

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europaparlamentets och rådets förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam samt ändring av stadgar för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser.

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 25 december 2021 till rådets förordning och ändring av rådets förordning (rådets förordning transparens och inriktning när det gäller politisk reklam samt ändring av stadgar för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser) samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 13 januari 2022

Justitieminister Anna-Maja Henriksson

Konsultativ tjänsteman Heini Huotarinen

JUSTITIEMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2021/1338

EU/2021/1313

11.1.2022

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM TRANSPARENS OCH INRIKTNING NÄR DET GÄLLER POLITISK REKLAM OCH TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN OM STADGAR FÖR OCH FINANSIERING AV EUROPEISKA POLITISKA PARTIER OCH EUROPEISKA POLITISKA STIFTELSE

1 Allmänt

Europeiska kommissionen publicerade den 25 november 2021 ett lagförslag om reform av lagstiftning som gäller EU:s val (s.k. valpaket). Paketet innehåller följande förslag:

- Meddelande från kommissionen: skydd av valintegriteten och främjande av demokratisk delaktighet (KOM(2021) 730 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam (KOM(2021) 731 final)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningen om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (KOM(2021) 734 final, ursprunglig förordning nr 1141/2014), s.k. partiförordning)
- Förslag till ändring av rådets direktiv om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för s.k. rörliga unionsmedborgare (KOM(2021) 732 final, ursprunglig 93/109/EC)
- Förslag till ändring av rådets direktiv om rösträtt och valbarhet vid kommunala val för s.k. rörliga unionsmedborgare (KOM(2021) 733 final, ursprunglig 94/80/EC)

I skrivelsen behandlas förslaget till förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam och förslag till ändring av förordningen om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser. Förslagen till ändring av direktiv som gäller rösträtt vid val till Europaparlamentet och i kommunala val för s.k. rörliga unionsmedborgare behandlas i en skrivelse som utfärdas samtidigt.

Kommissionen gav ut samtidigt med lagstiftningsförslagen ett meddelande om skydd av valintegriteten och främjande av demokratisk delaktighet. Enligt meddelandet är tryggandet av fria och rättvisa val kommissionens prioritet som den genomför bland annat med hjälp av EU:s handlingsplan för demokrati, det europeiska valsamarbetsnätverket och EU:s medborgarrapportering.

Enligt meddelandet utmanas demokratin nu också allt mer av nya hot som den digitala revolutionen för sin del stärker. En del av utmaningarna gäller hybrida hot. Situationen bedöms bli sämre, om inte Europeiska unionen och dess medlemsstater tar sitt ansvar för att säkerställa verkställandet av medborgarnas valrättigheter och politiska rättigheter, demokratisk dialog samt

en tydlig och förutsägbar lagstiftning. I meddelandet betonas att syftet med förslagen är att följa unionens gemensamma principer och värderingar. Många utmaningar är globala, och i meddelandet anges att förslagen är i linje med EU:s insatser som gäller yttre förbindelser.

Kommissionen antog sitt föregående valpaket 2018, och i meddelandet bedöms att det sätt, enligt vilket politiska aktörer håller kontakt med sina väljare, har förändrats betydligt under en kort tid. Därför har kommissionen i sitt nya valpaket identifierat behovet av att granska åtgärderna i valpaketet 2018 mer långsiktigt. Enligt den har nätplattformar nu en central roll i hur medborgare bildar och uttrycker sina åsikter samt diskuterar dem. Även coronapandemin har stärkt sådan verksamhet som sker på nätet. Förändringarna har bedömts medföra nya möjligheter för en demokratisk dialog, men även utmaningar för det demokratiska systemet och den inre marknaden.

Enligt meddelandet bör bland annat en mer enhetlig inre marknad för politiska reklamtjänster samordnas med medborgarnas demokratiska rättigheter och unionens värderingar. De förslag som hör till valpaketet ingår i EU:s handlingsplan för demokrati som kommissionen offentliggjorde i december 2020 (E 12/2021 rd).

Handlingsplanen för demokrati betonar demokrati, rättsstaten och grundläggande fri- och rättigheter som en grund som EU har byggts på. Den innehåller tre omfattande ärendehelheter: fria och rättvisa val samt starkt demokratiskt deltagande, stöd för fria och oberoende mediers frihet samt att motverka desinformation. Tanken är att demokratiska system innehåller sårbarheter och att samhällenas krismotståndskraft ska kunna stärkas genom medel som följer handlingsplanen.

Handlingsplanen för demokrati betonar utvärdering av den lagstiftning som gäller europeiska politiska partier, och identifierar behovet av att öka transparens i politisk reklam samt i kommunikation och kommersiell verksamhet i anknytning till den, så att medborgare, civilsamhället och ansvariga myndigheter tydligt ska se reklamkällan och dess syfte.

Förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam blir ny reglering. Den ska för sin del komplettera bestämmelserna i lagen om digitala tjänster (DSA) som är under beredning i EU och som, då de träder i kraft, gäller all slags kommersiell och politisk reklam som visas på nätplattformar. Förordningen ska också ha en koppling till EU:s dataskyddsreglering. Med förslaget till förordning antas lagstiftning som kompletterar och preciserar förordningen (EU) 2016/679 (nedan den allmänna dataskyddsförordningen) och förordningen (EU) 2018/1725 (nedan dataskyddsförordningen för institutioner) i fråga om behandling av personuppgifter i politiska reklamsyften. Man uppskattar att förslaget förbättrar skyddet för fysiska personers personuppgifter, då förordningen ska begränsa användningen av sådana inriktnings- eller förstärkningstekniker, där personuppgifter behandlas i politiska reklamsyften.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Partiförordningen

Syftet med förslaget till ändring av partiförordningen (1141/2014) är att:

- i) öka europeiska politiska partiers och stiftelsers ekonomiska bärkraft,
- ii) underlätta växelverkan med nationella medlemspartier, så att europeiska, politiska partier lättare kan delta i nationella kampanjer som gäller EU-frågor,

iii) täppa till återstående luckor i lagstiftningen som gäller finansieringstransparens (i synnerhet donationer och finansiering utifrån EU),

iv) minska onödig administrativ byråkrati och

v) öka rättssäkerheten.

Dessutom är syftet att genom ändring av förordningen öka transparens samt att synliggöra politiska kampanjer som sker på nätet, utländsk inblandning samt brott mot dataskyddsregler som gäller politisk reklam. Målet är att försvara den europeiska demokratin genom att bekämpa desinformation samt andra former av manipulation av information och trakasserier.

Enligt kommissionen ska ändringarna av förordningen träda i kraft och medlemsstaterna ska genomföra dem senast under våren 2023, dvs. ett år före nästa val till Europaparlamentet.

Till definitionen av ”europeiskt politiskt parti” i artikel 2.3 läggs till syftet att eftersträva unionsomfattande mål, vilket enligt kommissionens tolkning ska bättre möjliggöra gränsöverskridande kampanjer inom unionen. Definitionen av europeisk politisk stiftelse ska ändras i artikel 2.4 så att deras uppgift kan vara att utveckla färdigheter som ska stödja bildningen av det kommande politiska ledarskapet i Europa. För att säkerställa transparens i samband med betald politisk reklam definieras i artikel 2.16, 17 och 18 begreppet politisk reklam genom att hänvisa till förordningen (EU) 2022/XX [transparens i samband med betald politisk reklam].

Till förordningens artikel 2.9 läggs till en ny inkomstkategori som är kopplad till de ekonomiska inkomster som en partis eller stiftelses verksamhet genererar. Dessutom läggs till i artikel 2.10 en punkt som tydliggör begreppet indirekt finansiering och att förbud mot indirekt finansiering inte får förhindra europeiska politiska partier och stiftelser från att samarbeta med medlemspartier och medlemsorganisationer.

I förordningen läggs till 3.1 e och artikel 3.2 d för att tydliggöra och säkerställa att den skyldighet att iaktta de värderingar, som unionen bygger på, också tillämpas på såväl europeiska politiska partier och stiftelser som på deras medlemspartier och medlemsorganisationer. I synnerhet ska europeiska politiska partier, i syfte att främja jämställdhet mellan könen, även införa sina interna bestämmelser som gäller jämställdhet mellan könen i sina stadgar i enlighet med artikel 4. Dessutom ska artikel 21 ändras, så att bevis på könsfördelning kan begäras av europeiska politiska partier vid ansökan om EU-finansiering. Artikel 30 i förordningen ska ändras så att sanktioner inkluderas i artikeln, om ett europeiskt politiskt parti inte lägger fram sådana bevis. Europeiska politiska partier uppmuntras också till att lämna information om sina medlemmars delaktighet och representationen av minoriteter.

I artikel 4 i förordningen ska föreskrivas att europeiska politiska partiers stadgar ska innehålla interna stadgar om användningen av politisk reklam. I förordningen infogas artikel 5 som ska fastställa de krav som gäller transparens när det gäller politisk reklam. I artikeln föreskrivs om skyldigheter som ska tillämpas på europeiska politiska partier, och dessa är:

i) aktörer, som erbjuder politiska reklamtjänster och som man arbetar med, ska till fullo uppfylla sina skyldigheter som föreskrivs i förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam,

ii) om varje politisk reklam, som understöds direkt eller publiceras, ska införas ändamålsenlig information i ett register som förvaltas av myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser.

iii) en handlingspolitik för politisk reklam ska skapas. Dessutom, om sådana inriktnings- eller förstärkningstekniker, där behandling av personuppgifter ingår, tillämpas i politisk reklam, ska de iakttas kraven i artikel 12 i förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam.

Dessutom ska artikel 5 i förordningen föreskriva om medlemsstaternas skyldighet att utse nationella tillsynsmyndigheter som har behörigheten att övervaka att de krav som föreskrivs i artikeln efterlevs. Tillsynsmyndigheten ska ha behörighet att bemyndiga de tillsynsmyndigheter, som avses i artikel 51 i den allmänna dataskyddsförordningen (EU) 2016/679, att övervaka användningen av inriktnings- eller förstärkningstekniker som är kopplade till behandling av personuppgifter som genomförs av europeiska politiska partier.

Till slut ska artikel 5 i förordningen skapa en grund för godkännandet av delegerade förordningar, så att uppgifter som lämnas till det register som förvaltas av myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser samt politik som gäller användningen av politisk reklam kan ändras. Det register som upprättas i artikel 8 ska innehålla ett dataregister som ska bestå av uppgifter som europeiska politiska partier enligt artikel 5 ska lämna till myndigheten.

