



Straatsburg, 12.12.2023
C(2023) 8626 final

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 12.12.2023

over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Unie en het versterken van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 12.12.2023

over inclusieve en veerkrachtige verkiezingsprocessen in de Unie en het versterken van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna “VEU” genoemd) luidt als volgt: “De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren.”
- (2) De democratie moet worden beschermd en bevorderd. Hoewel de stabiliteit, veiligheid en welvaart in de Unie afhankelijk zijn van de krachtige handhaving van democratische beginselen, waarden en instellingen, hebben crises zoals de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne bepaalde uitdagingen voor de democratische waarden en instellingen dringender gemaakt, waaronder polarisatie, heimelijke beïnvloeding en andere inmenging, zoals buitenlandse inmenging en manipulatie van informatie, waaronder desinformatie.
- (3) Artikel 10, lid 1, VEU bepaalt dat de werking van de Unie gegrond is op de representatieve democratie. Artikel 10, lid 2, VEU bepaalt dat de burgers op het niveau van de Unie rechtstreeks worden vertegenwoordigd in het Europees Parlement. Artikel 10, lid 3, VEU bepaalt dat iedere burger het recht heeft aan het democratische bestel van de Unie deel te nemen en dat de besluitvorming plaatsvindt op een zo open mogelijke wijze, en zo dicht bij de burgers als mogelijk is.
- (4) De lidstaten hebben bijzondere en verreikende verantwoordelijkheden om een brede en inclusieve democratische participatie te stimuleren en vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen in de Unie te bevorderen.
- (5) De politieke partijen spelen een belangrijke rol in de Europese democratieën bij het vormen van politiek bewustzijn, het stimuleren van politieke kandidaten, het aanmoedigen van deelname van kiezers aan verkiezingen en het uitdrukking geven aan de wil van de burgers. Artikel 10, lid 4, VEU en artikel 12, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kennen de politieke partijen op Europees niveau een sleutelrol toe. Het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen worden op Europees niveau geregeld.
- (6) De samenwerking tussen de lidstaten ter bevordering van vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen in de Unie is de afgelopen jaren toegenomen. De maatregelen die in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 zijn genomen, hebben onder meer geleid tot de oprichting van een

samenwerkingskader, het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, overeenkomstig Aanbeveling C(2018) 5949¹. Dit netwerk bevordert samenwerking, wederzijds leren en de uitwisseling van beste praktijken tussen autoriteiten die belast zijn met het toezicht op en de handhaving van regelgeving in verband met verkiezingen, met inbegrip van verkiezingsautoriteiten.

- (7) In Aanbeveling C(2018) 5949 moedigde de Commissie de lidstaten ook aan passende en evenredige technische en organisatorische maatregelen te nemen om de risico's voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen die voor de organisatie van verkiezingen worden gebruikt, te beheersen.
- (8) Het actieplan voor Europese democratie² heeft tot doel de burgers mondiger te maken en de veerkracht van de democratieën in de hele Unie te vergroten door vrije en eerlijke verkiezingen in de Unie te bevorderen, de mediavrijheid te versterken en desinformatie tegen te gaan. De Commissie presenteerde in november 2021 een pakket maatregelen ter versterking van de integriteit van verkiezingen en een open democratisch debat, waaronder een voorstel over transparantie en gerichte politieke reclame³, een voorstel over Europese politieke partijen⁴ en voorstellen over het stemrecht van mobiele burgers van de Unie⁵.
- (9) De veerkracht van verkiezingsprocessen in de Unie moet worden versterkt, met volledige inachtneming van de grondrechten en de democratische waarden die zijn verankerd in Unienormen en internationale normen.
- (10) De stabiliteit van de kieswet is van cruciaal belang voor de integriteit en geloofwaardigheid van verkiezingsprocessen. Regels die veelvuldig of vlak voor de verkiezingen veranderen, kunnen zowel bij kiezers als verkiezingsfunctionarissen voor verwarring zorgen en dergelijke regels kunnen worden verdraaid en onjuist worden toegepast. Dit kan ook worden gezien als een middel om de resultaten ten gunste van de zittende verkozenen te beïnvloeden. In overeenstemming met regel II.2.b van de

¹ Aanbeveling van de Commissie betreffende electorale samenwerkingsnetwerken, onlinetransparantie, bescherming tegen cyberincidenten en bestrijding van desinformatiecampagnes in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement (C(2018) 5949 van 12.9.2018), https://commission.europa.eu/system/files/2018-09/soteu2018-cybersecurity-elections-recommendation-5949_en.pdf

² 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 van 3.12.2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN>.

³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (COM(2021) 731 final van 25.11.2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52021PC0731>

⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (herschikking) (COM(2021) 734 final van 25.11.2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0734>.

⁵ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de Unieburgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (herschikking) (COM(2021) 732 final van 25.11.2021) en voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de Unieburgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (herschikking) (COM(2021) 733 final van 25.11.2021), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/democracy-and-electoral-rights_en

gedragscode in verkiezingsaangelegenheden⁶ die is aangenomen door de Commissie voor democratie middels het recht van de Raad van Europa (de “Commissie van Venetië”), zouden de fundamentele elementen van nationale kieswetgeving binnen een jaar vóór de verkiezingen niet mogen worden gewijzigd. Tot deze fundamentele elementen behoren met name de regels betreffende de omzetting van stemmen in zetels, het lidmaatschap van kiescommissies of andere organen die de stemming organiseren, het vaststellen van de grenzen van kiesdistricten en de verdeling van de zetels tussen de kiesdistricten. Hoewel het beginsel van de stabiliteit van de kieswet niet mag worden ingeroepen om een situatie te handhaven die in strijd is met de internationale verkiezingsnormen, zou niets in deze aanbeveling mogen worden opgevat als een verzoek aan de lidstaten om in verkiezingsaangelegenheden maatregelen te nemen die in strijd zijn met regel II.2.b van de gedragscode in verkiezingsaangelegenheden.

- (11) Om een hoge opkomst en brede burgerparticipatie in het democratische proces te ondersteunen, zouden de lidstaten toegankelijke en gebruiksvriendelijke instrumenten voor de registratie van kandidaten en kiezers moeten aanbieden, rekening houdend met de behoeften van verschillende groepen, waaronder burgers die in het buitenland verblijven. Er zou moeten worden voorzien in flexibelere termijnen voor de registratieprocedures bij verkiezingen of in meer mogelijkheden om kiezers en kandidaten langs elektronische weg te registreren, inclusief met het oog op toegang tot specifieke stemprocedures, met inachtneming van Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad⁷. Tegelijkertijd zouden de lidstaten aandacht moeten besteden aan het feit dat verschillende groepen, met inbegrip van ouderen, bij de toegang tot internet en digitale technologieën op belemmeringen stuiten of niet over de vaardigheden beschikken om deze doeltreffend te gebruiken.
- (12) Om de daadwerkelijke uitoefening van het kiesrecht te waarborgen, zouden de lidstaten de burgers van de Unie informatie moeten verstrekken over basisregels en praktische regelingen in verband met de uitoefening van hun kiesrecht in hun land. Deze informatie zou proactief moeten worden verstrekt en volledig, duidelijk en eenvoudig moeten zijn. Er zou meer dan één informatiekanaal moeten worden gebruikt en het lokale niveau zou bij dit proces moeten worden betrokken. De lidstaten kunnen gebruikmaken van moderne communicatiemiddelen, in verschillende formaten en in meer dan één taal, zoals korte toelichtende video’s met praktische informatie in duidelijke en eenvoudige taal. In dit verband zouden de lidstaten ook gebruik kunnen maken van de toegankelijkheidsvoorschriften van bijlage I bij Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad⁸.
- (13) De COVID-19-pandemie heeft aangetoond dat de lidstaten geïnteresseerd zijn in het invoeren van aanvullende opkomstbevorderende stemmethoden, zoals vervroegd, mobiel, per post en elektronisch stemmen (“e-stemmen”). Wanneer dergelijke aanvullende stemmethoden beschikbaar worden gesteld, zijn echter waarborgen nodig

⁶ Raad van Europa, Commissie van Venetië, 30 oktober 2002, Gedragscode in verkiezingsaangelegenheden, goedgekeurd door de Commissie van Venetië tijdens haar 51e en 52e zitting, <https://rm.coe.int/090000168092af01>

⁷ Richtlijn (EU) 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 inzake de toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties (PB L 327 van 2.12.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj>)

⁸ Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>)

om vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen te garanderen, met volledige inachtneming van de democratische normen en de grondrechten. De lidstaten zouden er ook voor moeten zorgen dat traditionele stemmethoden beschikbaar blijven. Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad is van toepassing wanneer dergelijke stemmethoden gepaard gaan met de verwerking van persoonsgegevens⁹. Het compendium over e-stemmen en andere ICT-praktijken¹⁰, dat door de Commissie is gepubliceerd als onderdeel van het burgerschapspakket van 2023, bevat belangrijke informatie over de toepasselijke rechtskaders, softwaresystemen en -technologieën, testmethoden, functionele en operationele stromen, toegankelijkheidskenmerken, bedreigingen en kwetsbaarheden, en risicobeperkende maatregelen.

- (14) Wanneer de lidstaten aanvullende stemmethoden toepassen, zouden zij met het oog op de eerbiediging van het kiesrecht van de burgers ervoor moeten zorgen dat de burgers naar behoren worden geïnformeerd en de nodige ondersteuning krijgen om hun kiesrecht uit te oefenen. Het is ook belangrijk dat verkiezingsfunctionarissen een passende opleiding krijgen.
- (15) De Commissie heeft in 2018 richtsnoeren over de toepassing van de Unieregels inzake gegevensbescherming in het kader van verkiezingen gepubliceerd, waarin de nadruk wordt gelegd op de gegevensbeschermingsverplichtingen van de verschillende actoren die betrokken zijn bij verkiezingsprocessen zoals nationale verkiezingsautoriteiten, politieke partijen, gegevensmakelaars en -analisten, socialemediaplatforms en online advertentienetwerken. Het Europees Comité voor gegevensbescherming, de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten hebben zich ook gebogen over gegevensbescherming in het kader van verkiezingen¹¹. In voorkomend geval zouden alle actoren in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 en daarna rekening moeten houden met dergelijke richtsnoeren.
- (16) Bewakings- en spyware-instrumenten zouden niet mogen worden gebruikt om het democratische debat te verstoren, met name door politieke actoren en journalisten targeten. Het gebruik van spyware kan onder bepaalde voorwaarden een kwestie van nationale veiligheid zijn, maar de nationale veiligheid kan nooit worden ingeroepen om de inzet van spyware met het oog op een politiek voordeel te rechtvaardigen. De nationale veiligheid moet worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie om de doeltreffende toepassing van het Unierecht te waarborgen.
- (17) De deelname van alle groepen burgers aan verkiezingen, als kiezer en als kandidaat, moet worden ondersteund, waarbij rekening moet worden gehouden met hun specifieke behoeften en de problemen waarmee zij te maken hebben. In het verslag

⁹ 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) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>)

¹⁰ https://commission.europa.eu/document/b0898ba3-c7ad-4af5-8467-5e23a0469a78_en

¹¹ Bijlage I bij verklaring 2/2019 van het Europees Comité voor gegevensbescherming over het gebruik van persoonsgegevens tijdens politieke campagnes, aangenomen op 13 maart 2019.

van de Commissie over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019¹² werd onder meer benadrukt dat er nog vooruitgang moest worden geboekt op het gebied van inclusiviteit en democratische participatie bij verkiezingen waar het gaat om jongeren, vrouwen, mobiele burgers van de Unie en personen met een handicap. In het verslag werd ook benadrukt dat specifieke groepen, zoals personen met een handicap, voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019 weliswaar een aanzienlijk deel van het electoraat uitmaakten, maar ondervertegenwoordigd bleven onder de verkozen leden van het Europees Parlement.

