“ vezano uz brisanje iz popisa birača, sukladno odredbama Opće uredbe o zaštiti podataka o ograničenjima automatskog donošenja odluka. Dodana je i nova rečenica kojom se omogućava mobilnim građanima EU-a pristup informacijama pod jednakim uvjetima kao i državljanima zemlje u kojoj imaju boravište – vezano za dužnost DČ da ih obavijesti o njihovom brisanju iz popisa birača, ako postoji takva obveza u odnosu na vlastite državljane.

Novi članak 10. (“*Specific means of voting*”) potvrđuje pravo na jednake mogućnosti za mobilne građane EU-a koji u DČ boravišta imaju biračko pravo na lokalnim izborima da, pod istim uvjetima kao i državljani te države, mogu imati pristup glasovanju unaprijed, glasovanju putem pošte, elektroničkom glasovanju i internetskom glasovanju, a koji su dostupni i njihovim državljanima. Ne nameće se obveza za DČ da uvedu takve oblike glasovanja, već samo da ne diskriminiraju mobilne građane EU-a – ako takva mogućnost već stoji na raspolaganju u određenoj DČ za njene državljane.

Izmjena članka 11. (“*Decision on registration and legal remedies*”) u stavku 1. poduzeta je s ciljem povećanja svijesti i informiranosti mobilnih građana EU-a. Prijedlog precizira postojeću obvezu DČ da obavješćuju pravodobno “*and in clear and plain language*” mobilne građane EU-a o svojoj “odluci” (“*decision*”, umjesto dosadašnje “*action*”) u pogledu njihovog zahtjeva za upis u popis birača. Novi stavak 3. predviđa pravo mobilnih građana EU-a (i birača i kandidata) na ispravak pogrešaka u podacima sadržanim u biračkim popisima ili listama kandidata “*on similar terms*” kao i za državljane DČ boravišta koji su birači ili kandidati na lokalnim izborima.

Novim člankom 14. st. 1. uvodi se obveza za DČ da redovito izvješćuju EK o primjeni propisa kojima su u svom nacionalnom zakonodavstvu odredile kako samo njihovi vlastiti državljani mogu obnašati određene lokalne dužnosti (za one DČ koje imaju takav pristup). Napomena: mobilni građani EU-a na lokalnim izborima u RH imaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općinsko vijeće, gradsko vijeće, županijska skupština), ali ne i na izborima za općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihove zamjenike.

Članak 17. predviđa prijenos izmjena Direktive u nacionalno zakonodavstvo do 31. prosinca 2023. članka: čl. 8. (st.2, 3, 5), čl. 9. (st.1-2), čl. 10., čl. 11. (st. 1 i 3), čl. 12., čl. 14. i priloga I., II. i III.

2) Izbori za EP i mobilni građani EU-a

Prijedlog izmjena Direktive 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

Novi članak 12. (“*Provision of information*”) i izmjene u člancima 8. i 9. (“*Entry and removal from the electoral roll*” i “*Registration as a candidate*”) istovjetni su prijedlozima u Prijedlogu izmjena Direktive 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

Izmjenama članka 13. cilj je pojednostaviti postojeći sustav razmjene informacija o izbornim pravima mobilnih građana EU-a. Mjere poduzete u tu svrhu uključuju uspostavljanje jedinstvenog skupa podataka, navedenog u prilogu III., koji će, osim podataka koji se trenutno razmjenjuju, uključivati osobni identifikacijski broj koji je izdala matična DČ (ako je primjenjivo) ili vrstu osobne isprave ili putne isprave i datum registracije. Osim toga, izmjene izričito upućuju na elektronička sredstva koja će Komisija osigurati za DČ za podršku sigurnosti razmjene podataka. Isti članak ograničava opseg upisa mobilnih građana EU-a u biračke popise i na popis kandidata DČ boravišta samo na izbore za EP, čime se sprječava odjava s drugih izbora.

Novi članak 14. ("*Specific means of voting*") potvrđuje, sukladno načelu nediskriminacije, pravo na jednake mogućnosti za mobilne građane EU-a koji u DČ boravišta imaju biračko pravo na izborima za EP da, pod istim uvjetima kao i državljani te države, mogu imati pristup glasovanju unaprijed, glasovanju putem pošte, elektroničkom glasovanju i internetskom glasovanju, a koji su dostupni i njihovim državljanima. Ne nameće se obveza za DČ da uvedu takve oblike glasovanja, već samo da ne diskriminiraju mobilne građane EU-a – ako takva mogućnost već stoji na raspolaganju u određenoj DČ za njene državljane.

Članak 17. ("*Reporting*") uvodi redovito praćenje i izvješćivanje o provedbi od strane DČ. Izvješća trebaju sadržavati relevantne statističke podatke o sudjelovanju mobilnih građana EU-a na izborima za EP, bilo kao glasači ili kao kandidati. Kako bi se bolje procijenila provedba mjera predviđenih Direktivom, od DČ će se očekivati da poboljšaju svoje prikupljanje podataka o broju mobilnih građana EU-a koji su registrirani kao birači i kandidati, gdje je to primjenjivo, te o broju mobilnih građana EU-a koji su glasovali. Članak 18. predviđa ocjenu primjene Direktive u roku od dvije godine nakon izbora za EP 2029. godine.

Prijedlogom se briše izraz "automatski" iz članka 9. stavka 4. u skladu s odredbama Opće uredbe o zaštiti podataka o ograničenjima za automatsko donošenje odluka. Osim toga, kako bi osigurale pristup informacijama pod jednakim uvjetima kao i svojim državljanima, DČ dužne su obavijestiti mobilne građane EU-a o njihovom uklanjanju iz biračkog popisa, ako postoji takva obveza u odnosu na vlastite državljane.

Izmjena članka 11. ("*Decision on registration and legal remedies*") u stavku 1. poduzeta je s ciljem povećanja svijesti i informiranosti mobilnih građana EU-a. Prijedlog precizira postojeću obvezu DČ da obavješćuju pravodobno "*and in clear and plain language*" mobilne građane EU-a o svojoj "odluci" ("*decision*", umjesto dosadašnje "*action*") u pogledu njihovog zahtjeva za upis u popis birača. Novi stavak 3. predviđa pravo mobilnih građana EU-a (i birača i kandidata) na ispravak pogrešaka u podacima sadržanim u biračkim popisima ili listama kandidata "*on similar terms*" kao i za državljane DČ boravišta koji su birači ili kandidati na izborima za EP.

Razlozi za donošenje i pozadina dokumenta:

Paket mjera za jačanje demokracije i zaštitu integriteta izbora Europska komisija je predstavila 25. studenoga 2021. i on, uz Komunikaciju, sadrži četiri zakonodavna prijedloga: Uredba o transparentnosti i ciljanju političkog oglašavanja; izmjena Uredbe 1141/2014 o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada; dva prijedloga izmjene postojećih direktiva o pravu glasa i kandidiranja za „mobilne građane EU-a“ na izborima za Europski parlament (EP) i lokalnim izborima.

Ovaj paket je zakonodavna komponenta Akcijskog plana za europsku demokraciju Europske komisije iz prosinca 2020. u kojem su utvrđeni koraci koje Komisija namjerava poduzeti radi jačanja demokracije 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”), kao i na Izvješće o građanstvu EU-a 2020.