För närvarande innehåller partiförordningen 1141/2014 luckor i fråga om ifall partiets utgifter uppfyller villkoren för EU-finansiering under tre månader, då de beslut som gäller strykning ur registret har fattats, men dessa inte ännu har trätt i kraft. Därför ska artikel 10 och 19 i förordningen ändras för att stryka denna tidsfrist på tre månader för att skydda unionens ekonomiska förmåner. Till förordningen läggs även till artikel 13 som fastställer för myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser skyldigheten att årligen utarbeta rapporter om beslut som de nationella tillsynsmyndigheterna har fattat under föregående år och som beskriver brott mot artikel 5 om europeiska politiska partier.

För närvarande föreskrivs i partiförordningen 1141/2014 om självfinansieringsandelen för europeiska politiska partier och stiftelser. Artikel 20.4 i förordningen ska ändras så att självfinansieringsandelen för europeiska politiska partier sänks från tio till fem procent, så att den blir enhetlig med andelen för europeiska politiska stiftelser. Dessutom ändras artikel 20.4 i förordningen så att självfinansieringsgraden blir noll procent under det år då val till Europaparlamentet ordnas.

Artikel 21 i förordningen ska ändras för att förtydliga de krav som gäller uppvisande av symbol för det europeiska politiska parti som medlemspartiet tillhör, för att europeiska politiska partiers synlighet ska kunna öka på nationell nivå. Artikel 30 i förordningen ska ändras så att sanktioner inkluderas i artikeln, om ett europeiskt politiskt parti inte i sin ansökan om EU-finansiering lägger fram bevis på att kravet på uppvisandet av den symbol som gäller medlemspartierna uppfylls.

Artikel 21 i förordningen ska även innehålla en skyldighet för europeiska politiska partier att lägga fram bevis på att det vid ansökan om finansiering från Europeiska unionens budget överensstämmer med artikel 5 i denna förordning. Bevis ska även ges på att partiet har en uppdaterad handlingspolitik som gäller politisk reklam och att det har genomfört den under 12 månader före den sista inlämningsdagen för ansökan.

För att ta bort de luckor som gäller systemet för transparens för donationer ska i artikel 23 införas en ändamålsenlig aktsamhetsmekanism för donationer som överstiger 3 000 euro. Dessutom ska artikel 23 i förordningen ändras så att myndigheten för europeiska politiska partier

och europeiska politiska stiftelser ska kunna begära ytterligare uppgifter direkt från donatorer, om det finns anledning att tro att donationen har beviljats i strid med förordningen.

Den ändring av artikel 36 i förordningen förutsätter att myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser och Europaparlamentet ger ut uppgifter i öppet maskinläsbart format och under sex månader före valet till Europaparlamentet varje vecka publicerar rapporter om donationer som myndigheten har fått från europeiska politiska partier samt utgifter för dem.

Partiförordningen 1141/2014 tillåter för närvarande uttryckligen inte europeiska politiska partier och stiftelser att samla in bidrag från medlemmar, vars hemvist är utanför Europeiska unionen. I dom T-107/19 av den 25 november 2020, som utfärdades av tribunalen, fastställdes att en part utanför EU inte omfattas av definitionen av "ett politiskt parti" enligt förordningen 2004/2003, eftersom det inte har "erkänts enligt eller upprättats i enlighet med rättsordningen i åtminstone ett EU-land". Därmed ansåg tribunalen att sådana erhållna betalningar inte kan anses vara bidrag, utan endast donationer. Detta förbud hindrar emellertid europeiska politiska partier och stiftelser från att utveckla starkare relationer med likasinnade medlemmar utanför EU. Därför ska artiklarna 23.9 och 23.10 ändras så att europeiska politiska partier och stiftelser kan samla in bidrag från sina medlemmar i länder som hör till Europarådet.

För att minska riskerna för utländsk inblandning och för att säkerställa proportionaliteten fastställs för bidrag från medlemmar utanför EU ett maximibelopp som är 10 procent av alla bidrag (som åter utgör högst 40 procent av partiets eller stiftelsens årliga budget). Denna begränsning och detta krav som gäller för europeiska politiska partier skulle säkerställa att deras medlemspartier utanför unionen iakttar de värderingar som svarar mot värderingarna i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen och skulle enligt kommissionen vara en behövlig skyddsåtgärd vad gäller utländsk finansiering.

Det föreslås att artikel 25 i förordningen ändras så att europeiska politiska partier ska kunna använda medel från EU:s budget även i nationella folkomröstningskampanjer i frågor som gäller genomförandet av fördragen.

Artikel 30 i förordningen ska ändras för att anpassa de sanktioner som myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser ålägger. Syftet är att sanktionssystemet ska bli mer proportionerligt och ändamålsenligt.

Artikel 32 i förordningen ändras för att stärka samarbetet mellan myndigheten och Europaparlamentet samt genomförandet och tolkningen av förordningen, vilket skulle förbättra rättssäkerheten för europeiska politiska partier och stiftelser.

Artikel 33 i förordningen ska tydliggöras och den ska uttryckligen hänvisa till europeiska politiska partiers och stiftelsers rätt att höras innan de sanktioner som fastställs i artikel 30 åläggs. Kommissionen anser att detta är ytterst viktigt, eftersom förordningen för närvarande inte föreskriver om administrativ omprövning som gäller myndigheters beslut. Dessutom ska man i den första revisionsberättelsen efter att förordningen godkänns bedöma om man borde införa en interimsomprövning som gäller beslut som fattas av myndigheter.

2.2 Förordning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam

Enligt kommissionen är förslagets främsta syfte att bidra till en välfungerande inre marknad för politisk reklam genom att fastställa enhetliga regler och en höga transparensstandarder för politisk reklam. Dessa regler kommer att gälla för alla tillhandahållare av politiska reklamtjänster.