- (18) De lidstaten en de politieke partijen kunnen de inclusiviteit van verkiezingen en de deelname van alle groepen ondersteunen door middel van specifieke beleidsmaatregelen, waarin rekening wordt gehouden met de behoeften en problemen van deze groepen. Ze kunnen in dit verband rekening houden met de demografische achtergrond en de geografische ligging. Het verzamelen van gegevens over de deelname van specifieke groepen, met volledige inachtneming van de grondrechten en de vereisten inzake gegevensbescherming, kan de identificatie van uitdagingen en de ontwikkeling van beleid om deze aan te pakken, ondersteunen. De lidstaten zouden bijvoorbeeld gerichte voorlichtingscampagnes kunnen opzetten waarin rekening wordt gehouden met de behoeften van specifieke groepen. De lidstaten moeten ook, in overeenstemming met hun kiesregels, de deelname aan verkiezingen van burgers van de Unie die in derde landen verblijven, ondersteunen.
- (19) Jonge burgers moeten worden ondersteund bij de uitoefening van hun kiesrecht, zowel als kiezer als kandidaat. Verschillende lidstaten hebben de kiesgerechtigde leeftijd al verlaagd tot 16 of 17 jaar, terwijl andere overwegen dit te doen. De ondersteuning van de deelname van jonge burgers, met inbegrip van nieuwe kiezers, kan acties omvatten zoals de bevordering van burgerschapsvorming, het organiseren van verkiezingssimulaties in scholen, kennistests of kunstwedstrijden over verkiezingen, jongerenvriendelijke communicatiecampagnes, verkiezingsgidsen om kinderen en tieners vertrouwd te maken met het registratie- en stemproces, het aanmoedigen van studenten om verkiezingswaarnemers te worden en peer-to-peerprogramma's waarbij jonge kiezers hun ervaringen met elkaar kunnen delen. Er moet steun worden verleend aan jonge burgers die hun kiesrecht uitoefenen, onder meer door hun vaardigheden te bevorderen en een omgeving te ondersteunen waarin zij vrij en eerlijk kunnen stemmen. De lidstaten moeten de "Gids voor het EU-burgerschap" promoten om jonge burgers vertrouwd te maken met de geschiedenis, de waarden en rechten die aan hun status als burger van de Unie ten grondslag liggen, alsook met de voordelen van het burgerschap van de Unie en de kansen die het biedt voor democratische betrokkenheid. De verspreiding van goede praktijken moet worden ondersteund.
- (20) Zoals in het strategisch EU-kader voor de Roma¹³ wordt benadrukt, zou de deelname van de Roma aan het politieke leven op lokaal, regionaal, nationaal en Unieniveau moeten worden aangemoedigd. Dit is met name van belang in lidstaten met een aanzienlijke Romabevolking. In het actieplan van de Commissie tegen racisme¹⁴ werd

¹² 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 van 2019 (COM(2020) 252 final van 19.6.2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0252>.

¹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad "Een Unie van gelijkheid: Strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma (COM(2020) 620 final van 7.10.2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0620>

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een Unie van gelijkheid: EU-actieplan tegen racisme

het voornemen van de Commissie geuit om samen te werken met Europese politieke partijen, het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en het maatschappelijk middenveld om de participatie te verbeteren van mogelijke gemarginaliseerde groepen, zoals mensen die tot een raciale of etnische minderheid behoren.

- (21) Artikel 8 VWEU bepaalt dat de EU er bij elk optreden naar moet streven de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen. In haar strategie voor gendergelijkheid 2020-2025¹⁵ geeft de Commissie uiting aan haar streven naar gelijke kansen voor vrouwen en naar een genderevenwicht in de besluitvorming en in de politiek. In haar verslag van 2023 over gendergelijkheid in de EU¹⁶ herinnerde de Commissie aan de noodzaak van een gelijke deelname van vrouwen en mannen aan politieke besluitvormingsfuncties, teneinde de samenstelling van de samenleving beter weer te geven en de democratie in de EU te versterken. De lidstaten zouden ook het genderevenwicht in bestuursorganen van kiescommissies moeten bevorderen en de vooruitgang op het gebied van gendergelijkheid bij de uitoefening van het kiesrecht monitoren, ondersteunen en regelmatig evalueren. De lidstaten zouden maatregelen kunnen bevorderen ter ondersteuning van gendergelijkheid met betrekking tot de toegang tot en de deelname aan verkiezingen. Bij het ontwerpen van dergelijke maatregelen kunnen zij voortbouwen op de expertise en gegevens op het gebied van gendergelijkheid van het Europees Instituut voor gendergelijkheid. Mogelijke maatregelen zijn het afwisselen van vrouwen en mannen op kandidatenlijsten, het gebruik van andere soorten genderquota, het koppelen van overheidsfinanciering voor politieke partijen aan de bevordering van de politieke participatie van vrouwen of andere vergelijkbare maatregelen. Ter ondersteuning van gendergelijkheid worden de politieke partijen aangemoedigd om te zorgen voor intern beleid inzake genderevenwicht, gerichte opleiding en bewustmaking. De politieke partijen zouden het genderevenwicht op hun kieslijsten en in hun bestuursorganen moeten bevorderen. De lidstaten en de politieke partijen zouden maatregelen moeten nemen voor het voorkomen en aanpakken van gendergerelateerde haatzaaiende uitlatingen die tot doel hebben politiek actieve vrouwen in diskrediet te brengen of van politieke participatie te weerhouden.
- (22) Op grond van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD), waarbij de EU, binnen haar bevoegdheid, en alle lidstaten partij zijn, moeten de staten die partij zijn, personen met een handicap politieke rechten waarborgen en de mogelijkheid om deze op voet van gelijkheid met anderen te genieten. Om inclusieve deelname te ondersteunen, zouden de lidstaten, in overeenstemming met hun internationale verbintenissen, waaronder het UNCRPD, de uitoefening van het kiesrecht door personen met een handicap, als kiezer of als kandidaat, moeten ondersteunen en de belemmeringen voorkomen en wegnemen waarmee deze mensen worden geconfronteerd wanneer zij deelnemen aan

2020-2025 (COM(2020) 565 final van 18.9.2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0565%3AFIN>.

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité – Een Unie van gelijkheid: Strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 (COM(2020) 152 final van 5.3.2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN>

¹⁶ Europese Commissie, directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken, *2023 Report on gender equality in the EU* (Verslag 2023 over gendergelijkheid in de EU), Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/4966>

verkiezingen, overeenkomstig de strategie van de Commissie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030¹⁷. De lidstaten zouden, in overeenstemming met het toepasselijke Unierecht en internationale normen, de mogelijkheid moeten herzien waarbij de kiesrechten van personen met een intellectuele of psychosociale handicap, zonder individuele beoordeling en zonder mogelijkheid van rechterlijke toetsing, in hun geheel worden afgeschaft. De lidstaten zouden optimaal gebruik moeten maken van de gids met goede verkiezingspraktijken in de lidstaten met betrekking tot de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces¹⁸, die is aangekondigd in de strategie van de Commissie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030, en zouden met de Commissie moeten blijven samenwerken, in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, om een doeltreffende follow-up te ondersteunen, rekening houdend met de standpunten van entiteiten die de belangen van personen met een handicap vertegenwoordigen. De lidstaten zouden moeten overwegen praktische maatregelen uit te voeren om de toegankelijkheid van stembureaus te waarborgen, onder meer door gebruik te maken van middelen zoals QR-codes, braille, grote afdrucken, audio- en gemakkelijk leesbare gidsen, tactiele stencils, vergrootglazen, extra verlichting, stempels en toegankelijk schrijfgerei. De politieke partijen zouden bij hun campagnes rekening moeten houden met de behoeften van personen met een handicap, bijvoorbeeld door evenementen te organiseren op toegankelijke locaties en door gebruik te maken van communicatiemiddelen, -methoden en -formaten in overeenstemming met de toegankelijkheidswetgeving van de Unie en de lidstaten. De lidstaten en de politieke partijen zouden ook andere vormen van ondersteuning moeten overwegen, zoals telefonische bijstand, gebarentolken, toegankelijk vervoer en toegankelijke procedures voor het aanvragen van accommodatie.

- (23) Aangezien de politieke partijen en campagneorganisaties zich in de frontlinie bevinden op het punt van de integriteit van verkiezingen, en goed geplaatst zijn om echte politieke participatie te ondersteunen, zouden zij moeten worden aangemoedigd om de integriteit van verkiezingen en een eerlijke campagnevoering te bevorderen, onder meer door gedragscodes of campagnetoezeggingen te ontwikkelen en na te leven ter ondersteuning van vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen. Dergelijke gedragscodes of toezeggingen moeten hoge democratische normen bevorderen. Er kunnen bijvoorbeeld toezeggingen worden gedaan om geen financiële bijdragen te aanvaarden in ruil voor een voordeel, of om zich te onthouden van het bevorderen van stereotypen, discriminerende uitspraken en vooroordelen jegens specifieke groepen op grond van met name gender, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.
- (24) Dergelijke codes of toezeggingen zouden vóór de verkiezingsdatum tijdig ter beschikking van het grote publiek moeten worden gesteld en vergezeld moeten gaan van passende bewustmakingsactiviteiten van de betrokken entiteiten.

