



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.4.2000
COM(2000) 191 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over verkiezingsondersteuning en verkiezingswaarneming door de EU

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	4
2.	BEGRIPPEN	5
3.	KENNIS VERWORVEN BIJ EERDERE VERKIEZINGSONDERSTEUNING EN -WAARNEMING DOOR DE EU	6
4.	EEN NIEUW KADER VOOR VERKIEZINGSONDERSTEUNING EN -WAARNEMING	12
4.1	Juridisch kader	12
4.2	Besluitvormingsproces van de EU en institutionele taken	14
4.3	Financiering	16
<i>4.3.1</i>	<i>Bronnen</i>	
<i>4.3.2</i>	<i>Tempo</i>	
4.4	Een strategie voor verkiezingsondersteuning en -waarneming	18
<i>4.4.1</i>	<i>Criteria voor verkiezingswaarneming</i>	
<i>4.4.2</i>	<i>Criteria voor verkiezingsondersteuning</i>	
4.5	Verkiezingswaarnemers en -deskundigen	22
4.6	Praktische richtsnoeren voor succes	23
4.7	Beoordeling van de verkiezingsuitslag	25
4.8	Meer zichtbaarheid van de EU	26
4.9	Coördinatie met andere organisaties	27
5.	CONCLUSIES	27

Bijlage I	Overzicht van EU-ervaring
Bijlage II	Complementaire financieringsbronnen voor EU-verkiezingsondersteuning en -waarneming
Bijlage III	Richtsnoeren betreffende het EU-beleid inzake verkiezingswaarneming
Bijlage IV	EU-richtsnoeren betreffende gemeenschappelijke criteria voor de selectie van waarnemers bij verkiezingen

Bijlage V	Aanbevelingen voor actie
Bijlage VI	Lijst met afkortingen

1. INLEIDING

De laatste tien jaar is het democratiseringsproces in veel landen duidelijk op de voorgrond getreden doordat er voor de eerste maal meerpartijenverkiezingen werden gehouden. In sommige delen van de wereld waren er echter duidelijke terugslagen voor de democratie evenals tragische en massale schendingen van de mensenrechten. Toch is democratie nog steeds een algemeen geldige vorm van bestuur, zij het dat het een vorm is die door de bij de grondwet gewaarborgde rechten moet worden gedragen om te voorkomen dat ogenschijnlijk democratische verkiezingen leiden tot een 'niet-liberale democratie'. Fareed Zakaria zegt hierover: "Democratie zonder constitutioneel liberalisme is niet alleen inadequaat maar ook gevaarlijk, omdat het aantasting van vrijheid, machtsmisbruik, etnische verdeeldheid en zelfs oorlog met zich meebrengt"¹.

Bevordering van echte democratie en eerbiediging van de mensenrechten zijn daarom niet alleen morele vereisten: het zijn ook factoren die bepalend zijn voor de opbouw van duurzame menselijke ontwikkeling en blijvende vrede. Acties ter ondersteuning van democratisering en eerbiediging van de mensenrechten, met inbegrip van het recht om deel te nemen aan de vorming van een regering via vrije en eerlijke verkiezingen, kunnen een grote bijdrage leveren aan vrede, veiligheid en het voorkomen van conflicten.

Het einde van de Koude Oorlog betekende een verschuiving van de aandacht van de internationale gemeenschap van het vaststellen van internationale normen en criteria voor de mensenrechten naar een actievere toepassing van deze criteria en democratische beginselen. Verkiezingsmissies liggen in de lijn van deze nieuwe benadering.

De Verdragen voorzien in steun van de EU voor mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) stelt duidelijk dat de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens, en van de rechtsstaat wezenlijke Europese waarden zijn. De mensenrechtenmissies in het veld en verkiezingsmissies worden algemeen erkend als deel van de taak van de EU, die in haar Verdrag niet alleen de bescherming en bevordering van de rechten van de mens, maar ook het steunen van het democratiseringsproces als hoekstenen van het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking van de EU beschouwt. Verordeningen 975/99 en 976/99 van 29 april 1999² bieden de rechtsgrondslag voor de activiteiten van de Gemeenschap die zijn gericht op bevordering en consolidatie van de democratie en

¹ ZAKARIA, Fareed: "The Rise of illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76, nr. 6, blz. 42.

² Verordening (EG) nr. 975/1999 van de Raad van 29 april 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitvoering van acties op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking die een bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat, alsmede van de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Verordening (EG) nr 976/1999 van de Raad van 29 april 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitvoering van niet onder de ontwikkelingssamenwerking vallende communautaire acties die binnen het kader van het communautaire samenwerkingsbeleid een bijdrage leveren tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat, alsmede tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden in derde landen.

de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten. Een aanvullende rechtsgrondslag is de Overeenkomst van Lomé.

De laatste jaren zijn de verkiezingsmissies van de Europese Unie veelvuldiger geworden, hetzij in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, hetzij op het niveau van de Gemeenschap, en met name haar ontwikkelingssamenwerking, maar tot op dit moment is de opgedane ervaring niet systematisch in kaart gebracht. Een ad-hocbenadering lijkt niet meer voldoende en lijkt evenmin de beste aanwending van middelen te zijn. Met een gerichte aanpak, met inbegrip van een strategie en methode, daarbij rekening houdend met eerder verworven kennis, beoogt de onderhavige mededeling een bijdrage te leveren aan het vaststellen van een samenhangend Europees beleid. Deze mededeling is een reactie op een specifiek verzoek van het Europees Parlement aan de Commissie om een beoordeling te geven over de deelname van de EU aan verkiezingswaarnemingsmissies in de laatste jaren.

2. BEGRIPPEN

Verkiezingen zijn niet hetzelfde als democratie, maar zijn wel een wezenlijke stap in het democratiseringsproces en een belangrijk element in het volledige genot van een ruim scala aan mensenrechten. Verkiezingen zijn om twee redenen gebeurtenissen die met mensenrechten te maken hebben. Ten eerste omdat zij de politieke wil van het volk verwoorden. Ten tweede omdat verkiezingen, willen zij echt vrij en eerlijk zijn, gehouden moeten worden in een klimaat dat de rechten van de mens eerbiedigt³. Het recht om rechtstreeks of via vrij gekozen vertegenwoordigers aan het bestuur van het land deel te nemen, is vastgelegd in de Universele Verklaring van de rechten van de mens (artikel 21, lid 1) en in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (artikel 25).

In het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van de Europese Gemeenschap staan de mensen centraal en het beleid hangt nauw samen met de uitoefening van hun grondrechten en fundamentele vrijheden en met de erkenning en toepassing van democratische beginselen, de bestendiging van de rechtsstaat en goed bestuur. Wanneer het om verkiezingen gaat, betekent goed bestuur zowel een adequaat wetgevend en regelgevend kader als een transparante en verantwoording verschuldigde verkiezingsadministratie, met inbegrip van onafhankelijke supervisie en toezicht, waardoor ervoor wordt gezorgd dat de rechtsstaat wordt geëerbiedigd. Sleutelfactor in deze context is een bevolking die goed op de hoogte is en die zich het verkiezingsproces eigen heeft gemaakt.

De internationale basiscriteria voor de geldigheid van verkiezingen waar waarnemers bij aanwezig zijn, zijn vermeld in artikel 21 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens. Vereist is dat verkiezingen vrij, eerlijk en geheim zijn, periodiek worden gehouden en niet vervalst zijn⁴. De OVSE heeft de VN-bepalingen

³ UN Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of the elections. New York en Genève (1994).

⁴ Ibid, blz. 6.

nader inhoud gegeven door de toezeggingen over verkiezingen die deze organisatie in 1990 in Kopenhagen heeft gedaan⁵.

Verkiezingsondersteuning kan worden omschreven als de aan het verkiezingsproces verleende technische of materiële steun. Hierbij kan het gaan om professionele hulp voor het tot stand brengen van een juridisch kader voor de verkiezingen. Het kan de vorm aannemen van een algemene inbreng bij de nationale verkiezingscommissie, bijvoorbeeld het verschaffen van stemmateriaal en -apparatuur, of het helpen bij de registratie van politieke partijen en de registratie van kiezers. Ook kan het gaan om het verlenen van steun aan NGO's en de civiele samenleving op terreinen als vorming tot kiezer en voorlichting aan de burger of opleiding van plaatselijke waarnemers alsook het ondersteunen van de media via mediabegeleiding en het opleiden van journalisten.

Verkiezingswaarneming vormt een politieke aanvulling op verkiezingsondersteuning. Verkiezingswaarneming wordt omschreven als "het doelgericht verzamelen van informatie over een verkiezingsproces, en het geven van een goed gedocumenteerd oordeel over de voortgang van een dergelijk proces op grond van de bijeengebrachte informatie, door personen die niet ipso facto bevoegd zijn om in het proces in te grijpen"⁶. In ruime zin is verkiezingswaarneming een onderdeel van verkiezingsondersteuning. Technisch gezien, zijn het verschillende activiteiten, maar in wezen dienen zij als complementair te worden beschouwd en geprogrammeerd.

Internationale verkiezingswaarneming berust op de volgende beginselen⁷: totaalwaarneming, onpartijdigheid, doorzichtigheid en professionaliteit. Het uiteindelijke doel is zichzelf overbodig te maken door de democratie in elke staat diep te verankeren door het ontwikkelen van eigen nationale capaciteit. De belangrijkste doelen zijn het verschaffen van legitimiteit aan een verkiezingsproces, waar nodig, het versterken van het vertrouwen van het publiek in het verkiezingsproces, het ontmoedigen van fraude, het versterken van de eerbiediging van de mensenrechten en het leveren van een bijdrage aan de oplossing van conflicten⁸.

Het is echter belangrijk dat men inziet dat verkiezingen slechts één van de eerste institutionele vereisten voor democratie vormen en dat ze als zodanig niet voldoende zijn om een politiek stelsel in zijn totaliteit als "democratisch" te bestempelen. Democratie kan door buitenlanders worden gesteund, maar niet worden opgelegd. Het is een proces op lange termijn dat de betrokkenheid vraagt van de hele samenleving die het uiteindelijk aanbelangt. De huidige internationale inspanningen ter ondersteuning van verkiezingen zijn er steeds meer op gericht de rol te

⁵ Samengevat, zijn de toezeggingen van de OVSE: algemeenheid, gelijke kansen voor iedereen, eerlijkheid, geheimhouding, vrijheid, doorzichtigheid en verantwoording. OVSE/ODIHR, The ODIHR election observation handbook, 4e dr., Warschau (1999), blz. 3.

⁶ International IDEA, Code of conduct for the ethical and professional observation of elections - Stockholm (1997), blz. 10.

⁷ International IDEA, Lessons learnt: international election observation, Stockholm (1995), blz. 7.

⁸ UN Electoral Assistance Division, Co-ordination and Support of international observers, draft operational guidelines, New York (1996). International IDEA, Lessons learnt: International election observation, Stockholm (1995), blz. 8.

benadrukken van de binnenlandse toezichhoudende teams, zowel onafhankelijke als partijgebonden.

3. KENNIS VERWORVEN BIJ EERDERE VERKIEZINGSONDERSTEUNING EN -WAARNEMING DOOR DE EU

De EU heeft behoefte aan een coherente strategie

Hoewel de EU in het afgelopen decennium veel ervaring heeft opgedaan met verkiezingswaarneming en -ondersteuning⁹, was de aanpak niet overal dezelfde en soms werd het wiel opnieuw uitgevonden. Er is wel enige vooruitgang geboekt, bijvoorbeeld inzake de criteria op grond waarvan tot een EU-verkiezingswaarnemingsmissie wordt besloten en een gedragscode voor waarnemers en criteria voor hun werving¹⁰. Er is echter nog steeds behoefte aan een coherente strategie voor de aanpak van verkiezingswaarneming en -ondersteuning.

Het houden van verkiezingen is nog geen democratie

Soms kunnen aan de macht zijnde politici in de verleiding komen gemanipuleerde verkiezingen te houden, teneinde internationaal als legitiem te worden erkend (Togo 1998, Kazachstan 1999). Men dient zich steeds af te vragen of de beslissing om EU-waarnemers te sturen, ertoe zou kunnen bijdragen dat legitimiteit wordt verschaft aan een niet-legitiem verkiezingsproces.

Verkiezingstijden zijn veranderd: een nieuwe aanpak is nodig

In veel landen hebben "verkiezingen van de eerste generatie"¹¹ moeten wijken voor ingewikkelder scenario's waarin kwesties als bestending van de democratie en versterking van de rechtsstaat een belangrijke rol spelen. Het proces van deelname van nationale organisaties en particulieren aan het verkiezingsproces heeft zich uitgebreid, waardoor er een nieuw evenwicht moet worden gevonden voor het partnerschap tussen internationale waarnemingsmissies en binnenlandse actoren. Hoewel overleg en samenwerking met binnenlandse waarnemersgroepen zowel passend als wenselijk is, verloopt dit niet zonder problemen en moet er behoedzaam mee worden omgegaan. Hoe meer correct samengestelde binnenlandse groepen waarnemers er echter komen, des te waarschijnlijker wordt het dat er een uitgebalanceerde diversiteit aan meningen komt. In landen waar dergelijke groepen niet bestaan, dienen ondersteuningsprogramma's van de EU beslist te helpen bij de oprichting ervan en opleiding daarvoor.

Ook voor regionale en lokale verkiezingen kan verkiezingsondersteuning en -waarneming nodig zijn

⁹ Zie bijlage I "Overzicht van EU-ervaring".

¹⁰ In juni 1998 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan: "Richtsnoeren – EU-beleid inzake waarneming bij verkiezingen" (bijlage III), en in juni 1999 aan: "EU-richtsnoeren betreffende gemeenschappelijke criteria voor de selectie van waarnemers bij verkiezingen" (bijlage IV).