Förslagets andra syfte är att bidra till skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter genom att ta fram regler för användningen av inriktnings- och förstärkningstekniker i politisk reklam. Dessa regler ska tillämpas på personuppgiftsansvariga som utnyttjar inriktnings- och förstärkningstekniker – dvs. även på andra än tillhandahållare av politiska reklamtjänster.

I kapitel I fastställs de allmänna bestämmelserna, inbegripet innehåll och tillämpningsområde (artikel 1), definitioner av centrala termer som används i förordningen (artikel 2) och harmoniseringsnivå för sådana åtgärder (artikel 3). I artikel 1 a i förordningen föreskrivs om enhetliga transparenskrav för tillhandahållare av politisk reklam och därmed sammanhängande tjänster som används för att bevara, tillkännage och publicera politisk reklam och i 1 b föreskrivs om harmoniserade regler om användning av inriktnings- och förstärkningstekniker i samband med publicering, spridning eller främjande av politisk reklam som inbegriper behandling av personuppgifter. Enligt artikel 1.2 i förordningen ska förordningen tillämpas på politisk reklam som utarbetas, placeras, främjas, publiceras eller sprids i unionen, eller riktas till enskilda personer i en eller flera medlemsstater, oberoende av var tillhandahållaren av reklamtjänster är etablerad och oberoende av vilka medel som används. Enligt artikel 1.3 har förordningen som syfte att bidra till en väl fungerande inre marknad för politisk reklam och därmed sammanhängande tjänster samt att skydda fysiska personer när det gäller behandling av personuppgifter.

Förordningen ska tillämpas parallellt med otaliga andra rättsakter, såsom den kommande rättsakten om digitala tjänster.

I artikel 2 i förordningen fastställs centrala definitioner som tillämpas i förordningen enligt följande:

1) tjänst: prestation som utövas av egenföretagare, normalt mot ersättning, enligt definitionen i artikel 57 i EUF-fördraget;

2) politisk reklam: alla former av utarbetande, placering, främjande, publicering eller spridning av ett budskap:

a) av eller för en politisk aktör eller för dennes räkning, såvida det inte är av rent privat eller rent kommersiellt slag;

b) som kan komma att påverka resultatet av ett val eller en folkomröstning, en lagstiftnings- eller regleringsprocess eller ett röstbeteende;

3) politiskt reklammeddelande: fall av politisk reklam;

4) politisk aktör: något av följande:

a) ett politiskt parti i den mening som avses i artikel 2.1 i partiförordningen 1141/2014 eller en enhet som har direkt eller indirekt anknytning till ett sådant politiskt partis verksamhetsområde;

b) en politisk allians i den mening som avses i artikel 2.2 i partiförordningen;

c) ett europeiskt politiskt parti i den mening som avses i artikel 2.3 i partiförordningen;

d) en kandidat till ett förtroendeuppdrag på europeisk, nationell, regional och lokal nivå eller till någon av ledarposterna inom ett politiskt parti;

e) en förtroendevald tjänsteman inom en offentlig institution på europeisk, nationell, regional eller lokal nivå

f) en icke vald offentlig ledamot på europeisk, nationell, regional eller lokal nivå

g) en politisk kampanjorganisation, med eller utan status som juridisk person, som inrättats för att uppnå ett specifikt resultat i ett val eller en folkomröstning,

h) varje fysisk eller juridisk person som företräder eller agerar för någon av de personer eller organisationer som avses i a–g och som främjar de politiska målen för någon av dessa;

5) politisk reklamtjänst: tjänst som består i politisk reklam, med undantag av en onlinebaserad förmedlingstjänst i den mening som avses i artikel 2 f i rättsakten om digitala tjänster

(EU) 2021/XXX och som tillhandahålls utan ersättning för placeringen, publiceringen eller spridningen av budskapet i fråga;

6) politisk reklamkampanj: utarbetande, placering, främjande, publicering eller spridning av en rad sammanhängande reklammeddelanden inom ramen för ett avtal om politisk reklam, på grundval av gemensamt utarbetande, gemensam sponsring eller gemensam finansiering;

7) sponsor: den fysiska eller juridiska person för vars räkning ett politiskt reklammeddelande utarbetas, placeras, publiceras eller sprids;

8) inriktnings- eller förstärkningstekniker: tekniker som används antingen för att rikta skräddarsydd politisk reklam till en viss person eller grupp av personer eller för att öka spridningen, räckvidden eller synligheten för politisk reklam;

9) valperiod: perioden före, under eller omedelbart efter ett val eller en folkomröstning i en medlemsstat och under vilken kampanjverksamheten omfattas av särskilda regler;

10) relevant väljarkår: den samling personer som har rätt att rösta i ett val eller en folkomröstning i den medlemsstat där ett politiskt reklammeddelande sprids, vilket kan vara hela väljarkåren i en medlemsstat;

11) utgivare av politisk reklam: fysisk eller juridisk person som sänder, eller via ett gränssnitt eller på annat sätt för allmänheten tillhandahåller, politisk reklam, oavsett medium;

12) personuppgiftsansvarig: personuppgiftsansvarig enligt artikel 4.7 i förordning (EU) 2016/679 eller, i tillämpliga fall, artikel 3.8 i förordning (EU) 2018/1725.

Enligt artikel 1.2 ska budskap från officiella källor om organisation och former för deltagande i val eller folkomröstningar eller för främjande av deltagande i val eller folkomröstningar inte betraktas som politisk reklam.

