

Brussel, 26 november 2021
(OR. en)

14369/21

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	25 december 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 730 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Bescherming van de integriteit van verkiezingen en stimulering van democratische participatie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 730 final.

Bijlage: COM(2021) 730 final



Brussel, 25.11.2021
COM(2021) 730 final

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

**Bescherming van de integriteit van verkiezingen en stimulering van democratische
participatie**

1. Inleiding

In een gezonde en bloeiende democratie kunnen burgers vrijelijk hun mening uiten en informatie putten uit transparante en pluralistische bronnen. Zij nemen deel aan het publieke debat en aan verkiezingen en kunnen zo hun toekomst vormgeven. Deze zwaarbevochte rechten vormen het fundament van elke democratie en liggen aan de basis van de Europese Unie. De democratie moet worden gekoesterd en beschermd. Zowel het democratisch bestel als de rechten van individuele kiezers worden bedreigd. De bedreigingen kunnen variëren van ondoorzichtige inmenging (vanuit binnen- en buitenland) en desinformatie tot praktische obstakels die bijvoorbeeld EU-burgers die in een ander EU-land dan hun land van herkomst wonen, beletten te stemmen.

In het verleden voerden verkiezingskandidaten veelal campagne door bij burgers langs de deur te gaan, bijeenkomsten te organiseren, folders te verspreiden of televisie- en radio-interviews te geven. Duidelijke regels garandeerden verantwoording en transparantie bij politieke reclame op nationaal niveau. Er waren bijvoorbeeld duidelijke regels op het gebied van zendtijd, en het was transparant wie verantwoordelijk was voor drukwerk en wie de belangrijkste spelers waren, met name de politieke partijen. Bovendien vond het politieke debat voornamelijk op nationaal niveau plaats en waren ook de deelnemers eraan hoofdzakelijk op nationaal niveau actief.

De digitale transitie heeft veranderingen teweeggebracht in dit landschap: niet alleen zijn er nu ongekende middelen om mensen te bereiken, ook wanneer zij in het buitenland wonen, maar ook kunnen boodschappen worden afgestemd op hun persoonlijke interesses en kunnen ideeën worden gepromoot die buiten de traditionele grenzen liggen. De digitale instrumenten hebben ook de grens tussen echte informatie en politieke campagnes doen vervagen en de deur opengezet voor nieuwe intrusieve en ondoorzichtige targeting- en amplificatietechnieken die kiezers op verkapte wijze beïnvloeden. Door deze ontwikkelingen komen mensen met een geringere diversiteit aan meningen in aanraking, raakt het democratische debat gefragmenteerd en neemt het risico op manipulatie toe. Allerlei nieuwe actoren, variërend van onlineplatforms en sociale media tot gegevensverwerkingsbedrijven, spelen nu een belangrijke rol in politieke campagnes. Deze ontwikkelingen hebben een aantal problemen doen ontstaan, uiteenlopend van misbruik van gegevens van burgers tot onwil of onvermogen van de onlineplatforms om het beleid voor bestrijding van desinformatie te handhaven. Wie in deze moeilijke omgeving diensten aanbiedt, stuit op belemmeringen, waaronder rechtsonzekerheid. Gezien de huidige prognoses voor groei van de markt voor politieke onlinereclame zullen de geconstateerde problemen alleen maar verergeren als de situatie niet wordt aangepakt.

De Europese Unie en haar lidstaten hebben de verantwoordelijkheid om de electorale en politieke rechten van haar burgers te beschermen en te verdedigen. Zij moeten de beginselen van het democratische debat kracht bijzetten door een duidelijk en voorspelbaar juridisch kader voor deze activiteiten te scheppen. Zij moeten iets doen aan de gefragmenteerde en verouderde reglementering van het democratische debat. Dat is des te belangrijker omdat veel van de activiteiten en uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, in steeds hogere mate van grensoverschrijdende aard zijn.

Tegelijkertijd houdt de Europese Unie zich niet alleen bezig met de bescherming van de democratie binnen haar grenzen, maar via haar externe optreden ook daarbuiten. Nu de democratie wereldwijd steeds meer onder druk komt te staan, moet het voorgestelde maatregelenpakket in synergie zijn met de aanzienlijke externe inspanningen van de Europese Unie. Het pakket kan bijdragen tot de maatregelen van de Europese Unie ter bescherming, inspiratie en ondersteuning van democratieën overal ter wereld, die met gemeenschappelijke uitdagingen worden geconfronteerd en er belang bij hebben om deze gezamenlijk aan te pakken.