Transparentnost političkog oglašavanja i komunikacije – kontekst Uredbe

Pridržavanje tradicionalnih pravila u pogledu političkih kampanja može biti posebno zahtjevno u internetskom okružju. Pravila je često teško provoditi ili su nedjelotvorna u internetskom okruženju ili nadležna tijela možda nemaju ovlasti ili sredstva za suočavanje s

aktivnošću na internetu. Prekogranični potencijal internetskih aktivnosti otvara mogućnosti, ali isto tako stvara dodatne poteškoće jer su pitanja povezana s izborima u velikoj mjeri uređena pravilima koja se primjenjuju samo u određenoj nadležnosti ili koja nisu osmišljena na način da se uzima u obzir internetski prostor u kojem ne postoje granice.

Postoji očita potreba za većom transparentnošću u političkom oglašavanju i komunikaciji te s time povezanim komercijalnim aktivnostima. Od iznimne su važnosti bolja provedba i usklađenost s pravilima Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR).

Gradani, civilno društvo i odgovorna tijela moraju moći jasno vidjeti izvor i svrhu takvog oglašavanja. U internetskom okruženju često je teško prepoznati plaćeni politički materijal i razlikovati ga od drugih političkih sadržaja, među ostalim i zato što se često može činiti da je riječ o „organskom”, tj. neplaćenom sadržaju koji dijele ili stvaraju drugi korisnici. Time se stvara pravna nesigurnost za pružatelje usluga i druge subjekte, posebno internetske posrednike, politička konzultantska društva i povezana društva, ali i za političke stranke, organizacije koje sudjeluju u kampanjama, kandidate i za širu javnost, te se utječe na odgovornost i nadzor.

Nove tehnike kojima se posrednici/pružatelji usluga koriste za ciljano oglašavanje na temelju osobnih informacija korisnika omogućuju da se političkim oglasima pojača učinak i da se prilagode određenim profilima pojedinca ili skupine, često bez njihova znanja. Mikrociljanje i tehnike bihevioralnog profiliranja mogu se temeljiti na nepropisno dobivenim podacima i mogu se zloupotrijebiti za širenje diskursa kojim se unosi razdor i stvara polarizacija. Taj proces znatno otežava pozivanje političara na odgovornost za poruke koje šalju i stvara nove mogućnosti za pokušaje manipuliranja biračkim tijelom. Ostala su pitanja koja uzrokuju zabrinutost: prikriivanje i/ili pogrešno prikazivanje ključnih informacija kao što su podrijetlo, namjera, izvori i financiranje političkih poruka.

U svrhu rješavanja navedenih pitanja, Komisija je predstavila zakonodavni prijedlog o transparentnosti sponzoriranog političkog sadržaja. Prijedlogom se žele dopuniti pravila o internetskom oglašavanju u okviru budućeg Akta o digitalnim uslugama kako bi se, dovoljno vremena prije izbora za Europski parlament u svibnju 2024., utvrdila posebna pravila. Bit će usmjeren na sponzore plaćenih sadržaja i proizvodne/distribucijske kanale, uključujući internetske platforme, oglašivače i politička konzultantska društva, jasnije će definirati njihove odgovornosti i osigurati pravnu sigurnost. Njime će se osigurati da se relevantna temeljna prava i standardi jednako učinkovito poštuju na internetu kao i izvan njega. Komisija će dodatno procijeniti je li potreban ciljani pristup tijekom predizbornih razdoblja.

Inicijativom će se utvrditi na koje će se aktere i koju vrstu sponzoriranog sadržaja primjenjivati zahtjevi za veću transparentnost. Njome će se pozivati na odgovornost i omogućiti praćenje i provedba relevantnih pravila, revizija i pristup neosobnim podacima te olakšati postupanje s dužnom pažnjom. EK će razmotriti i daljnje ograničavanje mikrociljanja i psihološkog profiliranja u političkom kontekstu. Određene posebne obveze mogle bi se proporcionalno nametnuti internetskim posrednicima, pružateljima usluga oglašavanja i drugim akterima, ovisno o njihovoj veličini i utjecaju (na primjer za označivanje, vođenje evidencije, zahtjeve u pogledu objavljivanja, transparentnost plaćene cijene te kriterije za ciljanje i isticanje). Dodatnim odredbama mogla bi se predvidjeti posebna suradnja s nadzornim tijelima te omogućiti kodeksi koregulacije i profesionalni standardi.

Na temelju interdisciplinarnih razmjena među državama članicama u okviru europske mreže za suradnju u području izbora, uspostavljene 2019. uoči izbora za EP kako bi se omogućila konkretna i praktična razmjena o nizu tema relevantnih za osiguravanje slobodnih i poštenih izbora, predloženo zakonodavstvo bit će dopunjeno mjerama potpore i smjernicama za države

članice i druge aktere, kao što su nacionalne političke stranke i nadležna tijela, uzimajući u obzir ograničenu nadležnost EU-a u tom području.

Transparentnost političkog oglašavanja tradicionalno se regulira na razini država članica kako bi se osigurali pravedni i slobodni demokratski procesi i spriječilo uplitanje. Međutim, nacionalna pravila o transparentnosti koja se primjenjuju na pružatelje usluga razlikuju se među državama članicama i među različitim medijima te su uglavnom usmjerena 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.

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 o europskim političkim strankama – kontekst izmjene Uredbe i uvođenja jasnijih pravila o financiranju europskih političkih stranaka

Financiranje europskih političkih stranaka uređeno je pravom EU-a. U Izvješću o izborima za Europski parlament 2019. istaknuta je potreba za jačanjem određenih pravila kako bi se spriječilo vanjsko uplitanje, posebno s pomoću veće transparentnosti u pogledu izvora financiranja europskih političkih stranaka kako bi se riješilo pitanje neizravnog financiranja koje interesne strane iz inozemstva usmjeravaju kroz nacionalna sredstva ili privatne donacije. Komisija je predložila preispitivanje zakonodavstva o financiranju europskih političkih stranaka u cilju rješavanja pitanja financiranja europskih političkih stranaka iz izvora izvan EU-a, preispitivanja zahtjeva u pogledu revizije, jačanja veza između europskog financiranja i nacionalnih kampanja te olakšavanja transparentnosti i revizije. Cilj je uspostaviti nova pravila dovoljno vremena prije izbora za Europski parlament u svibnju 2024.

Kontekst prijedloga izmjena dviju direktiva o „mobilnim građanima EU-a“

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 2019. među više od 17 milijuna mobilnih građana EU-a u EU-u njih gotovo 15 milijuna imalo pravo glasa (više od 3 % ukupnog stanovništva EU-a s pravom glasa) na izborima za Europski parlament 2019. Međutim, relativno malen broj iskoristio je to pravo – registracija mobilnih građana EU-a u njihovim zemljama boravišta i dalje niska u cijelom EU-u, iako se brojke uvelike razlikuju među državama članicama (od 0,1 % u Hrvatskoj i 0,2 % u Latviji do 17 % u Španjolskoj i 24 % na Malti).

Slaba izlaznost mobilnih građana EU-a na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament je, prema Komisiji, djelomično posljedica složenih procesa registracije i nedovoljnih mogućnosti glasovanja. Komisija je zato predložila izmjene dviju direktiva kako bi povećala mogućnost mobilnih građana EU-a da ostvare svoja biračka prava. To bi uključivalo ažuriranje, pojašnjenje i jačanje pravila kako bi se osiguralo da se njima podržava široko i uključivo sudjelovanje mobilnih građana EU-a. Područja koja treba obuhvatiti uključuju pružanje ciljanih informacija mobilnim građanima EU-a (dostupne putem portala Vaša Europa i nacionalnih portala koji sudjeluju u jedinstvenom digitalnom pristupniku) o, između ostalog, rokovima, implikacijama i trajnosti registracije birača, razmjenu informacija o registraciji mobilnih građana EU-a koji su birači i kandidati na europskim izborima i potrebne prilagodbe nakon Brexita.