I artikel 3 i förordningen föreskrivs om harmoniseringsnivån. Enligt 1 får medlemsstaterna inte av tranparenskäl behålla eller införa bestämmelser eller åtgärder som avviker från bestämmel-

serna i denna förordning. Enligt artikel 3.2 i förordningen får tillhandahållande av politiska reklamtjänster inte förbjudas eller begränsas av transparens-skäl när kraven i denna förordning är uppfyllda.

Kapitel II ska innehålla skyldigheter avseende transparens i politiska reklamtjänster. I det fastställs åtgärder som tillämpas på alla tillhandahållare av politiska reklamtjänster och som deltar i utarbetande, placering, främjande, publicering eller spridning av politisk reklam. I kapitlet föreskrivs särskilt om transparens hos politisk reklam (artikel 4), skyldigheten att identifiera politiska reklamtjänster (artikel 5) samt skyldigheten att föra protokoll över och lämna information till den utgivare av politisk reklam som avses i artikel 2(11) (artikel 6). Dessutom fastställs i detta kapitel förutom de skyldigheter som föreskrivs i artikel 4, 5 och 6 även de skyldigheter som endast tillämpas på utgivare av reklam. Utgivare av reklam ska inkludera i varje reklam ett tydligt meddelande om att det rör sig om ett politiskt reklammeddelande, ange uppdragsgivarens namn och göra uppgifter som bidrar till att förstå den politiska reklamens bredare kontext och dess mål tillgängliga (artikel 7). Utgivare av reklam ska årligen ge ut uppgifter om sådana förmånsbelopp och värdet av förmåner som de har erhållit helt eller delvis i utbyte mot tjänster som gäller politisk reklam (artikel 8). Utgivare av reklam ska införa användarvänliga mekanismer som gör det möjligt för medborgare att underrätta dem om reklam som inte är förenliga med de skyldigheter som föreskrivs i denna förordning (artikel 9). Tillhandahållare av politiska reklamtjänster ska på begäran överföra information till behöriga myndigheter (artikel 10) och andra berörda enheter (artikel 11).

I kapitel III ska föreskriva om användningen av sådana inriktnings- eller förstärkningstekniker som inbegriper behandling av personuppgifter i politiska reklamsyften. Behandling av de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen i inriktnings- och förstärkningstekniker är i princip förbjuden förutom de undantag som anges i artikel 12.2. Dessutom ska personuppgiftsansvariga, som använder sådana tekniker i politisk reklam, anta och genomföra en intern policy, föra register över och ge information som hjälper individer att förstå vilken logik som används för inriktningen samt huvudparametrar samt vilken andel tredjepartsuppgifter och ytterligare analysmetoder har (artikel 12). I artikel 12 föreskrivs om skyddsåtgärder för utgivare av reklam. De personuppgiftsansvariga som avses i artikel 13 ska vidta lämpliga åtgärder för att kunna överföra information till berörda enheter (artikel 13).

I kapitel IV fastställs bestämmelser som gäller tillsyn och efterlevnad av förordningen. I kapitlet ska fastställas att tjänstetillhandahållare som tillhandahåller politiska reklamtjänster och som inte är etablerade i unionen ska utse en rättslig företrädare i en av de medlemsstater där tillhandahållaren erbjuder sina tjänster (artikel 14); vilka myndigheter som ska få tillsyn och efterlevnad av de särskilda åtgärder som föreskrivs i denna förordning som uppgift; medlemsstaterna ska säkerställa att behöriga myndigheter samarbetar; det föreskriver vidare att det ska utses kontaktpunkter för tillämpningen av denna förordning och ger medlemsstaterna i uppdrag att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa informationsutbytet dem emellan (artikel 15). Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner som ska tillämpas på överträdelser av denna förordning (artikel 16). I detta kapitel föreskrivs även om medlemsstaternas skyldighet att offentliggöra datumen för sina nationella valperioder på en lättillgänglig plats (artikel 17).

I kapitel V föreskrivs om andra slutbestämmelser, såsom utvärdering och utvärderingsklausul (artikel 18) och befogenheten att anta delegerade akter (artikel 19). Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artiklarna 7.8 och 12.8 ska ges till kommissionen för en period på [till dess att tillämpningen av denna förordning utvärderas, två år efter nästa val till Europaparlamentet].

Till slut föreskrivs även om ikraftträdande och tillämpning av förordningen (artikel 20). Den ska tillämpas från och med den 1 april 2023.

Nämnden för lagstiftningskontroll har gett ett utlåtande om förslaget SEC(2021)575.

Kommissionen har utarbetat om förslaget en konsekvensbedömning som behandlar förslagets förhållande till de grundläggande friheterna och rättigheterna. Kommissionen tar också upp att de åtgärder som föreslås i förslaget har positiva konsekvenser för de grundläggande friheterna och rättigheterna och de förväntas inte ha några betydande negativa konsekvenser för dem. Detta förslag inför begränsade begränsningar för yttrandefriheten och informationsfriheten (artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna), rätten till privatliv (artikel 7) och rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8). Enligt kommissionen är dessa begränsningar proportionella och begränsade till vad som är absolut nödvändigt. Vad gäller yttrandefrihet regleras beslutet om publicering och spridning av politisk reklam som sådant samt beslutets innehåll, på grundval av relevant nationell lagstiftning och EU-lagstiftning. Förutom transparenskraven har initiativet ingen inverkan på sakinnehållet i politiska budskap. Även om en begränsning av inriktningsteknikerna skulle kunna inverka på yttrandefriheten kommer denna inverkan enligt kommissionen att vara proportionell om den är begränsad till sin omfattning och uppvägs av positiva konsekvenser för andra fundamentala rättigheter, bland annat om den till exempel kopplas till en minskad möjlighet till manipulation av den demokratiska debatten samt rättigheten att bli informerad på ett objektiva, transparent och pluralistiskt sätt.