Al in 2018 heeft de Commissie een verkiezingspakket¹ aangenomen met maatregelen om de verwerking van persoonsgegevens in verband met verkiezingen te regelen, beste praktijken ter voorkoming van desinformatie en cyberaanvallen te verspreiden, onlinetransparantie en verantwoording in het Europese verkiezingsproces te bevorderen en de samenwerking te versterken². Ook zijn de regels voor Europese politieke partijen en stichtingen geactualiseerd.

Sindsdien is bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 en de nationale verkiezingen in de lidstaten gebleken dat de manier waarop politieke actoren hun kiezers benaderen, verdere ingrijpende veranderingen heeft ondergaan. Het politieke debat heeft zich nog meer naar de onlineomgeving en sociale media verplaatst. Internetplatforms spelen een cruciale rol bij de wijze waarop burgers hun mening vormen, uiten en bespreken³. De aanpassingen die de COVID-19-pandemie noodzakelijk heeft gemaakt, hebben deze trends versterkt doordat steeds vaker gebruik wordt gemaakt van onlinediensten. Deze veranderingen bieden nieuwe kansen voor het democratische debat, maar leiden ook tot nieuwe (ook hybride) bedreigingen voor het democratisch bestel⁴ en de interne markt.

De in 2018 voorgestelde maatregelen zijn nog steeds relevant, maar er zijn verdere hervormingen nodig. Sommige van die maatregelen waren slechts aanbevelingen en zijn niet consequent uitgevoerd⁵. Gebleken is dat de bestaande regels kunnen worden omzeild.

Tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 ondervonden de Europese politieke partijen problemen toen zij over de grenzen heen campagne wilden voeren. Het Europees Parlement heeft daarom tot hervormingen opgeroepen⁶. De snelle verplaatsing van het politieke debat naar de onlineomgeving heeft ook de groei van de markt voor politieke onlinereclame gestimuleerd. Europese politieke actoren in Europa hebben daaraan 23 miljoen

¹ Mededeling *Vrije en eerlijke Europese verkiezingen garanderen* – Bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van de leiders in Salzburg op 19-20 september 2018, COM(2018) 637.

² Dit heeft geleid tot het opzetten van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, een forum waar de met verkiezingszaken belaste overheidsdiensten van de lidstaten ervaringen kunnen uitwisselen over het beschermen van de verkiezingen in hun land tegen inmenging.

³ Uit recente cijfers over nieuwsbronnen in Europese landen in 2020 blijkt bijvoorbeeld dat de televisie en onlinebronnen (waaronder sociale media) in alle onderzochte landen de populairste nieuwsbronnen waren, <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>

⁴ Zo heeft zich tijdens de COVID-19-pandemie online een enorme golf van desinformatie verspreid – zie de mededeling over het aanpakken van desinformatie in verband met COVID-19.

⁵ Zie het verslag van de Commissie van 19 juni 2020 over de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019, COM(2020) 252 final.

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2021 over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (2021/2018(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_NL.pdf

euro uitgegeven bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019⁷. EU-burgers stuiten ook op belemmeringen als zij hun stemrecht in andere lidstaten willen uitoefenen, zowel bij verkiezingen voor het Europees Parlement als bij gemeenteraadsverkiezingen.

Mede gezien de digitale transitie is het belangrijk dat burgers, inclusief de jonge generaties, feiten kunnen onderscheiden van fictie, en kunnen deelnemen aan open debatten, vrij van desinformatie, onrechtmatige inmenging, intimidatie en manipulatie. Het moet voor burgers duidelijk zijn wanneer zij met een politieke boodschap te maken hebben en van wie die afkomstig is. Er moet sprake zijn van een zinvolle vorm van transparantie om publieke controle en verantwoording ten aanzien van de betrokken actoren mogelijk te maken, en de inclusiviteit en diversiteit van onze samenlevingen moeten worden weerspiegeld.

Gezien deze uitdagingen moet nieuwe actie worden ondernomen om het vertrouwen in onze democratische stelsels te versterken. Het beschermen van vrije en eerlijke verkiezingen is een politieke prioriteit van deze Commissie. Het actieplan voor Europese democratie beschrijft de stappen die de Commissie wil nemen om de democratie te versterken⁸, voortbouwend op de ervaring die is opgedaan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 en op de werkzaamheden van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen (“EU-netwerk voor verkiezingen”)⁹, alsook op het verslag over het EU-burgerschap 2020¹⁰.