Nekoliko država članica EU-a (Cipar, Danska, Njemačka, Irska i Malta) svojim državljanima koji imaju stalno boravište u drugim zemljama oduzimaju pravo glasovanja na nacionalnim parlamentarnim izborima. Ti su građani, prema Komisiji, isključeni iz političkog života i u zemlji podrijetla i u zemlji boravišta. U svojoj preporuci iz 2014. Komisija je pozvala države članice da svojim državljanima omoguće podnošenje zahtjeva da ostanu upisani na popis birača i tako zadrže svoje biračko pravo.

Status dokumenta:

a) Pristup i hodogram budućih aktivnosti

Dvije uredbe koje su dijelom ovoga paketa su međusobno povezane i treba ih se obrađivati zajedno, političko oglašavanje je predmet nove uredbe, a u drugoj je uredbi političko oglašavanje jedan od najvažnijih elemenata njene izmjene.

Povezanost dviju uredbi je i razlog zbog kojeg će radna tijela Vijeća EU od veljače 2022., kada počinje stručni rad na ovim uredbama, raspravljati i raditi na njima „tjedan za tjedan“ – jedan tjedan će se na sastancima Radne skupine za opće poslove predmetom rasprave biti jedna uredba, a odmah sljedeći tjedan druga uredba.

Dvije direktive o „mobilnim građanima EU-a“ bit će predmet rasprave u drugom kvartalu 2022.

b) Kronologija sastanaka

1. Sastanak radne skupine za opća pitanja (RS GAG), **11. siječnja** 2022. – teme su bile i dvije uredbe.
2. Sastanak COREPER-a **14. siječnja** 2022.
3. Sastanak Vijeća za opće poslove (GAC) **25. siječnja** 2022. tema: Zakonodavni paket „Jačanje demokracije i integriteta izbora“
4. Sastanak RS GAG **25. siječnja** 2022. – tema: Uredba EPS
5. Sastanak RS GAG **1. veljače** 2022. – tema: Uredba EPS
6. Sastanak RS GAG **8. veljače** 2022. – tema: Uredba o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju (Uredba TCPO)
7. Sastanak RS GAG **11. veljače** 2022. – tema: Uredba EPS
8. Sastanak RS GAG **22. veljače** 2022. – tema: Uredba EPS
9. Sastanak RS GAG **25. veljače** 2022. – tema: Uredba TCPO
10. Sastanak RS GAG **1. ožujka** 2022. – tema: Uredba EPS
11. Sastanak RS GAG **15. ožujka** 2022. – tema: Uredba TCPO
12. Sastanak COREPER-a **16. ožujka** 2022. – tema: Uredba EPS
13. Sastanak RS GAG **22. ožujka** 2022. – tema: Uredba TCPO
14. Sastanak Vijeća za opće poslove (GAC) **22. ožujka** 2022. – Usvojen djelomični opći pristup za kompromisni tekst Prijedloga uredbe (br. 6224/2/22 REV 2).

Stajalište RH:

Republika Hrvatska generalno podržava predloženi zakonodavni „paket mjera za jačanje demokracije i zaštitu integriteta izbora“. Radi se o važnom zakonodavnom odgovoru na razini

EU-a u odnosu na pitanja i izazove koji su se pojavili proteklih godina, a koji su ukazali na potrebu jačeg i zakonodavnog angažmana na razini čitave Unije s ciljem čuvanja integriteta političkih i izbornih sustava kao i ukupne vjerodostojnosti demokratskih poredaka i njihovih institucija na nacionalnoj razini i razini EU-a.

Predložena zakonodavna rješenja predstavljaju dobru podlogu za daljnji rad na svim razinama Vijeća EU-a kako bi se ostvarili širi ciljevi: postizanje visoke razinu transparentnosti političkog oglašavanja koja će spriječiti eventualne mogućnosti vanjskog miješanja u nacionalne i europske izborne procese; očuvanje povjerenja u političke procese na razini Unije još preciznijim normiranjem uvjeta za financiranje europskih političkih stranaka; poticanje veće svijesti i odaziva mobilnih građana EU-a na lokalne i europske izbore.

*

Stajalište prema pojedinim zakonodavnim prijedlozima:

1. UREDBA o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

Prijedlog uredbe o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju predstavlja korak naprijed u razvoju i podizanju transparentnosti izbornih postupaka i regulaciju utjecaja i primjene tehnologije u političkom oglašavanju. Stoga je važno da politički oglasi daju informacije o tome da se uopće radi o političkom oglasu i tko ga sponzorira. Povodi donošenja uredbe, funkcioniranje unutarnjeg tržišta za političko oglašavanje i povezane usluge te na tome polju, zaštita osobnih podataka, su izuzetno opravdani.

Članci 1.-3.

U vezi s člankom 2. stavkom 2. – definicija „političkog oglašavanja“ željeli bismo bolje objašnjenje. Stavkom 2. točka (a) propisano je da „političko oglašavanje“ znači priprema, plasiranje, promicanje, objavljivanje ili diseminacija, bilo kojim sredstvom, poruke: (a) od strane, za ili u ime političkog aktera, osim ako je isključivo privatne ili isključivo komercijalne prirode; ili...“.

Ova odredba nije dovoljno jasna: „osim ako je isključivo privatne ili isključivo komercijalne prirode“. Ako se neka aktivnost definira kao oglašavanje, onda je i komercijalna. Također, oglasi mogu biti namijenjeni samo jednoj osobi ili ograničenom broju ljudi – to bi moglo dovesti do problema u njihovoj primjeni.

Definicija političkog oglašavanja nije jasna. Što se podrazumijeva pod formulacijom “od strane, za ili u ime političkog aktera, osim ako je... isključivo komercijalne prirode”? Zašto je ono isključeno iz ove definicije, a time i iz područja primjene Uredbe?

U vezi s člankom 2. stavkom 4. – definicija „političkog aktera“. Konkretno – točka (f):

Definicija “neizabranog člana vlade” nije jasna. Kojeg dužnosnika se smatra da je “neizabrani član vlade na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini“?

Uvodna izjava br. 23. ne nudi dovoljno objašnjenja – ona samo navodi, između ostalog, kako „Pojam političkih aktera trebao bi obuhvatiti i neizabrane dužnosnike, izabrane dužnosnike, kandidate i članove izvršne vlasti na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini...“.

Također, uvodna izjava br. 22. samo općenito potvrđuje, između ostalog, da „Politički akteri u smislu ove Uredbe trebali bi biti definirani upućivanjem na koncepte definirane pravom

Unije, kao i nacionalnim pravom u skladu s međunarodnim pravnim instrumentima kao što su instrumenti Vijeća Europe...“.

Nismo sigurni kako shvatiti i interpretirati ovu definiciju političkog aktera kao neizabranog člana Vlade.

Također, nisu svi aspekti političkog sudjelovanja obuhvaćeni predloženom definicijom „političkog aktera” – sadašnja definicija u Prijedlogu uredbe ne uključuje političke kandidate koje predlažu sami birači („nezavisni kandidati”).

Izborni sustav u Republici Hrvatskoj pruža mogućnost za liste kandidata koje predlaže skupina birača (tj. na europskim izborima i lokalnim izborima) i liste kandidata koje predlažu birači (na temelju valjano prikupljenih potpisa birača – izbori za zastupnike u Hrvatskom saboru).

Podržavamo stajalište Europskog nadzornika za zaštitu podataka (EDPS) izraženo u točki 18. mišljenja EDPS-a od 20. siječnja 2022. (dokument broj 5735/22).