Den ökade transparensen och de skärpta villkoren och begränsningarna för inriktning bör ha en positiv effekt på rätten till skydd av personuppgifter och privatliv för de personer som reklamen riktar sig till. Åtgärder som identifierar fysiska personer som sponsorer av ett politiskt reklammeddelande och anger det belopp som erlagts och värdet av andra förmåner som erhållits helt eller delvis i utbyte mot ett reklammeddelande har konsekvenser för skyddet av personuppgifter och måste stå i proportion till det mål som eftersträvas, dvs. att säkerställa att personer som deltar i den politiska debatten använder sig av politisk reklam på ett transparent sätt. Inverkan på dessa rättigheter är motiverad med hänsyn till den positiva inverkan totalt sett på demokratin och valrättigheter.

Även om detta initiativ kräver att mycket stora onlineplattformar underlättar tillgången till uppgifter för berörda aktörer, kommer dessa åtgärder enligt konsekvensbedömningen inte att medföra några undantag från EU:s dataskyddsregelverk. Berörda aktörer bör endast få tillgång till relevanta uppgifter, bland annat sådana som krävs för att de ska kunna forska kring beteenden som inverkar på den demokratiska debatten och val eller folkomröstningar.

3 Konsekvenser för den finska lagstiftningen

De föreslagna ändringarna är direkt tillämplig lagstiftning, men tillämpningen av dem kan ha konsekvenser för den nationella lagstiftningen. I och med ikraftträdandet av den föreslagna förordningen om transparens när det gäller politisk reklam skulle man eventuellt kunna lägga till i partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering en hänvisning till förordningen och utelämnat dem nationella reglering som gäller dem som betalar valreklamen, då den blir överflödiga. Till den del som det är fråga om donationer som ligger under minimigränsen för valkampanjutgifter som ska anmälas, ska lagstiftningsens överensstämmelse med den nationella lagstiftningen ännu gås igenom medan förhandlingarna pågår.

Det fastställande av nationella myndigheter som avses i artikel 10 i förslaget till förordning om transparens när det gäller politisk reklam och artikel 13 i förslaget till ändring av förordningen

om europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser ska genomföras i den nationella lagstiftningen innan förordningarna träder i kraft.

I fråga om konsekvenser för myndigheterna ska man separat bedöma konsekvenserna för dataskyddsombudet, eftersom dataskyddsmyndigheter har behörighet i artikel 5.7; även artikel 12.2 och 14.3 skulle ha konsekvenser (samarbete).

Genom förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam utfärdas harmoniserad reglering om användningen av inriktnings- och förstärkningstekniker i politiska reklamsyften. Förslaget till förordning har bedömts i förhållande till EU:s dataskyddsreglering och genom förslaget utfärdas reglering som preciserar och kompletterar den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsförordningen för institutioner till den del som uppgifter som anses vara känsliga behandlas i inriktnings- och förstärkningstekniker i politiska reklamsyften. Förslaget bedöms ha sådana konsekvenser som förbättrar skyddet av personuppgifter, då den ska begränsa användningen av sådana inriktnings- och förstärkningstekniker. Man har observerat att behandlingen av personuppgifter (i synnerhet uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter) i sådana syften har negativa konsekvenser för medborgarnas rättigheter. Personuppgifter som samlas in direkt från medborgare eller med hjälp av onlineverksamhet, beteendeprofilering och andra analystekniker används för att rikta politiska budskap till grupper och förstärka deras genomslagskraft och spridning genom att skraddarsy deras innehåll och des spridning utifrån egenskaper som definieras på basis av behandling och analys av personuppgifter.

I artikel 12.1 i förordningen förbjuds användningen av inriktnings- eller förstärkningstekniker som inbegriper behandling av personuppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen och artikel 10.1 i dataskyddsförordningen för institutioner i politiska reklamsyften. Till uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter hör behandling av sådana personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Enligt artikel 12.2 i förslaget kan undantag från förbudet endast göras om den registrerade uttryckligen har lämnat sitt samtycke till behandlingen av dessa personuppgifter för politiska reklamändamål (artikel 9.2 a i den allmänna dataskyddsförordningen; artikel 10.2 a i dataskyddsförordningen för institutioner) eller om behandlingen utförs inom ramen för berättigad verksamhet med lämpliga skyddsåtgärder hos en stiftelse, en förening eller ett annat icke vinstdrivande organ, som har ett politiskt, filosofiskt, religiöst eller fackligt syfte, förutsatt att behandlingen enbart rör sådana organs medlemmar eller tidigare medlemmar eller personer som på grund av organets ändamål har regelbunden kontakt med detta och personuppgifterna inte lämnas ut utanför det organet utan den registrerades samtycke (artikel 9.2 d i den allmänna dataskyddsförordningen; artikel 10.2 d i dataskyddsförordningen för institutioner).