¹¹ Onder "verkiezingen van de eerste generatie" wordt algemeen verstaan: de eerste verkiezingen waaraan verschillende partijen deelnemen na een periode van autocratisch bewind of na een conflict tussen burgers.

De EU moet zich niet alleen richten op nationale verkiezingen. Ter versterking van de democratie zijn er vrije verkiezingen nodig op elk niveau. Op lokaal niveau bestaat er vaak een grotere betrokkenheid van de bevolking. Ondersteuning van verkiezingen op lokaal niveau is van bijzonder belang in sommige ontwikkelingslanden waar traditionele machtsstructuren niet stroken met moderne inzichten ten aanzien van de democratie. Mozambique en China zijn overtuigende voorbeelden van landen waar aandacht aan het lokale niveau moet worden besteed.

Oriënterende missies zijn belangrijk

Telkens wanneer er sprake was van tijdige en goed gekwalificeerde oriënterende missies en van een eerlijke dialoog met het land in kwestie, was het optreden van de EU en haar inbreng bij verkiezingen sterker. Om latere coördinatie te vereenvoudigen, dient er door de missies onder meer informatie te worden bijeengebracht over de bedoelingen van andere donors. Zo mogelijk dienen deze missies samen met terzake bevoegde internationale organisaties te worden georganiseerd. De oriënterende missie dient eveneens advies uit te brengen over de voorwaarden waaraan de ontvangende regering moet voldoen voordat de EU bereid is middelen toe te zeggen. Oriënterende missies dienen EU-besluitvormers een eerste aanwijzing te geven over de aard van de verkiezingsbemoediging en de mate waarin deze het meest doelmatig zou zijn.

Het houden van verkiezingen beperkt zich niet tot één dag

Om een goed onderbouwde en alomvattende beoordeling te krijgen, moeten alle stadia van het verkiezingsproces worden bekeken. Registratie van kiezers, het verloop van de verkiezingscampagne of de beslechting van geschillen na de verkiezing (bijvoorbeeld de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië 1999 en Mozambique 1999) kunnen van cruciaal belang zijn voor een juiste beoordeling van het verkiezingsproces. Vanwege logistieke problemen kan de telling soms verscheidene weken duren. Langetermijnwaarnemers (LTW's) dienen een aantal maanden vóór de verkiezing ter plaatse te zijn en er lang genoeg verblijven om een oordeel te geven over de uiteindelijke implementatie van de verkiezingsresultaten. Er is in een zo vroeg mogelijk stadium technische bijstand nodig, en deze dient tussen verkiezingen te worden gecontinueerd, waardoor goed bestuur en democratie worden bevorderd. De langere-termijnprogramma's die aan een verkiezingsproces voorafgaan en erop volgen, moeten in de normale ontwikkelingsplannen van de EU worden geïntegreerd.

Beoordeling van verkiezingen is een netelige kwestie

Wanneer een verkiezing in een onstabiel klimaat en in een periode van politieke overgang plaatsvindt (bijvoorbeeld Nigeria 1999 en Cambodja 1998), bleek de beoordeling van de verkiezingen als "vrij en doorzichtig" in sommige gevallen niet juist te zijn. Bij de beoordeling van verkiezingen moet rekening worden gehouden met het feit dat zij deel uitmaken van een langzame en geleidelijke ontwikkeling naar democratie.

De EU moet trachten samen te werken met andere internationale groeperingen om zoveel mogelijk gemeenschappelijke standpunten en de meest doeltreffende aanwending van middelen te garanderen. Wanneer de integriteit van de EU en haar vrijheid van meningsuiting en handelen echter in gevaar zou kunnen komen doordat

zij de meest algemene mening (de grootste gemene deler) binnen een uiteenlopende groep internationale donors moet accepteren, dienen formele coördinatiestructuren te worden vermeden (bijvoorbeeld Cambodja 1998). Het oordeel van de EU zou doelmatiger kunnen zijn als dit ook aanbevelingen voor toekomstige maatregelen bevat.

Er moet zorgvuldigheid worden betracht ten aanzien van het tijdstip en de inhoud van EU-verklaringen

De woordvoerder van de missie moet zo spoedig mogelijk een voorlopige verklaring¹² over tendensen bekendmaken. Voordat alle waarnemers verslag hebben uitgebracht en al hun bevindingen zijn verwerkt, dienen er echter geen definitieve verklaringen te worden afgelegd (Nigeria 1999). Om samenhang en doeltreffendheid te waarborgen, wordt er door de EU pas een definitieve verklaring uitgebracht wanneer de rapporten van de EU-waarnemers zijn onderzocht en er behoorlijk overleg met de EU-betrokkenen ter plaatse is geweest. Pas wanneer het hele verkiezingsproces is afgerond, wordt het definitieve standpunt van de EU opgesteld (Indonesië 1999). De verkiezingscampagne, de stem- en telprocedures moeten worden gezien in hun politieke context op lange termijn, met inbegrip van de algemene situatie van de mensenrechten (Cambodja 1998). De definitieve en wettelijk voorgeschreven afkondiging van de verkiezingsresultaten vormt eveneens een integrerend onderdeel van het totale verkiezingsproces en dient deel uit te maken van elke verkiezingswaarneming van de EU.

EU-actoren ter plaatse moeten samenwerken en met één stem spreken om een zo groot mogelijk effect te sorteren

Voor het succes van een verkiezingsmissie is goede coördinatie ter plaatse tussen de delegatie van de Commissie, het voorzitterschap van de Raad, de EU-missies, de leden van het Europees Parlement en de EU-verkiezingseenheid onontbeerlijk. Deze coördinatie verliep zeer goed bij de Russische verkiezingen (1993) alsmede bij de verkiezingen in Indonesië (1999). Ondanks nauw overleg en goede onderlinge afstemming deed de aanstelling van een afzonderlijk hoofd van de EU-verkiezingseenheid en een EU-woordvoerder in Cambodja in 1998 waarschijnlijk eerder afbreuk aan de bijdrage van de EU dan dat het deze versterkte. Het EU-kernteam dient een herkenbaar hoofd te hebben die als coördinator en als woordvoerder in alle verkiezingsaangelegenheden optreedt.

Binnen de EU-structuren is er geen centraal punt voor verkiezingen

Anders dan de VN of de ODIHR heeft geen enkele EU-instelling, ook de Commissie niet, een eenheid die verantwoordelijk is voor de betrokkenheid van de EU bij verkiezingen in derde landen. Als gevolg daarvan is er bij de Commissie tussen de verschillende geografische directoraten-generaal versnippering van de inzet, terwijl er onvoldoende personele middelen voor deze taak werden toegewezen. Op dit gebrek aan structuur en personeel werd door de Rekenkamer kritiek geleverd in het speciale verslag over de EU-verkiezingswaarneming van de Palestijnse verkiezingen

¹² Er zijn verschillende soorten verklaringen, afhankelijk van het moment waarop zij worden gegeven: tussentijdse verklaringen (vroeg in het verkiezingsproces); voorlopige verklaringen (na de stemming); definitieve verklaringen (na de telling) en het definitief verslag (na beslechting van geschillen).

van 1996¹³. Op dit moment is er geen centraal punt waar verzoeken voor EU-deelname aan verkiezingswaarneming en -ondersteuning in ontvangst worden genomen en behandeld, of kan worden samengewerkt met organisaties die op dit gebied actief zijn.

Besluitvorming moet worden verhelderd en gerationaliseerd

Doorgaans worden de intergouvernementele regels van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) gevolgd bij besluitvorming inzake het uitzenden van een EU-verkiezingswaarnemingsmissie en de politieke beoordeling van de verkiezingen. Het besluit tot financiering wordt echter genomen op het niveau van de Gemeenschap (hoewel er in het verleden eveneens beperkte GBVB-financiering is geweest). Zowel werkgroepen van de Raad als commissies van de lidstaten¹⁴ zijn bij het proces betrokken. Ook het Parlement kan besluiten waarnemers naar verkiezingen te sturen, evenals de lidstaten, op bilaterale basis.

Er is een groot aantal juridische kaders en begrotingslijnen

De begrotingslijnen ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en GBVB zijn in het verleden stuk voor stuk gebruikt om de betrokkenheid bij verkiezingen te financieren. Er werd niet stelselmatig gekozen voor een begrotingsinstrument, hoewel de keuze belangrijke institutionele gevolgen heeft. Terwijl bij de eerste pijler de Commissie de leiding heeft, zijn bij de tweede pijler (GBVB) het voorzitterschap van de Raad en de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB verantwoordelijk voor de uitvoering van GBVB-maatregelen (hoewel de Commissie verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de begroting). Na de goedkeuring van Verordening 975/99 en Verordening 976/99 en na de overheveling van GBVB-begrotingslijn verkiezingen naar hoofdstuk B7-70 (het Europees initiatief voor de democratie en mensenrechten) is er nu de mogelijkheid een samenhangend en doorzichtig financieringsbeleid op te stellen.

Bovendien is het zo dat, ondanks het belang dat in de context van de mensenrechten en democratisering wordt gehecht aan verkiezingsondersteuning, niet alle landenstrategienota's er melding van maken, zelfs wanneer er duidelijk behoefte is aan maatregelen op dit gebied waarvoor middelen voor ontwikkelingssamenwerking worden aangewend.

Coördinatie tussen de Raad, de Commissie en het Parlement moet hechter worden

De coördinatie tussen de Commissie, het Europees Parlement (EP) en de Raad moet hechter worden. Onderling moet worden vastgesteld en afgesproken wat de taak van de verschillende EU-instellingen is. Over het algemeen wordt er een onnodig grote ingewikkeldheid en een gebrek aan doorzichtigheid geconstateerd bij interinstitutionele activiteiten met betrekking tot verkiezingen.

Het EP heeft een belangrijke rol te vervullen vanwege zijn speciale inzet voor de mensenrechten en de democratie en vanwege het feit dat de leden van het EP als

¹³ Speciaal verslag 4/96, blz. 16.

¹⁴ Zie Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden. PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

gekozen vertegenwoordigers alle aspecten van het verkiezingsgebeuren grondig kennen. Maar de deelname van EP-waarnemers stuitte op moeilijkheden door gebrek aan coördinatie. Binnen de EU-verkiezingsopzet moet een speciale taak voor leden van het EP worden vastgesteld.

Coördinatie met andere internationale actoren heeft geleid tot het delegeren van verantwoordelijkheden in plaats van tot echt partnerschap

Coördinatie met andere internationale actoren is noodzakelijk: door het tot stand brengen van synergieën worden effectiviteit, efficiëntie en de mogelijkheid tot onderhandelen met de begunstigde landen vergroot. Coördinatie met andere internationale actoren biedt voordelen op diverse niveaus, bijvoorbeeld een gezamenlijke oriënterende missie om vast te stellen wat nodig is en afspraken te maken over de taakverdeling, het inzetten en opleiden van waarnemers, de beoordeling van de verkiezingen en de uitwisseling van informatie in alle stadia van het proces.

Hoe het ook zij, coördinatie betekent partnerschap en niet het overdragen van verantwoordelijkheden. Vanwege onvoldoende managementcapaciteit om grootscheepse operaties ter plaatse uit te voeren, heeft de EU vaak verantwoordelijkheden gedelegeerd aan andere internationale actoren, zoals de OVSE en de VN¹⁵. In de gebieden waar de OVSE actief is, heeft de EU systematisch gewerkt onder de paraplu van de OVSE/ODIHR. In alle gevallen werd de identiteit van de EU hierdoor minder helder en werd het toezicht op de Gemeenschapsgelden bemoeilijkt, zoals door de Rekenkamer naar voren is gebracht. Er bestaat een reëel risico dat de EU een financieringsbank voor andermans beleid wordt in plaats van een politieke actor, met name zolang de problemen van EU-procedures en -deskundigheid niet worden aangepakt.

Tussen de EU en de meeste bij verkiezingsondersteuning en -waarneming betrokken internationale organisaties bestaat geen standaardovereenkomst. Daarom doen zich grote problemen voor, waaronder het in acht nemen van de EU-voorschriften voor het beheer van middelen, ongelijke behandeling van personeel vanwege verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden van de EU en die van andere organisaties, onvoldoende zichtbaarheid van de EU en discrepantie bij beoordeling van de verkiezingen.

De EU is vaak niet voldoende in beeld gekomen

Verkiezingsondersteuning van de EU die zichtbaar is, toont de EU-betrokkenheid bij democratisering en duurzame ontwikkeling. Van de kant van de lidstaten en het EP is kritiek geuit op het feit dat de EU niet duidelijk in beeld is gekomen bij verkiezingen waarvoor EU-middelen zijn gebruikt. Het gebrek aan zichtbaarheid van de EU is aan verschillende factoren te wijten. De belangrijkste is het gebrek aan een duidelijk EU-beleid en de noodzakelijke instrumenten om dit uit te voeren. Het goedkeuren van een gemeenschappelijk optreden in het kader van het GBVB is geen garantie voor meer zichtbaarheid (Nigeria 1999). Een andere factor is de deelneming van de EU onder de paraplu van andere internationale actoren. Zo bleef de EU binnen het kader

¹⁵ De kosten voor de gezamenlijke EG/UNDP-operaties ter ondersteuning van democratische verkiezingsprocessen bedragen 23 miljoen euro.

van de OVSE bij de verkiezingen in Bosnië en Albanië te zeer buiten beeld. In andere gevallen, zoals in Palestina of Nigeria, was het gebrek aan waarneembare aanwezigheid te wijten aan onvoldoende inspanning om medewerking van de media te krijgen. Anders dan in de Verenigde Staten stelt de EU geen gepensioneerde politici van hoog niveau aan voor dergelijke taken.

