



Brussel, 19.6.2020
COM(2020) 252 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019

{SWD(2020) 113 final}

1. Inleiding

De verkiezingen voor het Europees Parlement behoren tot de meest omvangrijke democratische exercities ter wereld. In mei 2019 werden 751 leden van het Europees Parlement¹ rechtstreeks door de EU-burgers gekozen uit meer dan 15 000 kandidaten. In totaal werden er in Europa ruim 250 miljoen stemmen uitgebracht.

De recordhoge opkomst voor de Europese verkiezingen van 2019 (hierna “de verkiezingen” genoemd), de hoogste in 25 jaar, toont de levenskracht van onze democratie en de hernieuwde betrokkenheid van de EU-burgers, en dan met name jongeren, bij het vormgeven van de toekomst van de EU. Zoals is gebleken uit het onderzoek na de verkiezingen, geloven de EU-burgers dat hun stem meer dan ooit telt in de EU². Er is een echt Europees debat ontstaan rondom onderwerpen zoals de economie, klimaatverandering en mensenrechten en democratie³.

Dit waren ook de meest digitale verkiezingen voor het Europees Parlement tot dusver. Een groot deel van de Europese burgers maakt gebruik van internet⁴, en onlinebronnen en sociale media spelen een steeds grotere rol in het Europese democratische debat. Dit biedt politieke actoren ongekende mogelijkheden om hun boodschap over te brengen en, andersom, nog meer mogelijkheden voor burgers om deel te nemen aan het debat.

Dat internet behalve deze voordelen ook een duistere kant heeft, bleek wel uit het schandaal met Cambridge Analytica⁵. Daarbij kwam aan het licht dat er sprake was van inmenging in verkiezingen en dat sociale netwerken waren misbruikt om burgers te misleiden en om het debat en de keuze van de kiezers te beïnvloeden⁶. Dat gebeurde door belangrijke informatie, zoals de herkomst van en

¹ Op 31 januari verliet het Verenigd Koninkrijk de EU en verloren de gekozen Britse leden van het Europees Parlement hun zetel. Het totaal aantal leden van het Europees Parlement is daarmee afgenomen van 751 tot 705. Van de 73 vacante zetels van de voormalige Britse leden zijn er 46 gereserveerd voor nieuwe lidstaten van de EU. Teneinde het beginsel van degressieve evenredigheid beter te weerspiegelen, zijn de overige 27 zetels als volgt onder 14 EU-landen verdeeld: Frankrijk +5, Spanje +5, Italië +3, Nederland +3, Ierland +2, Zweden +1, Oostenrijk +1, Denemarken +1, Finland +1, Slowakije +1, Kroatië +1, Estland +1, Polen +1 en Roemenië +1. De gegevens in dit verslag zijn overeenkomstig aangepast.

² 56 % vindt dat zijn stem meetelt in de EU (het positiefste resultaat sinds 2002, toen deze vraag voor het eerst werd gesteld). Europees Parlement, *The 2019 post-electoral survey*, blz. 11, zie: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/post-election-survey-2019-complete-results/report/en-post-election-survey-2019-report.pdf>

³ Op basis van meer dan 11 000 verkiezingsmaterialen, waaronder posters, tv-reclames, uitingen op sociale media en gedrukte aankondigingen van 418 politieke partijen of kandidaten en 193 officiële Facebook-accounts, heeft het Waarnemingscentrum voor Europese Verkiezingen vastgesteld welke thema's het vaakst in de verkiezingscampagnes naar voren kwamen: “Europa” (15 % van alle onderwerpen), gevolgd door “waarden”, “economie”, “sociaal” en “milieu”. Zie Johansson, Bengt en Novelli, Edoardo, “2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States”, 9 juli 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>.

⁴ De meeste EU-burgers gebruiken internet minimaal eenmaal per week, en voor bijna de helft (45 %) is internet inmiddels de voornaamste bron van informatie over de landelijke politiek en de EU. Standard Eurobarometer 90 – Mediagebruik in de Europese Unie, december 2018, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/86432>.

⁵ Het schandaal kwam in het nieuws in 2018, na berichten van onder meer voormalige werknemers van adviesbureau Cambridge Analytica dat dit bedrijf een app had laten ontwikkelen die aan Facebookgebruikers ter beschikking werd gesteld, en waarmee gegevens over die gebruikers en hun contacten werden verzameld. Die informatie werd vervolgens gebruikt voor gerichte politieke boodschappen in meerdere verkiezingen in daaropvolgende jaren. De gegevens waren afkomstig van Amerikaanse burgers en burgers van een aantal EU-lidstaten. In reactie daarop werden door toezichthouders maatregelen getroffen.

⁶ Bijvoorbeeld door zich te richten tegen specifieke minderheden en kwetsbare groepen (zie hierover de Resolutie van het Europees Parlement van 10 oktober 2019 over buitenlandse inmenging in verkiezingen en desinformatie in de nationale en Europese democratische processen (2019/2810(RSP)).

politieke bedoeling achter mededelingen, alsmede de bronnen en financiering daarvan, te verhullen of onjuist weer te geven.

Persoonsgegevens konden ook heimelijk en onrechtmatig worden gebruikt om burgers met manipulatieve content te benaderen. Aan de hand van inzichten in het gedrag van burgers op basis van hun online-activiteiten werden de systemen van onlineplatforms gemanipuleerd om die content te versterken. Andere technieken voor online-inmenging die worden gebruikt, zijn bijvoorbeeld cyberaanvallen en omzeiling van de traditionele waarborgen bij verkiezingen, zoals financieringsregels.

Voorafgaand aan de verkiezingen publiceerde de Commissie een pakket maatregelen ("het electoraal pakket") om deze uitdagingen het hoofd te bieden en te waarborgen dat de verkiezingen zowel vrij als eerlijk zouden zijn. Via dat pakket bevorderde de Commissie een allesomvattende aanpak en wederzijdse ondersteuning tussen de bevoegde autoriteiten, geschraagd door verkiezingsnetwerken op nationaal en Europees niveau. Het pakket bouwt voort op de reeds lang bestaande samenwerking met de lidstaten in het kader van verkiezingen. Het leidt tot meer transparantie in politieke campagnes, biedt meer duidelijkheid over de toepassing van gegevensbeschermingsvereisten in verband met verkiezingen, bevordert het toezicht door de bevoegde autoriteiten en bescherming tegen cyberaanvallen, en zorgt dat eenieder alert is op de uitdagingen in de online-omgeving⁷.

Het colloquium "Grondrechten" van de Commissie in november 2018 was gewijd aan Democratie in Europa. Tijdens dit evenement op hoog niveau zijn wegen in kaart gebracht waarlangs een vrije, open en gezonde democratische governance kan worden bevorderd in een tijd van lage opkomsten bij verkiezingen, populisme, desinformatie en uitdagingen voor het maatschappelijk middenveld⁸.

Het electoraal pakket, gekoppeld aan de initiatieven van de Commissie inzake desinformatie – de praktijkcode betreffende desinformatie⁹ en het actieplan tegen desinformatie¹⁰, met inbegrip van het systeem voor snelle waarschuwingen en de activiteiten voor analyse en bewustmaking van de taskforces voor strategische communicatie van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) – heeft bijgedragen aan de waarborging van de integriteit van het verkiezingsproces en heeft het vertrouwen daarin onder de kiezers versterkt¹¹.

Voortbouwend op de bevindingen van het verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014¹² en geleerde lessen uit verkiezingen in het verleden, en uitvoering gevend aan de toezeggingen in het Verslag over het EU-burgerschap uit 2017 om de participatie van de burgers in het democratische leven van de EU te stimuleren en te versterken¹³, heeft de Commissie een

⁷ Aangenomen op 12 september 2018, Staat van de Unie 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681

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

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

¹⁰ Gezamenlijk uitgebracht in 2018 door de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/action_plan_against_disinformation.pdf.

¹¹ Het vertrouwen in vrije en eerlijke verkiezingen is tussen september 2018 en juni 2019 in 21 lidstaten toegenomen. De grootste toename werd waargenomen in Griekenland (80 %, +18 procentpunten), Litouwen (78 %, +14 procentpunten), Roemenië (65 %, +14 procentpunten) en Spanje (77 %, +12 procentpunten). Zie voor nadere bijzonderheden sectie 4 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

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

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

aantal initiatieven ontplooid om het gevoel van een Europese dimensie in de verkiezingen te vergroten en een brede deelname van alle EU-burgers te bevorderen. De Commissie heeft daarbij samengewerkt met andere EU-instellingen en met politieke partijen, lidstaten en andere actoren. Zij heeft zich er ook samen met de lidstaten voor ingezet dat het EU-recht en EU-rechten tijdens de verkiezingen in acht worden genomen, daarbij inspeland op de zorgen die door individuele burgers en belanghebbenden zijn geuit. Verder heeft de Commissie haar communicatie richting de Europese burgers opgevoerd, in nauwe samenwerking met het Europees Parlement en met een uitgesproken nationale en lokale dimensie.

In dit verslag worden de bovenstaande elementen¹⁴ geëvalueerd op basis van:

- uitvoerige antwoorden van lidstaten, de Europese en nationale politieke partijen, nationale gegevensbeschermingsautoriteiten en IT-platforms op de vragenlijsten van de Commissie¹⁵;
- uitwisselingen met de lidstaten in het kader van het nieuw opgerichte Europees Netwerk voor electorale samenwerking en een daaraan gerelateerde groep van deskundigen; en
- de Eurobarometer en andere onderzoeken, waaronder het door het Europees Parlement gepubliceerde onderzoek na de verkiezingen, en relevante studies.

2. Deelname aan de verkiezingen

50,66 %¹⁶ van alle stemgerechtigde burgers in de EU heeft deelgenomen aan de verkiezingen van 2019. Dit cijfer is het hoogste sinds 25 jaar en toont bovendien voor het eerst sinds 1979 een toename van de opkomst. In de meeste lidstaten zagen we een duidelijke toename ten opzichte van de verkiezingen van 2014, maar in negen lidstaten in het bijzonder¹⁷. Acht lidstaten evenwel lieten een lichte daling van de opkomst zien¹⁸. Er blijven aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten qua opkomstcijfers¹⁹.

De hoge opkomst is te danken aan zowel jongeren als mensen die voor het eerst mochten stemmen. De opkomst onder deze categorieën steeg aanzienlijk en ook sterker dan in de andere leeftijdsgroepen²⁰. Van de jongste leeftijdsgroep zei²¹ 42 % te hebben gestemd, vergeleken met slechts 28 % in 2014: een sterke stijging dus. Ook in de leeftijdsgroep van 25-39 jaar zagen we een sterke toename (van 35 % in 2014 naar 47 % in 2019). Desondanks ligt de opkomst onder oudere kiezers nog altijd hoger dan onder jongere (52 % en 54 % voor respectievelijk de leeftijdsgroepen

¹⁴ Een eerste beoordeling van de uitvoering van het actieplan tegen desinformatie werd in juni 2019 gepresenteerd. Zie JOIN(2019) 12 final, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_report_on_disinformation.pdf

¹⁵ In totaal hebben 26 lidstaten, 3 Europese politieke partijen, 17 nationale politieke partijen uit 7 lidstaten en 4 IT-platforms op de vragenlijst gereageerd. Zie de bijlage bij het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

¹⁶ Als we het Verenigd Koninkrijk buiten beschouwing laten zelfs 52,4 %.

¹⁷ Polen, Roemenië, Spanje, Oostenrijk, Hongarije, Duitsland, Tsjechië, Denemarken en Slowakije (van de grootste toename in procentpunten tot de kleinste).

¹⁸ Bulgarije, Portugal, België, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta en Griekenland (van de grootste afname in procentpunten tot de kleinste).

¹⁹ Van 88 % in België (waar stemmen verplicht is) tot 23 % in Slowakije.

²⁰ De opkomst onder jongeren onder de 25 jaar is 42 % (+14 procentpunten) en in de leeftijdsgroep 25-39 jaar 47 % (+12 procentpunten). Dat is nog altijd lager dan de opkomst onder de 55+-groep (54 %, +3 procentpunten).

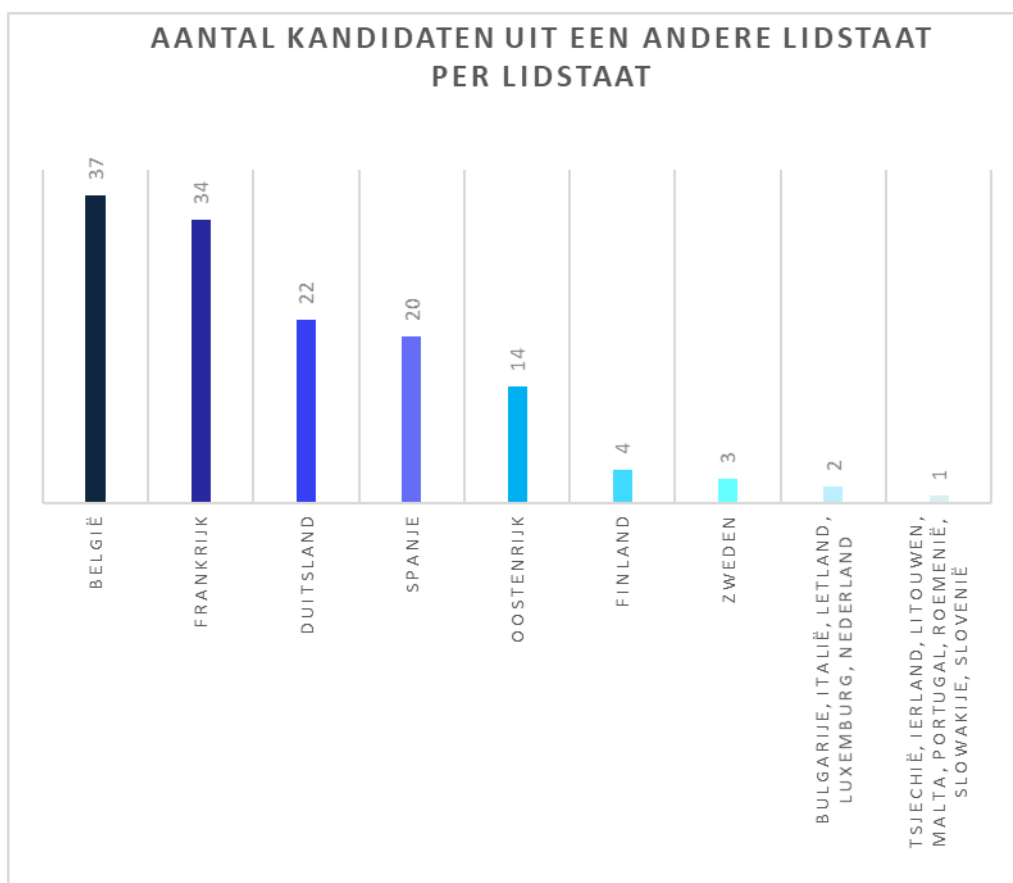
²¹ De groep van 18-24 jaar in alle lidstaten behalve Griekenland, waar de kiesgerechtigde leeftijd 17 jaar is, en Oostenrijk en Malta, waar burgers al vanaf hun 16e mogen stemmen.