Dit pakket omvat een voorstel voor een verordening betreffende de transparantie van politieke reclame, twee voorstellen tot herschikking van de richtlijnen betreffende het kiesrecht en een voorstel tot herschikking van de verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, en kondigt een gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen aan.

2. Transparantie en gerichte politieke reclame

Politieke reclame is een specifiek soort reclame, die bestaat in boodschappen die worden gepromoot door, voor of namens politieke actoren en boodschappen die van invloed kunnen zijn op de uitslag van een verkiezing of referendum, een wetgevings- of regelgevingsproces of op stemgedrag¹¹. Een van de belangrijkste beginselen van de democratie is dat dergelijke

⁷ De cijfers variëren naar gelang van de bron. Ad Transparency Report (17 mei 2019). <https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende het actieplan voor Europese democratie, COM(2020) 790 final.

⁹ Het EU-netwerk voor verkiezingen brengt vertegenwoordigers van de autoriteiten van de lidstaten met bevoegdheden op het gebied van verkiezingsaangelegenheden samen en maakt het mogelijk concrete en praktische ideeën uit te wisselen over diverse thema's die relevant zijn voor het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen, waaronder gegevensbescherming, cyberbeveiliging, transparantie en bewustmaking. Zie voor meer informatie https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_nl

¹⁰ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het EU-burgerschap 2020 – Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen, COM(2020) 730 final.

¹¹ Boodschappen uit officiële bronnen over de organisatie van de verkiezingen en de voorwaarden voor de deelname eraan, en boodschappen ter bevordering van de verkiezingsdeelname worden niet als politieke reclame beschouwd.

reclame transparant moet zijn, dat wil zeggen dat burgers moeten weten wie er opdracht geeft voor een politieke reclameboodschap en waarom die op hen is gericht. Transparantie van politieke reclame maakt het gemakkelijker om mogelijke inmenging in of manipulatie van het politieke proces vast te stellen.

De transparantie van politieke reclame werd van oudsher door de lidstaten geregeld, met als doel een eerlijk en vrij democratische proces te waarborgen en inmenging te voorkomen. Nationale regelgeving legt aanbieders van politieke reclamediensten verplichtingen op om onder meer voor verantwoording te zorgen en de algemene organisatie van een eerlijk en open politiek proces te regelen. Deze nationale regels streven een legitiem algemeen belang na dat de EU ten volle deelt. De nationale transparantieregels voor dienstverleners verschillen echter van lidstaat tot lidstaat en van medium tot medium. Zij zijn vooral gericht op traditionele media. De juridische versnippering en de moeilijkheden bij grensoverschrijdende handhaving van de nationale transparantieregels zullen in de toekomst waarschijnlijk nog toenemen.

De traditionele regels zijn vaak niet aangepast aan de ontwikkelingen op het gebied van technologie en campagne voeren, en kunnen in sommige gevallen worden omzeild door de afwezigheid van grenzen in de onlineomgeving en door lacunes in de regelgeving. Door het toegenomen gebruik van digitale reclame bij politieke campagnes en de grensoverschrijdende dimensie van belangrijke politieke uitdagingen – van klimaatverandering en migratie tot de aanpak van de COVID-19-pandemie – is de daarmee samenhangende problematiek nog acuter geworden. Het is duidelijk dat de markt voor politieke reclame, die in de EU in 2019 goed was voor naar schatting ruim 100 miljoen euro, zowel binnen als buiten de EU steeds groter en complexer wordt. Bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn of die reclamecampagnes aanbieden waarbij meerdere media worden gebruikt, hebben vaak te maken met regelgeving die uiteenloopt van lidstaat tot lidstaat en van medium tot medium (bijvoorbeeld verschillende regels voor televisie en radio). Zij moeten voldoen aan meerdere en vaak onduidelijke transparantievereisten, die leiden tot rechtsonzekerheid en de daarmee gepaard gaande nalevingskosten.

Er is nieuwe EU-wetgeving nodig op het gebied van transparantie en verantwoording en voor doeltreffende naleving van de relevante grondrechten en gegevensbeschermingsbeginselen, zoals doelbinding en minimale gegevensverwerking.