Middelen en politieke doelstellingen moeten op elkaar aansluiten

De uitbreiding van activiteiten op het gebied van verkiezingswaarneming en -ondersteuning is noch in Brussel, noch ter plaatse gepaard gegaan met meer personele middelen en opleiding van personeel. Het is van fundamenteel belang dat het EU-beleid op dit gebied wordt uitgevoerd door voldoende personeel met adequate ervaring.

EU-procedures staan tijdige besluitvorming en uitvoering in de weg

EU-procedures voor financiële en technische samenwerkingsprojecten lenen zich niet voor het verstrekken van steun aan verkiezingen. Meestal worden de verzoeken voor het waarnemen van verkiezingen erg laat ontvangen. Sommige politiek belangrijke verkiezingen worden pas zeer kort tevoren bekendgemaakt. De verkiezingswaarneming en -ondersteuning van de EU vindt vaak in onzekere omstandigheden plaats, bijvoorbeeld in een na-oorlogse situatie (Bosnië), een postdictatuur (Nigeria) of een staatscrisis (Albanië). Dit vraagt om een flexibiliteit waarin de huidige begrotingsvoorschriften niet voorzien en maakt het uiterst moeilijk om op tijd een verkiezingswaarnemingsprogramma op te stellen en uit te voeren, met inachtneming van de bestaande, toe te passen procedures. Dit probleem werd door de Rekenkamer benadrukt in haar verslag van 1996 over de verkiezingen in Palestina. In het geval van Indonesië (1999) was het alleen mogelijk de nodige financiering rond te krijgen door een beroep te doen op speciale procedures uit hoofde van de verordening betreffende de ALA-ontwikkelingslanden, maar het team voor technische bijstand kwam te laat om de verwachte bijdrage te kunnen leveren. Er is een versnelde besluitvormingsformule nodig die toch voorziet in de noodzaak van financiële controle en verantwoordelijkheid.

Methodes voor het werven van waarnemers zijn divers en verwarrend

Tussen de EU-waarnemers bestaan zeer grote verschillen, ook op het gebied van hun contractuele en financiële voorwaarden, afhankelijk van het feit door welke lidstaat zij zijn geselecteerd. Selectie, aanstelling en betaling kunnen door verschillende instellingen worden gedaan. Bij recente activiteiten heeft de Commissie waarnemers betaald die door de lidstaten waren geselecteerd en door andere instellingen waren aangesteld. Een andere bron van verwarring is dat bij elk optreden een ander wervingsbureau betrokken kan zijn, bijvoorbeeld de Europese Commissie (Togo en Cambodja), de internationale organisatie die is belast met de coördinatie van de missie, zoals het UNDP (EU-kernteam in Indonesië) of de VN-vrijwilligersorganisatie (waarnemers in Nigeria en Indonesië).

Er is betere opleiding en begeleiding ter plaatse nodig voor EU-verkiezingswaarnemers

Voor de kwaliteit en geloofwaardigheid van de verkiezingswaarnemingsmissies zijn goed opgeleide waarnemers van wezenlijk belang. In gespannen of conflictbeladen

situaties kunnen tekorten door de plaatselijke actoren, zowel overheid als oppositie, worden uitgebuit. Bovendien kunnen waarnemers zonder de juiste opleiding of ervaring hun eigen leven alsmede dat van hun collega's of de plaatselijke bevolking in gevaar brengen.

4. EEN NIEUW KADER VOOR EU-VERKIEZINGSONDERSTEUNING EN -WAARNEMING

De volgende bladzijden zijn gebaseerd op de verworven kennis en het nieuwe juridisch en begrotingskader voor EU-verkiezingswaarneming en -ondersteuning, met de bedoeling enkele aanbevelingen te doen voor de toekomst.

4.1. Juridisch kader

Tot voor kort werd het juridisch kader voor EU-steun aan verkiezingen in derde landen gevormd door de rechtsinstrumenten (eerste en tweede pijler) die betrekking hadden op het land waar de verkiezingen plaatsvonden of de regio waartoe het land behoort. Deze instrumenten waren ofwel de internationale overeenkomst (bijvoorbeeld de Overeenkomst van Lomé met de ACS-landen of partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met de Nieuwe Onafhankelijke Staten (NOS¹⁶) of de verordening waarin de betrekkingen worden geregeld met het land waar de verkiezingen plaatsvonden (bijvoorbeeld Phare-, Tacis- of ALA-verordening). Wanneer het ging om EU-verkiezingswaarneming in het kader van het GBVB vormde het specifieke gemeenschappelijke optreden gericht op EU-verkiezingswaarneming in dat bepaalde land de rechtsgrondslag.

Op 29 april 1999 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan twee nieuwe verordeningen (975/99 en 976/99) die een specifieke rechtsgrondslag bieden voor de uitvoering van communautaire acties die “een bijdrage leveren tot de verwezenlijking van de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat, alsmede van de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden” in derde landen. Hetzelfde comité is bij de uitvoering van beide verordeningen betrokken en de verordeningen verschillen alleen in geografische reikwijdte en rechtsgrondslag (artikel 308 (ex artikel 235) VEG voor landen die vallen onder de programma's Tacis, Phare, Meda en Obnova¹⁷, en artikel 179 (ex artikel 130W) VEG voor ontwikkelingslanden¹⁸). In artikel 3, lid 2, onder f), respectievelijk artikel 2, lid 2, onder f), van de verordeningen wordt bepaald dat de Europese Commissie activiteiten van technische en financiële bijstand biedt die de ondersteuning van de democratiseringsprocessen beogen, in het bijzonder:

- f) *“ondersteuning van verkiezingsprocessen, met name door steun aan onafhankelijke kiescommissies, toekenning van materiële, technische en juridische bijstand met het oog op de voorbereiding van de verkiezingen, met inbegrip van de opstelling van de kiezerslijsten, maatregelen ter bevordering*

¹⁶ Clausules met betrekking tot de mensenrechten zijn een vast onderdeel van overeenkomsten met derde landen geworden.

¹⁷ Verordening (EG) nr. 976/1999 van de Raad van 29 april 1999. PB L 120 van 8.5.1999, blz. 8.

¹⁸ Verordening (EG) nr. 975/1999 van de Raad van 29 april 1999. PB L 120 van 8.5.1999, blz. 1.

van de deelneming van specifieke groepen, met name vrouwen, aan de verkiezingen en de opleiding van waarnemers”¹⁹.

Na de inwerkingtreding van deze verordeningen (975/99 en 976/99) vindt de verkiezingsondersteuning en -waarneming van de EU nog uitsluitend plaats uit hoofde van de eerste pijler. De belangrijkste financieringsbron, en met name het verlenen van steun aan overheidsactoren, zal worden geïmplementeerd uit hoofde van de verordeningen of overeenkomsten waarin de betrekkingen met derde landen worden geregeld, met inbegrip van middelen die beschikbaar zijn uit hoofde van ALA/MED, Tacis, Phare, Obnova en de Overeenkomst van Lomé. Maar ook de nieuwe verordeningen betreffende de mensenrechten en hoofdstuk B7-7 zullen worden gebruikt, met name waar het steun voor niet-gouvernementele activiteiten betreft (zie punt 4.3.1).

Toekomstige verkiezingsondersteuning en -waarneming van de EU zal uitsluitend plaatsvinden uit hoofde van de eerste pijler, meestal uit hoofde van verordeningen of overeenkomsten die de betrekkingen met derde landen regelen, maar ook met gebruikmaking van nieuwe mensenrechtenverordeningen

4.2. Besluitvormingsproces van de EU en institutionele taken

Tot dusver werd een politiek besluit vaak genomen in het kader van het GBVB en het financieringsbesluit binnen de context van de Gemeenschap en/of het GBVB. Na de goedkeuring van de mensenrechtenverordeningen 975/99 en 976/99 moet zowel het besluit om verkiezingsondersteuning te verlenen als om EU-waarnemers te sturen, worden genomen uit hoofde van de eerste pijler, op basis van voorstellen van de Commissie.

Gezien de spilfunctie van de Commissie bij het formuleren van voorstellen voor EU-verkiezingsondersteuning en -toezicht, en het verzoek van externe actoren om een centraal aanspreekpunt, gaat de Commissie momenteel na of het wenselijk is binnen haar diensten een permanent Bureau voor verkiezingen op te richten dat verantwoordelijk zou zijn voor horizontaal beleid inzake verkiezingsondersteuning en verkiezingswaarneming. Dat Bureau zou alle verzoeken die ertoe strekken de Gemeenschap bij verkiezingen te betrekken, coördineren, en advies verstrekken op grond van de opgedane ervaring en contacten met andere deskundigen, terwijl de geografische bureaus de leiding zouden behouden bij de planning en uitvoering van activiteiten op het gebied van verkiezingsondersteuning en -waarneming in hun landen.

¹⁹

Van belang zijn eveneens:

artikel 2, lid 2, onder c): “bevordering van het pluralisme, zowel op politiek niveau als op het niveau van de civiele maatschappij. Hiertoe moeten de instellingen die het pluralistische karakter van de maatschappij moeten waarborgen, inclusief niet-gouvernementele organisaties (NGO’s), worden versterkt en moeten de onafhankelijkheid en de verantwoordelijkheid van de media, alsmede de ondersteuning van de persvrijheid en de eerbiediging van het recht op vrijheid van vereniging en vergadering, worden bevorderd”;

artikel 2, lid 2, onder e): “bevordering van de deelneming van de bevolking aan het besluitvormingsproces, zowel op nationaal als op regionaal en op plaatselijk niveau, met name door bevordering van gelijke deelname van mannen en vrouwen aan de civiele maatschappij, het economisch leven en de politiek”.

Een Bureau voor verkiezingen zou kunnen zorgen voor de juiste samenhang van EU-acties en het implementatieproces vereenvoudigen. Het Bureau zou zorgen voor de coördinatie met geografische diensten (*desks*) bij de uitvoering van voorafgaande evaluaties (*ex ante*) van voorgestelde acties. Het zou het institutionele EU-geheugen zijn en de beschikking hebben over gedetailleerde verslagen van EU-verkiezingsoperaties, met inbegrip van verslagen van hoofdwaarnemers, taakomschrijvingen, financieringsovereenkomsten, pro-formaovereenkomsten met regeringen, overeenkomsten met de VN, OVSE, enz., en welk ander belangrijk materiaal dan ook. Het Bureau voor verkiezingen kan een methodologie ontwikkelen (bijvoorbeeld praktische richtsnoeren voor het regelen van verkiezingsondersteuning en -waarneming) en een kader tot stand brengen voor de opleiding van zowel teams voor technische bijstand als waarnemers, met inbegrip van het opstellen van een EU-handboek dat beide activiteiten behandelt (hieraan wordt op dit moment gewerkt). Het Bureau zou ook toezicht kunnen houden op de werving en opleiding van waarnemers en een lijst van verkiezingsdeskundigen en -waarnemers kunnen bijhouden.

Via het Bureau voor verkiezingen zou de Commissie trachten te zorgen voor een correcte planning en coördinatie met de andere EU-instellingen, aan de hand van de volgende procedure:

- Aan het begin van elk jaar vindt er een gedachtewisseling plaats tussen de Commissie en de betrokken werkgroepen van de Raad (COHOM en geografische werkgroepen), de lidstaten (Commissie rechten van de mens) en het Europees Parlement op basis van een door het Bureau voor verkiezingen in overleg met de beleidseenheid van de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB op te stellen jaarkalender van op handen zijnde verkiezingen (een taak die op dit moment door het voorzitterschap wordt vervuld). Dit wordt het hele jaar door gecontinueerd, met inbreng van de geografische eenheden en delegaties.
- Deze vroegtijdige gedachtewisseling kan betrekking hebben op de vraag of ondersteuning en/of waarneming al dan niet raadzaam is en de aard van elke deelname, daarbij rekening houdend met de algehele strategie van de EU. Dit proces zou ook het plannen van de middelen door Commissie, Parlement en Raad vereenvoudigen.
- Vervolgens besluit de Commissie per geval of zij, na bespreking met de lidstaten, in het daartoe geëigende forum en overeenkomstig de bepalingen van de verordening terzake ondersteuning en/of een waarnemingsmissie voorstelt. De inbreng van lidstaten kan plaatsvinden via een beoordeling door de EU-hoofden van missies, besprekingen in de werkgroepen van de Raad en in de geëigende commissie van de lidstaten. De Commissie buitenlandse zaken en de Commissie ontwikkelingssamenwerking van het Europees Parlement geven eveneens hun visies en opmerkingen.

Het daaropvolgende overleg binnen de werkgroepen van de Raad en met het Europees Parlement kan de evaluatie betreffen van de resultaten van een oriënterende missie en de aard van een mogelijke EU-deelname. Het overleg kan ook gaan over de deelname aan de waarnemingsmissie door leden van het Europees Parlement of door lidstaten en kan ervoor zorgen dat de door de Commissie en nationaal gefinancierde waarnemers elkaar aanvullen en afspraken maken over coördinatie ter plaatse, met inbegrip van de taak van elke binnenlandse verkiezingseenheid.

Als er een EU-verkiezingseenheid is, probeert deze alle deelnemers, uit de EU of uit afzonderlijke lidstaten, bij haar activiteiten te betrekken. In een zo vroeg mogelijk stadium wordt begonnen lidstaten op één lijn te brengen inzake gemeenschappelijke voorzieningen en alle aspecten van de algehele EU-bijdrage.