40- 54 jaar en 55+)²².

Wat jongeren heeft gemotiveerd om te gaan stemmen is echter even belangrijk als de opkomst zelf. Onder veel jongeren (meer dan 50 %) heerst het gevoel dat stemmen een burgerplicht is²³. Jongeren worden ook sterk gemotiveerd door zorgen omtrent de klimaatverandering (een motivering die zij delen met alle andere leeftijdsgroepen), de wens om de mensenrechten en democratische waarden te bevorderen (wat hen meer motiveerde dan andere leeftijdsgroepen) en daarnaast ook door de economie²⁴.

Steeds meer stemgerechtigde en verkiesbare burgers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement zijn “mobiele EU-burgers”: burgers die naar een andere lidstaat zijn verhuisd om te werken, te wonen of te studeren. Geschat wordt dat van de ruim 17 miljoen mobiele burgers in de EU bijna 14 miljoen (ruim 3 % van alle stemgerechtigden in de EU) in een andere lidstaat hun stem konden uitbrengen in de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Het EU-recht verleent mobiele EU-burgers rechtstreeks het recht om in hun lidstaat van verblijf te stemmen en zich daar verkiesbaar te stellen in verkiezingen voor het Europees Parlement. Onder nationaal recht kunnen zij echter ook stemgerechtigd of verkiesbaar zijn in hun lidstaat van oorsprong (zelfs als ze in het buitenland verblijven). Net als alle andere burgers mogen mobiele burgers echter maar één keer stemmen. Zij moeten dan ook kiezen of ze in de lidstaat van verblijf of in hun lidstaat van oorsprong willen stemmen.



²² Europees Parlement, *The 2019 post-electoral survey*, blz. 22.

²³ *Idem*, blz. 49.

²⁴ *Idem*, blz. 57.

Praktijken ter ondersteuning van mobiele EU-burgers

Voorafgaand aan de verkiezingen heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om beste praktijken uit te wisselen teneinde de deelname van burgers aan de verkiezingen te bevorderen. Ook heeft zij assistentie verleend en informatie verspreid omtrent het stemmen en zich verkiesbaar stellen, zoals:

Informatie en richtsnoeren over formaliteiten en deadlines bij de verkiezingen via het portaal Uw Europa - Advies; over verkiezingsformaliteiten en stemprocedures via de in samenwerking met het Europees Parlement opgestelde webpagina's en factsheets over de Europese verkiezingen. Dit omvatte ook een campagne via de sociale media om kiezers te stimuleren te gaan stemmen.

Keuzemogelijkheden voor burgers. In een evenement op hoog niveau omtrent participatie en democratie hebben de lidstaten voorafgaand aan de verkiezingen ervaringen met stemprocedures uitgewisseld (april 2018).

Ondersteuning voor projecten in het kader van het programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" van de Commissie.

Een relatief klein aantal mobiele EU-burgers heeft zijn recht om te stemmen of zich verkiesbaar te stellen uitgeoefend, en deed dat in de meeste gevallen in de lidstaat van oorsprong. Voorafgaand aan de verkiezingen hadden de burgers aangegeven dat ze hun rechten als EU-burgers en hun stemrecht liever in het land van verblijf zouden uitoefenen. Desalniettemin lieten vier keer zoveel van hen²⁵ zich inschrijven om te stemmen op een kandidaat op de lijst in de lidstaat van oorsprong, voor zover die mogelijkheid bestond²⁶. Daaruit valt op te maken dat keuzevrijheid een belangrijk middel is om het niveau van deelname aan de verkiezingen hoog te houden.

Het aantal mobiele EU-burgers dat zich verkiesbaar stelde is gedaald van 170 in 2014 tot 168²⁷ in 2019 (in 18 lidstaten). Vijf van hen werden gekozen: drie in Frankrijk en twee in het Verenigd Koninkrijk.

Er blijven wel uitdagingen wat betreft de deelname van mobiele EU-burgers, bijvoorbeeld als het gaat om de registratie op de kiezerslijsten. Er kunnen zich ook problemen voordoen als er niet voldoende mogelijkheden zijn voor het stemmen op afstand, of bij het verwerken van die stemmen²⁸. Voorbeelden zijn het niet tijdig verzenden van administratieve brieven, omslachtige procedures voor het stemmen per post of onvoldoende stembokjes en mankracht op de consulaten.

De deelname en vertegenwoordiging van vrouwen is in de verkiezingen van 2019 toegenomen ten opzichte van de voorgaande verkiezingen. De genderkloof in de opkomstcijfers is gedaald van 4 % in 2014 tot 3 % in 2019²⁹. Tegelijkertijd is het aandeel van vrouwelijke leden van het Europees Parlement toegenomen van 37 % tot 39,4 %. Wel is er nog altijd sprake van grote verschillen tussen lidstaten en moeten er nog veel obstakels worden overwonnen om gendergelijkheid te bereiken. De tabel hieronder toont het aandeel van vrouwelijke kandidaten en het aandeel van verkozen vrouwen.

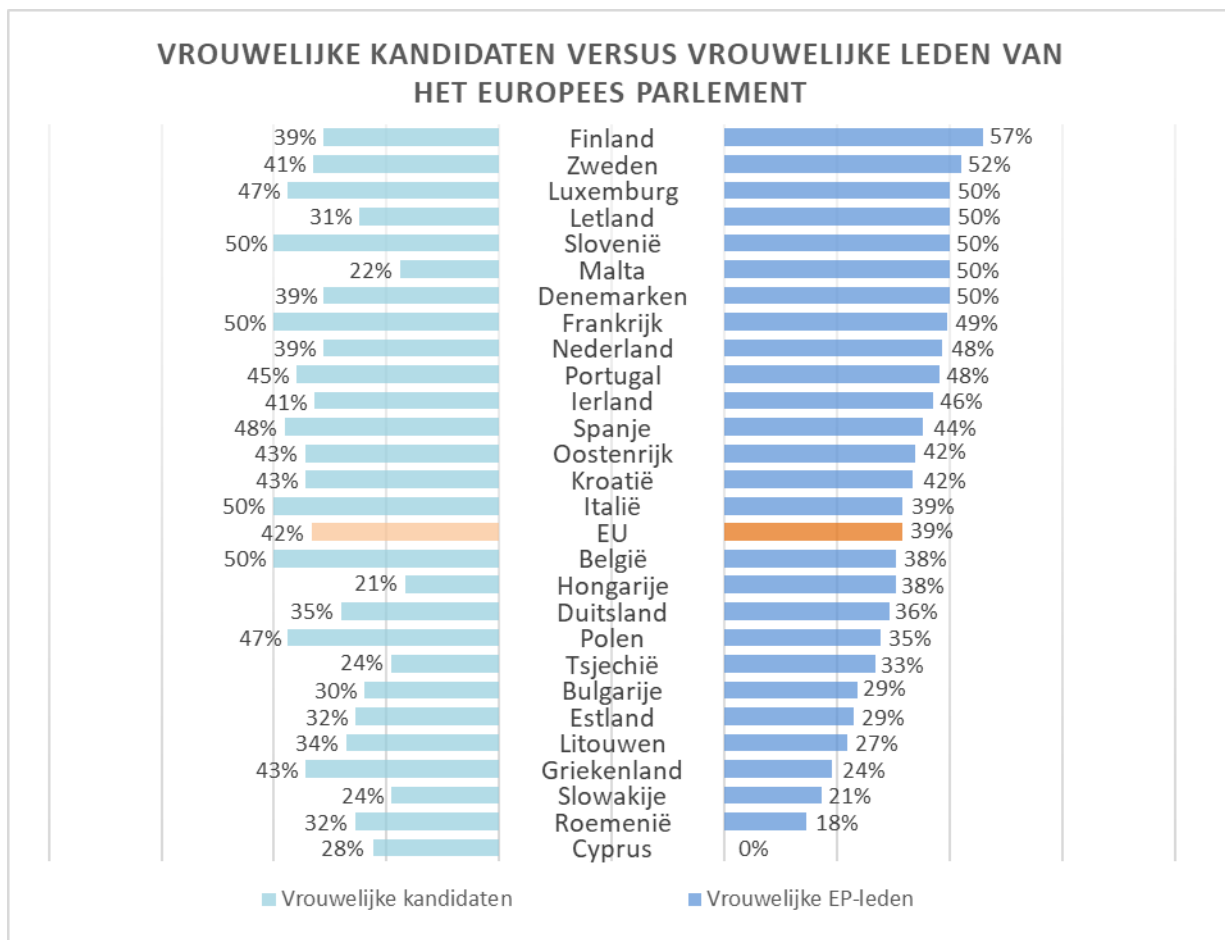
²⁵ Circa 5,5 miljoen vergeleken met 1,3 miljoen, op basis van de ontvangen gegevens. Zie voor nadere bijzonderheden sectie 2.2.1 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

²⁶ Sommige lidstaten hebben het stemrecht beperkt van hun onderdanen die buiten hun grondgebied verblijven, zelfs als ze in een andere EU-lidstaat verblijven. Dit verlies van stemrecht - dat bij verkiezingen die niet door het EU-recht worden gedekt, zoals landelijke parlementsverkiezingen, kan neerkomen op het ontnemen van rechten - wordt nader in beschouwing genomen in het verslag van de Commissie van 2020 over het EU-burgerschap, dat naar verwachting dit jaar wordt uitgebracht.

²⁷ 152 als kandidaten in het Verenigd Koninkrijk buiten beschouwing worden gelaten.

²⁸ Zie het onderzoek naar het gebruik van stemmen op afstand ter bevordering van de opkomst in vele groepen, 2017-18 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/studies_en.

²⁹ In sommige lidstaten is de opkomst onder vrouwen sterk gestegen. In Finland bijvoorbeeld, van 38 % naar 43,4 %.



Veel lidstaten hadden maatregelen getroffen om de deelname van vrouwen aan de verkiezingen te vergroten. Daartoe werd bijvoorbeeld de toekenning van publieke middelen aan politieke partijen gekoppeld aan de bevordering van de participatie van vrouwen in de politiek (bv. in Ierland), werden quotasystemen voor kandidatenlijsten geïntroduceerd of werd aan politieke partijen een algemene verplichting opgelegd om te zorgen voor een evenwichtige man/vrouw-verhouding op de kandidatenlijsten (bv. in Roemenië).

Voor etnische minderheden kan het lastiger zijn dan voor de rest van de bevolking om zich kandidaat te stellen, zich te laten registreren voor verkiezingen of aan andere verkiezingsprocedures deel te nemen. Zo ondervinden stemgerechtigden die tot bepaalde bevolkingsgroepen behoren, zoals Roma, vaker moeilijkheden wanneer zij zich als kiezer willen laten inschrijven.

Dit heeft deels te maken met het feit dat de leden van deze bevolkingsgroep niet altijd over de juiste kennis, niet altijd bekend zijn met de procedurele vereisten om te kunnen stemmen (zoals het opgeven van een geldig bewijs van hun woonadres) en bij het doorlopen van het administratieve proces niet worden ondersteund. Etnische minderheden maken 5 % uit van de leden van het Europees Parlement en 10 % van de bevolking als geheel³⁰.

³⁰ Verkiezingsanalyse van het ENAR - andere minderheden in het nieuwe Europees Parlement 2019-2025, , <https://www.enar-eu.org/ENAR-s-Election-Analysis-Ethnic-minorities-in-the-new-European-Parliament-2019>.

EU-burgers met een handicap³¹ kampen met soortgelijke moeilijkheden bij deelname aan verkiezingen. Daarnaast hebben zij te maken met extra belemmeringen bij het uitoefenen van hun rechten, bijvoorbeeld vanwege gebrekkige toegankelijkheid. Alle EU-lidstaten en de EU als geheel hebben het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap ondertekend³². Volgens een recent verslag van het Europees Economisch en Sociaal Comité is mogelijk een geraamde 800 000 EU-burgers in 16 lidstaten het recht ontnomen om aan de verkiezingen deel te nemen omdat er in de nationale regels en organisatorische afspraken niet voldoende rekening is gehouden met hun specifieke behoeften³³. Mensen met een handicap blijken ook nog steeds ondervertegenwoordigd te zijn onder de verkozen leden van het Europees Parlement.

De Commissie spant zich in om in bijeenkomsten met lidstaten de rechten van personen met een handicap en de verplichtingen uit hoofde van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap nadrukkelijker onder de aandacht te brengen³⁴. Zij heeft debatten over dit specifieke onderwerp georganiseerd, demonstraties gegeven met toegankelijke stemmachines en, meer in algemene zin, het delen van goede praktijken bevordert. De EU financiert ook gehandicaptenorganisaties op EU-niveau zodat die bewustmakingscampagnes op touw kunnen zetten, kunnen opkomen voor hun rechten en de capaciteit van hun lid-organisaties kunnen versterken.

De lidstaten implementeren een scala van praktijken om de participatie van verschillende groepen burgers te bevorderen³⁵. De Commissie faciliteert de uitwisseling van die praktijken sinds de verkiezingen van 2014, en deed dat bijvoorbeeld via een evenement op hoog niveau over verkiezingskwesaties in april 2018. Tijdens het Colloquium “Grondrechten” van de Commissie in 2018, dat gewijd was aan de democratie in Europa, was ruimte voor een brede uitwisseling van praktijken ter bevordering van de participatie en vertegenwoordiging als voorwaarde voor inclusieve democratische samenlevingen³⁶.