För att säkerställa ökad transparens och ansvarsskyldighet bör personuppgiftsansvariga vid behandling av personuppgifter dessutom tillämpa ytterligare skyddsåtgärder utöver dem som föreskrivs i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsförordningen för institutioner. Om skyddsåtgärder ska föreskrivas i artikel 12.3–8 och de ålägger personuppgiftsansvariga, utgivare av politisk reklam och tillhandahållare av reklamtjänster vissa skyldigheter som gäller information. Det är delvis en öppen fråga vilket förhållande artikel 12 i förslaget till förordningen har till dataskyddsregleringen, särskilt vad gäller regleringen av skyddsåtgärderna i artikel 12 och om dessa ska gälla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter eller även andra personuppgifter, och vilket förhållande de skyddsåtgärder som föreskrivs i för-

slaget till förordningen ska ha till de principer som gäller behandlingen av personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsförordningen för institutioner (såsom principen om transparens) samt den reglering som gäller den personuppgiftsansvariges skyldigheter, i synnerhet information till den registrerade.

Tillämpningen av artikel 12 i förslaget ska i fråga om behandling av personuppgifter övervakas av de tillsynsmyndigheter som avses i artikel 51 i den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsförordningen för institutioner (artikel 15.1 i förslaget till förordning).

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningen om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser, som antogs 2014, har tills vidare inte ansetts förutsätta ändringar av den nationella lagstiftningen i Finland.

4 Ålands befogenheter

Med stöd av 27 § 1, 2 och 42 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991, självstyrelselagen) hör statliga val och val till Europaparlamentet till rikets lagstiftningsbehörighet även på Åland. Enligt 27 § 8 punkt i självstyrelselagen hör ärenden som gäller föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar och bokföring till rikets lagstiftningsbehörighet. Därmed hör inte lagstiftningen om europeiska politiska partier och politiska stiftelser till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 18 § 1 mom. 1 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om ärenden som gäller lagtingets organisation och uppgifter, val av lagtingets ledamöter samt landskapsregeringen och myndigheter och inrättningar som är underställda den. Med stöd av 18 § 4 punkten hör även kommunalval till landskapets befogenheter. Förslaget till förordning om transparens när det gäller politisk reklam hör delvis till landskapets lagstiftningsbehörighet, eftersom den föreslagna nya regleringen även ska gälla landskapets val.

5 Förslagets ekonomiska konsekvenser

Ändringen av partiförordningen uppskattas ha små konsekvenser för EU-partimyndighetens driftsutgifter, och de självfinansieringsandelar som ska ändras kan ha indirekta konsekvenser för unionens budget som emellertid fastställs separat varje år.

Kommissionen bedömer att förslaget till förordning om transparens när det gäller politisk reklam inte kommer att ha några ekonomiska konsekvenser. Under förberedelserna ska emellertid utredas vilka slags ekonomiska konsekvenser de nya skyldigheterna skulle ha för tillhandahållare av politiska reklamtjänster.

I detta skede är det oklart vilka slags ekonomiska konsekvenser utseendet av en ny nationell myndighet kan ha på statsfinanserna.

6 Rättslig grund

Förslaget till ändring av partiförordningen utgår från artikel 224 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF), enligt vilken Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa regler för de politiska partier på europeisk nivå som avses i artikel 10.4 i fördraget om Europeiska unionen och särskilt bestämmelser om deras finansiering, samt från artikel 106 a i Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen, enligt vilken artikel 224 i EUF ska tillämpas på fördraget

i fråga. Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är ändamålsenlig i fråga om partiförordningen.

Förslaget till förordning om transparens när det gäller politisk reklam utgår från artiklarna 16 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Enligt artikel 16 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa bestämmelser om skydd för enskilda personer när det gäller behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Enligt artikel 114 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Inriktningsteknikerna har negativa konsekvenser för individernas rättigheter, och syftet med förslaget till förordning är att svara mot dem.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden i princip är ändamålsenlig, men det finns anledning att under förhandlingarna granska den föreslagna förordningens omfattning också i förhållande till den rättsliga grunden.

7 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regler som gäller stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser kan endast fastställas på EU-nivån, och förordningen 1141/2014 föreskriver redan om detta. Förslaget gäller ändring av förordningen i fråga och åtgärdande av brister i systemet. Detta kan endast göras på EU-nivån. Statsrådet anser att förslaget om ändring av partiförordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

I fråga om förslaget till transparens när det gäller politisk reklam är det oklart om subsidiaritetsprincipen uppfylls, då man beaktar att det i många avseenden finns tillräcklig nationell reglering om transparens när det gäller politisk reklam och politisk reklam också har en anknytning till genomförandet av nationella val och konstitutionella traditioner. I sitt utlåtande fäste nämnden för lagstiftningskontroll vikt vid att förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen inte hade bedömts tillräckligt. Till den del som förslaget föreskriver om vilken ställning tillhandahållare som erbjuder reklamtjänster, såsom plattformar i sociala medier, har i flera medlemsstater, kan subsidiaritetsprincipen eventuellt emellertid uppfyllas. I förhandlingarna är det nödvändigt att fortfarande granska subsidiariteten i förhållande till detaljerna i förslaget till förordning.

Statsrådet anser att de föreslagna nya bestämmelserna och ändringarna delvis kan gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de fastställda målen enligt EU-fördragen, särskilt som den inre marknadens funktion utgör grunden för förslaget som gäller transparens när det gäller politisk reklam. Statsrådet anser att förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen bör granskas medan förhandlingarna pågår.