Als gekozen parlementair lichaam van de EU dient het Europees Parlement een sleutelrol bij verkiezingswaarnemingen te hebben en dient het van meet af aan te worden betrokken bij een gemeenschappelijke planning van verkiezingsmissies. In de feitelijke EU-verkiezingsmissies dient voor leden van het Europees Parlement een speciale taak te worden vastgesteld om hun ervaring op het gebied van verkiezingen en parlementaire aangelegenheden en hun capaciteiten voor het leggen van contacten met burgergroeperingen, politieke partijen, enz. zoveel mogelijk te benutten. Binnen elke EU-verkiezingswaarnemingsmissie dient plaats te worden ingeruimd voor leden van het Europees Parlement. De verantwoordelijkheid voor het voorstellen van een team parlementsleden met ervaring terzake ligt bij het EP.

Om hun respectieve taken en verantwoordelijkheden vast te stellen, zouden de Raad, de Commissie en het Europees Parlement het eens moeten worden over passende afspraken over verkiezingswaarneming; daarbij zouden enkele van de bovengenoemde voorstellen als uitgangspunt kunnen dienen. Het instellen van contactpunten binnen de drie instellingen zou de interinstitutionele samenwerking bij verkiezingen vergemakkelijken.

De Commissie zal nagaan of het wenselijk is een Bureau voor verkiezingen op te richten met als taak horizontale coördinatie en planning, waaronder een evaluatie ex ante, ter ondersteuning van geografische diensten (desks) en delegaties en ter bevordering van de contacten met EU-instellingen en andere organen

Betere jaarplanning

Speciale rol voor het Europees Parlement en de leden ervan

De Raad, het Parlement en de Commissie dienen passende afspraken te maken over verkiezingswaarnemingsmissies.

4.3. Financiering

4.3.1. Bronnen

Verkiezingen zijn kostenposten die voor rekening van het betrokken land dienen te komen als onderdeel van de instandhouding van de rechtsstaat. Daarom dient de financiering van verkiezingen, waar mogelijk, ten laste te komen van de nationale begroting. Als dat niet voldoende is voor het hele verkiezingsproces, dient EG-steun in de eerste plaats te worden versterkt uit de samenwerkingsbegroting die bedoeld is ter ondersteuning van overheidsprogramma's. Dit ligt in het verlengde van de ontwikkelingsaanpak om politieke gebeurtenissen zoveel mogelijk te koppelen aan duurzame ontwikkeling, en zorgt ervoor dat het betrokken land zich het politieke proces eigen maakt. Dit is ook in overeenstemming met de EU-Verdragen (artikel 11 VEU en artikel 177 VEG), en de mensenrechtenclausules in overeenkomsten met derde landen en in de communautaire wetgeving.

Vroeger is verkiezingsondersteuning systematisch gefinancierd uit hoofde van de eerste pijler, terwijl verkiezingswaarneming werd gefinancierd uit hoofde van de eerste pijler, dan wel uit hoofde van de tweede pijler, ofwel een combinatie van beide, waarbij in sommige gevallen lidstaten extra bijdragen verstrekken. Wanneer gebruik werd gemaakt van gemeenschappelijke optredens GBVB voor de waarneming van verkiezingen, waren de financiële middelen nooit voldoende om alle kosten van de EU-betrokkenheid te dekken; om die reden werden deze gecombineerd met complementaire acties van de Gemeenschap (bijvoorbeeld Palestina, Bosnië, Nigeria).

Na de inwerkingtreding van de verordeningen 975/99 en 976/99 is het nu duidelijk dat alle verkiezingsondersteuning en -waarneming in de toekomst uit hoofde van de eerste pijler zal worden gefinancierd. Dit gebeurt op basis van complementariteit: de financiering van een maatregel ten gunste van een bepaald land dient hoofdzakelijk ten laste te komen van samenwerkingsinstrumenten (Overeenkomst van Lomé, ALA-ontwikkelingslanden, Obnova, Phare, Tacis, enz.). De financiering van thematische acties, zoals opleiding, media en vorming van burgers en kiezers, dient ten laste te komen van hoofdstuk B7-70. Hoewel een specifieke begrotingslijn, B7-709, ter ondersteuning van de overgang naar democratie en toezicht op verkiezingsprocessen in dit hoofdstuk is opgenomen, zijn de toegewezen middelen niet voldoende voor alle verplichtingen inzake verkiezingsondersteuning en verkiezingswaarneming die de Gemeenschap elk begrotingsjaar naar verwachting zal moeten nakomen. Het blijft dus noodzakelijk de voor samenwerkingsinstrumenten toegewezen middelen te blijven benutten. Bovendien zijn giften ten laste van begrotingslijn B7-70 allereerst bedoeld ter ondersteuning van zowel NGO's als internationale organisaties. In extra financiering kan natuurlijk door lidstaten worden voorzien²⁰.

4.3.2. *Tempo*

De Commissie bestudeert verschillende mogelijkheden om de besluitvorming inzake de toewijzing van middelen en de uitvoering van activiteiten te versnellen en te vereenvoudigen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen tijdige planning en reactieve maatregelen, hetgeen nodig kan zijn wanneer verkiezingen op zeer korte termijn worden aangekondigd waardoor planning moeilijk wordt.

Tijdige planning

Besluitvorming en implementatie kan worden vereenvoudigd door:

- Betere jaarplanning (zie 4.2)
- In samenwerkingsstrategieën voor elk derde land wijzen op de mogelijkheid van steunverlening ter bevordering van goed bestuur en ter ondersteuning van het democratiseringsproces, waaronder verkiezingen
- Op elke geografische begrotingslijn toereikende kredieten opnemen, die kunnen worden vrijgegeven wanneer in de loop van het jaar een verkiezing wordt aangekondigd

²⁰ Zie bijlage II "Complementaire financieringsbronnen voor verkiezingsondersteuning en -waarneming door de EU".

- Raamovereenkomsten opstellen met partners die beschikken over de vereiste specialistische ervaring en deskundigheid, bijvoorbeeld het verstrekken van advies bij het ontwerpen van kieswetten, verkiezingsadministratie, logistiek, media, vorming van kiezers, of op specifieke geografische gebieden. De partners zouden via een transparante selectieprocedure worden aangewezen. De overeenkomsten zouden worden gecomplementeerd met financieringscontracten *ad hoc* die snel kunnen worden gesloten zodra er moet worden voorzien in specifieke dienstverlening. Dit zou een grotere soepelheid bieden ten aanzien van het beheer, tijd besparen (minder administratieve werkdruk) en de deskundigheid optimaal benutten, aangezien verkiezingsondersteuning en -waarneming een ruim scala aan vaardigheden impliceert die beter door gespecialiseerde instanties kunnen worden geboden.

Reactieve maatregelen:

- De spoedprocedures in Verordening 975/99 en Verordening 976/99 (artikel 14 respectievelijk artikel 15) voor gebruik “bij gevallen van onmiddellijke en onvoorziene behoeften” bieden de Commissie de mogelijkheid snel middelen toe te wijzen na overleg met de lidstaten, die over vijf werkdagen beschikken om te reageren. De procedureregels van de Comités die betrokken zijn bij de uitvoering van de programma's voor Tacis, Phare, Obnova en ALA-ontwikkelingslanden voorzien ook in spoedprocedures. Deze procedures bieden echter geen oplossing voor het probleem van vertragingen later in het proces.
- Fast-trackprocedures, met name voor het bewerkstelligen van snel inzetbare capaciteit, dienen te worden overwogen. Eén en ander zou tot gevolg hebben dat EU-verkiezingsdeskundigen binnen korte tijd kunnen worden aangewezen en aangesteld. In het kader van de OVSE zou de EG bijvoorbeeld één of twee deskundigen in elk ODIHR-verkiezingsteam laten opnemen voor ondersteuning en opleiding van kortetermijnwaarnemers (KTW's) uit lidstaten van de EU.

- *Verkiezingsondersteuning en -waarneming dient te worden gefinancierd uit hoofde van de eerste pijler (voornamelijk samenwerkingsinstrumenten, maar ook begrotingslijn B7-70)*
 - *Bespoediging en vereenvoudiging van de besluitvorming en -uitvoering*

4.4. Een strategie voor verkiezingsondersteuning en -waarneming

In dit gedeelte gaat het over de strategie en doelstellingen van de EU met betrekking tot verkiezingsondersteuning en -waarneming, terwijl in 4.4.1 en 4.4.2 wordt ingegaan op de criteria voor de beslissing of de EU al dan niet moet optreden bij verkiezingen. Tot dusver is er geen algemeen geldende EU-strategie voor EU-betrokkenheid bij verkiezingen. De Raad bereikte recentelijk evenwel overeenstemming over criteria betreffende het al dan niet sturen van een waarnemingsmissie, alsmede over criteria voor de werving en het optreden van deze waarnemers (bijlagen III en IV).

Voortbouwend op eerdere ervaring en bestaande werkzaamheden dient de EU een strategie op te stellen:

- die berust op duidelijke doelstellingen en partnerschap tussen de EU en het land waar de verkiezingen worden gehouden. De Gemeenschap dient de regering van het gastland te helpen bij het tot stand brengen en in stand houden van onafhankelijke nationale deskundigheid inzake het houden van verkiezingen op basis van democratie, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Eén en ander moet ook tot uiting komen in landenstrategienota's voor landen waar dit van belang is;
- die afhankelijkheid voorkomt door alleen daar waar het nodig is, bijstand te verlenen;
- die het mogelijk maakt beslissingen per geval te nemen voor ondersteuning door de Gemeenschap en het sturen van waarnemers, daarbij gebruikmakend van vaste criteria (zie hieronder), en die de Gemeenschap voor haar verkiezingsbetrokkenheid de mogelijkheid biedt om zich aan veranderende situaties aan te passen, met inbegrip van de mogelijkheid deze te beëindigen wanneer niet langer aan de noodzakelijke voorwaarden wordt voldaan;
- die ervoor zorgt dat daar waar zowel verkiezingsondersteuning als – waarneming vereist is, deze elementen complementair zijn. Meestal zullen deze elementen elkaar ondersteunen bij het verwezenlijken van de EU-doelstellingen;
- die het ontwikkelen van de nationale deskundigheid bevordert en, waar nodig, steun verleent aan nationale verkiezingscommissies en aan NGO's en organisaties uit de civiele samenleving die bij de vorming van burgers en kiezers betrokken zijn;
- die na een verkiezing duurzaamheid op lange termijn bevordert. Waar nodig, zou een missie voor technische bijstand kunnen voortgaan met het verlenen van bijstand aan de regering om alle tekortkomingen in de verkiezingsadministratie en de rechtsstaat weg te werken;
- die het pluralisme bevordert, zowel op het politieke vlak als op het niveau dat is vereist voor de instandhouding van het pluralistische karakter van de samenleving. Dit impliceert het bevorderen van lokale NGO's en andere lokale actoren en het versterken van hun effect op de capaciteitsopbouw ter plaatse. Het bevorderen van onafhankelijke en verantwoordelijke media, en eerbiediging van de vrijheid van vereniging zijn even belangrijk. Bij sommige verkiezingen kan er aanleiding zijn lokale NGO's te financieren, maar niet de overheidsactiviteiten;
- die partnerschap met NGO's bevordert en het mogelijk maakt hun eerdere ervaring te benutten. De EU dient zich stelselmatig en op coherente wijze in te zetten om Europese en lokale NGO's met passende mandaten en terzake dienende ervaring aan te wijzen en deel te laten uitmaken van de EU-verkiezingsondersteuning, daarbij gebruikmakend van hoofdstuk B7-70. Met name dient de EU te bevorderen dat vrouwen en mensen die behoren tot nationale minderheden als kiezers of als kandidaten op nationaal, regionaal en lokaal niveau aan het verkiezings- en besluitvormingsproces deelnemen; voorts vrije en pluralistische media en vorming van burgers en kiezers;

- die nadruk legt op het verlenen van steun aan plaatselijke waarnemers, die een sleutelrol kunnen spelen bij de ontwikkeling van democratische instellingen. Zijn er eenmaal goed functionerende democratische instellingen, dan zijn de EU-waarnemers niet langer nodig. Binnenlandse waarnemingsorganisaties die EU-steun ontvangen, moeten echter een voldoende breed draagvlak hebben, goed uitgebalanceerd zijn en onpartijdig zijn;
- die speciaal aandacht besteedt aan correcte verkiezingsregistratie en een eerlijke afbakening van verkiezingsgrenzen;
- die op zelfregulering gerichte mechanismen bevordert die nodig zijn voor een correct functionerende democratie, met inbegrip van het in alle stadia controleren van het verkiezingsproces door vertegenwoordigers van alle deelnemende politieke partijen, vrije media en toezicht door “onpartijdige” binnenlandse organisaties (doorgaans NGO’s of godsdienstige organisaties).

De EU dient een strategie op te stellen die het mogelijk maakt per geval te beslissen over het verlenen van verkiezingsondersteuning en –waarneming

De strategie van de EU dient te zijn gericht op het bevorderen van nationale deskundigheid en duurzaamheid.

De EU-verrichtingen dienen pluralisme te bevorderen en steun te verlenen aan lokale NGO’s en waarnemers.

4.4.1. Criteria voor verkiezingswaarneming

Om vast te stellen of de EU-doelstellingen haalbaar zijn, zijn er bepaalde criteria vereist. De Commissie is van mening dat de op 28 juni 1998 goedgekeurde criteria (bijlage III) een solide basis vormen om vast te stellen of er een EU-verkiezingswaarnemingsmissie moet worden opgezet. Afgezien van de relevantie van het land voor de EU, zijn de volgende drie overwegingen van het grootste belang:

- Is EU-deelname raadzaam? Om te voorkomen dat de EU in een situatie terechtkomt waar haar aanwezigheid een gebrekkig verkiezingsproces geloofwaardig zou kunnen maken, dient ten volle rekening te worden gehouden met de betrokken politieke en juridische factoren ter plaatse. Normaal gesproken zijn de aanvaardbare minimumvoorwaarden:
 - algemeen kiesrecht;
 - vrijheid voor individuen en politieke partijen om deel te nemen aan de verkiezingen;
 - vrijheid van meningsuiting, waardoor kritiek op de overheid mogelijk is;
 - het recht zich vrij te verplaatsen;
 - het recht van vergadering;

- voldoende toegang tot de media voor alle aan de verkiezing deelnemende partijen en kandidaten.