³¹ 15,1 % van de vrouwen en 12,9 % van de mannen tussen 15 en 64 jaar hebben moeilijkheden met een basale activiteit. Zie Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/8c/Infographic_Disability_statistics_final.png.

³² Onder het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap genieten personen met een handicap dezelfde politieke rechten en dezelfde kansen om die te benutten als anderen <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/article-29-participation-in-political-and-public-life.html>

³³ Werkelijk stemrecht van personen met een handicap bij de EP-verkiezingen – maart 2019, <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/ge-02-19-153-nl-n.pdf>.

³⁴ Dit betrof onder meer de groep op hoog niveau gehandicaptenbeleid, het werkforum voor de uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap en de jaarlijkse Europese conferentie op de Europese Dag van Mensen met een Handicap.

³⁵ Zie de kaders hierboven voor enkele voorbeelden. Zie voor nadere gegevens over de uitgewisselde praktijken het werkdokument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling.

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

Praktijken ter ondersteuning van personen met een handicap waren onder meer

Mobiele stemhokjes voor personen met een handicap (Bulgarije)

Gericht voorlichtingsmateriaal, opgesteld in eenvoudige taal en in braille (video's, folders) ter ondersteuning van specifieke doelgroepen in hun eigen taal (België en Litouwen)

Zelfstandig elektronisch stemmen voor blinden en slechtzienden (België)

Toegankelijke stembureaus en stemhokjes in verzorgingstehuizen en instellingen (Ierland)

Verlaagde kiesdrempel voor politieke partijen (Roemenië)

Papieren stembiljetten in braille (Slowakije)

Specifieke ondersteuning voor kandidaat-parlementsleden met een handicap, waaronder gesubsidieerde stages bij politieke partijen (Verenigd Koninkrijk – project van de Schotse regering).

Gegevens over de verkiezingsdeelname van andere ondervertegenwoordigde groepen zijn vooralsnog beperkt, en worden door slechts enkele lidstaten verzameld.

In het kader van haar **programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap"** heeft de Commissie de deelname van ondervertegenwoordigde EU-burgers bevorderd. Tussen 2014 en 2020 kwam via dat programma 20 miljoen EUR beschikbaar voor initiatieven gericht op het bevorderen en versterken van de uitoefening van rechten die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie. Dit omvat een bedrag van 8,5 miljoen EUR aan actiesubsidies waaruit inmiddels meer dan 20 projecten middelen hebben ontvangen³⁷. Voorbeelden van projecten:

- tools om de EU-burgers beter bewust te maken van hun politieke rechten en van de procedures voor deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement³⁸;
- gidsen met goede praktijken voor de autoriteiten van de lidstaten om EU-burgers te helpen bij het uitoefenen van hun stemrecht³⁹;
- meertalige tools met informatie over de programma's van de verschillende politieke partijen tijdens de verkiezingscampagne⁴⁰; en
- gerichte initiatieven om de participatie onder ondervertegenwoordigde groepen te bevorderen⁴¹.

Het programma Europa voor de Burger heeft activiteiten ondersteund voor burgerparticipatie in de breedste zin van het woord. Via jumelageprojecten en projecten voor het maatschappelijk middenveld werd gezocht naar manieren om kiezers te bereiken, met name ook kiezers die voor het eerst mochten stemmen of die in afgelegen gebieden woonden.

Teneinde in de aanloop naar de verkiezingen de deelname van kiezers te bevorderen en burgers in staat te stellen om geïnformeerde keuzen te maken, heeft de Commissie voorlichtings- en communicatiecampagnes gevoerd in nauwe samenwerking met het Europees Parlement⁴², en daarbij ook belicht wat de EU doet, hoe mensen kunnen stemmen en hoe zij zich verder kunnen inzetten⁴³. Dit waren proactieve en meertalige campagnes met een sterk lokale dimensie.

Vanaf november 2014 tot aan de verkiezingen namen leden en hooggeplaatste ambtenaren van de Commissie deel aan meer dan 1 730 burgerdialogen in de vorm van publieke discussiebijeenkomsten. Dankzij deze dialogen konden de burgers beter begrijpen wat het Europese beleid voor hen betekent. De bedoeling daarvan was hun rechtstreekse betrokkenheid bij hooggeplaatste besluitvormers binnen de Commissie en meer in het algemeen bij de Europese democratie te vergroten.

Verder hebben de autoriteiten van de lidstaten, maatschappelijke organisaties, factcheckers, particuliere instellingen, waaronder platforms en andere belanghebbenden, in de aanloop naar de

³⁷ Zie het bij deze mededeling behorende werkdocument van de diensten van de Commissie voor links naar voorbeelden van gefinancierde projecten.

³⁸ Zie bijvoorbeeld <http://www.spaceu2019.eu/>.

³⁹ Zie bijvoorbeeld <https://smp.eelga.gov.uk/migrant-workers/act-project/>.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld <https://euandi2019.eu.eu/> en <https://yourvotematters.eu/en/>

⁴¹ Zie bijvoorbeeld http://www.diversitygroup.it/fwp_portfolio/migrant-political-participation/ en <https://www.lawcentres.org.uk/lcn-s-work/living-rights-project>

⁴² Zie onder meer https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/elections-abroad/european-elections/index_nl.htm ; [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_EN.pdf)

⁴³ Gezien de vele verschillende landelijke registratiedeadlines en stemmethoden was het essentieel om mobiele EU-burgers te informeren over hun rechten om te stemmen of zich verkiesbaar te stellen.

verkiezingen deelgenomen aan tal van bewustmakingsacties. In veel gevallen hebben de vertegenwoordigingen van de Commissie aan de coördinatie van die acties bijgedragen en aldus de plaatselijke dimensie aan de Europese dimensie gekoppeld.

Analyse en vervolgmaatregelen

De **recordhoge opkomst wijst op een hernieuwd gevoel van betrokkenheid bij de democratie in de EU**. Over het algemeen is de opkomst sterk verbeterd, zij het niet overal in gelijke mate, gezien de verschillen tussen lidstaten en groepen EU-burgers. Ook de communicatie-activiteiten hebben een impuls gegeven aan de participatie onder burgers in het democratisch proces.

Gebleken is dat bepaalde eenvoudige praktijken een groot verschil kunnen maken onder specifieke groepen van burgers. Denk aan speciale aanpassingen voor kiezers met een handicap, steun voor gemeenschapsofbouw op lokaal niveau, een breder scala van stemmethoden en samenwerking met politieke partijen om ondervertegenwoordigde burgers meer kansen te geven om zich verkiesbaar te stellen. Dergelijke praktijken worden echter niet breed ingezet.

De kwaliteit van de indicatoren en de verzamelde gegevens over de deelname onder specifieke bevolkingsgroepen is beperkt.

Burgers, ook jongeren, hebben niet altijd **voldoende middelen om actief te kunnen deelnemen**. Dat begint al voordat zij de stemgerechtigde leeftijd bereiken⁴⁴. Veel burgers die bij de verkiezingen van 2024 voor het eerst mogen stemmen, volgen nu nog voltijds onderwijs⁴⁵. Daarom is het belangrijk om, ter ondersteuning van de participatie in het democratisch proces, innovatieve technieken te ontwikkelen die zijn afgestemd op specifieke leeftijdsgroepen en behoeften.

Met het oog op de verkiezingen van 2024 moeten de inspanningen worden voortgezet om **alle burgers te betrekken bij de Europese democratie en ook op de lange termijn een hoge opkomst te waarborgen**. Iedereen moet worden meegenomen, en de deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, maar ook de uitslagen daarvan, moeten een afspiegeling vormen van de bevolking en diversiteit van de Unie.

Beleid gericht op bewustmaking en betrokkenheid van de burger bij de Europese besluitvorming is van belang om de EU-burgers het vertrouwen te geven dat hun stem telt en wordt gehoord.

Deze belangrijke overwegingen dragen bij aan beschouwingen over de toekomst van Europa en worden opgevolgd in het kader van het aanstaande actieplan voor de Europese democratie en andere initiatieven.

Langs deze wegen zal de Commissie:

- haar inspanningen voortzetten om de **toegang tot accurate informatie** over de Europese Unie te waarborgen, ter ondersteuning van de actieve betrokkenheid van burgers bij de Europese politiek en de uitoefening van hun electorale rechten. Daarbij zal de Commissie gebruikmaken

⁴⁴ De Commissie zelf heeft in dit verband een initiatief gelanceerd onder de naam “Terug naar school”, waarbij meerdere EU-functionarissen scholen hebben bezocht in verschillende lidstaten om de leerlingen te vertellen over hun werk en ervaringen en naar hen te luisteren. Als vervolg daarop is inmiddels een soortgelijk “Terug naar de universiteit”-initiatief gelanceerd.

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

van innovatieve benaderingen, meertalige communicatie en nieuwe informatiekkanalen om alle bevolkingsgroepen te bereiken, en zal zij ook plaatselijke actoren inzetten. De samenwerking met het Europees Parlement wordt voortgezet, en de Commissie gaat ook de mogelijkheden onderzoeken voor versterkte samenwerking met andere EU-instellingen en relevante instanties. Overall in de Unie worden er dialogen met de burgers opgezet, in de plaatselijke taal en afgestemd op de lokale context, teneinde het beleid van de EU beter te laten aansluiten op de opvattingen onder burgers rondom kwesties die in hun dagelijks leven een rol spelen;

- een **hoge opkomst** stimuleren door beste praktijken en kennisuitwisseling onder de lidstaten en andere betrokken instanties over bv. simpele en toegankelijke stemprocedures te bevorderen. In het kader van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking wordt in 2021 een specifieke workshop over **stemprocedures** georganiseerd;
- zich samen met de lidstaten, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden inzetten voor **inclusieve en gelijke deelname**, door bv. beste praktijken te bevorderen, stakeholders bewust te maken en de financieringsmogelijkheden te benutten.⁴⁶ Voor de verkiezingen van 2024 zal daarbij in het bijzonder aandacht worden besteed aan jongeren en ouderen, vrouwen, mobiele EU-burgers en mensen met een handicap⁴⁷. Conform de Europese genderstrategie die zij op 5 maart 2020 heeft gepresenteerd⁴⁸, zal de Commissie specifieke acties ondersteunen die gendergelijkheid in de besluitvorming en politiek bevorderen. Verder zal de Commissie in 2020 een gezamenlijke sessie organiseren van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking en de groep van deskundigen op het gebied van verkiezingen, rond het thema inclusiviteit en gelijkheid bij de participatie in het democratisch proces;
- samen met de autoriteiten van de lidstaten, met assistentie van haar academisch netwerk voor burgerrechten en in samenspraak met maatschappelijke organisaties, verbeteringen aanbrengen in de **indicatoren en gegevensverzameling**, met volledige inachtneming van de grondrechten en gegevensbeschermingsvereisten;
- praktische maatregelen beoordelen waarin **optimaal gebruik wordt gemaakt van digitale technologie om het inclusief uitoefenen van electorale rechten te bevorderen**, onder waarborging dat het stemmen vrij en vertrouwelijk gebeurt en persoonsgegevens beschermd blijven, en daarbij voortbouwend op onder meer de resultaten van het onderzoek naar mogelijkheden voor stemmen op afstand⁴⁹ en projecten die zijn gefinancierd onder het programma “Rechten, gelijkheid en burgerschap”;
- mogelijkheden onderzoeken om **kinderen** nader te betrekken bij de democratie in Europa, ook met het oog op hun actieve bijdrage als EU-burgers aan het democratisch proces wanneer zij volwassen zijn. De Commissie zou daartoe ook mechanismen kunnen ondersteunen voor

⁴⁶ Dit omvat ook de komende financiering voor het programma "Burgerschap, gelijkheid, rechten en waarden".

⁴⁷ Europese pijler van sociale rechten, beginsel 1: "Iedereen heeft recht op hoogwaardige en inclusieve voorzieningen voor onderwijs, opleiding en een leven lang leren om de vaardigheden te verwerven en te onderhouden die nodig zijn om ten volle aan het maatschappelijk leven te kunnen deelnemen (...)."

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

⁴⁹ Zie het onderzoek van de Commissie naar het gebruik van stemmen op afstand ter bevordering van de opkomst, 2017-18 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/studies_en.

participatie van kinderen op lokaal en EU-niveau (bijvoorbeeld in kindergemeenteraden of kinderparlementen);

- zich intensiever op **kinderen en jongeren richten**, bijvoorbeeld via scholen⁵⁰;
- zich buigen over **nadere maatregelen** in haar verslag over het EU-burgerschap 2020 om de participatie van burgers in het democratische leven in de Unie te bevorderen en te versterken.

De lidstaten worden aangespoord om:

- ten behoeve van de beleidsvorming op alle niveaus een **verslag op te stellen over het verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement** in hun land, en daarin statistieken op te nemen over de deelname aan de verkiezingen, ook onder ondervertegenwoordigde groepen;
- **te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om kiezers meer keuze te bieden in hoe en wanneer zij kunnen stemmen** (op afstand, vooraf of andere voorzieningen om in specifieke behoeften te voorzien);
- door te gaan met het **uitwisselen van praktijken** en maatregelen te nemen om kiezers **bewust te maken van hun electorale rechten** en om te komen tot een bredere, **meer inclusieve deelname** aan de verkiezingen voor het Europees Parlement en betere **vertegenwoordiging** in verkozen organen; en
- **te overwegen om** in het beheer van de Europese verkiezingen **middelen** en andere wederzijdse steun voor de lidstaten **samen te brengen** (bijvoorbeeld via gedeelde tijdelijke voorzieningen voor stembokjes en administratie van kiezers op plaatsen waar veel mobiele EU-burgers wonen, daarbij rekening houdend met verschillen tussen de nationale regels inzake onder meer administratieve deadlines voor registratie van kiezers en dergelijke, en met uitwisseling van beste praktijken inzake passende input voor burgerschapstrainingen).

Ook de **Europese politieke partijen** zouden zich, in samenwerking met hun nationale tegenhangers, meer kunnen inspannen om **inclusieve deelname** aan verkiezingen en de verspreiding van juiste informatie over de Europese Unie te bevorderen.