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (COM(2021) 101 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52021DC0101>.

¹⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie: Gids met goede verkiezingspraktijken in de lidstaten met betrekking tot de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces, SWD (2023) 408 final, https://commission.europa.eu/document/66b9212e-e9b0-409d-88a3-c0e505a5e670_en

- (25) Informatie over organisaties, stichtingen en andere juridische entiteiten die banden hebben met Europese en nationale politieke partijen, of namens hen campagne voeren, zou door de Europese en nationale politieke partijen openbaar toegankelijk moeten worden gemaakt zodat de burgers inzicht krijgen in de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende politieke actoren die dezelfde politieke doelstellingen en acties bevorderen, onder meer in het kader van politieke reclame. Dergelijke informatie zou de toezichthoudende autoriteiten ook helpen een overzicht te krijgen van de financiële en structurele banden tussen de verschillende entiteiten die aan politieke partijen zijn verbonden.
- (26) De Europese en nationale politieke partijen zouden burgers, autoriteiten en geïnteresseerde entiteiten verder in staat moeten stellen hun rol in het democratische proces te vervullen, onder meer door mogelijke inmenging of manipulatie van de verkiezingsprocessen in kaart te brengen en door relevante informatie over hun gebruik van politieke reclame op hun websites bekend te maken, met inbegrip van informatie over de bedragen die zijn besteed aan reclame en hun financieringsbronnen. Om een hoog niveau van transparantie bij politieke campagnes te waarborgen en de verantwoordingsplicht bij het gebruik van politieke reclame te ondersteunen, moeten Europese en nationale politieke partijen ook overwegen om er op vrijwillige wijze voor te zorgen en in hun toezeggingen en gedragscodes tot uiting te brengen dat de politieke reclame die zij gebruiken, duidelijk als zodanig kan worden geïdentificeerd en kan worden onderscheiden van andere reclame en, in voorkomend geval, van ander materiaal zoals redactionele inhoud. Zij moeten overwegen hun politieke reclame beschikbaar te stellen met informatie over de identiteit van de politieke partij die de reclame sponsort en, in voorkomend geval, zinvolle informatie over het targeten van de reclame en over het gebruik van artificiële-intelligentiesystemen.
- (27) Verkiezingswaarneming is een efficiënte manier om burgers bij het verkiezingsproces te betrekken en het vertrouwen van het publiek in verkiezingen te vergroten. Met het oog op het vergroten van de transparantie van verkiezingsprocessen, het ondersteunen van betrokkenheid en participatie en het bevorderen van vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingsprocessen, De lidstaten zouden onpartijdige en onafhankelijke verkiezingswaarneming, ook door burgers en internationale organisaties, in alle stadia van het verkiezingsproces moeten aanmoedigen en faciliteren, rekening houdend met hun wettelijke kaders en internationale verbintenissen. Die waarneming zou met name het volgende moeten behelzen: waarneming bij kiezersregistratie, het tellen van stembiljetten, de deelname van specifieke groepen, het toezicht op politieke reclame en financiering, en de toepassing van de verkiezingsregels online.
- (28) De lidstaten zouden de ontwikkeling van capaciteit en deskundigheid inzake verkiezingswaarneming moeten bevorderen, onder meer door ondersteuning van de opleiding van verkiezingswaarnemers, op basis van de kennis die wordt gedeeld binnen het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en internationale normen en beste praktijken, zoals de in 2005 in de Verenigde Naties aangenomen beginselverklaring voor internationale verkiezingswaarneming¹⁹, en de normen van de Commissie van Venetië en van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa. Er zou specifieke opleiding kunnen worden gegeven aan jonge verkiezingswaarnemers.

¹⁹ Verenigde Naties, 27 oktober 2005, Beginselverklaring voor internationale verkiezingswaarneming, https://www.eeas.europa.eu/eeas/declaration-principles-international-election-observation_en?s=328.

- (29) Specifieke acties ter ondersteuning van verkiezingswaarneming kunnen onder meer bestaan uit de organisatie van gerichte bijeenkomsten en raadplegingen tussen nationale verkiezingsnetwerken en waarnemersgroepen, gezamenlijke verkiezingsevaluatieseminars en gemeenschappelijke initiatieven die gericht zijn op bewustmaking en de ontwikkeling van beleid inzake verkiezingswaarneming ter ondersteuning van de integriteit, de veerkracht en het democratische karakter van verkiezingen. De uitwisseling van beste praktijken op het gebied van verkiezingswaarneming tussen de lidstaten in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen zou steun voor verkiezingswaarnemers en specifieke bewustmakingsacties moeten omvatten.
- (30) De politieke partijen en campagneorganisaties zouden ook de activiteiten van verkiezingswaarnemers moeten faciliteren door met hen samen te werken en hun de nodige toegang te bieden tot informatie over hun activiteiten in het kader van verkiezingen.
- (31) Robuuste verkiezingssystemen en -processen, met minimale verstoringen, zijn basisvoorwaarden voor democratieën. Menselijke fouten, onvoorziene rampen en diverse incidenten kunnen een bedreiging vormen voor verkiezingsprocessen. De lidstaten zouden de veerkracht van verkiezingsprocessen moeten waarborgen, onder meer door verkiezingsgerelateerde infrastructuur specifiek te beschermen en door de nodige maatregelen te nemen ten aanzien van faciliteiten, apparatuur, netwerken, systemen en infrastructuur uit andere sectoren die voor verkiezingen worden gebruikt.
- (32) Zoals in het actieplan voor Europese democratie wordt benadrukt, zouden specifieke dreigingen doeltreffender kunnen worden aangepakt als verkiezingsprocessen of aspecten van het beheer daarvan als kritieke infrastructuur zouden worden aangemerkt. Dit zou inhouden dat uitdagingen in verband met verkiezingsperioden, verkiezingswaarneming, onafhankelijk toezicht op verkiezingen en doeltreffende rechtsmiddelen zouden moeten worden aangepakt, en dat ook aandacht zou moeten uitgaan naar monitoring (ook online), dreigingsidentificatie, capaciteitsopbouw, de werking van nationale verkiezingsnetwerken en de betrokkenheid van de particuliere sector. Wat betreft entiteiten die infrastructuur exploiteren die verkiezingen eventueel ondersteunen, zou in voorkomend geval terdege rekening moeten worden gehouden met de vereisten van de Richtlijnen (EU) 2022/2555²⁰ en (EU) 2022/2557²¹ van het Europees Parlement en de Raad.
- (33) Bovenop de verplichtingen van Richtlijn (EU) 2022/2555 en Richtlijn (EU) 2022/2557 zouden de lidstaten in voorkomend geval moeten streven naar een vergelijkbaar niveau van weerbaarheid van entiteiten die verkiezingsgerelateerde infrastructuur exploiteren, door risicobeoordelingen uit te voeren en bij te werken, tests uit te voeren en de ondersteuning voor en weerbaarheid van entiteiten die een belangrijke rol spelen bij het houden van verkiezingen, te vergroten. De lidstaten zouden er ook voor moeten zorgen dat alle relevante entiteiten passende en evenredige technische, operationele en

²⁰ Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn) (PB L 333 van 27.12.2022, blz. 80, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2555/oj>)

²¹ Richtlijn (EU) 2022/2557 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende de weerbaarheid van kritieke entiteiten en tot intrekking van Richtlijn 2008/114/EG van de Raad (PB L 333 van 27.12.2022, blz. 164, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2557/oj>)

organisatorische maatregelen nemen om de risico's van natuurlijke, door de mens veroorzaakte en cyberincidenten te beheren. Zij zouden methoden en plannen moeten invoeren voor crisisbeheersing en voor een snel herstel na dergelijke incidenten, en ervaringen en beste praktijken moeten uitwisselen.

- (34) Er zouden specifieke maatregelen moeten worden genomen ter verbetering van de cyberbeveiliging van databanken voor kiezersregistratie, e-stemsystemen en andere informatiesystemen die worden gebruikt voor het beheer van verkiezingsverrichtingen, zoals voor het tellen, controleren en weergeven van verkiezingsuitslagen, en voor de verslaglegging na verkiezingen om de resultaten te certificeren en te valideren. Andere maatregelen kunnen betrekking hebben op de fysieke beveiliging van stembureaus en telbureaus, en faciliteiten, hulpmiddelen en systemen voor het drukken, vervoeren en opslaan van stembiljetten en ander relevant verkiezingsmateriaal, zoals speciaal beveiligde stembussen of stempels.
- (35) In september 2022 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een wet inzake cyberweerbaarheid²², met als doel gemeenschappelijke verplichte cyberbeveiligingsvereisten vast te stellen voor producten met digitale elementen, hardware en software. Om de cyberweerbaarheid van verkiezingen te vergroten, zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij verkiezingen veiligere hardware- en softwareproducten worden gebruikt, onder meer door rekening te houden met dit voorstel. Voorts zouden de lidstaten rekening moeten houden met relevante internationale normen, zoals de aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake normen voor e-stemmen (van 2017)²³ en de richtsnoeren van de Raad van Europa inzake het gebruik van informatie- en communicatietechnologie in verkiezingsprocessen (van 2022)²⁴. Zij zouden ook gebruik moeten maken van het compendium over e-stemmen en andere ICT-praktijken.
- (36) Om verkiezingsgerelateerde infrastructuur tegen cyberaanvallen te beschermen zouden de lidstaten, met de steun van de Commissie, ook specifieke maatregelen moeten nemen, onder meer via het gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen, zoals in het actieplan voor Europese democratie wordt vermeld. De lidstaten zouden ook moeten deelnemen aan praktische oefeningen om risico's en paraatheid te evalueren, voortbouwend op de door de Commissie gesteunde gezamenlijke werkzaamheden van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en de samenwerkingsgroep voor netwerk- en informatiesystemen (NIS). De lidstaten zouden ook optimaal gebruik moeten maken van de lessen die zijn getrokken uit de simulatieoefening die op 21 november 2023 in het kader van het gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen is georganiseerd. Hiermee zou rekening moeten worden gehouden bij de actualisering van het door de NIS-samenwerkingsgroep opgestelde compendium inzake

²² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende horizontale cyberbeveiligingsvereisten voor producten met digitale elementen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 (COM(2022) 454 final van 15.9.2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52022PC0454>

²³ Aanbeveling CM/Rec(2017)5 van het Comité van Ministers aan de lidstaten inzake normen voor e-stempraktijken (aangenomen door het Comité van Ministers op 14 juni 2017 tijdens de 1289e vergadering van de afgevaardigden van de ministers).