De voorgestelde regels moeten ten eerste de legitieme noodzaak om betaalde politieke reclamediensten transparanter te maken, in overeenstemming brengen met de bescherming en ontwikkeling van de interne markt van de EU, met inachtneming van de grondrechten en de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit. Zij moeten de bezorgdheid wegnemen die ontstaat door het verzwijgen en verkeerd weergeven van essentiële informatie, zoals de herkomst, de intentie, de bronnen en de financiering van politieke boodschappen, en ervoor zorgen dat het politieke karakter van de boodschap duidelijk is, hetgeen noodzakelijk is om met kennis van zaken politieke beslissingen te kunnen nemen¹². De nieuwe regels zorgen ervoor dat burgers politieke reclame duidelijk als zodanig kunnen herkennen. Zij schrijven

¹²Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het EU-burgerschap 2020 – Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen, COM(2020) 730 final.

voor dat de naam van de sponsor prominent wordt weergegeven en dat in een transparantieverklaring wordt vermeld welk bedrag aan de politieke reclameboodschap is besteed, waar dat geld vandaan komt en wat het verband is tussen de reclameboodschap en de betrokken verkiezingen of referenda¹³. De verordening gaat ook in op het dynamische proces van digitale politieke reclame; in de productieketen van een reclameboodschap kunnen de genoemde processen namelijk door één of meerdere dienstverleners worden beheerd.

Ten tweede pakt de voorgestelde verordening de risico's aan die voortvloeien uit het gebruik van bepaalde targeting-, amplificatie- en optimalisatietechnieken, teneinde het democratische proces in stand te houden en tegelijkertijd een hoog niveau van gegevensbescherming te waarborgen. Verder voorkomt de verordening dat de geharmoniseerde markt voor politieke reclame opnieuw versnipperd raakt door eventuele toekomstige regels. In het actieplan voor Europese democratie heeft de Commissie haar eerste beoordeling gepresenteerd van de uitdagingen op het gebied van politieke reclame en kwesties die verband houden met nieuwe technieken die worden gebruikt voor gerichte reclame op basis van persoonsgegevens van gebruikers. Met behulp van zulke targeting-, amplificatie- en optimalisatietechnieken kunnen politieke reclameboodschappen worden afgestemd op de specifieke profielen van een persoon of een groep, vaak zonder dat zij dat beseffen, door bijvoorbeeld gebruik te maken van gedragsprofilering op basis van gegevens. Ook als de gegevens op correcte wijze zijn verkregen, kunnen deze technieken worden misbruikt om de kwetsbaarheden van burgers uit te buiten.

EU-burgers hebben bovendien recht op objectieve, open en pluralistische informatie, die een voorwaarde is voor een bloeiende democratie. Dat recht kan door het gebruik van targeting-, amplificatie- en optimalisatietechnieken worden aangetast, aangezien die technieken kunnen worden ingezet om mensen naar bepaalde inhoud te sturen en het moeilijker of minder aantrekkelijk te maken om boodschappen te krijgen of te zoeken die zij in een democratie ook het recht hebben te horen en becommentariëren. Dit druist in tegen de beginselen van het open democratische debat, waarin men met een veelheid aan ideeën wordt geconfronteerd (de openbare ruimte). Ook de mogelijkheden van politieke actoren om in het kader van dat debat te reageren op boodschappen, waaronder beschuldigingen, wordt daardoor beperkt.

De voorgestelde verordening zal het gebruik van dergelijke targeting- en amplificatietechnieken dan ook niet toestaan indien daarvoor geen zinvolle transparantievereisten gelden. De voorgestelde verordening zal ook het gebruik van bepaalde soorten gevoelige persoonsgegevens beperken en reguleren, onder meer wanneer de verwerking inhoudt dat mensen in groepen worden ingedeeld op basis van beschermde belangencategorieën, zoals godsdienst of seksuele oriëntatie, of op basis van veronderstelde belangen. Mensen zullen in staat worden gesteld vast te stellen of en op welke wijze zij worden getarget met politieke reclame en te beslissen of zij daar al dan niet mee akkoord gaan. Bovendien zullen mensen zinvolle informatie kunnen krijgen over de reden van de targeting en over de gebruikte targetingstechniek, de doelgroep die ermee wordt benaderd en

¹³ De voorgestelde maatregelen bieden de lidstaten, als partijen bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, ondersteuning bij de vervulling van hun verplichting om de politieke rechten van personen met een handicap te waarborgen en ervoor te zorgen dat die personen deze rechten net als ieder ander kunnen genieten.

het doel ervan (bijvoorbeeld alle bewoners van een bepaalde plaats waar lokale verkiezingen op komst zijn), de bronnen van de gebruikte gegevens en de omvang van de doelgroep. Verder zullen mensen een beschrijving kunnen krijgen van de stappen die zijn genomen om te voldoen aan de targettingvereisten van het voorstel.