3. De Europese dimensie en de uitoefening van electorale rechten in de EU

3.1. Electorale rechten in de EU en de Europese dimensie van de verkiezingen

De verkiezingen voor het Europees Parlement zijn uniek. De lidstaten dragen elk met hun landelijke campagnes, nationale kieslijsten en eigen regels en tradities bij aan een gezamenlijk resultaat, met verkozen leden van het Europees Parlement die alle EU-burgers vertegenwoordigen. Het EU-recht voorziet in bepaalde gezamenlijke beginselen en procedures, waaronder de regels die mobiele EU-burgers het recht verlenen om tijdens de Europese verkiezingen in hun land van verblijf te stemmen

⁵⁰ Door de Commissie gestimuleerde initiatieven zoals “Terug naar school” of “Terug naar de universiteit” zijn in dit verband relevant.

en zich daar verkiesbaar te stellen, en de voorschriften voor Europese politieke partijen en stichtingen en de Verkiezingsakte van de EU uit 1976⁵¹. De rest echter komt voort uit de diverse en rijke nationale politieke tradities van de lidstaten. Zo worden in elke lidstaat de verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden op de dag van de week waarop doorgaans ook de landelijke verkiezingen plaatsvinden. De Europese verkiezingen beslaan daarom in totaal vier dagen. Onder het EU-recht mogen de officiële uitslagen echter pas bekend worden gemaakt nadat de laatste stembussen zijn gesloten⁵².

De uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft rechtstreekse gevolgen voor de burgers. Om een goed onderbouwde politieke keuze te kunnen maken, moeten die burgers weten wat er op Europees niveau op het spel staat. Toch worden het politieke debat en de politieke campagnes maar al te vaak overschaduwd door nationale of zelfs lokale kwesties. Door tijdens de verkiezingen de Europese dimensie te bevorderen, versterken we de band tussen de burgers en de Europese instellingen en daarmee ook de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming. Daarnaast is het een kwestie van politieke verantwoording. Burgers zullen politici pas ter verantwoording roepen als zij een duidelijk verband zien tussen de nationale campagnes en programma's van de kandidaten enerzijds en de Europese beleidsprogramma's en politieke partijen waaraan die kandidaten verbonden zijn.

In 2015 heeft het Europees Parlement gebruikgemaakt van zijn initiatiefrecht om een voorstel⁵³ in te dienen tot hervorming van de Verkiezingsakte uit 1976⁵⁴. Binnen de Raad werd overeenstemming bereikt over een beperkt aantal bepalingen, waaronder een verplichte kiesdrempel voor partijen en strafbaarstelling van kiezers die meerdere malen hun stem uitbrengen. Bij wijze van uitzondering was deze handeling onderworpen aan goedkeuring van de nationale parlementen, maar het bleek niet haalbaar om dat proces nog voor de verkiezingen af te ronden. De amendementen waren tijdens de verkiezingen van 2019 derhalve nog niet van kracht en zijn nog in behandeling.

Voorafgaand aan de verkiezingen nam de Commissie bovendien specifieke stappen om de Europese dimensie van de verkiezingen te versterken. In 2017 werden de voorschriften omtrent de financiering van Europese politieke partijen gewijzigd op grond van een voorstel van de Commissie.⁵⁵ Met die hervorming werd beoogd de democratische legitimiteit te bevorderen en de handhaving te versterken, ook ten aanzien van de Europese waarden. Het doel was ook om de banden tussen de

⁵¹ Waaronder de regels die mobiele EU-burgers het recht verlenen om tijdens de Europese verkiezingen in hun land van verblijf te stemmen en zich daar verkiesbaar te stellen, de voorschriften voor Europese politieke partijen en stichtingen en de Verkiezingsakte van de EU uit 1976. Zie voor een overzicht van de desbetreffende EU-wetten en overige instrumenten https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights_en#europeanparliamentalelections

⁵² Artikel 10, lid 2, van de Verkiezingsakte van 1976.

⁵³ Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (2015/2035(INL)), PB C 366, 27.10.2017, blz. 7.

⁵⁴ Het verklaarde doel daarvan was *“het versterken van de democratische en transnationale dimensie van de Europese verkiezingen en de democratische legitimiteit van het besluitvormingsproces van de Unie, het bevorderen van het concept burgerschap van de Unie, het verbeteren van de werking van het Europees Parlement en het bestuur van de Unie, het legitiemer maken van de werkzaamheden van het Europees Parlement, het versterken van de beginselen van electorale gelijkheid en gelijke kansen, het vergroten van de doeltreffendheid van het systeem voor de organisatie van Europese verkiezingen, alsook het voorzien in een grotere nabijheid van de leden van het Europees Parlement bij hun kiezers, met name de jongeren”*.

⁵⁵ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, COM(2017)481.

Europese en nationale politieke partijen transparanter te maken. De Europese partijen zijn nu verplicht om ervoor te zorgen dat hun eigen logo en programma op de website worden geplaatst van alle nationale partijen die bij hen zijn aangesloten⁵⁶. Ten tijde van het opstellen van deze mededeling was er nog geen informatie beschikbaar over de mate waarin Europese politieke partijen die financiering hadden aangevraagd, aan deze eisen voldoen⁵⁷. Na raadpleging van de Autoriteit moet het Europees Parlement uiterlijk op 31 december 2021 verslag uitbrengen over de verordening. Vervolgens moet de Commissie binnen zes maanden na het uitbrengen van die publicatie haar eigen verslag indienen.

In 2018 heeft de Commissie een aanbeveling⁵⁸ over het bevorderen van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 gepubliceerd, gericht tot de lidstaten en politieke partijen. Daarin roept de Commissie hen op voort te bouwen op het systeem van topkandidaten en om de transparantie te bevorderen door de banden tussen de nationale partijen en de Europese politieke partijen waarbij de nationale partijen zijn aangesloten, zichtbaarder te maken in alle relevante mededelingen, met inbegrip van campagnemateriaal en stembiljetten.

Uit informatie van lidstaten en zowel Europese als nationale politieke partijen valt op te maken dat er wat die transparantie betreft nog ruimte is voor verbetering. Zo geven verschillende lidstaten⁵⁹ aan dat het volgens hun nationale voorschriften niet is toegestaan om het logo van Europese politieke partijen weer te geven bij de nationale partijen op de stembiljetten. Zelfs waar dat wel is toegestaan, bleken bovendien maar weinig politieke partijen überhaupt bekend te zijn met deze mogelijkheid of van plan te zijn daarvan gebruik te maken⁶⁰.

Toch is er wel enige vooruitgang geboekt. Bepaalde politieke partijen - onder meer in Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Griekenland en Ierland - hebben de kiezers wel degelijk geïnformeerd over hun banden met Europese partijen, en meerdere hebben stappen genomen om de Europese dimensie van de verkiezingen te versterken via hun campagnemateriaal en websites. Twee politieke partijen⁶¹ waren in meerdere lidstaten aanwezig en voerden campagne voor een pan-Europees programma. Van deze partijen werd één lid op een Duitse kieslijst⁶² tot lid van het Europees Parlement verkozen.

Europa en Europese kwesties zoals “waarden”, “economie”, “sociaal” en het “milieu” kwamen prominent naar voren in de desbetreffende campagnematerialen. Dit wijst op de opkomst van een

⁵⁶ Het voorstel van de Commissie voorziet ook in de plaatsing, op de website van de bij een Europese politieke partij aangesloten partijen, van informatie over de genderverdeling van de kandidaten bij de meest recente Europese verkiezingen.

⁵⁷ Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (PB L 317 van 4.11.2014, blz. 1).

⁵⁸ Aanbeveling (EU) 2018/234 van de Commissie van 14 februari 2018 over het bevorderen van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 (PB L 45 van 17.2.2018, blz. 40).

⁵⁹ Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Spanje, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Finland en Zweden.

⁶⁰ Zie voor meer gegevens hieromtrent hoofdstuk 3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling.

⁶¹ Volt en DiEM25.

⁶² For Volt Deutschland. DiEM25 had weinig succes bij de Europese verkiezingen, maar had ook kandidaten bij de nationale verkiezingen in Denemarken, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Oostenrijk, Polen en Portugal en is nu vertegenwoordigd in het Deense, Griekse, Poolse en Portugese parlement.

specifiek Europees debat rondom de verkiezingen⁶³.

3.2. Monitoring en handhaving van electorale rechten

Het is voor het burgerschap van de EU essentieel dat mensen de electorale rechten die zij in de EU genieten, ten volle kunnen uitoefenen. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten ervoor te zorgen dat de gezamenlijke regels en beginselen onder het EU-recht met betrekking tot de verkiezingen voor het Europees Parlement, op de juiste wijze worden geïmplementeerd. Als hoedster van de verdragen monitort de Commissie de wijze waarop dat gebeurt en neemt zij zo nodig maatregelen.

Voorafgaand aan de verkiezingen heeft de Commissie verschillende maatregelen genomen om te waarborgen dat het EU-recht werd nageleefd en om obstakels weg te nemen die de burgers van de EU konden hinderen bij het uitoefenen van hun electorale rechten. Zij onderhield in dit verband een dialoog met drie lidstaten over het recht van mobiele EU-burgers om zich aan te sluiten bij een politieke partij en om zelf een partij op te richten. Er waren ook gesprekken met verscheidene lidstaten om te waarborgen dat informatie wordt uitgewisseld binnen de beoogde vijf dagen, zodat kan worden verhinderd dat kandidaten die in hun lidstaat van oorsprong zijn gediskwalificeerd, in een andere lidstaat worden verkozen⁶⁴. Naar aanleiding van die gesprekken hebben verschillende lidstaten hun wetgeving aangepast.

De dialoog met één lidstaat betrof het waarborgen van de vertrouwelijkheid van het stemmen, een kwestie die met succes werd aangepakt. In de gesprekken met een andere lidstaat werd een oplossing gevonden die mensen zonder vaste verblijfplaats in staat stelt hun electorale rechten uit te oefenen.

Voorafgaand aan en direct na de verkiezingen namen veel EU-burgers contact op met de Commissie om hun zorgen omtrent de verkiezingen te uiten. De meeste zorgen betroffen gevallen waarin burgers

- niet op afstand (per post, bij machtiging of online) of niet in persoon konden stemmen buiten hun land van oorsprong (in een consulaat, ambassade of speciaal stembureau) of, waar die mogelijkheid wel bestond, met veel administratieve rompslomp, vertraging of andere problemen te maken kregen;
- met vertraging of complicaties in de registratieprocedure werden geconfronteerd⁶⁵.

De Commissie is over deze kwesties in gesprek met de betreffende landen.

3.3. Voorkomen van dubbel stemmen

De Commissie heeft de lidstaten ondersteund bij het invoeren van de specifieke bepalingen van het

⁶³ Deze thema's figureerden ook in de meer dan in 1700 dialogen met de burgers die in de hele Unie sinds de afgelopen verkiezingen zijn gehouden.

Johansson, Bengt en Novelli, Edoardo, "2019 European elections campaign – Images, topics, media in the 28 Member States", 9 juli 2019, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e6767a95-a386-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>.

⁶⁴ Uit hoofde van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een Lid-Staat waarvan zij geen onderdaan zijn.

⁶⁵ Dit gold voor burgers van de Europese Unie bij het vervullen van de door hun land van oorsprong opgestelde formaliteiten, onder meer bij het stemmen buiten dat land, en van de door hun land van verblijf ingestelde formaliteiten.

EU-recht in verband met de electorale rechten van mobiele EU-burgers, in het kader van de groep van deskundigen op het gebied van verkiezingen⁶⁶. Er was sprake van uitwisseling over toepasselijke formaliteiten, waaronder registratiedeadlines en praktijken die worden toegepast ter ondersteuning van de deelname.

Verder zijn er maatregelen uitgewisseld waarmee wordt voorkomen dat mobiele EU-burgers meerdere malen hun stem uitbrengen. Ingevolge de desbetreffende EU-voorschriften wisselden de EU-lidstaten informatie uit over mobiele burgers die zich als kiezer hebben ingeschreven en hebben aangegeven bij de verkiezingen voor het Europees Parlement hun stem te willen uitbrengen in hun land van verblijf, opdat zij van de kiezerslijsten voor de verkiezingen in hun land van oorsprong kunnen worden geschrapt. Ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten heeft de Commissie een tool beschikbaar gesteld waarmee wordt gewaarborgd dat deze uitwisseling veilig en met inachtneming van de gegevensbeschermingswetgeving plaatsvindt en heeft zij de uitwisseling van relevante informatie tussen de lidstaten over onder andere electorale deadlines, bevorderd. Tussen februari en mei 2019 hebben de lidstaten gegevens uitgewisseld over ruim 1,2 miljoen kiezers en 114 kandidaat-leden van het Europees Parlement. Dankzij de nauwe samenwerking tussen de lidstaten konden circa 214 000 meervoudige inschrijvingen van burgers aan het licht worden gebracht⁶⁷. Er waren de Commissie geen gevallen ter ore gekomen waarin burgers tijdens de verkiezingen daadwerkelijk meerdere malen hadden gestemd.

Dit proces was efficiënter en ook beter beveiligd dan bij voorgaande verkiezingen. De lidstaten hebben evenwel benadrukt dat de verschillen tussen de toepasselijke nationale procedures hen voor uitdagingen hebben geplaatst, ook met betrekking tot de kwaliteit van de uitgewisselde gegevens⁶⁸. Er waren ook problemen als gevolg van verschillende deadlines voor in- en uitschrijving en van het effect van in- en uitschrijving op de mogelijkheid voor burgers om in andere nationale verkiezingen hun stem uit te brengen.

3.4. Andere acties

De burgers zelf hebben er over het algemeen vertrouwen in dat hun land alles doet wat nodig is om vrije en eerlijke verkiezingen te garanderen⁶⁹. Waarneming bij verkiezingen is belangrijk om te waarborgen dat de electorale rechten worden geëerbiedigd, om burgers mondig te maken en bij het verkiezingsproces te betrekken en, in bredere zin, om het vertrouwen van het publiek in dat proces te vergroten. De lidstaten gaan hier op verschillende manieren mee om. Via het Europees Netwerk voor electorale samenwerking zijn er zowel voor als na de verkiezingen gesprekken gevoerd en beste praktijken uitgewisseld, ook met organisaties van waarnemers⁷⁰.