²⁴ Richtsnoeren van het Comité van Ministers inzake het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in verkiezingsprocessen in de lidstaten van de Raad van Europa (aangenomen door het Europees Comité voor democratie en goed bestuur op 9 februari 2022 tijdens de 1424e vergadering van het Comité van Ministers).

cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie. De verkiezings- en cyberautoriteiten van de lidstaten zouden relevante informatie moeten blijven uitwisselen, met name via gezamenlijke uitwisselingen tussen het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en de NIS-samenwerkingsgroep, met name vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement. Op basis hiervan zouden de lidstaten bewustmakingsactiviteiten moeten uitvoeren inzake de stappen die politieke partijen, campagneorganisaties, kandidaten, verkiezingsfunctionarissen en andere bij het verloop van verkiezingen betrokken entiteiten kunnen nemen om hun onlinebeveiliging te verbeteren en mogelijke cyberaanvallen te beperken.

- (37) Permanent risicobeheer op basis van vooraf vastgestelde criteria voor risicoaanvaarding en een vooraf vastgestelde methodologie zijn essentieel om verkiezingsgerelateerde infrastructuur te beschermen. Gegevens die in het kader van risicobeoordelingen en stresstests worden verzameld, spelen in dit verband een belangrijke rol. De lidstaten zouden, met de steun van de Commissie in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, in nauwe samenwerking met de NIS-samenwerkingsgroep, relevante praktijken moeten uitwisselen voor het uitvoeren van risicobeoordelingen en risicobeperkende maatregelen, zodat ervaring en deskundigheid snel kunnen worden verspreid, ook op het gebied van succesvolle innovaties. De uitwisselingen zouden betrekking moeten hebben op de ontwikkeling van gemeenschappelijke methoden en plannen voor crisisbeheersing en voor een snel herstel na natuurlijke en door de mens veroorzaakte incidenten, met inbegrip van cyberincidenten.
- (38) Om zich op passende wijze tegen dergelijke bedreigingen te beschermen, zouden politieke partijen, politieke stichtingen en campagneorganisaties maatregelen moeten nemen om cyberbeveiligingsrisico's aan te pakken in hun interne activiteiten en campagnes. Bewustmakingsactiviteiten en maatregelen ter waarborging van de weerbaarheid kunnen onder meer inhouden dat aan partijleden en kandidaten informatie wordt verstrekt over de cyberbeveiligingsrisico's van hun activiteiten en de activiteiten van andere entiteiten die dicht bij hen staan, dat wordt deelgenomen aan opleidingen over cyberbeveiliging, en dat het toezicht op de beveiliging van digitale platforms en instrumenten die voor verkiezingscampagnes worden gebruikt, wordt verbeterd.
- (39) Om ervoor te zorgen dat kiezers betrouwbare informatie krijgen, is het belangrijk om de informatieomgeving rond verkiezingen te beschermen. Manipulatie van informatie, inmenging en de verspreiding van desinformatie, onder meer met geautomatiseerde middelen op sociale media, kunnen negatieve gevolgen hebben voor de kwaliteit van het democratische debat, de uitoefening van het stemrecht en de perceptie en houding van kiezers, met langetermijngevolgen voor onder meer de deelname aan toekomstige verkiezingen. Artificiële intelligentie kan worden gebruikt om beeld-, audio- of video-inhoud te genereren of te manipuleren die sterk lijkt op bestaande personen, plaatsen of gebeurtenissen en die ten onrechte als authentiek zou overkomen (zogenaamde "deepfakes"). Politieke reclame kan een vector van desinformatie en buitenlandse inmenging zijn, met name wanneer uit de reclame niet blijkt of het een politieke boodschap betreft, wie de sponsors en de entiteiten zijn die de reclame financieren, en waarop en hoe de reclame is getarget. De Commissie heeft een voorstel inzake transparantie en gerichte politieke reclame ingediend, met een bindend kader op basis van gemeenschappelijke normen dat burgers in staat zal stellen politieke reclame te herkennen en hun democratische rechten met kennis van zaken uitoefenen. Het voorstel zal ook het gebruik van persoonsgegevens voor gerichte reclame beperken en

afbakenen. De in 2022 aangescherpte praktijkcode betreffende desinformatie²⁵ bevat zelfreguleringsnormen om desinformatie en de manipulatie van informatie te bestrijden. De Commissie heeft een voorstel inzake artificiële intelligentie ingediend²⁶ om ervoor te zorgen dat inhoud van artificiële intelligentie wordt geëtiketteerd en dat de oorsprong ervan openbaar wordt gemaakt.

- (40) Om de bevoegde autoriteiten en beleidsmakers te ondersteunen, kunnen de lidstaten overwegen opiniepeilingen en enquêtes te houden als een middel om de prevalentie en de sociaal-demografische verspreiding van belangrijke desinformatieboodschappen in verband met verkiezingen te monitoren. Informatie die in het kader van dergelijke peilingen wordt verkregen, kan ter beschikking worden gesteld aan onderzoekers, journalisten, verkiezingswaarnemers, het maatschappelijk middenveld en andere relevante belanghebbenden.
- (41) Politieke partijen hebben ook een specifieke verantwoordelijkheid om de informatieomgeving rond verkiezingen te beschermen door ervoor te zorgen dat kiezers tijdig op een toegankelijke en begrijpelijke manier correcte informatie ontvangen en door de manipulatie van informatie, inmenging en desinformatie in verband met verkiezingen aan te pakken in samenwerking met andere belanghebbenden en met volledige inachtneming van de grondrechten en de democratische waarden.
- (42) Om ervoor te zorgen dat de burger goed geïnformeerd is en zich bewust is van de wijze waarop de vrije meningsvorming kan worden gewaarborgd, moeten veerkrachtopbouw, bewustmaking en opleiding over inmenging rond verkiezingen worden bevorderd. De rol van het maatschappelijk middenveld, mediaorganisaties, onderzoeksinstellingen en de academische wereld bij de bewustmaking van het publiek, de ontwikkeling van vaardigheden op het gebied van mediageletterdheid en kritisch denken is van cruciaal belang om burgers uit te rusten met de vaardigheden die nodig zijn om een oordeel te kunnen vormen in complexe situaties die van invloed zijn op de democratische ruimte. Dergelijke vaardigheden zijn met name belangrijk in de context van de toenemende rol van artificiële intelligentie, onder meer in verkiezingscampagnes, bijvoorbeeld wanneer burgers artificiële-intelligentiesystemen gebruiken om hun stemkeuze te onderbouwen. De lidstaten moeten optimaal gebruikmaken van de financiering die op het niveau van de Unie beschikbaar is voor activiteiten ter bestrijding van manipulatie van informatie, inmenging en desinformatie en die vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen beïnvloeden, onder meer door het bevorderen van de financieringsmogelijkheden van het bij Verordening (EU) 2021/692 van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden”²⁷ en het Erasmus+-programma, dat is ingesteld bij

²⁵ Aangescherpte praktijkcode betreffende desinformatie (2022), beschikbaar op <https://digital-strategy.ec.europa.eu/nl/policies/code-practice-disinformation>

²⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie (COM(2021) 206 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>.

²⁷ Verordening (EU) 2021/692 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van het programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” (CERV) en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) nr. 390/2014 van de Raad (PB L 156 van 5.5.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/692/oj>)

Verordening (EU) 2021/817 van het Europees Parlement en de Raad²⁸. Dergelijke activiteiten zouden inzichtelijker moeten maken hoe men doeltreffend en veilig toegang krijgt tot en gebruik maakt van media en op verantwoorde wijze media-inhoud kan creëren. De lidstaten zouden scholen en instellingen voor hoger onderwijs kunnen aanmoedigen om mediageletterdheid, kritisch denken, politieke rechten en plichten van burgers en inzicht in de werking van democratische instellingen en processen in hun land en op Unieniveau te behandelen en democratische participatie te bevorderen in hun curricula.

- (43) Om verkiezingsgerelateerde manipulatie van informatie, inmenging en desinformatie vooraf te kunnen ontkrachten, moet proactief betrouwbare informatie over verkiezingsprocedures worden gepubliceerd. Om manipulatie van informatie en desinformatie over verkiezingsprocedures te ontkrachten, moet snel en betrouwbaar worden gereageerd. In de huidige snel veranderende veiligheidsomgeving is het van bijzonder belang dat verkiezings- en andere relevante autoriteiten worden opgeleid om online en offline manipulatie van informatie, inmenging en desinformatie over verkiezingsprocedures efficiënt te prebunken en te debunken. De lidstaten zouden andere aanvullende maatregelen moeten uitvoeren ter bestrijding van desinformatie en manipulatie van informatie die verkiezingen verstoort. In dit verband zouden zij een beroep kunnen doen op het Europees Waarnemingscentrum voor digitale media en de hubs van dit centrum als informatiebron voor entiteiten die betrokken zijn bij verkiezingsprocessen, zoals personen die toezien op het goede verloop van de verkiezingen, personen die actief zijn op het gebied van educatie en andere informatieverspreiders, met betrekking tot manieren om verkiezingsgerelateerde desinformatie te debunken.
- (44) In Aanbeveling (EU) 2018/234²⁹ worden de bevoegde nationale autoriteiten reeds aangemoedigd om op basis van de ervaringen van de lidstaten beste praktijken vast te stellen voor het identificeren, beperken en beheersen van risico's voor het verkiezingsproces als gevolg van desinformatie. Sedertdien is het veiligheidsklimaat ten opzichte van vorige verkiezingen veranderd en zijn dergelijke risico's acuter geworden. De bevoegde nationale autoriteiten moeten die beste praktijken daarom verder ontwikkelen en actualiseren, onder meer door gebruik te maken van AI-detectie-instrumenten. Nationale verkiezingsnetwerken zouden hun samenwerking op dit gebied moeten versterken, onder meer door beste praktijken uit te wisselen in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en door nauw samen te werken met het systeem voor snelle waarschuwingen. Dit kan gepaard gaan met de uitwisseling van deskundigheid tussen lidstaten die met soortgelijke uitdagingen te maken hebben, onder meer vanwege hun geografische ligging.
- (45) Duidelijke samenwerkingskanalen tussen nationale verkiezingsnetwerken, het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, mediaplatforms en uitgevers van politieke reclame kunnen het risico van manipulatie van informatie en desinformatie tijdens verkiezingen helpen beperken, met name door normen te ontwikkelen om de

²⁸ Verordening (EU) 2021/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot vaststelling van “Erasmus+”: het programma van de Unie voor onderwijs en opleiding, jeugd en sport, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1288/2013 (PB L 189 van 28.5.2021, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/817/oj>)

²⁹ 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 (C(2018) 900, PB L 45 van 17.2.2018, blz. 40, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2018/234/oj>)

verspreiding van betrouwbare informatie te verbeteren. De lidstaten werken reeds samen in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, de Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten³⁰, het systeem voor snelle waarschuwingen van de EU³¹ en andere kaders, om informatiemaniplatie, inmenging en desinformatie aan te pakken en een multidisciplinaire respons op dergelijke bedreigingen tijdens verkiezingen te ontwikkelen. Deze netwerken zouden een passende respons moeten blijven ontwikkelen, onder meer door de samenwerking tussen de lidstaten te ondersteunen. De samenwerking tussen het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en deze andere Europese netwerken bij activiteiten die relevant zijn voor verkiezingsprocessen, onder meer in het kader van het gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen, zou moeten worden versterkt. Goede praktijken, waaronder gezamenlijke vergaderingen van verschillende netwerken, zoals de gemeenschappelijke zitting van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en het systeem voor snelle waarschuwingen op 6 december 2023, zouden moeten worden ondersteund. Het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen zou ook de contacten met internationale entiteiten zoals de Raad van Europa en het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) moeten blijven faciliteren, als onderdeel van zijn alomvattende aanpak ten aanzien van vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen in Europa.