De voorgestelde verordening is gebaseerd en vormt een aanvulling op de relevante EU-wetgeving, d.w.z. de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de voorgestelde wet inzake digitale diensten. Deze laatste zal uitgebreide regels bevatten op het gebied van transparantie, verantwoording en systeemontwerp met betrekking tot reclame op onlineplatforms, die ook voor politieke reclame zouden moeten gelden. De actualisering van de (op zelfregulering gebaseerde) praktijkcode betreffende desinformatie, op basis van de onlangs gepubliceerde richtsnoeren van de Commissie¹⁴, moet eveneens een aanvulling vormen op de voorgestelde verordening.

Aangezien Europese politieke partijen grensoverschrijdende communicatiecampagnes sponsoren, moet ook voor deze campagnes een hoge mate van transparantie gelden, om verantwoording te bevorderen. Daarom zullen er ook specifieke transparantievereisten worden vastgesteld voor Europese politieke partijen die gebruikmaken van politieke reclame. Daartoe zal (via het andere in punt 4 beschreven initiatief) de verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen worden gewijzigd.

Er zal een speciaal register voor door Europese politieke partijen gebruikte politieke reclame worden opgezet, waar burgers informatie kunnen vinden over dergelijke reclameboodschappen, het eraan bestede geld en de doelgroep van een bepaalde reclameboodschap. De Europese politieke partijen zullen er ook voor zorgen dat hun politieke reclamepraktijken en -beleid rechtstreeks op hun website worden bekendgemaakt. De voorgestelde verordening betreffende het statuut en de financiering van de Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen zal Europese politieke partijen ook een kader bieden voor het gebruik van targettingtechnieken.

Aangezien het vaststellen van regels voor nationale politieke partijen een nationale bevoegdheid is, wordt de lidstaten gevraagd ervoor te zorgen dat de transparantienormen die van toepassing zijn op Europese politieke partijen ook gelden voor nationale politieke partijen en dat deze partijen strikte transparantievereisten in acht nemen wanneer zij politieke reclame maken, overeenkomstig de regels die van toepassing zijn op Europese politieke partijen. Het overnemen van de transparantievereisten van de EU zou een grote bijdrage leveren aan de aanpak van de vastgestelde problemen.

Dankzij de specifieke, gerichte bepalingen die in de initiatieven van dit pakket worden voorgesteld, zullen aanbieders van politieke reclamediensten op de interne markt hun activiteiten kunnen uitoefenen binnen een adequaat, geharmoniseerd, duidelijker en voorspelbaarder rechtskader. Tegelijkertijd zullen EU-burgers transparante politieke informatie kunnen krijgen, zodat zij beter in staat zijn de nuances van het politieke debat en

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Richtsnoeren van de Europese Commissie ter versterking van de praktijkcode betreffende desinformatie, COM(2021) 262 final.

de belangen die er spelen, te begrijpen. Het voorstel voor een verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame zal, eenmaal aangenomen, bijdragen tot de ontwikkeling van de interne markt voor diensten en de EU-burgers verzekeren van een hoge mate van transparantie voor politieke reclame, overeenkomstig de waarden van de Unie.

De Commissie zal de toepassing van de nieuwe transparantievereisten voor politieke reclame na de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024 evalueren.

3. Kiesrecht van mobiele EU-burgers

13,5 miljoen EU-burgers wonen in een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst¹⁵; zij worden mobiele EU-burgers genoemd. Deze EU-burgers hebben in de lidstaat waar zij wonen actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen. Toch nemen zij minder vaak deel aan de verkiezingen dan de burgers van het woonland¹⁶.

Dit is deels te wijten aan ingewikkelde registratieprocedures in het woonland. Mobiele EU-burgers krijgen niet altijd duidelijke informatie over de verkiezingen die worden gehouden, of zij krijgen die informatie in een taal die zij niet begrijpen. Het komt ook voor dat EU-burgers die zich inschrijven voor de verkiezingen voor het Europees Parlement of voor de gemeenteraadsverkiezingen in hun woonland, het risico lopen om te worden uitgeschreven uit het kiezersregister in hun lidstaat van herkomst. Dit alles maakt het voor mobiele EU-burgers lastiger om hun stemrecht uit te oefenen en ondermijnt dus hun democratische rechten.

Verder is het voorgekomen dat EU-burgers tweemaal konden stemmen voor dezelfde verkiezing voor het Europees Parlement, eenmaal in hun woonland en eenmaal in hun lidstaat van herkomst (meervoudig stemmen), hetgeen illegaal is¹⁷.