Analyse en vervolgmaatregelen

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

⁶⁷ Zie sectie 3.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling.

⁶⁸ Mobiele EU-burgers kunnen in grensoverschrijdende gevallen immers alleen worden herkend als de desbetreffende kenmerken in de nationale administratieve systemen compatibel zijn. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf

⁶⁹ Onder meer ter voorkoming van onwettige en frauduleuze activiteiten tijdens verkiezingen. Zie de speciale Eurobarometer 477, Democratie en verkiezingen – blz. 14.

⁷⁰ Dit omvat interventies door het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten en Election-Watch.EU, dat zijn eigen initiatiefverslag over de verkiezingen heeft gepresenteerd; zie <https://www.wahlbeobachtung.org/en/european-parliament-elections-2019-election-watch-eu-eam-final-report-with-16-recommendations>

Er zijn meer inspanningen nodig om de Europese dimensie van de verkiezingen voor het Europees Parlement te versterken. Hoewel er enige vooruitgang is geboekt en er geleidelijk een Europese politieke dimensie tot stand komt binnen een groeiende Europese democratische ruimte, blijven er maatregelen nodig om die dimensie in stand te houden en te versterken. De lidstaten en de nationale politieke partijen spelen op dit punt een centrale rol. De **transparantie van de relatie tussen het Europese en nationale politieke niveau** moet worden bevorderd en door nationale voorschriften worden ondersteund. Politieke partijen hebben een specifieke verantwoordelijkheid wat betreft de zichtbaarheid van de connecties tussen de Europese en nationale politieke partijen en de nadruk die wordt gelegd op Europese kwesties.

Voorafgaand aan de verkiezingen heeft de Commissie nauw samengewerkt met de lidstaten om zeker te stellen dat de toepasselijke EU-wetgeving bij de verkiezingen van mei 2019 ten uitvoer werd gelegd. Die samenwerking was zinvol en zal worden voortgezet met het oog op de verkiezingen van 2024. Er zijn daarbij gebieden naar voren gekomen waar de EU-voorschriften gestroomlijnd zouden kunnen worden en waar verdere convergentie tussen de nationale systemen zou kunnen bijdragen aan een efficiënt verloop van de verkiezingen, afstemming tussen de autoriteiten van de lidstaten en een verkiezingscampagne op Europees niveau. Zo zouden de campagne- en verkiezingsperiodes in de verschillende lidstaten beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Een van de zes prioriteiten van de Commissie-Von der Leyen is een **nieuwe impuls voor Europese democratie**. Dat betekent ook het bevorderen van de Europese dimensie van de verkiezingen en het versterken van de relatie tussen burgers en de Europese besluitvorming, onder meer door optimaal gebruik van passende linguïstische en culturele instrumenten. EU-burgers krijgen een grotere stem in de besluitvorming, meer zeggenschap en een meer vooraanstaande en actieve rol bij het vaststellen van de prioriteiten en het ambitieniveau van Europa.

Eén onderdeel van de conferentie over de toekomst van Europa betreft thema's die verband houden met de democratische processen en institutionele aangelegenheden, met name het systeem van topkandidaten voor de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie en de transnationale lijsten voor de verkiezingen voor het Europees Parlement. Het is de bedoeling dat op die conferentie wetgevingsvoorstellen of andere voorstellen in dit verband worden geformuleerd. De Commissie zal een vervolg geven aan die voorstellen voor zover zij handelingsbevoegd is ten aanzien van datgene waartoe de conferentie besluit en is bereid op te treden als faciliterende en eerlijke bemiddelaar tussen het Europees Parlement en de Raad. De Commissie is bijvoorbeeld bereid om juridische en institutionele deskundigheid ter beschikking te stellen, en om onderzoeksgegevens over verkiezingsprocessen en inzichten in interinstitutionele betrekkingen te delen⁷¹.

Ruim voor de verkiezingen van 2024 zal de Commissie bovendien voorstellen indienen tot **aanscherping van de voorschriften voor Europese politieke partijen en stichtingen**, onder meer betreffende opheldering over hun financiering. In dit verband zal de Commissie Europese politieke partijen raadplegen, en ook de Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, en contact onderhouden met het Europees Parlement. Zij gaat ook onderzoeken of het mogelijk is het takenpakket van de Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese politieke

⁷¹ Zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, vorm geven aan de toekomst van Europa, 22.1.2020, COM(2020) 27 final. Op de conferentie wordt onder meer gesproken over verbetering van het systeem van lijsttrekkers en de kwestie van transnationale lijsten.

stichtingen uit te breiden.

De Commissie bevordert inspanningen ter ondersteuning van de Europese dimensie van de verkiezingen. **Zij zal daartoe specifieke maatregelen overwegen, waaronder:**

- **het bewustzijn van de Europese dimensie** van de verkiezingen bevorderen teneinde de burgers beter te bereiken;
- **de samenwerking versterken** tussen de Europese Commissie en het Europees Parlement bij de voorbereidingen van de verkiezingen van 2024, en gezamenlijk manieren ontwikkelen om de Europese dimensie van die verkiezingen te versterken;
- **meer transparantie bewerkstelligen omtrent de banden** tussen Europese en nationale politieke partijen. Hiertoe zal zij ook acties financieren. Verder zal de Commissie de discussie over dit onderwerp stimuleren binnen geëigende structuren als de Conferentie van in communautaire aangelegenheden gespecialiseerde organen en het Europees Netwerk voor electorale samenwerking;
- **aandacht voor de verkiezingen en hun betekenis bevorderen**, onder meer op de avond van de verkiezingen, en concrete maatregelen bespreken met het oog op de veilige overdracht van de uitslagen in het kader van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking;
- de lidstaten aanzetten tot **verdere convergentie van de verkiezingsperiode**, met inbegrip van de campagneperiode en andere relevante perioden, om de verkiezingen in alle lidstaten een extra impuls te geven en om het effect van stilteperioden en andere campagnevoorschriften te maximaliseren.

In nauwe samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten, zowel binnen het Europees Netwerk voor electorale samenwerking als in de groep van deskundigen op het gebied van verkiezingen, en samen met andere internationale organisaties en belanghebbenden, **zal de Commissie:**

- in haar **eerstvolgende verslag over het EU-burgerschap**, dat in 2020 wordt gepubliceerd, onderzoeken in hoeverre een **helpdesk** die de EU-burgers kan ondersteunen bij het uitoefenen van hun electorale rechten en die zowel in de aanloop naar als tijdens de verkiezingen beschikbaar is voor zowel EU-burgers (onder wie mobiele EU-burgers) als de desbetreffende autoriteiten, toegevoegde waarde biedt;
- de uitoefening, door mobiele EU-burgers, van hun electorale rechten bij de Europese verkiezingen versterken en aanvullende **waarborgen die dubbel stemmen moeten voorkomen**, bevorderen. Onderdeel daarvan is een herziening van het bestaande kader voor electorale rechten van mobiele EU-burgers, onder meer met betrekking tot de uitgewisselde gegevens, versterking van de samenwerking tussen de lidstaten bij het opstellen van de nationale kiezerslijsten (met inbegrip van de verschillende nationale voorschriften wat betreft de planning, identificatievereisten en kwalificatiecriteria) en bewustmaking onder de burgers dat zij maar één keer mogen stemmen;
- de uitwisseling van beste praktijken inzake **het waarnemen van verkiezingen** ondersteunen, met inbegrip van methoden om burgers daar rechtstreeks bij te betrekken. Binnen het Europees Netwerk voor electorale samenwerking zal gewerkt blijven worden aan bevordering van kanalen voor rechtstreekse communicatie tussen de autoriteiten van de lidstaten en desbetreffende

organisaties van waarnemers.

4. Desinformatie aanpakken en de integriteit en weerbaarheid van het verkiezingsproces beschermen

Bij de campagne voor de verkiezingen van 2019 werden meer digitale middelen ingezet dan ooit tevoren. Voor bijna de helft van alle EU-burgers is onlinenieuws inmiddels de belangrijkste bron van informatie over nationale en Europese politiek. De sociale media zijn ook een belangrijk instrument voor politici om hun kiezers te bereiken, en voor campagneteams om sympathisanten bijeen te brengen.



De snelheid en het gemak en bereik van onlinecommunicatie, en de mogelijkheden die met online sociale platforms zijn ontstaan om via politieke advertenties en berichten specifieke groepen te bereiken, hebben nieuwe uitdagingen met zich meegebracht. De meeste EU-burgers zijn het ermee eens dat online sociale netwerken een eigentijds instrument vormen om de politiek te volgen, maar zijn ook van mening dat online politieke informatie niet betrouwbaar is⁷². Verkiezingen in Europa en elders in de wereld zijn een doelwit geworden voor pogingen

tot manipulatie door uiteenlopende malafide actoren, zowel statelijke als niet-statale, die de kansen die de digitale omgeving daartoe biedt, handig weten uit te buiten⁷³.

Inmenging in verkiezingen kan vele gedaanten aannemen en kent ook uiteenlopende motieven: de keuze van kiezers beïnvloeden, de opkomst zo laag mogelijk houden, het vertrouwen van het publiek in de democratie ondermijnen of financieel gewin. Door middel van “dark money”, cyberaanvallen, desinformatie, misinformatie, misleidend onlinegedrag, verhaallijnen die zijn bedoeld om te manipuleren en verdeeldheid te zaaien,⁷⁴ vervalsing, onjuiste weergave, fraude, misbruik van persoonsgegevens en onwettige micro-targeting worden electorale en andere in verband met de verkiezingen relevante voorschriften omzeild en ondermijnd, wordt de democratische uitslag vertekend en wordt het vertrouwen in de instellingen uitgehold. Externe actoren kunnen inmenging in de verkiezingen als hybride beïnvloedingsinstrument inzetten om burgers ertoe te bewegen zich af te keren van de politiek, om onze Unie te verdelen en te destabiliseren en om de geloofwaardigheid van de EU-instellingen te ondermijnen, en daarbij het gevoel van ontevredenheid en wantrouwen versterken. Ook de georganiseerde misdaad kan zich van inmenging in de verkiezingen bedienen⁷⁵.

⁷² Standaard Eurobarometer 90 — Mediagebruik in de Europese Unie, december 2018.

⁷³ Zie bijvoorbeeld A. Dawson en M. Innes, “How Russia’s Internet Research Agency Built its Disinformation Campaign”, The Political Quarterly, Vol. 90, No. 2, April–June 2019. Zie voor een overzicht van de manier waarop technologie wordt ingezet voor manipulatieve doeleinden <https://comprop.oii.ox.ac.uk/research/cybertroops2019/>

⁷⁴ Zie voor een overzicht van dergelijke verhaallijnen bijvoorbeeld https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf. Zie voor een gedragskundige benadering van de invloed van informatie op de politieke besluitvorming <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC117161/understanding-our-political-nature.pdf>

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld het onderzoek van het European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats naar het gebruik van cyberinmenging om verkiezingen te manipuleren, op <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/10/Strategic-Analysis-2018-8-Past.pdf>

Bepaalde actoren zijn er met name op uit om de geloofwaardigheid van de EU als hoedster van de kernwaarden van de Unie - waaronder democratie en gelijkheid van alle burgers (zoals gendergelijkheid en bescherming van specifieke groepen mensen) te ondermijnen. Haatzaaien en andere vormen van intimidatie zijn bedoeld om de ruimte voor democratisch debat en de betrokkenheid van burgers te minimaliseren⁷⁶.

Samen met het actieplan tegen desinformatie⁷⁷ voorziet het electoraal pakket⁷⁸ van de Commissie in een toolkit om deze uitdagingen het hoofd te bieden, gebaseerd op monitoring en handhaving van regels in verband met online-activiteiten die relevant zijn voor de verkiezingscontext en met inbreng van alle betrokken entiteiten in de lidstaten en de EU-instellingen. De EU-instellingen en de lidstaten hebben intensief samengewerkt om deze initiatieven in de aanloop naar de verkiezingen uit te voeren.

De bevoegde autoriteiten van de lidstaten, het maatschappelijk middenveld, journalisten, factcheckers, platforms en andere stakeholders zetten zich gezamenlijk in om de weerbaarheid van de verkiezingen te versterken.

Meer bepaald heeft de Commissie gevallen van desinformatie met betrekking tot de EU aangepakt, onder meer via gerichte communicatie, zowel door valse beweringen te ontkrachten als door het publiek te wijzen op de uitdagingen en risico's in verband met desinformatie.

Hiermee heeft zij belangrijke stappen gezet om aanvallen en verkiezingsmanipulatie efficiënter te kunnen afschrikken en om desinformatie en andere onwettige inmenging aan de kaak te stellen.

Zoals opgemerkt in het verslag van juni 2019 over de tenuitvoerlegging van het actieplan tegen desinformatie, keert in dit verband steeds opnieuw de naam van Rusland terug. Pro-Kremlin-boodschappen, vaak afkomstig van officiële bronnen van de Russische overheid, bleken een belangrijke bron van desinformatie, zoals gedocumenteerd door de EEAS East StratCom Task Force⁷⁹. Andere actoren maken in toenemende mate gebruik van dezelfde tactiek, waarbij de scheidslijn tussen buitenlandse en “binnenlandse” manipulatie steeds vager wordt en de manipulatie moeilijk aan een specifieke partij kan worden toegeschreven. Zo blijkt bijvoorbeeld te zijn gepoogd om de opkomst te beperken door aanvallen uit te voeren op overheidswebsites en manipulatieve content te verspreiden⁸⁰.

Terwijl deze pogingen tot manipulatie bij herhaling waren gericht op politiek gevoelige onderwerpen en op EU-doelgroepen in de aanloop naar de verkiezingen, zijn er tot dusver geen grootschalige heimelijke inmengingsactiviteiten tijdens de verkiezingen van 2019 aan het licht gekomen.

⁷⁶ En zijn ook gericht tegen journalisten die tot bepaalde groepen behoren.