- (46) Donaties uit derde landen aan nationale politieke partijen, politieke stichtingen, politieke kandidaten en campagneorganisaties, met name wanneer ze niet gecontroleerd worden, kunnen de democratische processen in de Unie onterecht beïnvloeden en inmenging door derde landen faciliteren. Dergelijke donaties kunnen afbreuk doen aan de eerlijkheid of integriteit van de politieke concurrentie, leiden tot verstoringen van het verkiezingsproces, het gelijke speelveld verstoren door de regels inzake inkomsten- en uitgavenplafonds te schenden, corruptie mogelijk maken of een bedreiging vormen voor de nationale openbare orde. Donaties uit derde landen aan politieke partijen, politieke stichtingen, kandidaten, campagneorganisaties en, in voorkomend geval, politieke bewegingen zouden daarom beperkt of verboden moeten worden en in ieder geval onderworpen moeten zijn aan transparantievereisten.
- (47) Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014³² regelt de financiering van Europese politieke partijen, ook wat betreft financiering door derde landen. Overeenkomstig deze verordening mogen Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen geen anonieme donaties of bijdragen aanvaarden, noch donaties van overheden van een lidstaat of een derde land, noch van een onderneming waarop een dergelijke overheidsinstantie direct of indirect een overheersende invloed kan uitoefenen, hetzij op grond van eigendom of financiële participatie, hetzij via de op de onderneming toepasselijke bepalingen, noch donaties van in een derde land gevestigde particuliere

³⁰ Besluit van de Commissie van 3 februari 2014 tot oprichting van de Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten (C(2014) 462 final).

³¹ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Actieplan tegen desinformatie" (JOIN(2018) 36 final), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/586157e5-923f-11e9-9369-01aa75ed71a1>

³² 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/1141/2018-05-04>)

entiteiten of van personen uit een derde land die geen stemrecht hebben bij verkiezingen voor het Europees Parlement.

- (48) In de aanbeveling van de Raad van Europa over gemeenschappelijke regels tegen corruptie bij de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes³³ wordt benadrukt dat staten donaties van buitenlandse donoren aan politieke partijen specifiek zouden moeten beperken, verbieden of anderszins reguleren. In de richtsnoeren van de Commissie van Venetië voor de financiering van politieke partijen³⁴ staat dat donaties uit het buitenland of van buitenlandse ondernemingen zouden moeten worden verboden, hoewel dit verbod geen beletsel mag vormen voor donaties van onderdanen die in het buitenland wonen. In overeenstemming met deze richtsnoeren kunnen ook andere beperkingen worden overwogen, met name een maximumniveau voor elke bijdrage, een verbod op bijdragen van ondernemingen van industriële of commerciële aard of van religieuze organisaties, of de verplichting om bijdragen van partijleden die zich kandidaat wensen te stellen bij verkiezingen, vooraf te laten controleren door openbare organen die gespecialiseerd zijn in verkiezingsaangelegenheden.
- (49) Om buitenlandse inmenging te voorkomen, zouden de lidstaten mogelijke lacunes in hun wetgeving en andere regelgevende maatregelen in verband met donaties uit derde landen aan politieke partijen, politieke stichtingen, politieke kandidaten en campagneorganisaties in kaart moeten brengen en aanpakken. Zij zouden de omzeiling van de betrokken regels doeltreffend moeten aanpakken, onder meer door te overwegen donaties namens een andere persoon te verbieden. Onder donaties moet worden verstaan elke aanbieding van contant geld, elke aanbieding in natura, de levering onder de marktwaarde van goederen, diensten of werken en/of elke andere transactie die een economisch voordeel voor de betrokken entiteit vormt (met inbegrip van leningen), met uitzondering van de gebruikelijke politieke activiteiten die op vrijwillige basis door individuele personen worden uitgevoerd. In dit verband zouden de lidstaten gebruik kunnen maken van de richtsnoeren van de OESO-werkgroep van hoge ambtenaren voor openbare integriteit³⁵ en de door de Raad van Europa opgerichte Groep van Staten tegen Corruptie (Greco)³⁶.
- (50) De Commissie houdt toezicht op corruptiepreventie in verband met de financiering van politieke partijen in de lidstaten in het kader van de verslagen over de rechtsstaat en publiceert sinds 2022 aanbevelingen daarover.
- (51) Om de integriteit van het verkiezingsproces te ondersteunen en feitelijke of voorzienbare negatieve gevolgen voor vrije en eerlijke verkiezingen aan te pakken, zouden de politieke partijen en aan hen verbonden entiteiten de risico's moeten beoordelen die voortvloeien uit donaties uit derde landen en donaties die mogelijk

³³ Raad van Europa, Aanbeveling Rec(2003)4 van 8 april 2003 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over gemeenschappelijke regels tegen corruptie bij de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes, <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

³⁴ Commissie van Venetië, richtsnoeren voor en verslag over de financiering van politieke partijen, aangenomen tijdens de 46e plenaire zitting, CDL-INF(2001)8, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-e).

³⁵ De werkgroep van hoge ambtenaren voor openbare integriteit van de OESO bevordert de ontwikkeling en uitvoering van integriteits- en corruptiebestrijdingsbeleid ter ondersteuning van goed bestuur. Zij heeft ook tot doel de waarden, de geloofwaardigheid en de capaciteit van de instellingen die betrokken zijn bij beleidsvormingsprocessen, te versterken. Zie voor meer informatie: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/working-party-of-senior-public-integrity-officials.htm>

³⁶ De Groep van Staten tegen Corruptie (Greco) is opgericht door de Raad van Europa om erop toe te zien dat de staten de anticorruptieregels van de Raad naleven.

verband houden met corruptie of andere criminele activiteiten. In hun risicobeoordeling zouden de politieke partijen en aan hen verbonden entiteiten maatregelen moeten overwegen om de vastgestelde risico's aan te pakken, onder meer door donoren naar behoren te identificeren om risico's van verkapte financiering via stromannen te voorkomen.

- (52) De lidstaten zouden hun samenwerking in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen moeten intensiveren, onder meer door gezamenlijk gemeenschappelijke normen en referenties vast te stellen voor donaties en andere steun uit derde landen aan nationale politieke partijen, politieke stichtingen en campagneorganisaties.
- (53) Om het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement verder te verbeteren, zouden de inspanningen om alle burgers bij de verkiezingen voor het Europees Parlement te betrekken en de uitoefening van de daarmee samenhangende kiesrechten verder te vergemakkelijken, moeten worden voortgezet.
- (54) Door tijdig van tevoren informatie te verspreiden over de openingstijden van stembureaus en door ervoor te zorgen dat de stembureaus op de dag van de verkiezingen, met inbegrip van de verkiezingen voor het Europees Parlement, vroeg worden geopend en laat openblijven, zouden meer burgers hun stem kunnen uitbrengen, met name degenen die in afgelegen gebieden wonen of atypische werktijden hebben.
- (55) Zoals vermeld in het verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019, het verslag van 2018 over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG³⁷ en het verslag over het Europees burgerschap 2020³⁸, zouden de lidstaten de uitoefening van het kiesrecht van burgers van de Unie verder moeten ondersteunen en de kennis van de burgers over hun rechten en de toepasselijke procedures moeten bevorderen. Zij zouden ook mogelijke belemmeringen voor de deelname van mobiele burgers van de Unie aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, hetzij als kiezer, hetzij als kandidaat, moeten aanpakken. De verstrekking van informatie over de relevante rechten en toepasselijke procedures zou kunnen worden ondersteund door het gebruik van algemeen beschikbare digitale instrumenten, waaronder de bij Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad opgerichte unieke digitale toegangspoort³⁹, die toegang geeft tot relevante webpagina's op nationaal en Unieniveau, onder meer over kiesrecht. De lidstaten worden ook aangemoedigd optimaal gebruik te maken van de diensten voor communicatie en probleemoplossing op Unieniveau, zoals het Europe Direct-contactcentrum (EDCC) en Solvit, die door de Commissie ter beschikking worden gesteld om de burgers van de Unie nauwkeurige

³⁷ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG inzake actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen (COM(2018) 44 final van 25.1.2018), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0044>

³⁸ Europese Commissie, directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken, Verslag over het EU-burgerschap 2020 — Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2775/559516>

³⁹ Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1724/oj>)

en tijdige informatie te verstrekken over burgerschapsrechten en verkiezingsprocedures.