Točka 18. između ostalog propisuje da radi jasnoće, EDPS preporučuje da se u uvodnoj izjavi i u članku 1. dodatno navede da Prijedlog nadopunjuje i da ne dovodi u pitanje primjenu Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR) i Uredbe 2018/1725 o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ (EUDPR) u pogledu obrade osobnih podataka u kontekstu političkog oglašavanja. Također treba navesti da Prijedlog ne zamjenjuje nijednu od općih obveza prema GDPR-u, EUDPR-u i Direktivi 2002/58/EC, kao što su na primjer pravila o privoli, pravima nositelja podataka i odgovornosti voditelja obrade.

Članci 4.-11.

I.

Članak 6. točka 1. (d) i članak 7. točka 1. (b) i 2. (c)

Navedeno je „ako je primjenjivo“ identitet sponzora i podatke o kontaktu. Nema objašnjenja koji su to slučajevi kad nije primjenjivo, jer se u članku 7., t. 1. (b) navodi da svaki oglas mora imati podatke o identitetu sponzora političkog oglasa te u članku 7., t. 2. c da obavijest o transparentnosti također mora imati te podatke.

Radi li se o različitim sustavima ili su obveze u člancima neujednačene?

Članak 7. točka 2. (d)

Znači li da politički oglas nije uvijek vezan uz izbor ili referendum, pa je zato ostavljena mogućnost „ako je primjenjivo“?

Članak 11. točka 2.

Jesu li građani zainteresirane strane ili oni ne ulaze u područje primjene teksta Prijedloga uredbe?

II.

Trebalo bi razjasniti na koji način i u kojem roku tijelo koje provodi nadzor financiranja političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (u Republici Hrvatskoj to je Državno

izborno povjerenstvo) može doći do potpune informacije o plaćenom oglasu (što uključuje npr. ugovore, račune ili druge knjigovodstvene isprave, a ne samo informaciju iz čl. 10. Uredbe).

Nacionalni pravni okvir određuje da tijelo koje provodi nadzor financiranja političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima ima rok od 60 dana od dana objave konačnih rezultata izbora za izradu izvješća o provedenom nadzoru, te da u tom roku trebaju biti zaprimljene i analizirane sve relevantne informacije koje se tiču financiranja izborne promidžbe.

Ocjenjujemo da su rokovi za prijenos informacija nadzornim tijelima iz čl. 10. Prijedloga uredbe predugi (12 radnih dana od primitka zahtjeva). Dodatno se upućuje na čl. 15. st. 4. Prijedloga uredbe koji daje ovlast nadzornim tijelima da zatraže od pružatelja usluga pristup podacima, dokumentima ili svim potrebnim informacijama za obavljanje svojih nadzornih zadaća, a da za dostavu istih nije, analogno čl.10. Prijedloga uredbe, postavljen nikakav rok.

Također ističemo da nije jasno u čl. 6.. st. 1. b) Prijedloga uredbe o kakvim se posebnim uslugama pruženim u vezi s političkim oglašavanjem radi, odnosno u čl. 6.. st. 1. c) Prijedloga uredbe o kakvim se protučinidbama radi. Također upućujemo na nelogičnost u odnosu na čl. 6. st. 1. d) Prijedloga uredbe u kojoj se navodi da se naznačuje identitet sponzora ako je primjenjivo, dok se po čl. 7. st. 1. b) Prijedloga uredbe svakako treba naznačiti identitet sponzora.

U pogledu čl. 7. st. 1. b) Prijedloga uredbe ocjenjujemo da bi osim identiteta sponzora i subjekta koji kontrolira sponzora trebalo naznačiti i za kojeg političkog aktera je postavljen određeni politički oglas, osim ako se pod „subjektom koji u konačnici kontrolira sponzora“ podrazumijeva upravo taj politički akter.

U čl. 7. st. 2. d) Prijedloga uredbe, predlaže se da se svakako naznači za koju svrhu je postavljen oglas (izbora, referendumi, oglašavanje redovne političke aktivnosti tijekom godine nevezano za izbore i referendume).

U čl. 7. st. 6. Prijedloga uredbe navedeno je da izdavači političkih oglasa koji su vrlo velike internetske platforme osiguravaju da repozitorij koji stavljaju na raspolaganje sukladno čl. 30. Akta o digitalnim uslugama, mora omogućiti dostupnost informacija vezanih uz transparentnost. Ocjenjujemo da bi trebalo naznačiti rok u kojem se navedeni podaci postavljaju u repozitorij, osobito u pogledu političkog oglašavanja za vrijeme trajanja izborne promidžbe kada je bitna ažurna i pravodobna dostupnost informacija.

Ocjenjujemo da bi već na razini Prijedloga uredbe trebalo osigurati da u slučaju objave političkog oglasa postoji obveza dostave barem obavijesti, ako ne i priložene dokumentacije, izdavača političkih oglasa, odnosno pružatelja usluge političkog oglašavanja, relevantnom tijelu u državi članici.

Dostava informacija na zahtjev kako je predviđeno čl. 10. Prijedloga uredbe u tom smislu nije dostatna, jer nije jasno iz kojih izvora bilo koje nacionalno tijelo može znati koji politički oglas je postavljen za kojeg političkog aktera, pogotovo uzevši u obzir prekogranično korištenje usluga.

Članci 12.-20.

I.

Člankom 12. stavkom 1. Prijedloga uredbe u kontekstu političkog oglašavanja zabranjene su tehnike ciljanja i isticanja koje uključuju obradu osobnih podataka iz članka 9. stavka 1. Uredbe (EU) 2016/679 (GDPR) i članka 10. stavka 1. Uredbe (EU) 2018/1725 (EUDPR). Međutim, stavkom 2. istog članka zabrana utvrđena u prvoj rečenici ne primjenjuje se na situacije iz članka 9. stavka 2. točaka (a) i (d) Uredbe (EU) 2016/679 i članka 10. stavka 2. točaka (a) i (d) Uredbe (EU) 2018/1725.

Slijedom navedenog ističe se kako članak 12. Prijedloga uredbe u svom sadašnjem obliku nije dovoljan za postizanje cilja pružanja posebne dodatne zaštite koja bi bila komplementarna postojećim pravilima koja se primjenjuju na obradu osobnih podataka u kontekstu ciljanog političkog oglašavanja. Dodatno, ističemo kako postoji potreba za dodatnim mjerama posebno vezano uz rizike koje stvara ciljano oglašavanje na temelju drugih kategorija podataka izvan posebnih kategorija podataka iz članka 9. stavka 1. GDPR-a.

Dodatno, ističemo kako predloženu zabranu određenih tehnika ciljanja i isticanja prate dvije iznimke, već predviđene u članku 9. stavku 2. točkama (a) i (d) GDPR-a i članka 10. stavka 2. točaka (a) i (c) EUDPR-a, odnosno izričita privola i legitimne aktivnosti zaklade, udruženja ili drugog neprofitnog tijela s političkim, filozofskim, vjerskim ili sindikalnim ciljem te pod uvjetom da se obrada odnosi samo na članove ili bivše članove tijela ili na osobe koje imaju redovan kontakt s njom u vezi s njezinim svrhama i da osobni podaci nisu priopćeni nikome izvan tog tijela bez privole ispitanika.