⁷⁷ Met het actieplan bouwt de Commissie voort op haar mededeling van april 2018 inzake de bestrijding van online-desinformatie. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-online-disinformation-european-approach>

⁷⁸ Aangenomen op 12 september 2018, Staat van de Unie 2018. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_5681.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld de updates van de East Stratcom Task Force voor de Europese verkiezingen: <https://euvsdisinfo.eu/eu-elections-update-the-long-game/> en <https://euvsdisinfo.eu/eu-elections-update-reaping-what-was-sown/>.

⁸⁰ Twee lidstaten meldden beperkte DoS-aanvallen tegen websites van nationale overheden, die evenwel snel werden gedetecteerd en afgeweerd. Meer details zijn te vinden in sectie 4 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

Inmenging in de verkiezingen in één lidstaat heeft gevolgen voor de EU als geheel. Er zijn aanvullende inspanningen nodig om zowel inmenging in als manipulatie van het verkiezingsproces en het democratische debat te kunnen aanpakken.

4.1. Ongekende samenwerking

De uitdagingen met betrekking tot de verkiezingen zijn complex en transversaal van aard. Het heeft voor geen enkele staat of overheid(sdienst) veel zin om te pogen ze op eigen kracht aan te gaan. Daarom bevat het electorale pakket de centrale aanbeveling aan de lidstaten om **nationale verkiezingsnetwerken van bevoegde autoriteiten** aan te leggen, die de voorschriften omtrent online-activiteiten in verband met de verkiezingen moeten gaan monitoren en handhaven. Die bevoegde autoriteiten zijn onder meer verkiezingscommissies, gegevensbeschermingsautoriteiten, instanties voor cyberbeveiliging, toezichthouders voor de media en zo nodig ook andere.

Alle lidstaten hebben zo'n netwerk opgericht, in verschillende vormen qua structuur en leiding⁸¹. Vooralsnog zijn de helft van alle nationale gegevensbeschermingsautoriteiten⁸² en minder dan de helft van alle toezichthouders voor de media bij zo'n netwerk betrokken. Sommige van die netwerken omvatten ook wetshandhavingdiensten en links met de beveiligingsinstanties. De lidstaten hebben het belang benadrukt van helder politiek leiderschap en toereikende middelen om de netwerken echt effectief te laten zijn.

Deze netwerken zijn onderling verbonden via andere structuren, zoals de nationale hulpdiensten bij digitale storingen en het **EU-systeem voor snelle waarschuwingen**⁸³. Dat systeem voor snelle waarschuwingen was al voor de verkiezingen beschikbaar en heeft ook gezorgd voor een uitwisseling van deskundigen tussen de nationale contactpunten. Via de samenwerking tussen het Europees Netwerk voor electorale samenwerking en het systeem voor snelle waarschuwingen is, conform het electorale pakket, de interactie bevorderd tussen de verschillende groepen van deskundigen en is ook een breed overzicht tot stand gekomen van desinformatie-activiteiten tijdens de verkiezingsperiode.

Voorbeelden van praktijken die in het kader van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking zijn gedeeld

Letland heeft een aanvraag gepresenteerd die EU-burgers in staat stelt de financiering van politieke partijen te monitoren en gevallen van potentieel misbruik te melden bij de corruptiebestrijdingsinstantie. Deze op participatie gerichte aanvraag heeft zowel een afschrikkend als nalevingsversterkend effect.

Nederland heeft een bewustmakingscampagne gevoerd die was gericht op desinformatie in algemene zin, met tips voor kritisch lezen, en die daarom ook na de verkiezingen toepassing vindt.

Oostenrijk kwam met een beschrijving van een nationaal masterplan voor digitalisering en een initiatief voor een veiliger internet.

Luxemburg heeft een nationaal actieplan opgezet waarin alle prioriteiten uit het electorale pakket aan de orde komen.

Spanje heeft een tweetalige website samengesteld, alsmede richtsnoeren voor verkiezingen en een hulplijn over desinformatie die 24 per dag beschikbaar is.

In **Frankrijk** is in december 2018 een nieuwe wet inzake politieke campagnes vastgesteld. Verder overweegt Frankrijk ook wetgeving in te voeren ter ondersteuning van onderricht in EU-burgerschap. Daarnaast wordt gedacht aan wetgeving die voorziet in verdere verplichtingen voor sociale media.

⁸¹ De lidstaten hebben nationale veiligheidsinstanties en inlichtingendiensten in het netwerk opgenomen, het kabinet van de premier en verschillende ministeries, waaronder Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Digitalisering en Openbaar Bestuur.

⁸² Van de 14 nationale gegevensbeschermingsautoriteiten die de vragenlijst van de Commissie hebben ingevuld.

⁸³ Een permanente structuur voor uitwisseling van informatie en analyse tussen de instellingen en de lidstaten van de EU: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/59644/Factsheet:%20Rapid%20Alert%20System.

In de meeste lidstaten:

- **gelden transparantievoorschriften** voor donaties en/of verbieden anonieme donaties;
- **is buitenlandse financiering** van politieke partijen en verkiezingscampagnes verboden, maar in sommige lidstaten geldt alleen een maximumbedrag of de eis dat de financiering bekend moet worden gemaakt;
- **gelden regels voor een stilteperiode** (waarin geen campagne meer mag worden gevoerd).

Ongeveer de helft van de lidstaten eisen transparantie ten aanzien van betaalde politieke reclame en mededelingen;

Enkele lidstaten hebben specifieke voorschriften voor de sociale media;

In meer dan een derde van alle lidstaten gelden regels voor omroepen tijdens verkiezingen;

In enkele lidstaten zijn dergelijke regels ook voor online-uitzendingen van toepassing;

In een derde van alle lidstaten is de campagneperiode duidelijk omschreven. In andere daarentegen gelden geen specifieke vereisten.

Overeenkomstig het electorale pakket bestonden de activiteiten van de nationale netwerken uit het identificeren van dreigingen en hiaten in de monitoring en handhaving van de voorschriften en/of het beoordelen van de risico's voor verkiezingsprocessen (18 lidstaten), alsmede het op nationaal niveau in kaart brengen en evalueren van wetgeving in verband met verkiezingen (10 lidstaten)⁸⁴. Dit bevordert een evenwichtige beleidsvorming.

De meeste lidstaten hebben aangegeven dat zij deze netwerken ook gebruiken voor andere verkiezingen dan die voor het Europees Parlement. Sommige lidstaten hebben hun netwerk van specifieke tools voorzien, zoals toegang tot een beveiligd communicatieplatform, al is er geen melding gemaakt van specifieke aanvullende financiële middelen. Er was interesse onder de lidstaten in aanvullende EU-middelen ter ondersteuning van deze netwerken. De Commissie zal die middelen in 2020 weer ter beschikking stellen⁸⁵.

Ter ondersteuning van de uitwisseling van expertise en beste praktijken tussen de lidstaten, onder meer over dreigingen, hiaten en handhaving, werd elke lidstaat ook verzocht om binnen zijn nationale verkiezingsnetwerk een contactpunt aan te wijzen dat hem vertegenwoordigt in het **Europees Netwerk voor electorale samenwerking**. Dat netwerk is driemaal voor en tweemaal na de verkiezingen bijeengekomen. De lidstaten hebben ervaringen uitgewisseld over specifieke nationale activiteiten, zoals bewustmakingscampagnes, risicobeoordeling en procesweergave, monitoring en handhaving en ontwikkelingen in de wetgeving (zie kader met het overzicht van voorschriften). Daarnaast hebben ze informatie uitgewisseld over hun beleid, software en onderzoek, en over een door de Commissie geleverd beveiligd platform dat ook tijdens de verkiezingen zelf voor informatie-uitwisseling werd gebruikt.

Het Europees Netwerk voor electorale samenwerking heeft ook de uitwisseling bevorderd met andere instanties, waaronder het Europees Parlement, de Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, de Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten (ERGA), Europol, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, het Europees Comité voor gegevensbescherming en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, alsmede andere stakeholders zoals waarnemers bij verkiezingen en factchecking-organisaties. De leden van het netwerk hebben op 26 november

⁸⁴ Zie sectie 4.1.1 van het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

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

2019 deelgenomen aan een dialoog van deskundigen uit de VS en de EU over de weerbaarheid van verkiezingssystemen⁸⁶.

De Commissie heeft de lidstaten ondersteuning geboden **bij het in kaart brengen van hun voorschriften en praktijken** in verband met verkiezingen. Dit omvatte regels omtrent contributie (verbod op buitenlandse financiering, maximumbedragen, regels inzake bekendmaking), uitgaven (toewijzing en maximumbedragen), campagnes (duur, stilteperiode, peilingen en andere beperkingen) en media (gelijke vertegenwoordiging van kandidaten, uitzendingen, transparantie van politieke reclame en regels voor de sociale media). Dit heeft het wederzijds begrip vergroot en de lidstaten hebben aangegeven deze aanpak te willen voortzetten.

4.2. Meer transparantie en beter zicht op manipulatie

Het Europees Netwerk voor electorale samenwerking heeft ook uitwisselingen ondersteund inzake de implementatie van de overige aanbevelingen in het electorale pakket⁸⁷. **Een belangrijk onderdeel daarvan was het bevorderen van de transparantie en daarmee van de verantwoordingsplicht.** Veel inmengingsactiviteiten, zoals in verband met dark money en gerichte desinformatie, tieren welig in het donker. De Commissie heeft **de lidstaten en politieke partijen** opgeroepen om zodanige maatregelen te treffen dat burgers online betaalde mededelingen kunnen herkennen en kunnen zien om hoeveel geld het gaat, waar dat geld vandaan komt en langs welke weg het aan hen wordt besteed, en daarbij zo nodig ook te voorzien in sancties.

Sommige lidstaten geven aan transparantievoorschriften te hanteren met betrekking tot betaalde politieke mededelingen, al blijven er moeilijkheden met toegang tot de gegevens en toezicht op onlinegedrag en daarmee met de handhaving van de desbetreffende regels⁸⁸. Sommige lidstaten geven aan dat zij nu wetgeving op dit vlak overwegen teneinde transparantievoorschriften in te voeren of te moderniseren. De lidstaten hebben zich ingezet om de transparantie te vergroten en hebben in sommige gevallen ook specifieke bewustmakingsacties ondernomen. Er zijn richtsnoeren verstrekt of opleidingen gegeven voor specifieke groepen, zoals politieke partijen. Verder hebben de lidstaten binnen het netwerk ervaringen met de onlinetoepassing van hun offline waarborgen bij verkiezingen uitgewisseld.

In maart 2019 riep toenmalig commissaris Jourová de nationale politieke partijen⁸⁹ op om de aanbeveling van de Commissie in de praktijk te brengen⁹⁰. Er vond ook een specifieke uitwisseling plaats met de Europese politieke partijen.

Daarnaast heeft de Commissie de handen ineengeslagen met **de onlineplatforms en de IT-sector** om de verkiezingen van 2019 tegen desinformatiecampagnes en onlinemanipulatie te beschermen. De op zelfregulering gestoelde praktijkcode betreffende desinformatie voor onlineplatforms en de

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

⁸⁷ Zie sectie 4.1.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

⁸⁸ In sommige gevallen wordt hierin niet door de bestaande wetgeving voorzien, of ontstaan er moeilijkheden door bijvoorbeeld gebrekkige toegang tot onlinegegevens of afhankelijkheid van passieve monitoring op basis van schriftelijke openbaarmaking door de betrokken politieke actoren.

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

⁹⁰ Aanbeveling van de Commissie van 12.9.2018 betreffende electorale samenwerkingsnetwerken, onlinetransparantie, bescherming tegen cyberincidenten en bestrijding van desinformatiecampagnes in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement (C(2018) 5949 final).

reclamesector⁹¹ bevat een reeks toezeggingen, bijvoorbeeld om transparantie en openbare bekendmaking van politieke reclame te waarborgen, manipulatief gebruik van onlinediensten door kwaadwillende actoren te voorkomen, burgers en onderzoekers mondig te maken en overige acties te ondernemen teneinde de verantwoordingsplicht en betrouwbaarheid van het online-ecosysteem te verbeteren. De Commissie heeft, met steun van de ERGA⁹², een intensieve tussentijdse monitoringinspanning uitgevoerd teneinde te waarborgen dat de toezeggingen in die code nog voor de verkiezingen geïmplementeerd zouden worden⁹³. Momenteel beoordeelt de Commissie, wederom met steun van de ERGA, de algehele doelmatigheid van de praktijkcode tijdens het eerste jaar waarin die van kracht is geweest.⁹⁴

De praktijkcode biedt de gelegenheid om meer transparantie te waarborgen rondom het beleid van de platforms inzake desinformatie. In de aanloop naar de verkiezingen van 2019 hebben Facebook, Google en Twitter hun inspanningen opgevoerd om de transparantie rondom politieke reclames te versterken⁹⁵ en om de integriteit van hun eigen diensten te verbeteren door manipulatieve activiteiten (bv. gecoördineerde acties gericht op de amplificatie van content en misbruik van bots en gefingeerde accounts) op te sporen en te beëindigen, en hebben zij het toezicht op reclameuitingen verscherpt teneinde kwaadaardige clickbait-praktijken te beperken en de reclameinkomsten voor de aanbieders van desinformatie te verminderen. Bovendien hebben de platforms een aantal maatregelen getroffen om content uit “authentieke”⁹⁶ bronnen te promoten en de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Dit waren weliswaar belangrijke stappen naar meer transparantie in verband met de verkiezingen, maar er is meer nodig. Niet alle platforms hadden in de periode voor de verkiezingen in iedere lidstaat een advertentiebibliotheek, terwijl de bestaande advertentiebibliotheken onvolledig waren en niet gemakkelijk toegang boden voor relevante organen zoals de autoriteiten van de lidstaten om hun toezichhoudende rol te vervullen of voor onderzoekers om het archief te analyseren. Met het oog op toekomstige verkiezingen moet er op dit punt vooruitgang worden geboekt.

Nationale en Europese politieke partijen hebben laten weten dat zij stappen hebben gezet om te voldoen aan zowel de toepasselijke wetgeving als aan de gebruiksvoorschriften van onlineplatforms. Enkele van die voorschriften zijn echter als problematisch omschreven⁹⁷. De partijen maakten met

⁹¹ De praktijkcode is onder meer ondertekend door grote onlineplatforms als Facebook, Google, Twitter en Microsoft, alsmede door Mozilla en vakverenigingen die de onlinereclamesector vertegenwoordigen.