Om deze problemen te voorkomen, stelt de Commissie voor het desbetreffende rechtskader te actualiseren¹⁸. In het kader van de wetgevende maatregelen stelt de Commissie voor om mobiele EU-burgers specifieke informatie te verstrekken over hun kiesrecht, en daarbij te wijzen op het verbod op meervoudig stemmen en de gevolgen daarvan. Deze informatie en de daarvoor gebruikte communicatiemiddelen moeten zijn aangepast aan specifieke groepen

¹⁵ Op 1 januari 2020 waren er volgens gegevens van Eurostat 13,5 miljoen EU-burgers die gebruikmaakten van hun recht om in een ander EU-land te wonen. Zie statistieken over migratie en migranten.

¹⁶ Zie het verslag van de Commissie van 19 juni 2020 over de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019, COM(2020) 252 final, en het verslag van de Commissie van 25 januari 2018 over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG inzake actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen, COM(2018) 44 final.

¹⁷ Voorafgaand aan de meest recente verkiezingen voor het Europees Parlement hebben de lidstaten gegevens uitgewisseld over ongeveer 1,3 miljoen kiezers en 114 verkiezingskandidaten. Hierdoor kon worden vastgesteld dat burgers in meer dan 213 000 gevallen meerdere malen waren geregistreerd.

¹⁸ Hoewel de bevoegdheid om verkiezingen (ook gemeenteraadsverkiezingen) op hun grondgebied te organiseren bij de lidstaten berust, houdt het rechtskader voor de uitoefening van het kiesrecht door mobiele EU-burgers een wisselwerking tussen de EU-regels en de nationale regels in. Dit is geregeld in Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 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 lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, en Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, hierna de “verkiezingsrichtlijnen” genoemd.

kiezers, zoals jongeren. Om de mogelijkheid om meer dan eenmaal te stemmen bij dezelfde verkiezingen verder in te perken, stelt de Commissie voor dat de overheidsdiensten van de lidstaten specifieke gegevens verzamelen en uitwisselen. Tegelijkertijd stelt de Commissie voor om te verbieden dat mobiele EU-burgers uitsluitend op basis van deze gegevensuitwisseling worden uitgeschreven uit het kiezersregister van hun lidstaat van herkomst voor andere verkiezingen in die lidstaat.

De Commissie stelt ook voor om in alle EU-talen gestandaardiseerde modellen in te voeren voor de inschrijving als kiezer of als kandidaat, zodat mobiele EU-burgers zich gemakkelijk kunnen registreren in de lidstaat waar zij wonen. De lidstaten zal worden gevraagd mobiele EU-burgers duidelijk en eenvoudig geformuleerde informatie te verstrekken in ten minste de officiële taal of talen van de gastlidstaat en een andere officiële taal van de Unie die alom wordt begrepen door een zo groot mogelijk aantal burgers van de Europese Unie die op het grondgebied van de gastlidstaat wonen. Deze wetgevingsvoorstellen zullen verbetering brengen in het verzamelen van gegevens ten behoeve van de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement.

De Commissie zal op het niveau van de Commissie ook een contactpunt voor het kiesrecht¹⁹ opzetten om de Europe Direct-contactcentra²⁰ en Uw Europa – Advies²¹ met elkaar te verbinden en te versterken. Dit zal EU-burgers en plaatselijke overheden ook helpen bij het vinden van oplossingen voor relevante kwesties tijdens de periode waarin EU-burgers zich voor de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen inschrijven. Een en ander zal zorgen voor gemakkelijker toegankelijke informatie, betere dienstverlening en snellere beantwoording van vragen van mobiele EU-burgers.

Volgens de huidige wettelijke bepalingen kunnen de lidstaten de mogelijkheid om zich kandidaat te stellen bij gemeenteraadsverkiezingen voor bepaalde functies, zoals hoofd, plaatsvervanger/adjunct of lid van het bestuur van een primair lokaal lichaam, aan hun eigen onderdanen voorbehouden. In verschillende lidstaten is dat het geval, waardoor de mogelijkheden voor mobiele EU-burgers om deel te nemen aan het politieke leven van de plaats waar zij wonen, worden beperkt. De gewijzigde regels verplichten de lidstaten ertoe regelmatig verslag uit te brengen over de toepassing van dergelijke maatregelen, zodat kan worden beoordeeld of het nodig is ze te handhaven. De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken op dit gebied in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen blijven bevorderen, om de lidstaten aan te moedigen na te gaan of bij gemeenteraadsverkiezingen gelijke toegang tot dergelijke functies kan worden verleend.