- (56) Aanvullende communicatiemaatregelen zouden het Europese karakter van de verkiezingen voor het Europees Parlement versterken. Nationale politieke partijen moeten zo vroeg mogelijk met de campagnes voor de verkiezingen voor het Europees Parlement beginnen, aangezien zij een belangrijke rol spelen bij de bewustmaking van de burgers van de Unie, met inbegrip van mobiele burgers van de Unie, over de verkiezingen voor het Europees Parlement. Zoals opgemerkt in het verslag van de Commissie over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2019, blijven gezamenlijke communicatie-inspanningen van verschillende EU-instellingen, de lidstaten en het maatschappelijk middenveld van cruciaal belang voor de versterking van het Europese karakter van de verkiezingen voor het Europees Parlement.
- (57) Om de transparantie van de banden tussen de nationale politieke partijen en de Europese politieke partijen en de politieke fracties in het Europees Parlement verder te vergroten, zouden nationale politieke partijen in staat moeten zijn en worden zij aangemoedigd om vóór het begin van de campagne kenbaar te maken aan welke Europese politieke partij zij verbonden zijn of zich aan het verbinden zijn. Om de Europese dimensie van de verkiezingen te helpen vergroten, zouden de lidstaten de verstrekking van dergelijke informatie aan het publiek moeten aanmoedigen en vergemakkelijken. De lidstaten en de politieke partijen zouden andere maatregelen kunnen steunen die de band tussen Europese en nationale politieke partijen transparanter maken, bijvoorbeeld door de organisatie van gezamenlijke evenementen met Europese en nationale politieke partijen te ondersteunen.
- (58) Om overeenkomstig hun in artikel 10, lid 4, VEU, omschreven rol bij te dragen tot de vorming van een Europees politiek bewustzijn en de uiting van de wil van de Europese burgers, zouden Europese politieke partijen hun leden en kiesdistricten in de hele Unie moeten kunnen bereiken, onder meer door grensoverschrijdende campagnes in de Unie te voeren. Om de Europese dimensie van de verkiezingen voor het Europees Parlement te helpen vergroten, zouden de lidstaten het voeren van doeltreffende grensoverschrijdende campagnes door Europese politieke partijen en politieke fracties van het Europees Parlement in de hele Unie moeten vergemakkelijken.
- (59) Om de integriteit van de verkiezingen voor het Europees Parlement te blijven waarborgen, zouden de lidstaten moeten worden aangemoedigd om het risico van meervoudig stemmen en meervoudige verkiesbaarstelling verder aan te pakken. Daartoe zouden de burgers van de Unie moeten worden geïnformeerd over de regels en sancties in verband met meervoudig stemmen. De lidstaten zouden, met de steun van de Commissie, op een nauwkeurige manier tijdig gegevens moeten uitwisselen over mobiele burgers van de Unie die als kiezer of kandidaat aan verkiezingen deelnemen. In dit verband zouden de lidstaten moeten doorgaan met de voorbereidingen die zijn gestart in het kader van de deskundigengroep inzake electorale aangelegenheden⁴⁰, om te zorgen voor een efficiënte en versleutelde uitwisseling van de nodige gegevens om meervoudig stemmen te voorkomen via het relevante beveiligde instrument dat door de Commissie beschikbaar wordt gesteld. Mobiele burgers van de Unie zouden niet van de kiezerslijst voor alle soorten

⁴⁰ Deskundigengroep inzake electorale aangelegenheden — actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het EP en bij gemeenteraadsverkiezingen (E00617), <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=nl&do=groupDetail.groupDetail&groupID=617>

verkiezingen in hun land van herkomst mogen worden verwijderd omdat zij op de kiezerslijst van hun lidstaat van verblijf zijn ingeschreven.

- (60) Om vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingsprocessen te bevorderen, zou de samenwerking binnen nationale verkiezingsnetwerken, zoals bedoeld in Aanbeveling (EU) C(2018) 5949, verder moeten worden versterkt. De leden van nationale verkiezingsnetwerken zouden informatie over kwesties die de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen beïnvloeden, snel moeten uitwisselen, onder meer door gezamenlijk bedreigingen en lacunes in kaart te brengen en bevindingen en deskundigheid te delen, en indien nodig protocollen en werkmethoden vast te stellen voor samenwerking en informatie-uitwisseling, om ten aanzien van incidenten die verkiezingen kunnen verstoren, preventieve, beschermende, reactieve, beperkende en herstelmaatregelen te kunnen nemen. Wanneer rechtshandavingsinstanties geen deel uitmaken van de nationale verkiezingsnetwerken, kunnen de lidstaten overwegen een permanente verbinding tot stand te brengen tussen de nationale verkiezingsnetwerken en de relevante nationale rechtshandavingsinstanties, met volledige inachtneming van de democratische waarden. De nationale verkiezingsnetwerken kunnen daartoe samenwerken met andere belanghebbenden, zoals onderzoekers, de academische wereld, verkiezingswaarnemers en mensenrechtenverdedigers. Zij zouden ook contact moeten onderhouden met de nationale parlementen en samen met hen steun moeten verlenen aan bewustmaking over het belang van de bescherming van de integriteit van verkiezingsprocessen, onder meer tegen het risico van inmenging. Om ervoor te zorgen dat de nationale verkiezingsnetwerken hun rol naar behoren kunnen vervullen en hun activiteiten kunnen voortzetten, zouden de lidstaten hun de nodige kaders, middelen en mogelijkheden ter beschikking moeten stellen.
- (61) In de aanloop naar de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement en daarna zouden de lidstaten de samenwerking tussen hun nationale verkiezingsnetwerken moeten versterken, met name in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen. Daarbij zouden zij gebruik moeten maken van mechanismen ter ondersteuning van de snelle uitwisseling van informatie over kwesties die een invloed hebben op verkiezingen,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

I. Onderwerp

1. Deze aanbeveling bevordert hoge democratische normen voor verkiezingen in de Unie en de versterking van het Europese karakter en het efficiënte verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement. De aanbeveling is gericht tot de lidstaten, Europese en nationale politieke partijen, politieke stichtingen en campagneorganisaties in het kader van de voorbereiding van de verkiezingen in de Unie, met inbegrip van de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024.

II. Algemene beginselen inzake verkiezingen in de Unie

2. De verkiezingen in de Unie zouden aan de hoogste democratische normen moeten voldoen. De lidstaten zouden onder meer het volgende moeten ondersteunen: een hoge opkomst, inclusieve deelname, een gemakkelijke en gelijke uitoefening van kiesrechten, veerkrachtige verkiezingsprocessen, de integriteit van de verkiezingen en het stemgeheim, alsmede gelijke kansen, met name wat betreft overheidsfinanciering van partijen en campagnes, met volledige inachtneming van de grondrechten.

3. In overeenstemming met de gedragscode in verkiezingsaangelegenheden van de Commissie van Venetië van de Raad van Europa, zouden de fundamentele elementen van kieswetgeving binnen een jaar vóór het houden van verkiezingen niet mogen worden gewijzigd.

III. Ondersteuning van de opkomst en inclusieve participatie

4. Om een brede opkomst te ondersteunen, zouden de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om, in voorkomend geval, de registratie van kiezers en kandidaten bij verkiezingen te vergemakkelijken, onder meer door de nodige informatie, instrumenten en ondersteuning op lokaal niveau te verstrekken. Het gebruik van instrumenten zoals onlineregistratie of het elektronisch verzamelen van steunhandtekeningen voor kandidaten zou gemakkelijk toegankelijk en gebruiksvriendelijk moeten worden gemaakt.
5. Bij de invoering van aanvullende stemmethoden, zoals vervroegd stemmen, mobiel stemmen, stemmen per post en elektronisch stemmen, zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat dergelijke methoden aan de nodige waarborgen worden onderworpen. Daarnaast zouden zij de nodige maatregelen moeten nemen om de burgers te informeren over de beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze stemmethoden en hun op alle niveaus, ook op lokaal niveau, de nodige ondersteuning moeten bieden. In dit verband worden de lidstaten uitgenodigd optimaal gebruik te maken van het compendium over e-stemmen en andere ICT-praktijken dat de Commissie samen met de lidstaten heeft opgesteld in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat verkiezingsfunctionarissen een passende opleiding krijgen over nieuwe stemmethoden.
6. Bij het ondersteunen van de opkomst en deelname van kiezers zouden de lidstaten maatregelen moeten nemen om doeltreffend in te spelen op de behoeften van verschillende groepen, onder meer in hun communicatieactiviteiten. Bij het verstrekken van informatie over de verkiezingen voor het Europees Parlement zouden de lidstaten optimaal gebruik moeten maken van de gids voor het EU-burgerschap om jonge EU-burgers die aan het democratische bestel beginnen deel te nemen, bewuster te maken van het EU-burgerschap.
7. De lidstaten zouden maatregelen moeten bevorderen ter ondersteuning van gendergelijkheid met betrekking tot de toegang tot en de deelname aan verkiezingen. De lidstaten zouden ook het genderevenwicht in bestuursorganen van kiescommissies moeten bevorderen. De lidstaten zouden de vooruitgang op het gebied van gendergelijkheid bij de uitoefening van het kiesrecht moeten monitoren, ondersteunen en regelmatig evalueren, onder meer door het verzamelen, analyseren en verspreiden van gegevens over vrouwen en mannen als kiezers en kandidaten bij verkiezingen, in gekozen functies en in politieke besluitvormingsfuncties bij politieke partijen.
8. De lidstaten zouden de deelname van personen met een handicap aan verkiezingen, als kiezers en als kandidaten, moeten ondersteunen en de belemmeringen voorkomen en wegnemen waarmee deze personen bij deelname aan verkiezingen worden geconfronteerd, zoals de algehele afschaffing van de kiesrechten van personen met een intellectuele of psychosociale handicap zonder individuele beoordeling en zonder mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Zij zouden ook de deelname van personen met een handicap als verkiezingsfunctionaris moeten ondersteunen. De lidstaten zouden moeten zorgen voor de brede verspreiding van beste praktijken waarmee de

deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces wordt ondersteund. Zij dienen optimaal gebruik te maken van de gids met goede verkiezingspraktijken in de lidstaten met betrekking tot de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces, die is opgesteld in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen.

9. Europese en nationale politieke partijen, politieke stichtingen en campagneorganisaties worden aangemoedigd om stappen te zetten om effectief tegemoet te komen aan de behoeften van de verschillende groepen bij verkiezingen. Zij zouden hieraan in hun communicatiemateriaal en politieke reclame bijzondere aandacht moeten besteden door gebruik te maken van passende communicatiemiddelen, -methoden en -formaten en door de actieve politieke participatie van deze groepen te vergemakkelijken. De politieke partijen zouden het genderevenwicht op hun kieslijsten en in hun eigen bestuursorganen moeten bevorderen.