Smatramo kako članak 12. Prijedloga uredbe ne nudi nikakvu dodatnu zaštitu u usporedbi s postojećim zakonodavstvom Unije o zaštiti podataka. Dodatno, malo je vjerojatno da bi druge iznimke od opće zabrane obrade posebnih kategorija podataka, sadržane u članku 9. stavku 1. GDPR-a i članku 10. stavku 1. EUDPR-a, bile primjenjive na tehnike ciljanja ili isticanja koje uključuju obradu osobnih podataka za širenje političkog oglašavanja. Slijedom navedenog, teško je zamisliti opravdanje za obradu podataka vezanih uz zdravlje, spolni život ili seksualnu orijentaciju pojedinca te genetskih podataka kako bi se unaprijedile određene političke poruke.

Smatramo smo da je opseg predviđene zabrane preuzak, jer ne pokriva širok raspon (mikro) tehnika ciljanja i isticanja koje se mogu koristiti za provođenje političkog oglašavanja, a koje ne uključuju obradu posebnih kategorija osobnih podataka same po sebi, ali imaju jednako značajne specifične i štetne učinke.

Iz tih razloga, ističemo kako bi zaštitne mjere u Prijedlogu uredbe u vezi s obradom osobnih podataka u kontekstu političkog oglašavanja, a posebno korištenje tehnika ciljanja i isticanja, trebalo dodatno ojačati, primjerice:

- 1) potpunom zabranom mikrociljanja u političke svrhe i
- 2) uvođenjem daljnjih ograničenja kategorija podataka koji se mogu obrađivati u svrhu političkog oglašavanja, uključujući ciljanje i isticanje, a posebno zabranu ciljanog oglašavanja temeljenog na aktivnom praćenju.

Nadalje, članak 12. Prijedloga uredbe odnosi se na nekoliko kategorija subjekata, kao što su "voditelji obrade", "izdavači političkih oglasa koji primjenjuju tehnike ciljanja ili isticanja" i "pružatelji usluga oglašavanja". Iako je za pretpostaviti kako bi i posljednja dva subjekta također mogla djelovati kao voditelji obrade, sami ili zajedno s drugima, trenutni tekst članka 12. mogao bi se tumačiti kao da to nije slučaj. Preporuka je da se Prijedlog uredbe dosljedno odnosi na "voditelja obrade koji primjenjuje tehnike ciljanja ili isticanja" posebno u članku 12. stavcima 4. i 7. .

Predloženi tekst članka 12. mogao bi se protumačiti tako da sugerira da se samo jedan subjekt smatra voditeljem obrade. Stoga preporučujemo pojašnjenje da kad god voditelji obrade koji primjenjuju tehnike ciljanja ili isticanja i izdavači političkih oglasa koji primjenjuju tehnike ciljanja ili isticanja djeluju kao zajednički voditelji obrade, oni zajedno osiguravaju usklađenost s člankom 26. GDPR-a i člankom 28. EUDPR-a.

Nadalje, članak 13. Prijedloga uredbe odnosi se samo na „voditelja obrade iz članka 12.“ i dodaje da se „članak 11. stavci od 2. do 7. primjenjuju se *mutatis mutandis*". Formulacija ove odredbe može izazvati pravnu nesigurnost, posebno u pogledu obveza koje imaju pružatelji usluga političkog oglašavanja i izdavači političkih oglasa. Stoga preporučujemo da se izričito navedu obveze svakog od subjekata navedenih u članku 12. uzimajući u obzir prethodno navedeno.

Zaključno, prema članku 15. "nadzorna tijela iz članka 51. Uredbe (EU) 2016/679 ili članka 52. Uredbe (EU) 2018/1725 nadležna su za praćenje primjene članka 12. ove Uredbe u skladu sa svojim nadležnostima". Međutim, budući da se članak 15. odnosi i na „nadzorna tijela” i na „nadležna tijela”, preporučujemo eksplicitno navođenje i „nadzornih tijela” u članku 15. stavku 6. Prijedloga uredbe kako bi se izbjegla svaka pravna nesigurnost. Dodatno, ističemo kako bi se trenutačni tekst članka 15. stavka 1. mogao protumačiti kao ograničavanje nadležnosti tijela za zaštitu podataka samo na članak 12. (tj. korištenje tehnika ciljanja i isticanja). Postoje i drugi elementi procesa političkog oglašavanja, koji se također odnose ili utječu na obradu osobnih podataka te stoga potpadaju pod opći nadzor tijela za zaštitu podataka iz članka 51. GDPR-a ili članka 52. EUDPR-a. te bi navedeno trebalo pojasniti u tekstu Prijedloga uredbe.

II.

Članak 15. Nadležna tijela i kontaktne točke

Ovaj članak bi mogao imati implikacije na državno tijelo zaduženo za provedbu izbora (u Republici Hrvatskoj to je Državno izborno povjerenstvo). Naime, izvori financiranja subjekata nadzora su vlastita sredstva i donacije. U kontekstu političkih oglasa to znači da subjekt nadzora može platiti svoj oglas izravno ili će to za njega napraviti npr. medijska agencija kao pružatelj usluga koja će mu ispostaviti račun za isto ili će treća osoba platiti oglas za subjekt nadzora ili pružiti uslugu oglašavanja u naravi koje će se smatrati donacijom te pravne ili fizičke osobe te će morati biti evidentirana sukladno mjerodavnom nacionalnom zakonodavstvu.

Definicija političkih aktera je šire postavljena u Prijedlogu uredbe nego li su definirani subjekti nadzora po važećem nacionalnom zakonodavstvu – smatramo da bi, kod političkih aktera koji su subjekti nadzora državnog tijela zaduženog za provedbu izbora, sponzor

političkog oglašavanja trebao biti ili sam subjekt nadzora (izravno ili putem pružatelja usluge medijskog oglašavanja) ili putem donatora koji će biti kao takav unesen u evidenciju.

Također treba u okviru Prijedloga uredbe definirati na koji način i u kojem roku državno tijelo zaduženo za provedbu izbora, kao tijelo koje po nacionalnom zakonodavstvu nadzire financiranje dijela političkih aktera definiranih Prijedlogom uredbe, može doći do potpune informacije o plaćenom oglasu (što uključuje npr. ugovore, račune ili druge knjigovodstvene isprave, a ne samo informaciju iz čl. 10.).

U pogledu rokova se ističe da državno tijelo zaduženo za provedbu izbora, sukladno nacionalnom zakonodavstvu, ima rok od 60 dana od dana objave konačnih rezultata izbora za izradu izvješća o provedenom nadzoru te da u tom roku trebaju biti zaprimljene i analizirane sve relevantne informacije koje se tiču financiranja izborne promidžbe. Dodatno se napominje da subjekti nadzora dostavljaju financijske izvještaje o financiranju izborne promidžbe u roku od 30 dana od provedenih izbora, čime se dodatno skraćuje rok za provedbu nadzora nad dostavljenim izvješćem.

Člankom 15. određuju se tijela nadležna za praćenje primjene čl. 12. (posebni zahtjevi povezani s ciljanjem i isticanjem) – kao nadzorna su određena tijela iz članka 51. Uredbe (EU) 2016/679 ili članka 52. Uredbe (EU) 2018/1725.

U smislu odredbe članka 51. Uredbe (EU) 2016/679 nadzorno tijelo u RH je Agencija za zaštitu osobnih podataka – kod provedbe ostaje pitanje postizanja operativne spremnosti i mogućnosti potencijalnog povećanog administrativnog opterećenja, što će pokazati praksa. (Uredba EU) 2018/1725 se odnosi na Europskog nadzornika za zaštitu podataka).