Ook andere factoren moeten zorgvuldig worden afgewogen; zij maken deel uit van de beoordeling en het besluit van de EU, bijvoorbeeld: Zijn het de eerste verkiezingen na een periode van conflicten of onderdrukking? en: Leveren de verkiezingen een bijdrage tot een vredesproces of de mogelijke terugkeer van vluchtelingen?

- Is EU-deelname uitvoerbaar? Ook wanneer er een situatie bestaat die vrije en eerlijke verkiezingen mogelijk maakt, dient de EU bepaalde voorwaarden te stellen aan haar deelname:
 - een verzoek van de overheid van het gastland om waarnemers naar de verkiezingen te sturen. Een formeel verzoek van de overheid is wenselijk, maar in sommige gevallen kan een duidelijke bereidheid van de overheid om EU-waarnemers te ontvangen, ook wanneer dit niet formeel is geuit, voldoende zijn;
 - de overheid van een gastland is bereid in te gaan op het verzoek van de EU om bepaalde wijzigingen of verbeteringen in de verkiezingsvoorbereiding aan te brengen;
 - de betrokkenheid van EU-waarnemers heeft de steun van alle belangrijke deelnemende politieke partijen of kandidaten;
 - de EU heeft al eerder toezicht uitgeoefend op de politieke ontwikkelingen in het gastland;
 - een tijdschema waardoor de leiders van een toezichthoudend EU-team voldoende lang van tevoren ter plaatse kunnen zijn.
- Is EU-deelname zinvol? Een waarnemingsoperatie verschaft normaal gesproken een zekere mate van legitimiteit, draagt enigszins bij tot het kweken van vertrouwen en schrikt altijd fraudeurs af. Waarneming is echter een kostbare aangelegenheid. Er moeten prioriteiten worden gesteld en de zinvolheid moet deels in termen van een kosten/batenverhouding worden omschreven. Een verkiezingsmissie zou raadzaam en uitvoerbaar kunnen zijn, maar slechts in uiterst geringe mate zinvol (bijvoorbeeld Guatemala 1999). Dit is een grotendeels technische opvatting van “zinvolheid”; voor een evenwichtiger conclusie moet ook rekening worden gehouden met het oordeel van de EU over de vraag of de betrekkingen met het betrokken land, in hun totaliteit, en de algemene EU-doelstellingen de aanwezigheid van de EU bij verkiezingen “politiek zinvol” maken.

In het algemeen dienen alle verkiezingsmissies van de EU een op schrift gestelde taakomschrijving te hebben die is overeengekomen met de overheid en de verkiezingsautoriteiten van het land waar de waarneming plaatsvindt. De taakomschrijving dient de doelstellingen en de vereisten voor de waarnemingsacties te omvatten, zoals de garantie dat de waarnemers vrij zijn zich te verplaatsen en vrij toegang hebben, zowel tot alle politieke partijen, kandidaten en verkiezingsfunctionarissen als tot alle stembureaus en tellokalen. Daarnaast dienen

de waarnemers alle noodzakelijke informatie over het verkiezingsproces te krijgen. Ook de veiligheid van de waarnemers dient te worden gewaarborgd.

Een besluit om waarnemers te zenden, dient te zijn gebaseerd op overwegingen van raadzaamheid, uitvoerbaarheid en zinvolheid. De criteria van de Raad van 1998 inzake de vraag of een EU-waarnemingsmissie moet worden gestuurd, vormen nog steeds een goed uitgangspunt.

EU-verkiezingsmissies dienen een taakomschrijving te hebben die met de overheid van het gastland is overeengekomen.

4.4.2. Criteria voor verkiezingsondersteuning

Aangezien de Commissie niet aan elke verkiezing financiële medewerking kan of moet verlenen, rijst de vraag welke verkiezingen in aanmerking komen voor ondersteuning of waarneming. Gewoonlijk is de EU betrokken bij de eerste en soms ook tweede algemene verkiezingen van een land dat een overgangsproces doormaakt. De wenselijkheid van het ondersteunen van een verkiezingsproces, ongeacht of het om nationale of lokale verkiezingen gaat, dient echter per geval te worden beoordeeld, waarbij rekening wordt gehouden met de algehele strategie van de EU, het politieke belang en het democratische potentieel van de verkiezingen zelf, het belang van het land voor de EU alsmede haar begrotingsbeperkingen.

De Raad is geen criteria voor het verlenen van verkiezingsondersteuning overeengekomen; deze zullen waarschijnlijk minder duidelijk zijn dan die voor verkiezingswaarneming. Het zou hierbij evenwel kunnen gaan om het volgende:

- een verzoek van de regering van het gastland om ondersteuning van de Gemeenschap bij de verkiezingen;
- de algemene instemming van de belangrijkste politieke partijen en de andere mogelijke partners (bijvoorbeeld NGO's, organisaties uit de civiele samenleving, vrouwengroepen, journalistenverenigingen, enz.) met een programma voor verkiezingsondersteuning door de Gemeenschap;
- de EU heeft al eerder toezicht uitgeoefend op de politieke ontwikkelingen in het gastland, of heeft er ontwikkelingsprogramma's opgezet;
- een voldoende lange voorbereidingsperiode;
- de leden van het EU-verkiezingsondersteuningsteam krijgen de garantie van bewegingsvrijheid en vrije toegang tot betrokken ministeries van de regering en andere, niet-gouvernementele partners;
- garantie van toegang tot alle informatie die van belang kan zijn voor de activiteiten van het EU-verkiezingsondersteuningsteam; en
- garantie, voorzover mogelijk, ten aanzien van de veiligheid van de leden van het EU-verkiezingsondersteuningsteam.

Deze drie laatste onderdelen kunnen het best met het gastland worden overeengekomen in een formele schriftelijke overeenkomst die eventueel ook de taakomschrijving voor de missie bevat, met duidelijk afgebakende doelstellingen.

Criteria inzake het al dan niet verlenen van verkiezingsondersteuning zouden kunnen omvatten: een verzoek van de regering van het gastland, algemene instemming van de belangrijkste politieke partijen, eerder toezicht van de EU op de politieke ontwikkelingen of eerdere EU-ontwikkelingsprogramma's, een adequaat tijdschema, bewegingsvrijheid, toegang tot informatie en veiligheid voor het team voor technische bijstand.

4.5. Verkiezingswaarnemers en -deskundigen

Er bestaan vaste criteria voor de selectie van waarnemers (bijlage IV). In juni 1998 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan een gedragscode voor EU-waarnemers (bijlage III) die van toepassing is op ingezetenen van een land dat deelneemt aan EU-waarnemingsmissies. Indien Gemeenschapsmiddelen worden gebruikt, impliceert de verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de begroting dat EU-verkiezingswaarnemers en -deskundigen door de Commissie worden geworven. Maar dit is alleen reëel als er voor deze taak een geschikte organisatie en voldoende personele middelen worden bestemd.

De lidstaten moeten voor alle door de EU gefinancierde onderdelen kortetermijnwaarnemers blijven voorstellen. In eerste instantie dient een bepaald percentage van de EU-waarnemingsteams gereserveerd te blijven voor 'Europese' vertegenwoordigers. Bij dit percentage waarnemers zou het gaan om leden van het Europees Parlement (totdat er een EP-mechanisme is opgezet), ambtenaren van de Commissie en van andere EU-instellingen, Europese NGO's, gespecialiseerde EU-instellingen, deelnemers aan eerdere EU-waarnemingsmissies, deelnemers aan EU-opleidingsprogramma's inzake mensenrechten en verkiezingen en EU-verkiezingsdeskundigen. Alle waarnemers dienen over de nodige ervaring te beschikken of voldoende te zijn opgeleid.

Er dienen vergelijkbare voorwaarden inzake dagvergoedingen en steun voor waarnemers te worden vastgesteld, ongeacht door welke instantie zij worden aangeworven. Men dient alles in het werk te stellen om de geest van vrijwilligheid in stand te houden die tot nu toe veel heeft bijgedragen aan de inzet en de prestaties van kortetermijnwaarnemers van de EU.

Er zou door het Bureau voor verkiezingen van de Commissie een lijst kunnen worden opgesteld met verkiezingsdeskundigen van de EU die zich bezighouden met verkiezingsondersteuning en -waarneming op lange termijn. Deze lijst kan gedeeltelijk zijn gebaseerd op deelname aan EU-maatregelen en -opleidingsprogramma's. De Commissie dient ook het opzetten van netwerken van nationaal bijgewerkte gegevensbanken te bevorderen. Een gemeenschappelijke EU-gegevensbank is niet haalbaar of noodzakelijk.

Wanneer Gemeenschapsmiddelen worden gebruikt, houdt de Commissie toezicht op de werving van EU-waarnemers, met inbegrip van degenen die door lidstaten worden voorgedragen. Een deel dient te bestaan uit door de Commissie benoemde 'Europese' deelnemers.

De geest van vrijwilligheid van kortetermijnwaarnemers dient behouden te blijven.

De Commissie zal overgaan tot het opstellen van een lijst met EU-verkiezingsdeskundigen en het opzetten van netwerken met nationale lijsten

4.6. Praktische richtsnoeren voor succes

De ervaring heeft geleerd dat voor het welslagen van zowel ondersteunings- als waarnemingsmissies de volgende zaken van belang zijn:

- Alle EU-verkiezingsmissies dienen een duidelijk mandaat te krijgen van de EU-instellingen. Dit houdt ook in het onderhouden van contacten door de missie met EU-vertegenwoordigers, zoals de delegatie van de Commissie en het voorzitterschap.
- Een oriënterende missie dient algemene regel te zijn. Deze zou moeten bestaan uit ervaren en strategisch ingestelde ambtenaren van de Europese Commissie. Het mandaat van de oriënterende missie dient te bestaan in het vaststellen van de houding van het gastland tegenover de EU-betrokkenheid, het opstellen van voorstellen inzake de omvang en aard van een EU-verkiezingsbemoeienis en het aangeven van de verbeteringen die er op verzoek van de EU in het verkiezingsproces moeten worden aangebracht voordat er een definitief besluit over deelneming wordt genomen.
- Oprichten van een EU-verkiezingseenheid met een kernteam om het hele scala aan verkiezingsactiviteiten te coördineren. Deze eenheid kan bestaan uit:
 - 1 uitvoerend coördinator/EU-hoofdwaarnemer²¹ en persoonlijke medewerker
 - 1 hoofd financiën en administratie
 - 1 mediafunctionaris
 - 1 of 2 medewerkers logistiek
 - 1 opleidingsdeskundige/coördinator verslaglegging/statistisch analist.
- Alle onderdelen, zoals het team voor technische bijstand, vallen rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van het hoofd van de EU-verkiezingseenheid.
- Elk EU-team voor technische bijstand dient lang genoeg van tevoren te zijn geïnstalleerd om een duidelijke bijdrage te kunnen leveren aan de opleiding van plaatselijke deelnemers. Dit verhoogt de kwaliteit van de activiteit van plaatselijke deelnemers en biedt tevens de mogelijkheid waardevolle informatie te verkrijgen, die de EU-verkiezingseenheid van nut kan zijn. Een doeltreffend team voor technische bijstand zou kunnen bestaan uit:
 - 1 teamcoördinator;
 - 1 deskundige op het gebied van het financieren van verkiezingscampagnes;
 - 1 medewerker die is gespecialiseerd in burgerschapsvorming;
 - verscheidene medewerkers die zijn gespecialiseerd in het opleiden van vrouwengroepen, jongeren- en studentengroepen en minderheden;

²¹ De EU moet beslissen of het voordelen heeft haar vertegenwoordiger aan te duiden als “hoofdwaarnemer”. Alle andere internationale groepen kennen deze aanduiding en de term is algemeen gebruikelijk, in elk geval bij de pers. In dit geval verdient duidelijke zichtbaarheid voorrang boven interne EU-subtiliteiten.

- deskundigen op het gebied van capaciteitsopbouw die samenwerken met NGO's en organisaties uit de civiele samenleving;
 - 1 medewerker die is gespecialiseerd in mediatraining;
 - verscheidene opleiders voor binnenlandse waarneming; en
 - verscheidene medewerkers die zijn gespecialiseerd in het opleiden van enquêteurs.
- In elk stadium wordt er met regelmaat een verslag over de missie opgesteld.
 - Alle waarnemers krijgen een opleiding. Zowel voor waarnemers voor de korte als de lange termijn wordt bij aankomst in het gastland een alomvattend en gedetailleerd opleidingsprogramma uitgevoerd. Gemeenschappelijke opleidingsprogramma's verhogen de kwaliteit en samenhang van de EU-waarnemersteams. Men dient te streven naar een gemeenschappelijk kader voor opleiding en begeleiding ter plaatse, ook via het opleiden van opleiders en een handboek voor EU-verkiezingswaarnemers dat door de Commissie is opgesteld. Opleidingen in lidstaten voor specifieke missies zouden met vrucht gebruik kunnen maken van nieuwe vormen van on-linecommunicatie en vorming via Internet. Opleidingsinitiatieven met de VN of een andere internationale of regionale organisatie als partner moeten worden gesteund.
 - Idealiter zouden waarnemers voor de lange termijn (LTW's) twee maanden vóór de verkiezingsdag moeten worden ingezet en tot na de verkiezingsuitslagen moeten blijven om erop toe te zien dat verkiezingsconflicten tot een oplossing worden gebracht. LTW's zouden onderworpen moeten worden aan een zorgvuldig onderzoek naar hun beroepsmatige en persoonlijke geschiktheid voor deze sleutelposities. De prestaties van de LTW's, ongeacht of deze toezicht, opleiding of verslaglegging betreffen, kunnen de hele EU-verkiezingsmissie maken of breken. LTW's worden over een zo groot mogelijk verkiezingsgebied ingezet, maar wel in overeenstemming met het strategisch plan van de EU-missie. LTW's leggen contacten en plegen overleg met zowel de verschillende niveaus van de verkiezingsadministratie als met plaatselijke politieke partijen en groepen van de plaatselijke gemeenschap. Zij zijn als waarnemers aanwezig bij kiezersregistratie en de eerste voorbereidingen voor de verkiezingen, en beoordelen het op gang komen van de verkiezingscampagne, met name waar het gaat om gelijke toegang tot de media en het gebruik van publieke middelen door alle kandidaten. Zij helpen bij de opbouw van de deskundigheid van binnenlandse waarnemers en brengen regelmatig verslag uit aan de EU-hoofdwaarnemer over alle aspecten van het verkiezingsproces op het terrein dat onder hun verantwoordelijkheid valt. Bovendien bereiden zij het inzetten van kortetermijnwaarnemers (KTW's) zo effectief mogelijk voor.
 - De KTW's arriveren kort vóór de verkiezingsdag en worden ingezet om het stemmen en de eerste telling van de stembiljetten te observeren. Voordat zij worden ingezet krijgen KTW's hun volledige instructies van de EU-verkiezingseenheid en van de LTW's.
 - Alle waarnemers dienen zich te houden aan de gedragscode van de Raad van juni 1998.