In het kader van het programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” zal daarnaast gerichte financiering worden verstrekt ter bevordering van innovatieve democratische initiatieven ter ondersteuning van de democratische participatie van mobiele EU-burgers, met name in de context van de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2024.

¹⁹ Het verslag over het EU-burgerschap 2020 noemt de mogelijkheid om een “speciaal gezamenlijk instrument” te ontwikkelen om EU-burgers te ondersteunen bij de uitoefening van hun kiesrecht. Het bedoelde contactpunt zal in dat kader worden opgezet.

²⁰ https://european-union.europa.eu/contact-eu_nl

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

4. Duidelijkere regels voor de financiering van Europese politieke partijen en stichtingen

Artikel 10, lid 4, VEU bepaalt dat de Europese politieke partijen moeten bijdragen tot de vorming van een Europees politiek bewustzijn en tot de uiting van de wil van de burgers van de Unie. Europese politieke stichtingen ondersteunen de doelstellingen van de Europese politieke partij waarbij zij zijn aangesloten en vullen deze aan, onder meer door bij te dragen aan het debat en aan de ontwikkeling van activiteiten op het gebied van het Europese overheidsbeleid, en door samenwerking ter bevordering van de democratie te stimuleren.

De verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen is een recent wetgevingsinstrument dat tot nu toe alleen is toegepast bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019. In het initiatiefverslag van het Europees Parlement over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1141/2014²² is echter gewezen op een aantal lacunes in het huidige regelgevingskader die tot gevolg hebben dat Europese politieke partijen en stichtingen hun taak om bij te dragen aan de totstandbrenging van een Europese politieke ruimte niet kunnen vervullen. Het evaluatieverslag²³ van de Commissie kwam tot een soortgelijke conclusie. De verordening is sinds de inwerkingtreding ervan bovendien al tweemaal gewijzigd en verschillende verwijzingen en bepalingen zijn achterhaald.

De Commissie komt daarom met een voorstel tot herschikking van die verordening. De voorgestelde substantiële wijzigingen hebben tot doel robuuste transparantieregels in te voeren – inzake politieke reclame en financieringsbronnen, met name in verband met donaties – en duidelijker te verwijzen naar de in artikel 2 VEU genoemde waarden. Het voorstel van de Commissie zal ook duidelijk maken dat niets de Europese politieke partijen belet om grensoverschrijdend campagne te voeren binnen de EU, hetgeen van groot belang is voor hun rol en de interactie met de aangesloten nationale partijen zal vergemakkelijken. Het voorstel zal een evenwichtiger vertegenwoordiging in politieke partijen bevorderen en aldus bijdragen tot de algemene beleidsdoelstelling om het democratische debat inclusiever en diverser te maken. Tot slot zal het de financiële levensvatbaarheid van de Europese politieke partijen versterken door de medefinancieringsverplichting te beperken, met name in jaren waarin verkiezingen voor het Europees Parlement worden gehouden, en buitensporige administratieve lasten te verminderen.

5. Samenwerking op het gebied van de weerbaarheid van het kiesstelsel

Het is van wezenlijk belang dat de lidstaten onderling samenwerken om het verkiezingsproces weerbaarder te maken en elkaar wederzijds ondersteunen om bedreigingen het hoofd te bieden. Zoals aangekondigd in het actieplan voor Europese democratie en in het

²² Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2021 over de toepassing van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (2021/2018(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_NL.html

²³ Evaluatieverslag op grond van artikel 38 van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, COM(2021) 717 final.

verslag over het EU-burgerschap 2020, blijft de Commissie gebruikmaken van het EU-verkiezingsnetwerk om een aantal van haar toezeggingen na te komen, waaronder:

- het voor alle EU-burgers gemakkelijker blijven maken om hun stemrecht uit te oefenen, onder meer door uitwisseling van beste praktijken te ondersteunen en door wederzijdse bijstand om vrije en eerlijke verkiezingen te garanderen, en een gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen tot stand te brengen;
- gemeenschappelijke referenties vaststellen voor goede praktijken met het oog op specifieke fasen van de verkiezingscyclus;
- gemeenschappelijke referenties vaststellen betreffende het verzamelen van gegevens over de deelname van mobiele EU-burgers aan gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement;
- de samenwerking ondersteunen tussen EU-netwerken en internationale organisaties om capaciteit op te bouwen en beste praktijken uit te wisselen in de strijd tegen bedreigingen van het verkiezingsproces en om strikte internationale normen voor het gebruik van de nieuwe technologieën te bevorderen.