Članak 16. Sankcije

Napominjemo da, s obzirom da se ovim Prijedlogom uredbe želi olakšati prekogranično pružanje usluga, mogao bi se povećati broj zabranjenih donacija u slučaju da strani pružatelji usluga političkog oglašavanja hrvatskom subjektu nadzora pruže uslugu u naravi i time izvrše donaciju iz stranih izvora.

Članak 17. Objavljivanje izbornih razdoblja

Trebalo bi pojasniti na što se točno odnosi “Objavljivanje izbornih razdoblja” i koja je njegova svrha.

Smatramo da bi trebalo razjasniti na što se odnosi izborna razdoblje, a imajući u vidu nacionalne izborne sustave. Izborna zakonodavstvo u Republici Hrvatskoj propisuje da se vrijeme izborne promidžbe odnosi na vrijeme koje počinje od objave zbirnih listi kandidata ili kandidacijskih listi odnosno pravovaljano predloženih kandidacijskih lista (ovisno o vrsti izbora), a završava 24 sata prije dana održavanja izbora.

U tom smislu ističe se kako je hrvatskim zakonodavstvom propisano da su političke stranke i kandidati i osobe ovlaštene za zastupanje neovisnih lista, odnosno nositelji lista grupe birača, odnosno osobe koje se namjeravaju kandidirati, dužni otvoriti poseban račun za financiranje troškova izborne promidžbe najkasnije s danom podnošenja kandidature, a najranije ga mogu otvoriti šest mjeseci prije roka predviđenog za održavanje izbora, računajući kao rok predviđen za održavanje izbora datum na koji su izbori bili održani u tekućem mandatu, ako održavanje izbora nije zakonom propisano na točno određeni dan. Na taj poseban račun

primaju se uplate donacija za financiranje izborne promidžbe i obavljaju sve transakcije koje se odnose na financiranje izborne promidžbe.

Prema Prijedlogu uredbe ona stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u Službenom listu Europske unije, a primjenjuje se od 1. travnja 2023.

Tijekom 2024. godine u Hrvatskoj su predviđeni redovni izbori za Hrvatski sabor, izbori za Predsjednika Republike Hrvatske kao i izbori za Europski parlament.

Opća napomena – prijevod nekih aspekata uredbe

U uvodnom dijelu Prijedloga uredbe o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju – u okviru pojašnjenja konteksta prijedloga, na stranici broj 4, nalazi se tekst „Kibersigurnosni incidenti“.

Takva je formulacija službeno u inačici na hrvatskom jeziku (na hrvatski: “kibersigurnosnih incidenata”) u zakonodavnom Prijedlogu uredbe navedena na način koji nije u potpunosti kompatibilan s našim sadašnjim nacionalnim pravnim okvirom kojim smo implementirali međunarodnopravni okvir.

S tim u vezi, odlukom Vlade Republike Hrvatske iz 2015. godine, donesena je Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti Republike Hrvatske (Narodne novine br. 108/2015) – ovom Strategijom potvrđuje se da je pojam "cyber" uveden u pravni poredak Republike Hrvatske ratifikacijom Konvencije Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu (Konvencija iz Budimpešte) 2002. godine. Slijedom toga, postalo je uobičajeno koristiti izraz "kibernetički" kao pridjev za nešto što uključuje, koristi, ili je povezano s računalima, a posebno internetom. S obzirom na dva desetljeća primjene tog pojma ("kibernetički" na hrvatskom), on je danas duboko ukorijenjen u hrvatski pravni okvir i njegove prateće akte.

Radi pravne sigurnosti i da bi ovaj Prijedlog uredbe bio u potpunosti usklađen sa službenim prijevodom i diskursom Konvencije iz Budimpešte na hrvatski jezik, potvrđenim u Zakonu o potvrđivanju Konvencije Vijeća Europe o kibernetičkom kriminalu (NN, Međunarodni ugovori 9/2002.), cijenili bismo kada bi u hrvatskoj inačici konačnog teksta ove Uredbe (nakon što se usvoji) stajalo “kibernetički incidenti”.

Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima Venecijanske komisije preporučuje izbjegavanje promjene izbornog zakonodavstva jednu godinu prije izbora – imajući u vidu da će biti potrebno donijeti zakon kojim se osigurava provedba ove uredbe, postoji mogućnost da će postupak donošenja zakona možda i biti unutar roka od jedne godine prije izbora (prema redovnom tijeku prvi bi trebali biti održani izbori za EP). Datum okončanja rada na uredbi na razini EU-a te datum njenog usvajanja i stupanja na snagu imat će ključni utjecaj u tom smislu, jer određuje vremenski okvir za unutarnju, nacionalnu proceduru.

2. UREDBA o europskim političkim strankama i europskim političkim zakladama

Prijedlogom izmjene Uredbe o europskim političkim strankama i europskim političkim zakladama uvode se detaljnija, šira i preciznija pravila o postupku financiranja europskih

političkih stranaka i europskih političkih zaklada što podržavamo. S tim u vezi, posebno smatramo svrhovitim jače fokusiranje na reguliranje donacija europskim političkim strankama i europskim političkim zakladama, što je i prepoznato.

Predloženim izmjenama članka 23. st. 9.-10. omogućilo bi se europskim političkim strankama i zakladama prikupljanje priloga i od članica koje se nalaze u zemljama Vijeća Europe. Prema obrazloženju EK za ovaj prijedlog, kako bi se ublažio rizik stranog uplitanja i osigurala proporcionalnost, doprinosi članica izvan EU-a bit će ograničeni na 10% od ukupnih doprinosa (doprinosi su ograničeni do 40% godišnjeg proračuna stranke ili zaklade). EK misli kako ovo ograničenje, zajedno sa zahtjevom da EPS osiguraju da njihove stranke izvan Unije poštuju vrijednosti koje su ekvivalentne onima iz članka 2. UEU-a, treba osigurati potrebne zaštitne mjere u pogledu inozemnog financiranja.

Snažno podržavamo sve aktivnosti koje doprinose euro-integracijskim ciljevima i jačaju mogućnosti prijenosa vrijednosti i načela EU-a prema trećim državama koje teže članstvu u Uniji. Europske političke stranke imaju aktivnu suradnju sa srodnim političkim strankama iz država obuhvaćenih Izjavom iz Zagreba – takve su političke stranke u statusu pridruženih i promatrača u onim europskim političkim strankama s kojima dijele svjetonazor i opće političke vrijednosti. Smatramo potencijalno vrlo korisnim razmotriti mogućnosti i još dublje suradnje u tom smislu – dakle, djelovanje europskih političkih stranaka prema njima bliskim političkim opcijama na osnovi zajedničke privrženosti vrijednostima EU-a te dosljednim zagovaranjem i provođenjem politika i programa Unije.

Međutim, sasvim je drugo pitanje moguće financiranje europskih političkih stranaka iz njima srodnih političkih stranaka koje su izvan EU-a – nije nam jasna svrha i cilj takvog pristupa, niti vidimo zašto bi i takva komponenta trebala postojati u odnosima članica izvan EU-a s njihovim partnerskim europskim političkim strankama i zakladama.

Ovdje bismo se trebali voditi jednostavnom logikom: kada europske političke stranke prenose vrijednosti i ciljeve Unije i izvan same EU, tada bi europske političke stranke trebale i aktivno stajati iza takvih politika – poticanjem i širenjem političkih društvenih vrijednosti Unije, širenjem ideja i načela EU-a, sveobuhvatnom potporom za svoje pridružene članice i promatrače u realizaciji ciljeva EU-a i vrijednosti u njihovim državama. Sukladno tome, ne vidimo razlog i osnovu da financijski doprinosi za širenje načela i vrijednosti EU-a dolaze i izvan EU-a – protiv smo mogućnosti financiranja europskih političkih stranaka od njihovih pridruženih članica ili članica u statusu promatrača izvan EU-a.