- <i>Duidelijk mandaat voor verkiezingwaarnemingsmissies</i>

- *Een oriënterende missie*
- *Een EU-verkiezingseenheid met een kernteam*
- *Alle EU-onderdelen vallen rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de EU-verkiezingseenheid*
- *Het EU-team voor technische bijstand moet bijtijds ter plaatse zijn*
- *Met regelmaat verslagen over de missie*
- *Alle EU-waarnemers worden opgeleid voor een gemeenschappelijk kader*
- *Opleidingsinitiatieven gecoördineerd met andere organisaties*
- *LTW's worden ingezet twee maanden vóór de dag van de verkiezingen*
- *Alle EU-waarnemers dienen zich te houden aan de gedragscode van de Raad.*

4.7. Beoordeling van de verkiezingsuitslag

Het beoordelen van een verkiezing en het besluit om al dan niet een waarnemersmissie te sturen, zijn politiek gevoelige kwesties. Zowel de politieke belangen als de geloofwaardigheid van de EU staan op het spel. De Commissie onderschrijft het besluit van de Raad van 28 juni 1998 (bijlage III), waarin de factoren worden opgesomd die bij de beoordeling van de geldigheid van een verkiezing in aanmerking moeten worden genomen:

- de mate van onpartijdigheid die de organiserende instantie van de verkiezingen laat blijken;
- de mate van vrijheid waarmee politieke partijen, coalities en kandidaten zich kunnen organiseren, verplaatsen, bijeenkomen en hun standpunten openlijk kenbaar maken;
- een eerlijke toegang tot de media voor politieke partijen, coalities en kandidaten;
- registratie van kiezers zonder discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst;
- elke andere kwestie die te maken heeft met de fundamentele vrijheid en eerlijkheid van de verkiezingen;
- het afhandelen van stemming en telling van de stemmen zoals voorgeschreven in de kieswet.

Bij de beoordeling van verschillende soorten verkiezingen moeten criteria echter flexibel worden toegepast: conflictoplossende verkiezingen en verkiezingen die voor de eerste maal worden gehouden, vragen om een soepeler benadering.

Alle onderdelen van het EU-verkiezingsteam dragen bij tot de eindbeoordeling door de EU van de verkiezingen. Voordat wordt overgegaan tot bekendmaking van de EU-beoordeling is, ter wille van de consistentie, nauw en regelmatig overleg tussen de EU-hoofdwaarnemer, het EU-voorzitterschap ter plaatse, het Europees Parlement en de delegatie van de Europese Commissie van wezenlijk belang. Het is zinvol een onderscheid te maken tussen de algehele politieke beoordeling en de technische beoordeling, waarin de verschillende stadia van het verkiezingsproces meer in detail worden onderzocht. Dit onderscheid werd met succes toegepast bij de beoordeling van de verkiezingen in Indonesië: de politieke beoordeling werd opgesteld door het

voorzitterschap van de Raad en de technische beoordeling door het hoofd van de Europese verkiezingseenheid.

De Commissie zorgt niet alleen voor de beoordeling van de uitslag van de verkiezingen als zodanig, maar volgt nauwlettend en beoordeelt elke vorm van verkiezingsondersteuning die ten laste van de begroting van de Gemeenschap wordt gefinancierd, met name uit het oogpunt van relevantie, efficiëntie, effectiviteit, effect en duurzaamheid²². Op gezette tijden vinden externe evaluaties plaats. Plaatselijke betrokkenen (overheid, NGO's, media) worden verzocht commentaar te leveren. Ook de mening van onafhankelijke verkiezingsdeskundigen kan worden gevraagd.

- ***Beoordeling van verkiezingen vindt plaats aan de hand van het besluit van de Raad van 1998: voor verkiezingen na conflicten en eerste verkiezingen kan een soepeler aanpak worden gevolgd.***
- ***Beoordeling van een verkiezing dient tot stand te komen na overleg en met instemming van alle aanwezige EU-betrokkenen.***
- ***Op gezette tijden wordt de door de Gemeenschap verleende verkiezingsondersteuning beoordeeld.***

4.8. Meer zichtbaarheid van de EU

De EU-betrokkenheid bij en EU-steun voor verkiezingen dient zichtbaar te zijn teneinde de inzet van de EU voor bevordering van democratisering in haar buitenlands beleid te benadrukken. Betere en meer transparante mechanismen voor beleidsvorming en -uitvoering zullen naar verwachting leiden tot meer zichtbaarheid van de EU. Met name het Bureau voor verkiezingen moet ervoor zorgen dat de informatie over de EU-verkiezingsondersteuning op Internet komt. Zichtbaarheid is evenwel geen doel op zich en de EU moet erop toezien niet de rol van de nationale instellingen en spelers te overschaduwen.

De beste garantie voor een juiste identiteit en zichtbaarheid van de EU is een doelmatig verloop van de actie. Het kan ook nuttig zijn als er een mediafunctionaris en burger van de Unie met beroepskwalificaties en kennis van het beleid en de instellingen van de Europese Unie optreedt als seniorlid van de EU-verkiezingseenheid. Overal waar het mogelijk is, moet het hoofd van de EU-verkiezingswaarnemingsmissie bovendien welbespraakt zijn en ervaren zijn in de omgang met de media. In bepaalde gevallen kan men hiervoor denken aan een prominente Europese persoonlijkheid. Er moet eveneens optimaal gebruik worden gemaakt van het EU-logo, ook op kleding. Waar de EU aan het werk is onder de paraplu van een internationale organisatie moeten de vereisten inzake de zichtbaarheid van de EU onderdeel zijn van de formele overeenkomst.

- ***Specifieke en algemene EU-activiteiten voor verkiezingsondersteuning op Internet bekendmaken.***
- ***Het hoofd van de EU-verkiezingseenheid moet mediageniek zijn; hij wordt gesteund door een mediafunctionaris.***
- ***Gebruik van EU-logo en reclamemateriaal***

²²

Relevantie vloeit voort uit de relatie tussen de op te lossen problemen en de doelstellingen van het programma. Efficiëntie heeft betrekking op de relatie tussen uitgevoerde activiteiten en resultaten. Effectiviteit hangt af van de relatie tussen resultaten en specifieke doelstellingen. Effect heeft betrekking op de relatie tussen specifieke en algemene doelstellingen.

Ervoor zorgen dat de zichtbaarheid in overeenkomsten met andere partners is vastgelegd.

4.9. Coördinatie met andere organisaties

Op het gebied van verkiezingsondersteuning en -waarneming zijn ettelijke internationale organisaties en NGO's werkzaam. De EU heeft in het verleden met een groot aantal daarvan samengewerkt. Deze samenwerking betekende echter vaak het simpelweg delegeren van verantwoordelijkheden aan andere organisaties. De EU werd in de eerste plaats beschouwd als bankier voor een verrichting die werd geleid door een andere organisatie, waarvan lidmaatschap en belangen niet noodzakelijk samenvallen met die van de EU. Beleidsinbreng en zichtbaarheid gingen verloren.

Gezien het grote aantal verkiezingen wereldwijd en de beperkte middelen en deskundigheid van de EU, zal soms via andere organisaties moeten worden gewerkt. De EU zal in elk geval altijd met anderen in het veld moeten samenwerken. Daarom is betere coördinatie van wezenlijk belang. Er dienen regelmatige contacten tot stand te worden gebracht. Raamovereenkomsten met de belangrijkste internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, bijvoorbeeld de VN (VN-ontwikkelingsprogramma, VN-afdeling voor verkiezingsondersteuning, VN-vrijwilligers), de OVSE/ODIHR, OAS en International IDEA kunnen worden overwogen als men denkt dat deze echt meerwaarde opleveren. Deze overeenkomsten moeten veeleer zijn gebaseerd op waarachtig partnerschap ten aanzien van beleidsopzet en -uitvoering dan op kwesties van financiering en zichtbaarheid. De bedoeling ervan is de samenwerking met internationale organisaties bij specifieke verkiezingsverrichtingen te vereenvoudigen en te versnellen. De Commissie zal deze mogelijkheden onderzoeken.

- ***Regelmatige contacten met betrokken internationale organisaties***
- ***Mogelijkheden onderzoeken voor raamovereenkomsten***

5. CONCLUSIES

De in deze mededeling opgenomen aanbevelingen (die zijn samengevat in bijlage V) beogen de kwaliteit en effectiviteit van de betrokkenheid van de EU te verbeteren bij het bevorderen van vrije en eerlijke verkiezingen en een overgang naar duurzame democratie door voort te bouwen op de veelzijdige ervaring met EU-betrokkenheid tot dusver en op de deskundigheid van anderen.

Hoewel er weinig mensen zijn die zouden willen betwisten dat democratie de beste bestuursvorm is, zijn verkiezingen, als het erom gaat te zorgen voor ware vrijheid en een democratische samenleving, slechts een onderdeel van een groter geheel. Zo is ook de ondersteuning die de EU aan verkiezingen verleent, slechts één aspect is van de totale bijdrage van de EU aan democratisering en duurzame ontwikkeling in derde landen.

De Raad en het Europees Parlement worden verzocht samen met de Commissie te werken aan de verdere ontwikkeling van de in deze mededeling naar voren gebrachte ideeën.

BIJLAGE I

OVERZICHT VAN EU-ERVARING

1. Beschrijving van de belangrijkste verrichtingen

De Europese Unie was als waarnemer aanwezig bij de eerste meerpartijenparlementsverkiezingen in **Rusland**, gehouden op 11 en 12 december 1993. Het ging om de verkiezingen voor de Doema en de Federatieraad. Zij vonden plaats na een periode van gewelddadige confrontatie tussen de uitvoerende en de wetgevende macht in Rusland en vielen samen met een constitutioneel referendum. Op 9 november 1993 hechtte de EU-Raad zijn goedkeuring aan een besluit betreffende een gemeenschappelijk optreden in het kader van het GBVB inzake het sturen van een waarnemersteam²³. In het kader van het gemeenschappelijk optreden werd een EU-waarnemerseenheid opgericht, maar deze werd gefinancierd ten laste van het TACIS-democratieprogramma (346.000 ecu). De taken van deze eenheid waren bijstand en coördinatie bieden aan de EU-waarnemers, ter plaatse coördinatie met andere internationale organisaties en NGO's tot stand brengen, contact onderhouden met de Russische autoriteiten en zorgen voor een evenwichtige spreiding van de waarnemers over het hele grondgebied. De EU zette 116 parlementsleden in, zowel afkomstig uit het Europees Parlement als uit nationale parlementen, en 91 deskundigen (onder wie 5 LTW's). Ondanks verscheidene tekortkomingen in de Russische procedures waren er geen stelselmatige misstanden, en de verkiezingen werden bestempeld als vrij en eerlijk. Behalve met verkiezingswaarneming hield de EU zich ook bezig met toezicht op de berichtgeving over de verkiezingen in de media via het Europees Instituut voor de media (EIM), met een subsidie van 200.000 ecu. Het EIM zette een mediabegeleidingseenheid op die nauw samenwerkte met de EU-waarnemerseenheid. De eenheid had tot taak het juridisch kader waarbinnen de media verslag deden over het verkiezingsproces te beoordelen en de onafhankelijkheid en eerlijkheid van de feitelijke berichtgeving te evalueren.

De tweede reeks Russische parlementsverkiezingen sinds de constitutionele hervorming van december 1993 vond plaats op 17 december 1995. Als reactie op het verzoek van de Russische centrale verkiezingscommissie om steun van de EU bij het toezicht op de verkiezingen werd een Europese verkiezingseenheid opgericht voor het verlenen van logistieke ondersteuning aan de verkiezingswaarnemers die door EU-instellingen en -lidstaten werden gestuurd. De steun omvatte bijstand van zeven adviseurs. Ook werd voorzien in kantooruitrusting, tolken, vervoer en secretaresses, en voorts technische bijstand voor de korte termijn voor de Russische centrale verkiezingscommissie.