IV. Bevordering van de integriteit van de verkiezingen en eerlijke campagnevoering

10. De politieke partijen en campagneorganisaties worden aangemoedigd om campagnetoezeggingen en gedragscodes voor de integriteit van verkiezingen en eerlijke campagnevoering aan te nemen. De lidstaten worden aangemoedigd de naleving van dergelijke toezeggingen en codes te vergemakkelijken en te ondersteunen.
11. Toezeggingen en gedragscodes als bedoeld in punt 10 zouden meer bepaald het volgende moeten omvatten:
 - a) de bevordering van een inclusief politiek discours;
 - b) het zich onthouden van manipulatief gedrag dat een bedreiging vormt of negatieve gevolgen kan hebben voor waarden, procedures en politieke processen, met name:
 - i) het produceren, gebruiken of verspreiden van vervalste, gefabriceerde, gedoxte of gestolen gegevens of materiaal, met inbegrip van deepfakes die door artificiële-intelligentiesystemen zijn gegenereerd;
 - ii) het produceren, gebruiken of verspreiden van misleidende of haatdragende inhoud;
 - iii) het gebruiken van manipulatieve tactieken, technieken en procedures om politieke boodschappen te verspreiden of te versterken;
 - iv) het vertegenwoordigen van achtergehouden belangen;
 - c) zorgen voor transparantie van ontvangen financiële bijdragen, met inbegrip van voordelen in natura, zoals ontvangen geschenken en gastvrijheid, leningen en campagnebijdragen en -uitgaven, met name donaties die een vast plafond overstijgen;
 - d) zorgen voor transparantie van hun politieke reclame, onder meer zoals aanbevolen in punt 13;
 - e) het nemen van actieve maatregelen voor een goede cyberhygiëne, zoals regelmatige cyberbeveiligingscontroles, om aanvallen te herkennen, af te wenden en te voorkomen;

- f) de bevordering van een onafhankelijke naleving van de verbintenissen die in dergelijke toezeggingen en gedragscodes zijn vastgelegd.

V. Transparantiemaatregelen betreffende banden van politieke partijen en politieke reclame

12. Europese en nationale politieke partijen zouden op hun websites informatie moeten verstrekken over de organisaties, stichtingen en andere juridische entiteiten die aan hen verbonden zijn of namens hen campagne voeren.
13. Europese en nationale politieke partijen zouden op hun websites informatie moeten verstrekken over hun gebruik van politieke reclame, met inbegrip van de bedragen die worden besteed aan politieke reclame en de gebruikte financieringsbronnen. Europese en nationale politieke partijen zouden moeten overwegen er op vrijwillige wijze voor te zorgen dat hun politieke reclame duidelijk als zodanig kan worden geïdentificeerd, ook wanneer het gaat om materiaal dat intern is opgesteld voor verspreiding via sociale onlinemediã. Politieke reclame zou beschikbaar moeten worden gesteld met informatie over de identiteit van de politieke partij die de reclame sponsort en, in voorkomend geval, nuttige informatie over het targeten van de reclame en over het gebruik van artificiële-intelligentiesystemen bij het opstellen van de inhoud of de verspreiding van de reclame.

VI. Bevordering van verkiezingswaarneming

14. Rekening houdend met hun rechtskader en internationale verbintenissen worden de lidstaten aangemoedigd de waarneming van verkiezingen door burgers en internationale organisaties die de desbetreffende internationale normen onderschrijven, te bevorderen, onder meer door hun registratie bij de bevoegde nationale autoriteiten, indien van toepassing, te vergemakkelijken.
15. De lidstaten zouden opleidingsactiviteiten voor verkiezingswaarnemers moeten ondersteunen, ook als het burgers betreft, om deskundigheid en responscapaciteit op te bouwen met betrekking tot verkiezingsgerelateerde onderwerpen. De opleiding zou betrekking moeten hebben op deelname aan verkiezingsprocessen van diverse groepen, verkiezingswanpraktijken en -fraude, ook online, het opsporen van heimelijke en onrechtmatige beïnvloeding, ook uit derde landen, en informatiemaniplatie, inmenging en desinformatie.
16. De lidstaten zouden via hun nationale verkiezingsnetwerken moeten samenwerken met organisaties van verkiezingswaarnemers:
- a) met het oog op bewustmaking inzake het belang van het controleren van verkiezingsprocessen;
 - b) met het oog op de ontwikkeling van beleid ter bevordering van de integriteit, de veerkracht en het democratische karakter van verkiezingen;
 - c) met het oog op inzicht in de manier waarop nieuwe technologieën kunnen worden gebruikt om informatie te manipuleren, aan inmenging te doen, en desinformatie te verspreiden ten koste van vrije en eerlijke verkiezingen.
17. De lidstaten zouden via hun nationale verkiezingsnetwerken beste praktijken inzake verkiezingswaarneming moeten blijven uitwisselen in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen.

18. De politieke partijen en campagneorganisaties zouden moeten samenwerken met verkiezingswaarnemers om hun verkiezingswaarnemingsactiviteiten te vergemakkelijken.

VII. Bescherming van verkiezingsgerelateerde infrastructuur en waarborging van de weerbaarheid tegen cyber- en andere hybride dreigingen

19. De lidstaten zouden moeten zorgen voor een adequate bescherming van de verkiezingsgerelateerde infrastructuur, onder meer door bewustmaking en planning te bevorderen voor alle onvoorziene gebeurtenissen die het goede verloop van de verkiezingen ernstig kunnen verstoren. Onverminderd hun verplichtingen in het kader van de uitvoering van Richtlijn (EU) 2022/2557 worden de lidstaten aangemoedigd onmiddellijk te beginnen met het identificeren van de entiteiten die verkiezingsgerelateerde infrastructuur exploiteren en die van cruciaal belang zijn voor de organisatie en het verloop van verkiezingen, en de nodige maatregelen te nemen om de weerbaarheid van deze entiteiten te vergroten en hen te helpen de risico's voor hun activiteiten aan te pakken.
20. De lidstaten zouden maatregelen moeten nemen om de paraatheid voor, het reactievermogen op en het herstel van cyberincidenten in verband met verkiezingen te waarborgen, rekening houdend met de vereisten van Richtlijn (EU) 2022/2555. De lidstaten zouden er meer bepaald voor moeten zorgen dat de bij verkiezingen gebruikte technologie zodanig wordt ontworpen, ontwikkeld en geproduceerd dat een hoog niveau van cyberbeveiliging gewaarborgd is. Bovendien zouden de lidstaten moeten zorgen voor samenwerking tussen publieke en private entiteiten die betrokken zijn bij de cyberbeveiliging van verkiezingen. De lidstaten zouden politieke partijen, kandidaten, verkiezingsfunctionarissen en andere met verkiezingen verband houdende entiteiten bewuster moeten maken van cyberhygiëne.
21. De lidstaten zouden risicobeoordelingen moeten uitvoeren of actualiseren met betrekking tot de weerbaarheid van verkiezingsgerelateerde infrastructuur en van de entiteiten die deze infrastructuur exploiteren, en de gegevens moeten verzamelen en aggregeren die het resultaat zijn van dergelijke risicobeoordelingen, met inbegrip van relevante tests van de cyberweerbaarheid van hun kiessystemen. De lidstaten zouden in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, en, waar passend, in gezamenlijke zittingen met de NIS-samenwerkingsgroep, ervaringen moeten uitwisselen met betrekking tot de vastgestelde risico's en de bijbehorende risico-eigenaren, de waarschijnlijkheid van deze risico's, risicobeperkende maatregelen, mogelijke gevolgen en aanvaardbare niveaus, en, indien van toepassing, een beschrijving van de tests die op verkiezingsinfrastructuur zijn uitgevoerd. De lidstaten zouden in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, en, waar passend, in gezamenlijke zittingen met de NIS-samenwerkingsgroep, de ontwikkeling en het optimale gebruik van gemeenschappelijke normen en modellen voor gegevensverzameling moeten ondersteunen.
22. De lidstaten zouden optimaal gebruik moeten blijven maken van het gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen, dat door de Commissie beschikbaar wordt gesteld in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, om beste praktijken en praktische maatregelen voor het waarborgen van vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen in de Unie uit te wisselen, onder meer met betrekking tot online forensisch onderzoek, desinformatie en de cyberbeveiliging van verkiezingen, en wederzijdse steun om bedreigingen aan

te pakken. De lidstaten zouden ook hun samenwerking en de uitwisseling van informatie en beste praktijken in het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en de NIS-samenwerkingsgroep moeten voortzetten en verdiepen, onder meer, indien nodig, door middel van gezamenlijke vergaderingen en, indien nodig, updates van het compendium inzake cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie, met name vóór de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement.

VIII. Bescherming van informatie over verkiezingen

23. De lidstaten zouden maatregelen moeten nemen om de informatieomgeving rond verkiezingen te beschermen en ervoor moeten zorgen dat de kiezers tijdig en op begrijpelijke wijze correcte informatie ontvangen.
24. De lidstaten worden aangemoedigd steun te verlenen aan projecten van onder meer het maatschappelijk middenveld, mediaorganisaties, onderzoeks- en onderwijsinstellingen en de academische wereld om veerkracht op te bouwen en bewustmaking, mediageletterdheid en kritisch denken te ontwikkelen teneinde informatiemanipulatie, inmenging en desinformatie aan te pakken die verband houdt met verkiezingen of vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen op een andere manier beïnvloedt. De lidstaten zouden het Erasmus+-programma en het programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” en de financieringsmogelijkheden in het kader van het onderdeel “Betrokkenheid en participatie van de burgers” moeten bevorderen om dergelijke projecten te ondersteunen.
25. De lidstaten zouden, met volledige inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten en democratische waarden, de overdracht van snelle berichten en reacties moeten ondersteunen en faciliteren om de informatieomgeving rond verkiezingen te beschermen, zoals berichten voor het pre- of debunken van informatiemanipulatie en desinformatie over verkiezingsprocedures. De lidstaten zouden ook opleidingen voor verkiezings- en andere relevante autoriteiten moeten ontwikkelen om de informatieomgeving rond verkiezingen te beschermen en ervoor te zorgen dat zij klaar zijn om desinformatie over verkiezingsprocedures te prebunken en te debunken. In dit verband, wanneer het buitenlandse inmenging en manipulatie van informatie betreft, zouden de lidstaten gebruik moeten maken van bestaande instrumenten zoals de toolbox voor de aanpak van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging om passende reacties te bespreken en de snelle uitwisseling van informatie te ondersteunen, onder meer in het kader van het systeem voor snelle waarschuwingen.
26. De lidstaten zouden via hun nationale verkiezingsnetwerken de samenwerking op nationaal niveau met relevante belanghebbenden, onder meer het maatschappelijk middenveld, moeten faciliteren om beste praktijken voor het identificeren, beperken en beheren van risico's van informatiemanipulatie, inmenging en desinformatie in verkiezingsprocessen verder te ontwikkelen en bij te werken. De lidstaten zouden ook de samenwerking tussen nationale verkiezingsnetwerken en mediaplatforms met betrekking tot bronnen van geverifieerde informatie in verband met verkiezingsprocedures moeten vergemakkelijken om de verspreiding van betrouwbare informatie te verbeteren en de verspreiding van onjuiste of gemanipuleerde inhoud rond verkiezingen te beperken. De lidstaten zouden moeten overwegen om onafhankelijke media en factcheckingorganisaties verder te ondersteunen bij hun activiteiten voor het aanpakken van informatiemanipulatie en desinformatie tijdens verkiezingsperioden.