U gornjem kontekstu spomenuta je i mogućnost „vanjskog financiranja“ – EK je načelno tražila DČ da se izjasne da li je potrebno stvoriti pravni okvir koji će spriječiti mogućnost da fizičke i pravne osobe izvan EU-a ili koji ne mogu glasovati u EU-u, daju doprinose za političke stranke iz EU-a koje su članice europskih političkih stranaka. Smatramo da je to dobar i relevantan pristup te bi bilo uputno u tome dijelu pojačati zaštitu neovisnosti i opstojnosti europskih političkih stranaka.

Podržavamo izmjene članka 20. („Funding conditions“) i 23. („Donations, contributions and own resources“) koji zajedno bitno doprinose još transparentnijem financiranju, dodatnom jačanju okvira za nadzor financiranja političkih aktivnosti te, zbog povećanja udjela EU-a u financiranju, imaju pozitivan efekt i na manje europske političke stranke.

Od iznimne je važnosti dodatni element nadzora nad donacijama koje prelaze 3000 eura. Jednako je važan novi prijedlog st. 8. kojim je Tijelo ovlašteno zatražiti i dobiti dodatne informacije, ako ima razloga vjerovati da je donacija dodijeljena kršenjem uredbe.

Korak naprijed predstavlja i izmjena članka 20. kojom se povećava stopa financijskog doprinosa iz proračuna Unije za europske političke stranke, a koja će sada iznositi do 95% njihova proračuna (prije je bilo do 90%). Pozitivna je i nova odredba kojom se sada omogućuje stopa financiranja od 100% za europske političke stranke u godini izbora za Europski parlament.

Nova kategorija „vlastitih izvora iz vlastitih ekonomskih aktivnosti“, prema čl. 23. st.13., doprinijet će mogućnosti šireg djelovanja europskih političkih stranaka, a taj aspekt neće presudno utjecati na njihove financije s obzirom da takva sredstva ne smiju premašiti 5% njihova godišnjeg proračuna.

Podržavamo promjenu kojom se europskim političkim strankama omogućava da potaknu rasprave i na nacionalnoj razini o europskim pitanjima, čime se potiče razvoj europske političke kulture – korak je naprijed u tu svrhu mogućnost korištenja sredstava iz proračuna EU-a u nacionalnim referendumskim kampanjama o pitanjima vezanim uz provedbu temeljnih ugovora EU-a.

Stupanje na snagu izmjena uredbe nije dovoljno jasno precizirano u brojnim izmjenama u normativnom dijelu teksta. Smatramo da je u predstojećem radu na ovom prijedlogu potrebno, zbog mogućnosti djelovanja i rada europskih političkih stranaka, jasno definirati i utvrditi vrijeme stupanja na snagu te primjene svih izmjena uredbe.

3. Izmjene dviju direktiva

Smatramo da će ovaj paket mjera pridonijeti lakšoj registraciji birača, državljana drugih država članica Europske unije, radi glasovanja na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima, što će u konačnici rezultirati većim brojem „mobilnih birača“ koji glasuju u Republici Hrvatskoj. Obzirom na sve navedeno, podržavamo prijedloge direktiva EU-a o glasovanju „mobilnih građana EU-a“.

a) Lokalni izbori i mobilni građani EU – izmjena Direktive 94/80/EZ

U Republici Hrvatskoj je biračko pravo državljana drugih država članica Europske unije koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u jedinici u kojoj se provede lokalni izbori, uređeno Zakonom o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sukladno tom Zakonu, državljanima drugih država članica EU-a koji imaju prebivalište ili privremeni boravak u jedinici u kojoj se provede lokalni izbori, zajamčeno je pravo da biraju članove predstavničkog tijela jedinice i da se kandidiraju za člana predstavničkog tijela jedinice – mogu se kandidirati i biti izabrani za člana predstavničkog tijela jedinice pod istim uvjetima koji vrijede za državljanu Republike Hrvatske propisane mjerodavnim zakonom, tj. Zakonom o lokalnim izborima („Narodne novine“, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21).

U kontekstu glavnih ciljeva revizije Direktive 94/80/EZ, a to je potaknuti jaču izlaznost mobilnih građana na lokalnim izborima te omogućiti mobilnim građanima dobivanje jasnijih i jednostavnijih informacija o izborima, Zakonom o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave propisano je sljedeće:

Vezano za stav EK prema kojem je izlaznost mobilnih građana na lokalne izbore rezultat složenih postupaka registracije u državi članici boravišta, procedura u Republici Hrvatskoj je jednostavna – prema ovom zakonu državljanin druge države članice Europske unije dužan je podnijeti zahtjev za upis u popis birača nadležnom tijelu koje vodi popis birača prema mjestu prebivališta ili privremenog boravka, najkasnije 30 dana prije dana izbora. Zakon ujedno propisuje da je uz zahtjev za upis u popis birača osoba dužna predočiti izjavu ovjerenu kod javnog bilježnika, u kojoj je navedeno njezino državljanstvo, adresa prebivališta ili privremenog boravka na području jedinice gdje se provode izbori i izjavu da nije lišena prava glasovanja u državi članici Europske unije čiji je državljanin.

Nadalje, državljanin druge države članice Europske unije može se kandidirati i biti izabran za člana predstavničkog tijela jedinica pod istim uvjetima koji vrijede za državljane Republike Hrvatske propisanim Zakonom o lokalnim izborima i pod uvjetom da mu u Republici Hrvatskoj i državi članici Europske unije čiji je državljanin, nije pravomoćnom sudskom odlukom oduzeta poslovna sposobnost, odnosno da pojedinačnom presudom u kaznenom postupku ili presudom u građanskom postupku nije lišen prava na kandidiranje.

Vezano za dobivanje jasnijih i jednostavnijih informacija o izborima, Zakonom je propisano da je o načinu ostvarivanja prava glasovanja i kandidiranja državljanina druge države članice Europske unije za člana predstavničkog tijela jedinica, nadležno izborno povjerenstvo dužno izvijestiti javnost sredstvima javnog priopćavanja.

Činjenica male izlaznosti mobilnih građana EU-a na lokalne izbore je nesporna te je svaka zakonodavna aktivnost, pa u tom smislu i revizija Direktive EU-a, pozitivna.

b) Izbori za EP i mobilni građani EU – izmjena Direktive 93/109/EZ

Republika Hrvatska podržava Prijedlog izmjena 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. Smatramo da će ovaj prijedlog pridonijeti lakšoj registraciji birača članica država Europske unije radi glasovanja na izborima za Europski parlament kao i u cilju sprečavanja višestrukog glasovanja. Isto će u konačnici rezultirati i većim brojem „mobilnih birača“ koji glasuju u Republici Hrvatskoj.

U odnosu na konkretna rješenja sadržana u pojedinim odredbama Prijedloga direktive ističemo sljedeće:

Odredba iz članka 4. stavka 1. – u Republici Hrvatskoj je zabrana višestrukog glasovanja, uz zakonska rješenja, osigurana i programskim rješenjem aplikacije u kojoj se vodi registar birača pod pretpostavkom da će se razmjena podataka propisana člankom 13. direktive uspješno provesti između država članica.

Odredba iz članka 8. stavka 1. – birač ima pravo glasovati u državi članici gdje ima prebivalište, ako izrazi želju za istim. Ova odredba je prihvatljiva i već je osigurana važećim zakonskim rješenjima. Birač se ne upisuje u registar birača po službenoj dužnosti, već ukoliko

želi ostvariti svoje pravo glasovanja u državi članici u kojoj ima prebivalište, mora podnijeti zahtjev za upis u registar birača.