In juni en juli 1996 werden voor het eerst vrije presidentsverkiezingen in Rusland gehouden en de EU, de OVSE en andere organisaties werden door de Russische centrale verkiezingscommissie verzocht als waarnemers aanwezig te zijn. De EU wees voor dit doel 294.000 ecu²⁴ toe. Er werd opnieuw een EU-verkiezingseenheid opgericht die voorzieningen bood voor de 244 verkiezingswaarnemers uit de EU-landen. Twee mensen werden gedetacheerd bij de OVSE/ODIHR-

²³ Besluit 93/604/GBVB. PB L 286 van 20.11.1993, blz. 3.

²⁴ TACIS-democratieprogramma.

verkiezingseenheid in Moskou om zich bezig te houden met het inzetten van waarnemers en regionale coördinatie. De activiteiten van de eenheid omvatten het geven van informatie en instructies aan de waarnemers en het opstellen van een analyse over het verloop en de uitslagen van de verkiezing. Hoewel er sinds de vorige verkiezingen in 1991 ten aanzien van de kieswetgeving veel vooruitgang was geboekt, deed de waarnemingsmissie een aantal aanbevelingen voor verdere verbeteringen.

In 1997 was de EU betrokken bij de verkiezingen in **Tsjetsjenië** na een verwoestende burgeroorlog. Om de legitimiteit van de voorlopige regering te bevestigen en het vredesproces kans te geven zich verder te ontwikkelen, werden er op korte termijn zowel parlaments- als presidentsverkiezingen uitgeschreven, voor 27 januari 1997. Met 100.000 ecu²⁵ ondersteunde de EU de OVSE die als bemiddelaar was opgetreden bij de vredesovereenkomst van augustus 1996. De steun was bedoeld voor basisvoorzieningen als stembiljetten, stemhokjes en onuitwisbare inkt, alsmede voor het dekken van de kosten van vervoer, kantooruitrusting en telecommunicatie. Verklaard werd dat de verkiezingen “voorbeeldig en vrij” waren verlopen.

De EU was als waarnemer aanwezig bij de eerste democratische en multiraciale verkiezingen in **Zuid-Afrika**, zoals de nationale en provinciale verkiezingen die in april 1994 plaatsvonden. Dit was een historische gebeurtenis, aangezien deze verkiezingen Zuid-Afrika van een op apartheid gebaseerde samenleving tot een niet-raciale democratie maakten. Op 6 december 1993 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan een besluit betreffende het gemeenschappelijk optreden inzake de ondersteuning van het democratische en multiraciale overgangsproces in Zuid-Afrika²⁶. In totaal werd er 18,5 miljoen ecu²⁷ toegewezen. Gecoördineerd door de Verenigde Naties zette de EU 325 waarnemers in (onder wie 14 leden van het Europees Parlement) en stelde 112 politiefunctionarissen, verkiezingsdeskundigen en adviseurs ter beschikking aan de Zuid-Afrikaanse onafhankelijke verkiezingscommissie en de onafhankelijke commissie voor de media. Bovendien was de EU nauw betrokken bij de voorlichting aan kiezers en verleende zij financiële steun ter aanvulling van het staatsverkiezingsfonds. Het programma voor kiezersvoorlichting was succesvol (slechts 1% van de stembiljetten was ongeldig); het werd gedeeltelijk uitgevoerd door een groep Zuid-Afrikaanse NGO's onder leiding van de Zuid-Afrikaanse katholieke bisschoppenconferentie. Er werd een Europese verkiezingseenheid opgericht om de EU-verkiezingswaarneming te coördineren en, waar nodig, advies en bijstand te verlenen aan de onafhankelijke verkiezingscommissie van Zuid-Afrika. Alles bij elkaar werd de verkiezing als een opmerkelijke prestatie gezien: miljoenen gewone burgers, voorheen uitgesloten van het politieke proces, kregen nu de kans actief mee te werken aan politieke veranderingen. De verkiezingen werden beschouwd als vrij, maar niet als volledig eerlijk jegens alle individuele stemmers vanwege tekortkomingen in de stem- en telprocedures. Gezien het feit echter dat de uitslagen algemeen werden aanvaard, werden zij beschouwd als de uitdrukking van de politieke wil van de Zuid-Afrikaanse bevolking.

²⁵ TACIS-democratieprogramma.

²⁶ Besluit 93/678/GBVB. PB L 316 van 17.12.1993, blz. 45.

²⁷ Begrotingslijn B7-5070

Mozambique is één van de landen die de hoogste steun van de EU ontvingen. Bij drie opeenvolgende verkiezingen werd zowel financiële als technische opstand verleend. In 1994 verstrekten de EG de Nationale Verkiezingscommissie meer dan 50% van het bedrag dat nodig was voor het organiseren van de eerste democratische (presidents- en parlements)verkiezingen na de burgeroorlog. Er waren EU-verkiezingswaarnemers in de 2000-man sterke waarnemingsmissie die door UNOMOZ werd opgezet. De verkiezingen werden "vrij en eerlijk" verklaard en werden beschouwd als een voorbeeld voor landen in een overgangsproces. In 1998 verstrekten de EU 9,5 miljoen euro, d.i. 60% van het verkiezingsbudget, ter ondersteuning van de eerste gemeenteverkiezingen, die plaatsvonden in 33 gemeenten. In verband met meningsverschillen over de registratie van kiezers besloten Renamo en een aantal andere kleine partijen niet deel te nemen, waardoor de legitimiteit van het proces enigszins in het gedrang dreigde te komen. In 1999 onderging Mozambique de klassieke test van elk land in een overgangsproces: het organiseerde de tweede presidents- en parlementsverkiezingen. De bijdrage van de EG bedroeg 21 miljoen euro, d.i. 58% van het totale verkiezingsbudget. Er werd een EU-verkiezingsmissie van 64 waarnemers opgezet, die later werd aangevuld met 4 Noorse waarnemers. Alle verkiezingswaarnemingsmissies waren het erover eens dat de verkiezingen vrij en eerlijk waren verlopen. Bij het tellen van de stemmen was er vertraging en deden zich minder ernstige onregelmatigheden voor; Renamo verklaarde dat het de uitslag niet zou aanvaarden. Toch woonden de verkozen parlementsleden van Renamo de door president Chissano voorgezeten openingszitting van het parlement bij.

De EU speelde een belangrijke rol bij de voorbereiding en waarneming van de verkiezingen van 1996 in **Palestina**. Nadat Israël zich uit de Westelijke Jordaanoever had teruggetrokken hielden de Palestijnen op 20 januari 1996 hun allereerste presidents- en parlementsverkiezingen in het gebied van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook. In het Palestijns-Israëliësch interimakkoord van 28 september 1995 werd de Europese Unie aangewezen als de coördinator van de internationale waarneming van deze verkiezingen. De EU verstrekten de Palestijnen 7,5 miljoen ecu als bijstand bij de verkiezingsvoorbereidingen²⁸. Deze middelen werden voornamelijk aangewend voor het ontwerpen van de kieswet, het afbakenen van de kiesdistricten, de opzet van een administratief verkiezingsapparaat, de opleiding van verkiezingsfunctionarissen, het voeren van een campagne voor politieke vorming en het leveren van apparatuur. De EU zegde 10 miljoen extra ecu toe voor de verkiezingswaarneming, waarvan slechts 7,5 miljoen feitelijk werd uitgegeven als gevolg van het strakke tijdschema van de verkiezingen. Er werden in het kader van het GBVB door de Raad verscheidene besluiten genomen betreffende de Palestijnse verkiezingen: het gemeenschappelijk optreden van 19 april 1994 ter ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten²⁹, waarmee de EU duidelijk maakte dat zij bereid was hulp en waarnemers te sturen voor de verkiezingen in de bezette gebieden; het besluit van de Raad van 1 juni 1995³⁰, waarbij 10 miljoen ecu voor dat doel werd toegezegd, en het besluit van de Raad van 25 september 1995 op grond waarvan een Europese verkiezingseenheid werd opgericht en waarin de financiële en administratieve procedures voor verkiezingswaarneming werden vastgesteld³¹.

²⁸ Gefinancierd ten laste van begrotingslijn B-7-420 (voorheen B7-7110).

²⁹ Besluit 94/276/GBVB. PB L 119 van 7.5.1994, blz. 1

³⁰ Besluit 95/205/GBVB. PB L 130 van 14.6.1995, blz. 1.

³¹ Besluit 95/403/GBVB. PB L 238 van 6.10.1995, blz. 4.

De Europese verkiezingseenheid moest de Europese waarnemersmissie op poten zetten (bestaande uit 285 waarnemers: 60 LTW's; 130 MTW's en 95 KTW's) en de coördinatie op zich nemen van nog eens 390 internationale waarnemers uit derde landen, internationale organisaties en NGO's. Ondanks een aantal voorvallen erkende de Europese verkiezingseenheid het democratische karakter van het verkiezingsproces. De gemelde voorvallen behelsden beperkingen voor de Palestijnse pers en intimidatie van enkele kandidaten, belemmeringen door de politie bij het stemmen in Oost-Jeruzalem en intimidatie van kiezers in Hebron op de dag van de stemming.

De EU heeft de OVSE van steun voorzien bij het opzetten van en toezicht houden op verscheidene verkiezingen in **Bosnië-Herzegovina**, nl. in 1996, 1997 en 1998. Toen de oorlog in Bosnië eenmaal voorbij was, nam de internationale gemeenschap het initiatief tot het organiseren van verkiezingen als onderdeel van de wederopbouw van een land dat door etnische zuiveringspraktijken was verwoest. De vredesakkoorden van Dayton van 1995 gaven de OVSE de leiding over de organisatie van de eerste verkiezingen in Bosnië-Herzegovina, en in december 1997 verzocht de "Peace Implementation Council" de OVSE opnieuw de algemene verkiezingen van 1998 te organiseren. In totaal verstrekke de EU via de OVSE 16 miljoen ecu (een combinatie van middelen van de eerste en de tweede pijler) ter ondersteuning van de verkiezingen in Bosnië, hoewel de zichtbaarheid van de EU teleurstellend gering bleef. In 1996 kende de EU 5,6 miljoen ecu toe, in 1997 5,5 miljoen ecu en in 1998 5 miljoen ecu.

Op 10 juni 1996 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan het gemeenschappelijk optreden³² ter ondersteuning van de OVSE-activiteiten met betrekking tot de verkiezingen in Bosnië-Herzegovina middels een bijdrage van 3 miljoen ecu. De steun werd verleend in de vorm van een groep waarnemers uit de Europese Unie onder auspiciën van de OVSE. De verkiezingswaarneming vond plaats op 14 september 1996 en betrof de volgende instellingen: het parlement van Bosnië-Herzegovina, het gemeenschappelijk presidium van Bosnië-Herzegovina, de parlementen van de twee entiteiten die Bosnië-Herzegovina vormen, te weten de Moslim-Kroatische Federatie en de Servische Republiek, voorts het presidentschap van de Servische Republiek en de regionale besturen. Hoewel de gemeenteraadsverkiezingen oorspronkelijk op dezelfde datum waren gepland, moesten deze worden verschoven naar 1997 vanwege problemen met de registratie van de kiezers. Ook voor de verkiezingen van 1996 verleende de EU de OVSE steun ter hoogte van 2,64 miljoen ecu voor vorming van de kiezers, verkiezingsvoorzieningen (stembussen en -hokjes) en verkiezingswaarneming³³.

In 1997 werden twee verkiezingen gehouden: de gemeenteraadsverkiezingen in de Federatie Bosnië-Herzegovina en de verkiezingen voor de assemblee van de Servische Republiek. Voor de gemeenteraadsverkiezingen in de Federatie Bosnië-Herzegovina van 13 - 14 september 1997 hechtte de Raad op 24 januari 1997³⁴ zijn goedkeuring aan een gemeenschappelijk optreden in het kader van het GBVB. In het kader van het besluit met betrekking tot dit gemeenschappelijk optreden werd het mogelijk de middelen die na de verkiezingen van 1996 waren overgebleven (1,1

³² Besluit 96/406/GBVB. PB L 168 van 6.7.1996, blz. 1.

³³ Begrotingslijn B7-7001.

³⁴ Besluit 97/153/GBVB. PB L 63 van 4.3.1997, blz. 1.

miljoen ecu) over te hevelen. Bovendien hechtte de Raad op 24 maart 1997 opnieuw zijn goedkeuring aan een gemeenschappelijk optreden³⁵ in welk kader nog eens 5,5 miljoen ecu werd toegewezen voor het toezicht op de gemeenteraadsverkiezingen in Bosnië-Herzegovina, met inbegrip van toezicht op de kiezersregistratie en de stem- en telprocedures. Op 20 oktober 1997 besloot de Raad nogmaals tot een gemeenschappelijk optreden³⁶ teneinde de OVSE meer steun te verlenen bij het toezicht op de verkiezingen voor de assemblée van de Servische Republiek die in november 1997 zouden worden gehouden. In dit besluit werd verklaard dat de steun eveneens moest worden gefinancierd met de 5,5 miljoen ecu vermeld in het besluit betreffende het gemeenschappelijk optreden van maart 1997.

In 1998 werden er door de OVSE opnieuw verkiezingen georganiseerd voor alle belangrijke instellingen in Bosnië. De EU hernieuwde haar steun voor de OVSE met een bijdrage van 5 miljoen ecu, zowel bedoeld voor een EU-supervisieteam onder auspiciën van de OVSE als voor de oprichting van een OVSE/EU-mediacentrum. Dit centrum verspreidde informatie over de verkiezingen op nationaal en internationaal niveau.