⁹² De met deze taak belaste subgroep van de ERGA heeft in juni 2019 verslag uitgebracht over de eerste fase van deze monitoringinspanning, die gericht was op de implementatie van de toezeggingen uit de praktijkcode die verband houden met de transparantie van politieke reclame. http://erga-online.eu/wp-content/uploads/2019/06/ERGA-2019-06_Report-intermediate-monitoring-Code-of-Practice-on-disinformation.pdf

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

⁹⁴ De ondertekenaars van de praktijkcode hebben jaarlijks een zelfbeoordelingsverslag uitgebracht over hun implementatie van de code. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/annual-self-assessment-reports-signatories-code-practice-disinformation-2019>. Bij het beoordelen van de praktijkcode wordt de Commissie niet alleen ondersteund door de ERGA, maar ook door een onafhankelijk adviseur.

⁹⁵ Met name door ze van een label te voorzien en ze via doorzoekbare advertentie-databases openbaar toegankelijk te maken.

⁹⁶ De authenticiteit van content is onderwerp van discussie met betrekking tot onlinepublicaties. Onderzocht wordt wat de beste manier is om aan gebruikers duidelijk te maken waar bepaalde content vandaan komt en om, wanneer het bepaalde onderwerpen betreft, informatie uit gezaghebbende bronnen voorrang te geven, zodat gebruikers bijvoorbeeld hun informatie over de verkiezingsformaliteiten van de nationale verkiezingscommissie ontvangen.

⁹⁷ Zo verlangde Facebook van adviseurs dat zij zich lieten inschrijven in het land waar zij uitgaven voor politieke reclame wilden doen. Dat zou betekenen dat Europese politieke partijen zich in elke EU-lidstaten zouden moeten laten inschrijven om een EU-brede informatiecampaagne te kunnen voeren.

name melding van moeilijkheden in verband met platforms die kort voor de verkiezingen hun gebruiksvoorwaarden wijzigden. De partijen deden zelf over het algemeen ook niet veel om de transparantie te bevorderen, bijvoorbeeld door op hun website advertenties te melden of hun uitgaven aan online politieke reclame openbaar te maken⁹⁸. In hun antwoorden op de vragen van de Commissie gaven ze aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid over de transparantieregels, over de juiste handelwijze voor platforms ten aanzien van EU-brede campagnes en over de beschikbaarheid van vrij toegankelijke onlinedatabases waarop zij hun gegevens in het kader van de transparantie bekend kunnen maken.

In het kader van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking hebben de lidstaten ervaringen omtrent hun interactie met de socialemediaplatforms uitgewisseld. Die platforms hebben met enkele lidstaten rechtstreeks samengewerkt om gerichte ondersteuning te bieden, bv. in de vorm van escalatieprocedures⁹⁹. Tijdens de besprekingen binnen het netwerk¹⁰⁰ werd aandacht besteed aan een gelijkere behandeling van de lidstaten, aan meer operationele samenwerking ter ondersteuning van het toezicht¹⁰¹, met inbegrip van betere toegang tot gegevens en contactpunten, en aan uitwisseling in de talen van de betreffende lidstaten. De lidstaten gaven aan dat de inspanningen van de platforms niet consistent en onvoldoende effectief waren en dat de rechtstreekse ondersteuning van bv. politieke partijen, kandidaten en journalisten bovendien binnen hun rechtskader tot problemen zou kunnen leiden¹⁰². Soortgelijke zorgen kwamen tot uiting in het kader van het systeem voor snelle waarschuwingen.

Verder is de Commissie met de onlineplatforms om de tafel gaan zitten in het kader van de Gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet¹⁰³.

4.3. Versterkte naleving van gegevensbeschermingsvereisten

De Commissie heeft ook specifieke **richtsnoeren voor de toepassing van de EU-gegevensbeschermingswetgeving in het kader van verkiezingen** gepubliceerd. Dit waren de eerste verkiezingen waarbij het geactualiseerde EU-gegevensbeschermingskader van toepassing was¹⁰⁴. Uit het schandaal omtrent Facebook-Cambridge Analytica¹⁰⁵ bleek dat persoonsgegevens in strijd met de gegevensbeschermingsregels gebruikt kunnen worden om verkiezingen onrechtmatig te

⁹⁸ Zie electoraal pakket, aanbeveling, punt 9.

⁹⁹ Zo heeft Facebook samen met het Duitse Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik een initiatief gelanceerd om beter en breder inzicht te verwerven in inmenging in verkiezingen, inclusief richtsnoeren omtrent de beste manier om inmenging te bestrijden. Twitter heeft functionarissen en onderzoekers van specifieke lidstaten opgenomen in een portal waarin partners worden ondersteund bij het onderzoek naar desinformatie. Google biedt ondersteuning aan journalisten en onafhankelijke netwerken van factcheckers. Meer details over deze activiteiten zijn te vinden in sectie 4.2.3 van het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

¹⁰⁰ Zie de verslagen van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking en nadere gegevens in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

¹⁰¹ Dit betreft bijvoorbeeld naleving van nationale voorschriften met betrekking tot onder meer de onlinemonitoring van campagne-uitgaven en stilteperiodes

¹⁰² Zoals nationale voorschriften voor donaties ten behoeve van politieke campagnes.

¹⁰³ Gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitlatingen op het internet: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/countering-illegal-hate-speech-online_en

¹⁰⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming ("AVG")).

¹⁰⁵ Dit specifieke geval betrof misbruik van persoonsgegevens die rechtstreeks van de betrokkenen waren verkregen, en gegevens ontleend aan hun gedrag en sociale netwerk, met als oogmerk specifieke politieke content op hen te richten.

beïnvloeden - waarmee dus ook werd aangetoond hoe zeer de gegevensbeschermingsvoorschriften van de EU in het kader van verkiezingen relevant zijn¹⁰⁶.

Nationale autoriteiten, waaronder enkele verkiezingscommissies, hebben met het oog op naleving van de gegevensbeschermingsvereisten specifieke maatregelen genomen, zoals de stap om politieke partijen rechtstreeks op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Sommige lidstaten meldden dat zij in de aanloop naar de verkiezingen boeten hebben opgelegd. Er werden ook enkele incidenten gemeld¹⁰⁷ en enkele onderzoeken lopen nog.

Uit de bijdragen van politieke partijen blijkt dat er onvoldoende duidelijkheid bestaat over de gegevensbeschermingsvereisten in verband met verkiezingen en dat er meer aan bewustmaking moet worden gedaan.

Het electorale pakket bevat ook een wetgevingsvoorstel voor het invoeren van sancties tegen Europese partijen en stichtingen die de uitslag van de verkiezingen voor het Europees Parlement bewust hebben beïnvloed of hebben trachten te beïnvloeden door gebruik te maken van een inbreuk op de toepasselijke regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. Dat voorstel werd snel aangenomen en was tijdens de verkiezingen al van kracht¹⁰⁸. De verantwoordelijke Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese stichtingen werkt samen met de lidstaten aan de effectieve tenuitvoerlegging van dat voorstel. Tot dusver heeft dit nieuwe mechanisme geen nieuwe gevallen aan het licht gebracht.

4.4. Verhoogde cyberweerbaarheid

De Commissie heeft haar **aanbevelingen inzake het risico van een cyberaanval** bij verkiezingen in samenwerking met de lidstaten ten uitvoer gelegd¹⁰⁹. Zij heeft de lidstaten uitgenodigd om passende maatregelen te treffen zodat zij een goed beeld hebben van en effectief omgaan met het risico van een cyberaanval, en om uitvoering te geven aan het Compendium voor de cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie, dat is ontwikkeld door de bij de richtlijn inzake de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen opgerichte samenwerkingsgroep¹¹⁰. Verder werd de lidstaten verzocht maatregelen te treffen om dergelijke risico's beter onder de aandacht te brengen. Vele hebben dat ook gedaan, onder meer door specifieke opleidingen en oefeningen te organiseren en daarbij politieke partijen, journalisten en andere stakeholders te betrekken. In de aanbeveling werden ook de politieke partijen opgeroepen om actief bij te dragen aan beperking van de cyber risico's.

Ter ondersteuning van de implementatie van de aanbeveling en ter versterking van de samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten heeft de Commissie in oktober 2018 een workshop op hoog niveau over cybergerelateerde bedreigingen van verkiezingen

¹⁰⁶ Ingevolge de AVG beschikken de autoriteiten over versterkte bevoegdheden voor de monitoring en handhaving van deze voorschriften.

¹⁰⁷ Zo heeft Frankrijk een speciaal formulier ontwikkeld waarmee in totaal 697 klachten werden verzameld in verband met de verkiezingen, waaronder 11 klachten tegen politieke partijen. In Spanje werden 102 klachten gemeld. Zie voor nadere bijzonderheden sectie 4.3.2 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

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

¹⁰⁹ Electoraal pakket, aanbeveling, punten 12-18.

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

georganiseerd¹¹¹. Daarbij kwamen cyberbeveiligingsinstanties en verkiezingsautoriteiten bijeen om de komende uitdagingen op dit vlak te bespreken¹¹².

In samenwerking met het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging (Enisa) en het Europees Parlement heeft de Commissie in april 2019 een tabletop-oefening gehouden in het kader van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking, teneinde de doeltreffendheid te toetsen van de responsprocedures en crisisplannen van de Unie en de lidstaten¹¹³. In zijn verslag over deze oefening, dat ook aan de lidstaten is verzonden, vermeldt Enisa ook welk beleid en welke voorzieningen essentieel worden geacht om de weerbaarheid wat betreft cyberbeveiliging tijdens de verkiezingen te waarborgen.

De lidstaten hebben aangegeven dat er ruimte is voor verbetering wat betreft de verzending van de uitslagen naar het Parlement op de avond van de verkiezingen. In sommige gevallen boden de autoriteiten specifieke ondersteuning en opleiding voor politieke partijen en kandidaten, alsmede voor journalisten en de media, ter versterking van de cyberbeveiliging en weerbaarheid tijdens de verkiezingen¹¹⁴.

Analyse en vervolgmaatregelen

De dreiging van manipulatie en onwettige inmenging in de verkiezingen teneinde de keuze van de kiezers te beïnvloeden, was reëel en kende veel aspecten - en dat gold ook voor de aanpak ervan. Er werd melding gemaakt van geïsoleerde cyberaanvallen en van klachten met betrekking tot gegevensbescherming en andere aan de verkiezingen gerelateerde kwesties. Er zijn echter geen signalen dat er sprake is geweest van een heimelijke, gecoördineerde en grootschalige poging tot inmenging in de verkiezingen. Uit feedback van de lidstaten blijkt dat het electorale pakket en andere EU-maatregelen een essentiële rol hebben gespeeld bij hun inspanningen om dreigingen te voorkomen en toezicht uit te oefenen.

De lidstaten hebben het electorale pakket grotendeels geïmplementeerd. Ze hebben daarbij intensief samengewerkt en hun activiteiten gecoördineerd, zowel intern binnen de bevoegde autoriteiten¹¹⁵ en in het kader van de nationale verkiezingsnetwerken en met particuliere en andere betrokken instellingen als extern met andere lidstaten en Europese instellingen.

De waarde en effectiviteit van een “samenlevingsbrede” benadering werd hierbij aangetoond¹¹⁶.

Belangrijke lessen die zijn geleerd;

Er moet meer vooruitgang worden geboekt om desinformatie, manipulatie en onwettige

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

¹¹² De resultaten van die workshop dienden ook als input voor het Colloquium “Grondrechten” van eind november 2018, dat gericht was op “Democratie in de Europese Unie”.

¹¹³ Enisa had eerder al advies uitgebracht omtrent cyberbeveiliging tijdens verkiezingen, dat als input voor de oefening werd gebruikt, en heeft in de aanloop naar de verkiezingen ook nationale oefeningen in cyberbeveiliging ondersteund. <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-makes-recommendations-on-eu-wide-election-cybersecurity>

¹¹⁴ Zie voor meer bijzonderheden sectie 4.4 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

¹¹⁵ Dit omvatte ook samenwerking tussen verkiezingsdeskundigen en deskundigen op het gebied van strategische communicatie met betrekking tot desinformatie.

¹¹⁶ Vergeleken met de Speciale Eurobarometer 477— Democratie en verkiezingen, november 2018, en Europees Parlement, The 2019 post-electoral survey.

buitenlandse inmenging aan te pakken¹¹⁷. De waarborgen voor verkiezingen moeten doelmatig zijn en passen bij de online-omgeving. De transparantie bij politieke reclame en mededelingen is onvoldoende.

De ontwikkeling van toereikende capaciteit binnen de EU-instellingen, de lidstaten en maatschappelijke organisaties om manipulatie en inmenging op te sporen, te analyseren en aan de kaak te stellen **is essentieel**.

De **desbetreffende autoriteiten** moeten beter in staat worden gesteld, en zich meer inspannen, om hun toezichtstaak uit te oefenen en met platforms samen te werken. Onlineplatforms moeten over de structuren en procedures kunnen beschikken die hen in staat stellen de naleving van de desbetreffende nationale en EU-wetgeving te monitoren, en daarbij alle lidstaten gelijk te behandelen.

De lidstaten hebben hun steun uitgesproken voor versterkte coördinatie in dit verband op EU-niveau, ook ter waarborging van gelijke behandeling tussen de lidstaten en van operationele vervolgacties wanneer die nodig zijn.

De **versterkte samenwerking** tussen de desbetreffende autoriteiten op nationaal en Europees niveau, met inbegrip van de gegevensbeschermingsautoriteiten en toezichthouders voor de media, moet verder worden verdiept.

Onlineplatforms moeten de **transparantie** en verantwoording met betrekking tot hun activiteiten die verband houden met politieke content, verder bevorderen en hun verbintenissen op dit vlak door derden laten controleren. De **toegang tot gegevens van digitale platforms, ook voor onderzoekers**, is nog altijd onvoldoende. Dit kan het voor **journalisten** lastig maken om bedreigingen van het democratische debat te doorgronden en daarvan verslag te doen, en kan ook de inspanningen belemmeren van **maatschappelijke organisaties** om burgers bewust te maken en de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Platforms moeten hun gegevens toegankelijker maken voor onderzoekers en andere relevante instanties, met volledige inachtneming van de gegevensbeschermingsvereisten en op basis van structuren die speciaal voor dat doel zijn ingericht. Dit omvat ook uitbreiding van het netwerk van onderzoekspartners waarmee de platforms momenteel al samenwerken. De reikwijdte en impact van inmenging in het democratische proces moeten beter worden geanalyseerd. Die analyse moet ook de manieren omvatten waarop informatie online wordt verzonden, alsmede de algoritmen van zoekmachines en socialemediaplatforms die informatie rangschikken en de inspanningen van platforms om authentieke content te bevorderen.