27. De lidstaten zouden gemeenschappelijke normen moeten ontwikkelen voor samenwerking inzake de bescherming van informatie rond verkiezingen in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, in nauwe samenwerking met het systeem voor snelle waarschuwingen, wanneer het buitenlandse inmenging en manipulatie van informatie betreft. Daartoe zouden de lidstaten gebruik moeten maken van het gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen om expertise uit te wisselen met betrekking tot de bescherming van de informatieomgeving rond verkiezingen en specifieke uitwisselingen organiseren met deskundigen uit lidstaten die als gevolg van hun geografische ligging of andere kwetsbaarheden te maken hebben met vergelijkbare problemen.

IX. Maatregelen met betrekking tot uit derde landen afkomstige financiering van politieke partijen, politieke stichtingen, verkiezingscampagnes en kandidaten

28. Om het risico van inmenging uit derde landen in de activiteiten van nationale politieke partijen, politieke stichtingen, politieke kandidaten en campagneorganisaties tot een minimum te beperken, zouden de lidstaten mogelijke lacunes in hun wetgeving en andere regelgevende maatregelen in verband met donaties en andere financiering uit derde landen in kaart moeten brengen. Op die basis en voor zover nodig worden de lidstaten aangemoedigd om dergelijke lacunes aan te pakken, met name door de transparantie van donaties en andere financiering te bevorderen en door donaties tot een bepaald bedrag te beperken of door donaties aan nationale politieke partijen, politieke stichtingen, politieke kandidaten, campagneorganisaties en, in voorkomend geval, politieke bewegingen te verbieden, wanneer dergelijke donaties afkomstig zijn van derde landen en in derde landen gevestigde entiteiten of van onderdanen van derde landen die geen stemrecht hebben bij verkiezingen voor het Europees Parlement of nationale verkiezingen. De in dit punt vermelde maatregelen zouden het evenredigheidsbeginsel, de democratische waarden en de grondrechten volledig moeten eerbiedigen.
29. Politieke partijen en aan hen verbonden entiteiten zouden de risico's moeten beoordelen die voortvloeien uit donaties uit derde landen en donaties die mogelijk verband houden met criminele activiteiten, waaronder corruptie, witwassen van geld en georganiseerde misdaad. Deze beoordeling zou betrekking moeten hebben op verkiezingscampagnes en de identificatie van donoren. In de beoordeling zou aandacht moeten worden besteed aan feitelijke of voorzienbare negatieve gevolgen voor vrije en eerlijke verkiezingen en zou maatregelen moeten omvatten om vastgestelde risico's op te vangen.
30. De lidstaten worden aangemoedigd om in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen gemeenschappelijke normen vast te stellen voor donaties en andere steun uit derde landen aan nationale politieke partijen, politieke stichtingen en campagneorganisaties, onder meer om het toezicht op de bestaande verplichtingen met betrekking tot dergelijke donaties en ondersteuning te verbeteren.

X. Bevordering van gemakkelijke toegang tot het kiesrecht voor de verkiezingen voor het Europees Parlement

31. De lidstaten zouden ruim vóór de dag van de verkiezingen initiatieven moeten bevorderen, ook op lokaal niveau, die erop gericht zijn de toegankelijkheid van de verkiezingen en de politieke betrokkenheid te vergroten. Dergelijke activiteiten kunnen bewustmakingsinitiatieven, voorlichtingscampagnes en andere

outreachactiviteiten omvatten via platforms en kanalen die door verschillende groepen burgers worden gebruikt, alsook conferenties of debatten, waarbij bijvoorbeeld uitwisselingen tussen burgers van de Unie over Uniegerelateerde onderwerpen worden bevorderd om te komen tot een beter begrip van verschillende perspectieven. Bijzondere aandacht zou moeten worden besteed aan jongeren, in het bijzonder nieuwe kiezers, en aan het aanpakken van de belemmeringen die de mogelijkheden van leden van diverse groepen om te stemmen en zich kandidaat te stellen, beperken. Informatie over verkiezingen, met inbegrip van de vorm en inhoud ervan, zou moeten worden aangepast aan de bijzondere behoeften van die diverse groepen.

32. De lidstaten worden aangemoedigd de stembureaus bij de verkiezingen lang genoeg open te houden om tegemoet te komen aan de behoeften van zoveel mogelijk kiezers, en ertoe bij te dragen dat zoveel mogelijk mensen hun stemrecht kunnen uitoefenen.
33. In de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement zouden de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om mobiele burgers van de Unie meer bewust te maken van hun kiesrechten en -plichten, als kiezers en als kandidaten. De lidstaten worden aangemoedigd de voorwaarden te scheppen om mobiele burgers van de Unie gemakkelijk toegang te geven tot informatie over de voortgang en status van hun registratie. Wanneer lokale autoriteiten bevoegd zijn om mobiele burgers van de Unie op de kiezerslijsten te plaatsen, worden de lidstaten aangemoedigd de nodige maatregelen te nemen om deze autoriteiten, onder meer door middel van administratieve richtsnoeren, te ondersteunen bij hun acties om mobiele burgers van de Unie te informeren over hun kiesrecht uit hoofde van het Unierecht. Overeenkomstig hun kiesreglement zouden de lidstaten ook maatregelen moeten nemen om hun burgers die in derde landen wonen, te informeren over hoe en waar zij hun stemrecht kunnen uitoefenen.
34. De lidstaten worden aangemoedigd om de voor de kiezers bestemde informatie over het verkiezingsproces in een voldoende aantal talen beschikbaar te stellen.

XI. Versterking van het Europese karakter van de verkiezingen voor het Europees Parlement

35. De lidstaten zouden de bekendmaking van kandidaten en de start van campagnes voor de verkiezingen voor het Europees Parlement mogelijk moeten maken ten minste zes weken vóór de verkiezingsdag.
36. De lidstaten zouden de verstrekking van informatie aan het publiek over de banden tussen nationale politieke partijen en Europese politieke partijen vóór en tijdens de verkiezingen voor het Europees Parlement moeten aanmoedigen en vergemakkelijken. Zij kunnen dit doen door deze banden op de stembiljetten aan te geven en door de verspreiding van dergelijke informatie door de bevoegde autoriteiten te ondersteunen.
37. Nationale politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, worden aangemoedigd om vóór het begin van de verkiezingscampagne publiekelijk bekend te maken aan welke Europese politieke partij zij verbonden zijn of zich aan het verbinden zijn. Nationale politieke partijen zouden maatregelen moeten bevorderen die erop gericht zijn de kennis van hun leden over de verkiezingen voor het Europees Parlement te vergroten.

38. De lidstaten zouden passende maatregelen moeten overwegen om de Europese politieke partijen en politieke fracties in het Europees Parlement te helpen hun campagnes in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement te voeren.

XII. Aanpak van het risico van meervoudig stemmen voor de verkiezingen voor het Europees Parlement

39. Tijdig vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement zouden de lidstaten mobiele burgers van de Unie informatie moeten verstrekken over de regels en sancties in verband met meervoudig stemmen.
40. Wanneer in het kader van de verkiezingen voor het Europees Parlement een burger van de kiezerslijst van een lidstaat wordt geschrapt om in een andere lidstaat te stemmen, moet de eerste lidstaat tegelijkertijd maatregelen overwegen om ervoor te zorgen dat een dergelijke schrapping geen gevolgen heeft voor de registratie van die burger op kiezerslijsten voor nationale verkiezingen.

XIII. Versterking van verkiezingsnetwerken, electorale samenwerking en verslaglegging

41. De lidstaten zouden maatregelen moeten nemen om de samenwerking binnen nationale verkiezingsnetwerken te stimuleren en te versterken, teneinde vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen te bevorderen. De leden van nationale verkiezingsnetwerken zouden informatie moeten uitwisselen over kwesties die de verkiezingen kunnen beïnvloeden, onder meer door gezamenlijk bedreigingen en lacunes in kaart te brengen en bevindingen en deskundigheid te delen. Nationale verkiezingsnetwerken kunnen daartoe samenwerken met andere belanghebbenden, zoals onderzoekers, de academische wereld, verkiezingswaarnemers en mensenrechtenverdedigers. De nationale verkiezingsnetwerken zouden contact moeten onderhouden met de nationale parlementen. De lidstaten zouden steun moeten verlenen aan nationale verkiezingsnetwerken door ervoor te zorgen dat zij over voldoende middelen en over het nodige kader beschikken om hun activiteiten uit te voeren.
42. In de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 zouden de lidstaten de samenwerking op het gebied van electorale aangelegenheden moeten versterken in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk inzake verkiezingen, onder meer via operationele werkstromen die betrekking hebben op verkapte financiering uit derde landen, en op het gebied van onder meer bewustmakingsactiviteiten en -strategieën. De lidstaten worden aangemoedigd door te gaan met het uitwisselen van beste praktijken en standpunten ter bevordering van de uitoefening van het kiesrecht en ter ondersteuning van het democratische verloop van verkiezingen en een hoge opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 en daarna.
43. De Commissie zal in voorkomend geval in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen, in nauwe samenwerking met andere relevante Europese netwerken, waaronder het systeem voor snelle waarschuwingen, wanneer het buitenlandse inmenging en manipulatie van informatie betreft, en de Europese Groep van regelgevende instanties voor audiovisuele mediadiensten, besprekingen voeren over de maatregelen en acties die zijn uitgevoerd na deze aanbeveling.
44. De lidstaten worden uitgenodigd om binnen zes maanden na de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 informatie te verstrekken over het verloop van

deze verkiezingen op hun grondgebied, met inbegrip van informatie over de maatregelen tot uitvoering van deze aanbeveling en, indien van toepassing, relevante informatie over verkiezingswaarneming door burgers.

45. Vanaf 2025 zouden de lidstaten eenmaal per jaar informatie moeten uitwisselen over de uitvoering van deze aanbeveling in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen.
46. Uiterlijk één jaar na de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 zal de Commissie, rekening houdend met de door de lidstaten overeenkomstig punt 44 verstrekte informatie, het effect van deze aanbeveling beoordelen in het kader van haar verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024.

Gedaan te Straatsburg, 12.12.2023

Voor de Commissie
Didier REYNDERS
Lid van de Commissie