8 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget till partiförordning befinner sig i förberedelsefasen i parlamentet, där den behandlas i utskottet för konstitutionella frågor och budgetutskottet. Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd är det ansvariga utskottet för förslaget som gäller transparens när det gäller politisk reklam. Därutöver behandlas ärendet i utskottet för konstitutionella frågor, utskottet för

kultur och utbildning, utskottet för rättsliga frågor och utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor. Inga rapportörer har tills vidare utsetts för ärendet.

Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor har diskuterat antagande av parlamentets förslag till reform av EU:s valakt. Enligt planer antas förslaget under våren 2022. Ruiz Devesa (S&D) är dess rapportör.

Förslagen utgår från regelbundna diskussioner med medlemsstaternas behöriga myndigheter genom kommissionens genomförandegrupp för direktiv, expertgruppen i valfrågor och två europeiska sektorsövergripande valsamarbetsnätverk och expertgrupper som behandlar valfrågor. De årliga rapporterna om partiförordningens funktion har behandlats flera gånger i utskottet för konstitutionella frågor och samtidigt har man gått igenom parlamentets önskemål om ändringar av förordningen.

Utlåtanden om förslagen har begärts av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén.

Förslagen behandlas i rådets arbetsgrupp för allmänna frågor.

9 Nationell behandling av förslaget

Nationellt har ärendet behandlats 16–20.12.2021 i skriftligt förfarande i sektionerna 13 (hybrid-hot), 19 (kommunikation), 35 (rättsliga frågor) och 40 (den institutionella sektionen).

EU:s handlingsplan för demokrati har behandlats i statsrådets E-brev till riksdagen E 12/2021 rd.

Rättsakten om digitala tjänster har behandlats i statsrådets U-skrivelse till riksdagen U 2/2021 rd.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder reformernas mål om att täppa till luckor i lagstiftningen och öka transparens när det gäller politisk reklam. Genom dessa mål kan man förbättra den europeiska demokratins funktion och bekämpa hybrid hot.

Liksom kommissionen fäster statsrådet vikt vid att otillbörlig påverkan som gäller val utgör ett hot som måste tas på allvar och som, om det förverkligas, orsakar misstro mot valsyste- met och hela demokratins funktion. För att bekämpa hotet behövs även annat än lagstiftningsåtgärder. Statsrådet ställer sig positivt till att öka europeiskt samarbete, så att man bättre kan förbereda sig inför otillbörlig valpåverkan och därmed trygga smidiga val.

Harmonisering av den reglering som gäller transparens vad gäller politisk reklam i medlemsstaterna kan underlätta gränsöverskridande verksamhet för tillhandahållare av reklamutrymme, till exempel plattformar i sociala medier, och därmed även förbättra väljarnas möjligheter jämfört med nuläget att få information om finansiering av politisk reklam. Det är särskilt viktigt att bättre kunna identifiera olika slags förstärkningstekniker och riktad reklam. Ändringarna medför emellertid administrativa skyldigheter för alla aktörer som säljer reklamutrymme för politisk reklam. Förhandlingarna måste säkerställa att den administrativa börda som de föreslagna bestämmelserna medför förblir rimlig för små medieaktörer samt en tydlig definition av politisk reklam. Till exempel skulle förslaget överlappning med mediebranschens självreglering kunna

granskas under förhandlingarna. Även nämnden för lagstiftningskontroll fäste i sitt utlåtande vikt vid att förslagets inverknings på små och medelstora företag inte har utretts tillräckligt.

Yttrandefrihet är en central grundläggande rättighet med tanke på samhällets funktion och demokrati. I förhandlingar om förordningen ska man se till att sådana ingrepp i yttrandefriheten som görs med stöd av förordningen endast begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det godtagbara mål som eftersträvas.

Av förslaget framgår inte tillräckligt exakt under vilka förutsättningar den reglering som gäller utgivare av reklam (politisk reklamtjänst) ska tillämpas. Dessutom måste det utredas om reklamutgivarens (den politiska reklamtjänstens) ansvar för beslutet om utgivning av reklam tillräckligt tryggar reklamutgivarens och den politiska aktörens rättigheter.

I Finland får en privatperson, som har understött en valkampanj, inte offentliggöras om stödet inte är större än 1 500 euro (800 euro i kommunalval). Därmed iakttas dataskydd och säkerställs att information om personens politiska åsikter inte i onödan blir allmänt känd. Om uppgifter, i enlighet med förslaget, om dem som betalar för reklam alltid skulle behöva offentliggöras, skulle informationen om en privatpersons identitet kunna avslöjas. Detta praktiska genomförande av förslaget och dess förhållande till de grundläggande rättigheterna måste ännu granskas.

Statsrådet anser att målet om att europeiska politiska partier ska ställas till svars för eventuellt utnyttjande av oegentligheter för att påverka valresultat är förståeligt. Statsrådet betonar att den tolkningspraxis som gäller administrativa sanktioner ska beaktas också vid beredningen av förordningarna. I fråga om sanktioner är det bra att utreda förhållandet till dataskyddsregleringen och de sanktioner som föreskrivs i den (artikel 30.2 vii och artikel 37.8 i partiförordningen).

Statsrådet anser att de befogenheter som delegeras till kommissionen ska vara specifika, proportionella, ändamålsenliga och väl motiverade. Dessa frågor bör uppmärksammas i förhandlingarna om förordningen.

Statsrådet uppmärksammar att partiförordningen har ändrats flera gånger under några år och betonar i fråga om val- och partilagstiftningen respekt för konstitutionella traditioner samt deras kontinuitet.