Op basis van deze samenwerking zal de Commissie de lidstaten vanaf 2022 een “gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van het kiesstelsel” aanbieden. Dit zal worden georganiseerd en gecoördineerd via het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, samen met de Groep voor samenwerking op het gebied van netwerk- en informatiesystemen en het EU-systeem voor snelle waarschuwingen. Het mechanisme zal operationeel primair gericht zijn op betere ondersteuning van de inzet van gezamenlijke deskundigenteams en uitwisseling van deskundigen. Het doel is weerbare verkiezingsprocessen tot stand te brengen, met name in verband met online forensisch onderzoek, de bestrijding van desinformatie en cyberbeveiliging van het verkiezingsproces. Mettertijd kunnen andere soorten maatregelen worden overwogen, zoals gemeenschappelijke opleidingssessies en gezamenlijke ontwikkeling van IT-systemen.

De uitwisselingen kunnen in de hele EU plaatsvinden en zullen inhouden dat deskundigen uit een lidstaat steun verlenen op een locatie in een andere lidstaat. Indien nodig kan ook de deelname van deskundigen uit de particuliere sector, internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld, universiteiten of derde landen worden overwogen.

Hoewel over de opzet, de taken en de aanvang van uitwisseling van deskundigen wordt besloten op verzoek van de lidstaten, zal de Commissie de lidstaten proactief ondersteunen door middel van gestructureerde planningactiviteiten binnen het EU-verkiezingsnetwerk. Het is de bedoeling de komende verkiezingen en geplande procedurele wijzigingen in kaart te brengen, in overweging te nemen wat op het gebied van samenwerking en bundeling van middelen nodig kan zijn en mogelijk is, en na te gaan welke middelen in het mechanisme kunnen worden opgenomen.

De werkzaamheden inzake de cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie zullen, onder auspiciën van de bij de NIS-richtlijn²⁴ opgerichte samenwerkingsgroep, worden voortgezet in

²⁴ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie,

nauw overleg met het EU-verkiezingsnetwerk. Ervaringen zullen worden uitgewisseld en richtsnoeren opgesteld, en er zal een overzicht worden gegeven van instrumenten, technieken en protocollen waarmee bedreigingen van de cyberbeveiliging van verkiezingsprocessen kunnen worden opgespoord, voorkomen en beperkt.

In de tweede helft van 2023 zal de Commissie ook een evenement op hoog niveau organiseren waaraan zal worden deelgenomen door verschillende instanties die met verkiezingstaken zijn belast, om de uitdagingen te bespreken die in dit pakket aan bod komen.

De Commissie zal ook nagaan of door middel van een wetgevingsvoorstel de electorale infrastructuur kan worden beschermd als kritieke infrastructuur.

6. Conclusies

Door de uitvoering van de in dit pakket voorgestelde maatregelen krijgt de Europese Unie de beschikking over een krachtiger wetgevingskader om de uitdagingen aan te pakken waarmee onze democratieën en verkiezingen worden geconfronteerd, met volledige inachtneming van onze gemeenschappelijke beginselen en waarden. Kiezers zullen daardoor hun democratische rechten beter kunnen uitoefenen, waaronder hun recht op pluralistische en transparante informatie. Europese politieke partijen zullen doeltreffender interactie kunnen aangaan met het publiek en zich beter kunnen verantwoorden, en de lidstaten en de Europese Unie in haar geheel zullen in staat worden gesteld een democratisch verkiezingsproces dat vrij is van inmenging en manipulatie in stand te houden.

De sterker geïntegreerde interne markt voor politieke reclamediensten moet worden gerijmd met het recht van de burgers om hun democratische rechten volledig uit te oefenen. De totstandbrenging van een goed functionerende interne markt moet immers gepaard gaan met het nastreven van de waarden die de Unie en haar lidstaten gemeen hebben. De ontwikkeling van de interne markt van de EU voor politieke reclamediensten en de verdediging van de waarden van de Unie zijn twee kanten van dezelfde medaille. Het welslagen van deze onderneming hangt niet alleen af van de wetgeving, maar ook van de uitvoering ervan, want daardoor worden burgers in staat gesteld daadwerkelijk ten volle te profiteren van de voorgestelde maatregelen, naar de letter en de geest. Dat geldt voor alle onderdelen van dit pakket.

De Commissie ziet uit naar de verdere samenwerking met het Europees Parlement, de Raad en de grote groep nationale actoren, zowel publiek als privaat, die geen overheidsinstanties zijn. Zo kan ervoor worden gezorgd dat de in deze mededeling gepresenteerde maatregelen tijdig, voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024, worden aangenomen en uitgevoerd.

.....