Een vrij en pluriform medialandschap waarin de actoren verantwoording afleggen en de beschikbaarheid van **hoogwaardige openbare informatie** zijn noodzakelijk om een gezond en goed geïnformeerd politiek debat te garanderen en om burgers die met desinformatie en andere vormen van manipulatie worden geconfronteerd, in staat te stellen geïnformeerde beslissingen te nemen en de machthebbers ter verantwoording te roepen. Dit is een essentieel onderdeel van de

¹¹⁷ Zie voor gedetailleerde bevindingen sectie 4.2.4 van het werkdokument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd. Die bevindingen komen ook terug in de aanbevelingen van het verslag van het NATO Stratcom Centre of Excellence over de rol van de socialemediaplatforms bij de bestrijding van niet-authentiek gedrag <https://www.stratcomcoe.org/how-social-media-companies-are-failing-combat-inauthentic-behaviour-online>.

democratische checks-and-balances en een randvoorwaarde voor een gezond democratisch debat¹¹⁸.

Richting de toekomst zijn er echter meer inspanningen nodig om **burgers mondiger te maken**, bewuster te maken, hun mediawijsheid te vergroten en hun **vaardigheden** te ontwikkelen, ongeacht hun leeftijd.

De Commissie zal de lidstaten bij hun inspanningen blijven ondersteunen. **Zij zal met name** het volgende doen:

- **actiesubsidies ter ondersteuning van nationale verkiezingsnetwerken** en andere acties ter versterking van de democratische weerbaarheid financieren¹¹⁹;
- steun verlenen voor **versterkte samenwerking** tussen de lidstaten, daarbij optimaal gebruik makend van het onlangs opgerichte Europees Netwerk voor electorale samenwerking en in nauwe samenwerking met andere netwerken, zoals het systeem voor snelle waarschuwing, onder meer door:
 - praktische **operationele activiteiten** te ondernemen, zoals workshops en risicobeoordelingen om dreigingen beter in kaart te kunnen brengen;
 - samenwerking te stimuleren tussen de lidstaten bij het **monitoren van relevante activiteiten in verband met onlineplatforms**, onder meer door het uitwisselen van informatie over betrokkenheid bij platforms en het bevorderen van gelijke behandeling van alle lidstaten;
 - mogelijkheden te bieden voor nadere en permanente samenwerking tussen het Europees Netwerk voor electorale samenwerking, de ERGA en het systeem voor snelle waarschuwing, onder meer via inzichten en analyses in het kader van de verkiezingen en interacties met onlineplatforms;
 - de **samenwerking te versterken met andere structuren**, zoals het Europees Comité voor gegevensbescherming, Enisa en de door de bij de richtlijn inzake de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen opgerichte samenwerkingsgroep (de NIS-samenwerkingsgroep)¹²⁰;
 - de lidstaten te ondersteunen bij het voortzetten en uitbreiden van hun inspanningen om **het regelgevingskader** omtrent verkiezingen **in kaart te brengen**;
- blijven streven naar **samenwerking met de onlineplatforms**, onder meer in het kader van de praktijkcode inzake desinformatie en de gedragscode voor de bestrijding van illegale haatzaaiende uitslatingen op het internet, en samen met relevante partijen als het Europees Netwerk voor electorale samenwerking, het systeem voor snelle waarschuwing en andere

¹¹⁸ Deze bevinding komt terug in de betrokkenheid van de Commissie met het maatschappelijk middenveld en een brede groep van stakeholders, bijvoorbeeld in de conclusies van opeenvolgende colloquia van de Commissie over grondrechten (in 2016 over "pluriformiteit in de media en democratie", in 2017 over "Vrouwenrechten in woelige tijden" en in 2018 over "Democratie in Europa"). Zie bijvoorbeeld ook de bevindingen inzake de impact van onlinebedreigingen van media-actoren op vrije verkiezingen, in "Elections and Media in Digital Times" van Unesco <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371486.locale=en>

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

¹²⁰ Met als doel de uitwisseling van expertise omtrent cyberbeveiliging te operationaliseren en de desbetreffende technische middelen te versterken.

betrokken EU-netwerken nadere maatregelen ontwikkelen voor een gezamenlijke benadering en gemeenschappelijke normen voor de aanpak van kwesties als desinformatie en online haatzaaien;

- **vrije en pluriforme media en hoogwaardige journalistiek blijven bevorderen**, onder meer via een betere bescherming van journalisten en in het kader van de transformatie van de mediasector en de digitale toekomst;
- nader onderzoek doen naar kwesties in verband met **een effectieve toepassing van gegevensbeschermingsvereisten** bij verkiezingen, waaronder micro-targeting en de inzet van algoritmen;
- specifieke acties lanceren om de **mondigheid van de burgers** in al hun diversiteit te versterken, zodat zij de strijd tegen desinformatie en manipulatie kunnen aangaan, het informatielandschap kritisch kunnen beoordelen en goed onderbouwde beslissingen kunnen nemen (initiatieven ter ondersteuning van mediawijsheid, kritisch denken en onderwijs over EU-waarden en EU-burgerschap);
- kennis over de kwesties en risico's die in dit verband een rol spelen, versterken door onder meer:
 - met volledige inachtneming van de toepasselijke voorschriften en van de respectieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden, optimaal gebruik te maken van het nieuw opgerichte Europees Waarnemingscentrum voor digitale media teneinde factcheckers en wetenschappers in Europa effectiever met elkaar in contact te brengen;
 - onderzoek te doen naar het effect van nieuwe en opkomende technologie op vrije en eerlijke verkiezingen, om na te gaan hoe gegevens over kiezers en nieuwe technologieën, waaronder micro-targeting, algoritmes en kunstmatige intelligentie, kunnen worden aangewend om de uitslag van verkiezingen te beïnvloeden en het vertrouwen van het publiek in die verkiezingen te ondermijnen. De resultaten moeten laat in 2020 beschikbaar zijn;
- assistentie verlenen bij een eventuele **update van het compendium** voor de cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie binnen de NIS-samenwerkingsgroep, in nauwe samenwerking met het Europees Netwerk voor electorale samenwerking, teneinde het document actueel te houden en af te stemmen op de behoeften van de lidstaten.

Een sterke en levendige democratie in Europa verdedigen is een kwestie van legitimiteit en vertrouwen. De Europese democratie staat voor tal van uitdagingen, zowel van buitenaf als van binnenuit. Zoals de voorzitter van de Commissie in haar politieke richtsnoeren heeft aangekondigd, zal de Commissie een **actieplan voor de Europese democratie**¹²¹ presenteren om de weerbaarheid van onze democratieën te versterken en de dreiging van externe inmenging in de verkiezingen voor het Europees Parlement het hoofd te bieden. Dat actieplan is gericht op bestrijding van desinformatie, aanpassing aan veranderende dreigingen en praktijken en ondersteuning van vrije en onafhankelijke media. Het bevat wetgevingsvoorstellen inzake de transparantie van politieke reclame en zal extra duidelijkheid bieden over de voorschriften omtrent de financiering van

¹²¹Zie het werkprogramma van de Europese Commissie voor 2020 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-publication_en.pdf

Europese politieke partijen.

5. Conclusies

Democratie is een kernwaarde van onze Unie. In deze periode van nood, ontbering en onzekerheid neemt het belang van waarden als deze alleen maar toe. De recordhoge opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 was een duidelijk teken van hernieuwde betrokkenheid onder Europeanen bij de Europese politiek. Er kwam een echt Europees debat tot stand. Voortbouwend op die hoge opkomst zal de conferentie over de toekomst van Europa burgers proberen aan te moedigen hun invloed meer te doen gelden en een actieve rol te vervullen bij het bepalen van onze prioriteiten en ons ambitieniveau.

Europa is de uitdaging aangegaan om vrije en eerlijke verkiezingen te waarborgen zonder inmenging, en om het vertrouwen onder haar burgers in de democratie te versterken. Met steun van de Commissie en de andere Europese instellingen zijn de lidstaten bijeengekomen om hun expertise en middelen beter te bundelen dan ooit tevoren. De Covid-19-pandemie heeft nog maar eens aangetoond hoe belangrijk dergelijke samenwerking is om desinformatie en manipulatie van het democratische debat het hoofd te kunnen bieden.

Op het punt van inclusiviteit valt er in de Europese democratie in algemene zin nog wel het een en ander te verbeteren. Niet alle groepen van burgers hebben in gelijke mate deelgenomen aan de verkiezingen. Hoewel de verhouding tussen mannen en vrouwen in het Europees Parlement is verbeterd¹²², moet er nog voortgang worden geboekt waar het gaat om de participatie van vrouwen, burgers met een handicap, jongeren en andere bevolkingsgroepen in het democratisch proces. Mobiele EU-burgers hebben in bepaalde lidstaten moeilijkheden ondervonden bij het stemmen, sommigen bij het uitbrengen van hun stem in hun lidstaat van oorsprong, anderen bij het stemmen in hun lidstaat van verblijf.

Er zijn vele voorbeelden gemeld van goede praktijken ter bevordering van de participatie van ondervertegenwoordigde groepen. Het bereik van die praktijken moet echter worden verbreed en er is bovendien behoefte aan betrouwbare cijfers. Verdere inspanningen zijn nodig om de resterende obstakels uit de weg te ruimen en een echt inclusieve participatie te waarborgen.

Er is weliswaar al enige vooruitgang te bespeuren bij het versterken van de Europese dimensie van de verkiezingen, maar het verband tussen nationale en Europese politieke partijen blijft voor de meeste kiezers onduidelijk. In de meeste lidstaten zijn op de stembiljetten nog altijd alleen de namen en logo's van de nationale partijen te zien, zonder verwijzing naar de Europese partijen waar ze bij zijn aangesloten¹²³. Verder spelen de verkiezingsprogramma's van de Europese partijen nog nauwelijks een rol in het reguliere politieke debat binnen de afzonderlijke lidstaten.

Bij de verkiezingen was sprake van meer bewustmakingsactiviteiten door de EU-instellingen, de lidstaten, maatschappelijke organisaties en andere organen. In een geest van gedeelte verantwoordelijkheid gingen de Europese Commissie en het Europees Parlement gezamenlijk te

¹²² Er zijn 751 leden van het Europees Parlement gekozen uit 190 politieke partijen en 28 lidstaten. Van hen is 61% nieuw in het Parlement en is 60% man en 40% vrouw (een toename van drie procentpunt vergeleken met 2014).

¹²³ Ingevolge artikel 31 van Verordening (EU, Euratom) 1141/2014 van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen kunnen Europese politieke partijen alle passende maatregelen nemen om voor de verkiezingen voor het Europees Parlement de burgers van de Unie in te lichten over de banden tussen de nationale politieke partijen en kandidaten en de betrokken Europese politieke partijen.

werk in hun communicatie-activiteiten.

Met het oog op de verkiezingen van 2024 zal de Commissie haar inspanningen voortzetten om een hoge opkomst, de inclusiviteit en de Europese dimensie van de verkiezingen te bevorderen en om haar rol als hoedster van de verdragen uit te oefenen. Zij zal haar samenwerking met het Europees Parlement en de andere Europese instellingen intensiveren, teneinde de Europese dimensie van de komende verkiezingen te versterken.

De instrumenten die de Commissie heeft aangereikt ter ondersteuning van de gegevensuitwisseling om dubbel stemmen te voorkomen, hebben goed gefunctioneerd, en ook de samenwerking op dit terrein tussen de lidstaten was succesvol. Ook hier moet echter nog meer werk worden verricht. Dat moet worden gericht op de grondoorzaken van de moeilijkheden die de lidstaten ondervinden, onder meer wat betreft de timing en de inhoud van de gegevens die worden uitgewisseld om dubbel stemmen te voorkomen.

In deze tijd van toenemende digitalisering worden onze democratische systemen en verkiezingsprocessen steeds voor nieuwe uitdagingen geplaatst waaraan zij zich moeten aanpassen. De Commissie is opgetreden tegen het risico van externe inmenging door actoren die de EU willen verdelen en destabiliseren. Er was sprake van ongekeerde en gecoördineerde actie tussen de Europese instellingen en de lidstaten, onder meer in het kader van het Europees Netwerk voor electorale samenwerking. Doel daarvan was de burgers mondig te maken en te betrekken, het vertrouwen en de weerbaarheid te versterken, het bewustzijn te vergroten en bedreigingen van het verkiezingsproces te voorkomen. De waakzaamheid was hoog en hoewel er aanzienlijke online activiteit werd waargenomen, is er tot dusver geen melding gemaakt van grootschalige en gecoördineerde aanvallen. De tevredenheid onder de burgers van de Unie wat betreft vrije en eerlijke verkiezingen in de EU lijkt nu groter dan voor de verkiezingen¹²⁴.

De uitdagingen waar de Europese democratie voor staat, duren voort. Er moet dan ook meer worden gedaan met het oog op de verkiezingen van 2024. De Commissie zal eind 2020 een actieplan voor de Europese democratie presenteren, om zo te helpen onze democratieën weerbaarder te maken en de dreiging van externe inmenging tegen te gaan.

Die uitdagingen vereisen een brede aanpak, waarin de democratische checks-and-balances en alle grondrechten - waaronder het recht op vrije en geheime verkiezingen, de vrijheid van meningsuiting en van vereniging - en procedurele waarborgen worden geëerbiedigd.

De inspanningen om de dialoog met relevante internationale partners te bevorderen, onder meer via uitwisseling van beste praktijken voor weerbare verkiezingssystemen, worden voortgezet.

¹²⁴ Zie voetnoot 11. Het vertrouwen in vrije en eerlijke verkiezingen is tussen september 2018 en juni 2019 in 21 lidstaten toegenomen.