Odredba članka 9. stavka 2. - podržavamo prijedlog odredbe koja se dopunjuje predviđenim standardiziranim obrascem izjave kojeg birači u svim državama članicama trebaju predložiti kod upisa u registar birača. Pri tome posebno ističemo i podržavamo Prilog I. kojim se propisuje sadržaj izjave koji predviđa, između ostaloga, podatak o osobnom identifikacijskom broju (OIB) određenom od strane matične države ili podatak o vrsti osobne isprave (osobne iskaznice ili putovnice) koju je izdala matična država članica s navođenjem serijskog broja iste (kao alternativa ako OIB nije dodijeljen). Ujedno, smatramo da jedan od navedenih numeričkih podataka (OIB ili serijski broj osobne isprave, s tim da se prednost daje OIB-u kao jedinstvenom identifikatoru) treba biti obavezan podatak kod upisa u registar birača, jer numeričke vrijednosti ne sadrže jezično specifična slova, koja u praksi svim državama članicama stvaraju probleme kod razmjene podataka, pa ih se može računalno obrađivati i precizno utvrditi koji birači će glasovati u drugoj državi članici. Smatramo da navedeni podaci moraju biti obvezni i u Prilogu II. kao i u skupu podataka koji će se razmjenjivati između država članica temeljem Priloga III. (uvodna odredba 12. – *should include*). Ako navedeni podaci neće biti obvezni za birače u svim državama članicama, predlažemo pripremiti Prilog III.A koji će sadržavati popis država članica za koje je obavezan unos OIB-a određenog u matičnoj državi članici, a na tom popisu označiti da je za sve mobilne birače državljanke Republike Hrvatske potrebno u Prilog I., Prilog II. i Prilog III. unijeti OIB.

Odredba članka 13. – suglasni smo i posebno podržavamo dodane nove odredbe kojima se razrađuje postupak razmjene podataka u svrhu sprječavanja višestrukog glasovanja. Pritom ističemo potrebu usklađivanja rokova koji se odnose na razmjenu podataka o biračima (početak i završetak postupka razmjene podataka).

Odredba članka 13. stavka 1. - utvrđuje se da države članice razmjenjuju podatke radi provedbe članka 4. Direktive „dovoljno prije dana glasovanja“, a započinju s razmjenom „najkasnije šest tjedana prije prvog dana izbornog roka“. Smatramo da bi bilo potrebno uskladiti u svim državama članicama rokove početka i završetka razmjene podataka s time da je bitnije utvrditi zadnji rok za razmjenu. Sa stajališta Republike Hrvatske, s obzirom na zakonom utvrđene rokove (dan zatvaranja registra birača) predlažemo da rok završava najkasnije 10 dana prije zadnjeg dana izbornog perioda (dan održavanja izbora u Republici Hrvatskoj).

Odredba članka 13. stavka 3. - propisuje se obveza Komisije da osigura alat za sigurnu razmjenu kriptiranih podataka opisanih u Prilogu III. Isto posebno podržavamo i napominjemo da smo navedeni alat već uspješno koristili tijekom izbora za članove Europskog parlamenta 2019. te za razmjenu potpisa prikupljenih za Europske građanske inicijative).

c) Dodatna napomena u vezi Direktive 93/109/EZ

Smatramo da bi bilo korisno razmotriti i rješenja s ciljem otklanjanja mogućnosti eventualnog višestrukog glasovanja kod mobilnih građana EU-a koji imaju državljanstva dviju i više država EU-a, a u vrijeme izbora za EU parlament borave na području neke treće države EU-a. Tu postoji mogućnost eventualnog višestrukog glasovanja čak i pored mehanizama propisane razmjene podataka između država članica EU-a.

Sporna/otvorena pitanja za RH:

Uredba o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

Čl. 2. st. 2. – definicija „političkog oglašavanja“

Čl. 2. st. 4. – definicija „političkog aktera“

Čl.6. – vođenje evidencije i prijenos informacija, zahtjevi u pogledu transparentnosti za svaki politički oglas (pojedini aspekti)

Čl.12. – posebni zahtjevi povezani s ciljanjem i isticanjem

Čl.12. – prijenos informacija o ciljanju i isticanju drugim zainteresiranim subjektima (pojedini aspekti)

Članak 15. – nadležna tijela i kontaktne točke

Članak 17. – objavljivanje izbornih razdoblja (pojedini aspekti)

Sporna/otvorena pitanja za DČ i EK:

Uredba o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

a) Poglavlje I. (opće odredbe – posebno definicije u čl. 2.).

Sastanak RS GAG održan 22. ožujka potvrdio je brojne prigovore i kritike koje DČ od početka iznose vezano uz prijedloge definicija u čl. 2. (detalji sadržani u bilješci SP RH pri EU od 22. ožujka).

b) Poglavlje III. (ciljanje i isticanje političkog oglašavanja)

Na sastanku RS GAG 29. ožujka započela je razmjena mišljenja o Poglavlju III.

Stav RH o spornim/otvorenim pitanjima DČ i EK:

Uredba o transparentnosti i ciljanju u političkom oglašavanju

a) Poglavlje I. (opće odredbe – posebno definicije u čl. 2.)

Stajalište RH detaljno izloženo na str. 13.-14.

Prigovore definicijama „političkog oglašavanja” u čl.2. st. 2. (zbog više razloga) imaju i PL, CZ, PT, LT, MT, FI, BE, DK, CZ, EE.

Izvadak iz bilješke SP RH pri EU od 22. ožujka:

EK smatra da ako je definicija kraća, onda su moguće posljedice, npr. oglašavanje neće biti dovoljno transparentno, biti će ciljano od treće strane i neće se moći intervenirati pri negativnom utjecaju na izbore.

FR PRES će prvo prikupiti sve inpute DČ, nakon čega će izraditi kompromisni tekst prijedloga za čl.2. st.2. točku (b).

b) Poglavlje III. (ciljanje i isticanje političkog oglašavanja)

Stajalište RH detaljno izloženo na str. 16.-19.

Na sastanku RS GAG, 29. ožujka, započela je razmjena mišljenja o Poglavlju III.

Postojeće zakonodavstvo RH i potreba njegove izmjene slijedom usvajanja dokumenta:

1. Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumima („Narodne novine“, br. 29/19 i 98/19)
2. Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave („Narodne novine“, broj 92/10)
3. Zakon o lokalnim izborima („Narodne novine“, br. 144/12, 121/16, 98/19, 42/20, 144/20 i 37/21)
4. Zakon o registru birača („Narodne novine“, br. 144/12, 105/15 i 98/19)

Moguće izmjene zakonodavstva: što se tiče mogućih izmjena Zakona o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, potrebno je revidirati zakonske odredbe i uskladiti ih s važećim zakonima – Zakon o registru birača i Zakon o lokalnim izborima.

Treba napomenuti i da je, radi pojednostavljenja procedure izlaznosti, izmjenom Zakona o izborima članova u Europski parlament iz Republike Hrvatske brisan uvjet da se uz zahtjev za upis u popis birača državljana druge države članice EU predoči izjava ovjerena kod javnog bilježnika, dok je navedeni uvjet još uvijek propisan Zakonom o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pa bi se predmetno trebalo ujednačiti.

Utjecaj provedbe dokumenta na proračun RH:

U ovom trenutku, zbog rane faze predmeta, ne možemo predvidjeti eventualni financijski utjecaj na proračun.