Op verzoek van de regering van **Togo** was de EU als waarnemer aanwezig bij de presidentsverkiezingen die op 21 juni 1998 plaatsvonden. Vrije en eerlijke verkiezingen behoorden tot de belangrijkste voorwaarden van de internationale gemeenschap voor hervatting van steun aan Togo. De EU ondersteunde in ruime mate de verkiezingen met een bedrag van 2 miljoen ecu. De EU verleende met name technische en financiële bijstand aan de nationale verkiezingscommissie, mediabegeleiding, opleiding van bij het verkiezingsproces betrokken mensen (prefecten, leden van plaatselijke verkiezingscommissies, leden van stembureaus, vertegenwoordigers van politieke partijen), politieke vorming en opleiding van nationale waarnemers. De EU maakte deel uit van de internationale verkiezingswaarneming, waarvoor zij 600.000 ecu reserveerde (niet volledig besteed). Electoral Reform International Services (ERIS), een NGO uit het Verenigd Koninkrijk, had de leiding over de waarnemingsmissie. Er werd een kleine coördinatie-eenheid opgericht. De EU zette 5 regionale waarnemers voor de middellange termijn in en 35 waarnemers voor de lange termijn. In tegenstelling tot sommige andere internationale waarnemers, was de EU-waarnemingsmissie van mening dat de verkiezingen niet vrij, doorzichtig en eerlijk waren, en dat de aangekondigde uitslagen niet de wil van het Togolese volk weerspiegelden. De EU besloot de ontwikkelingssamenwerking met Togo niet volledig te hervatten, maar projecten ten gunste van de armste bevolkingsgroepen werden voortgezet.

De EU verleende steun aan de tweede algemene verkiezingen in **Nicaragua** die op 20 oktober 1996 werden gehouden. Het ging hierbij om presidents-, parlaments- en plaatselijke verkiezingen. Het betrof ook de leden van het Midden-Amerikaanse Parlement. De EU droeg 2,4 miljoen ecu³⁷ bij aan het verkiezingsproces; hiermee werd steun verleend aan de nationale verkiezingscommissie van Nicaragua bij het opleiden van verkiezingsfunctionarissen en werd een coördinatieteam voor EU-waarnemers opgericht. In de tweede verkiezingsronde die plaatsvond in december

³⁵ Besluit 97/224/GBVB. PB L 90 van 4.4.1997, blz. 1.

³⁶ Besluit 97/689/GBVB. PB L 293 van 27.10.1997, blz. 2.

³⁷ Begrotingslijn B7-310.

1996, werd nog eens 400.000 ecu³⁸ toegewezen voor politieke vorming. De EU verleende steun aan de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en trad als waarnemer op bij de algemene verkiezingen in **Paraguay** die werden gehouden op 10 mei 1998. De EU steunde deze verrichting met 250.000 ecu³⁹.

De EU verleende steun aan het organiseren van verkiezingen in **Jemen** in 1997 en voor de waarneming bij deze verkiezingen. Met haar steun van 681.000 euro leverde de Gemeenschap een belangrijke bijdrage tot een grotere deelname van vrouwen aan de verkiezingen, het organiseren van toezicht op plaatselijke verkiezingen, en assistentie bij het organiseren van de verkiezingen. Voorts zond de EU tijdens de verkiezingscampagne ongeveer 150 kortetermijn- en langetermijnwaarnemers uit, onder wie een aantal leden van het Europees Parlement en ambtenaren van de Commissie. Het oordeel van de EU-waarnemers over de verkiezingen in hun geheel was dat ze vrij en eerlijk waren.

De EU verleende steun aan de algemene verkiezingen in **Cambodja** van 26 juli 1998, waarvoor zij 10,45 miljoen ecu⁴⁰ toewees. Deze verkiezingen waren voor Cambodja een middel om de democratie te herstellen en de internationale erkenning en hulp te krijgen die het land na de coup van 1997 was kwijtgeraakt. De EU was nauw betrokken bij het verkiezingsproces, met name bij het opstellen van het juridisch kader voor de verkiezingen, het steunen van de nationale verkiezingscommissie en de kiezersregistratie alsmede het verlenen van steun aan de waarneming van de stemming door het sturen van zo'n 200 waarnemers. De EU stelde een speciale vertegenwoordiger aan (mevrouw Kinnock, lid van het Europees Parlement) en een hoofd verkiezingswaarnemers (ambassadeur Sven Linder), die beiden een beoordeling gaven die enkele genuanceerde verschillen vertoonden. De coördinatie van de Europese waarnemerseenheid en de groep VN-waarnemers en andere groepen waarnemers vond plaats onder de paraplu van een gemengde internationale waarnemersgroep. Deze gemengde waarnemersgroep (onder voorzitterschap van ambassadeur Linder) was van mening dat de stemming voldoende vrij en eerlijk was geweest om de wil van het volk te weerspiegelen. De verklaring van mevrouw Kinnock was kritischer vanwege schendingen van de mensenrechten tijdens de verkiezingscampagne en het proces van kiezersregistratie, de dood van tien mensen op de dag van de verkiezingen, onenigheden over het proces van stemmentelling en allerlei aanklachten over vermeende onregelmatigheden.

De EU ondersteunde de parlamentsverkiezingen (20 februari 1999) en de presidentsverkiezingen (27 februari 1999) in **Nigeria**. Deze verkiezingen boden de gelegenheid om na vijftien jaar militair bewind weer een democratisch gekozen burgerbestuur te installeren. De steun van de EU aan de Nigeriaanse verkiezingen bevatte de volgende elementen: steun voor de onafhankelijke nationale verkiezingscommissie (900.000 euro voor politieke vorming, computers en voertuigen); steun voor de VN in haar rol als coördinator (850.000 euro); een technisch medewerker voor de coördinatie tussen de VN en de EU (80.000 euro⁴¹); bijstand voor toezicht op plaatselijke verkiezingen door een Nigeriaanse

³⁸ Begrotingslijn B-7-310.

³⁹ Begrotingslijn B7-310.

⁴⁰ Begrotingslijn B7-3000.

⁴¹ Alle drie de onderdelen werden gefinancierd ten laste van het nationaal indicatief programma.

overkoepelende NGO (groep voor toezicht op het overgangsproces) (600.000 euro⁴²); en een gemeenschappelijk optreden in het kader van het GBVB (810.000 euro) met het inzetten van een groep van 100 EU-verkiezingswaarnemers⁴³. Dit waren allemaal kortetermijnwaarnemers, namens de EU aangeworven door de UNV op basis van een door de EU verstrekte namenlijst. Zoals gebruikelijk bij een gemeenschappelijk optreden benoemde het voorzitterschap een EU-woordvoerder (ambassadeur Sulimma), verantwoordelijk voor gezamenlijke verklaringen van VN en EU en voor pers en publiciteit. De verkiezingen riepen onenigheden op: er kwamen gevallen voor van manipulatie van stemmen en het vullen van stembussen met valse stembiljetten terwijl het aantal uitgebrachte stemmen in sommige gebieden groter was dan aannemelijk. Niettemin was de EU van mening dat de stemming had plaatsgevonden op basis van een meerpartijenstelsel en algemeen kiesrecht en dat er was uitgegaan van democratische beginselen. Derhalve verklaarde de EU dat de resultaten een weerspiegeling waren van de wil van het Nigeriaanse volk.

De EU verleende steun aan de parlementsverkiezingen in **Indonesië**, die op 7 juni 1999 werden gehouden. Deze verkiezingen kwamen na een ernstige economische en politieke crisis na tientallen jaren van onderdrukking en vormden een mijlpaal op de weg naar democratie die Indonesië moet afleggen. Hoewel de Indonesische regering het belang van internationale bijstand sterk benadrukte en internationale waarnemers welkom heette, liet zij duidelijk blijken dat zij niet officieel zou verzoeken om internationale waarnemers en dat bijstand van buiten voor de verkiezingen moest lopen via het ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP). De EU wees 7 miljoen euro toe⁴⁴ voor een met het UNDP gecoördineerd programma. Het grootste deel van deze bijstand was bestemd voor de Indonesische NGO's en organisaties voor verkiezingstoezicht. Deze groepen hielden zich bezig met voorlichting aan kiezers, media, binnenlands toezicht op de verkiezingen, politieke vorming en institutioneel beheer. Hiervoor werden 17 technische deskundigen uit de EU aangetrokken. Een ander element van de EU-bijdrage was de internationale waarneming van de verkiezingen en de oprichting van een Europese eenheid verkiezingswaarneming. De heer John Gwyn Morgan, voormalig lid van de Commissie, werd aangesteld als hoofd van deze EU-waarnemingseenheid met de titel uitvoerend coördinator van de EU. De EU zorgde voor het grootste aantal internationale waarnemers, met 30 LTW's en 85 KTW's (onder wie 21 bilaterale waarnemers aangeworven en rechtstreeks gefinancierd door EU-lidstaten, maar gecoördineerd door de EU-waarnemerseenheid). Het EU-kernteam telde nog eens 7 leden en het team voor technische bijstand 17 leden. In totaal werkten er ter plaatse 139 personen onder auspiciën van de EU. Ondanks enkele incidenten werden de verkiezingen beoordeeld als vrij en doorzichtig en als een uitgangspunt voor de vorming van een regering overeenkomstig de op democratische wijze geuite wil van het volk. Op het moment dat de verklaring werd opgesteld bevond het tellen van de stemmen zich nog in een beginstadium aangezien het uitermate langzaam gebeurde. De definitieve verklaring over de stemming van juli 1999 bevestigde het EU-standpunt.

⁴² Begrotingslijn B7-7020. Dit maakte het TMG mogelijk toezicht te houden op de overgang naar de burgerrechtstaat, vooral door het aanstellen van 10.000 Nigeriaanse verkiezingsbegeleiders voor elk van de drie belangrijke verkiezingen in 1999: niet alleen op 20 februari (nationale assemblee) en op 27 februari (presidentschap), maar ook op 9 januari (staatsassemblee).

⁴³ Besluit 98/735/GBVB. PB L 354 van 30.12.1998, blz. 1.

⁴⁴ Begrotingslijn B7-3000.

De EU verleende eveneens steun aan het door de VN georganiseerde overleg in **Oost-Timor** in augustus 1999 met een bijdrage van 5 miljoen euro aan het VN-Trust Fund. Enkele EU-lidstaten gaven ook bilaterale bijdragen in de vorm van middelen of mankracht. Bij deze verrichting bleef de EU opmerkelijk ver buiten beeld.

2. **De verscheidenheid van vroegere EU-waarnemingsmissies**

Tot voor kort was de situatie als volgt: terwijl verkiezingsondersteuning altijd werd verleend uit hoofde van de eerste pijler (EG), was verkiezingswaarneming een grensgeval dat onder de eerste pijler of de tweede pijler (GBVB) viel.

Voorbeelden van EU-verkiezingswaarneming die werden ondernomen als activiteiten in het kader van het GBVB zijn de verkiezingswaarneming in Rusland (1993), Zuid-Afrika (1994), Palestina (1996), Bosnië-Herzegovina (juni 1996, 1997, 1998) en Nigeria (1999). Deze waren stuk voor stuk voorwerp van gemeenschappelijke optredens in het kader van het GBVB, maar in de eerste jaren betekende dit niet altijd dat gebruik werd gemaakt van GBVB-middelen (bijvoorbeeld in Rusland en Zuid-Afrika, in welke gevallen de financiering ten laste van de eerste pijler kwam). In die tijd bevatte de EG-begroting nog geen afzonderlijke GBVB-begrotingslijn. Recente voorbeelden van zowel verkiezingswaarneming als verkiezingsondersteuning die uitsluitend uit hoofde van de eerste pijler werden gefinancierd zijn o.a. Albanië (1997), Cambodja (1998), Togo (1998) en Indonesië (1999).

In sommige gevallen bestond er complementariteit tussen de twee pijlers wanneer deze alle twee bij verkiezingen in hetzelfde land betrokken waren. Zo was de EU-steun voor de verkiezingen in Nigeria (1999) zowel opgezet uit hoofde van de eerste pijler (ondersteuning van de nationale verkiezingscommissie; verstrekken van een technisch medewerker uit de EU en ook bijstand voor het toezicht op plaatselijke verkiezingen door een Nigeriaanse NGO) als uit hoofde van de tweede pijler (gemeenschappelijk optreden met de inzet van een team van 100 personen voor toezicht op de verkiezingen). Deze tweeledige betrokkenheid, die aanvullend is gebleken, heeft niettemin bijgedragen tot aanzienlijke vertragingen in de besluitvorming en een gebrek aan helderheid.

De activiteiten van de EU op verkiezingsgebied zijn zeer divers geweest. Zij betroffen een brede scala aan verkiezings- en overlegprocessen, referenda, parlamentsverkiezingen, plaatselijke verkiezingen en presidentsverkiezingen.

De feitelijke context van de verkiezingen was eveneens zeer uiteenlopend; het kon gaan om verkiezingen direct na een conflict, bijv. in Bosnië, verkiezingen volgend op de afschaffing van rassendiscriminatie, bijv. in Zuid-Afrika, en om situaties waarbij een lange periode van militair bewind tot burgerlijke onrust leidde en uiteindelijk tot verkiezingen, bijv. in Nigeria en Indonesië.

Ook de door de EU verleende steun aan de verkiezingen betrof een grote verscheidenheid aan activiteiten zoals kiezersregistratie, politieke vorming, bijstand voor nationale verkiezingscommissies, het ontwerpen van kieswetten, opleiden van verkiezingsfunctionarissen en nationale waarnemers, steun en toezicht voor de media en steun voor de deelname van minderheden.

De mate van betrokkenheid van de EU is eveneens nogal wisselend geweest. Bij verkiezingen die de EU van groot politiek belang achtte, stuurde zij een grote groep waarnemers, zoals in het geval van Zuid-Afrika (1994), Palestina (1996), Cambodja (1998) en Indonesië (1999). In enkele gevallen was de groep EU-waarnemers tamelijk klein. Bij de presidentsverkiezingen in Azerbeidzjan van oktober 1998 waren slechts drie EU-waarnemers van de Commissie aanwezig. Bij de parlementsverkiezingen in Pakistan van 1997 en de parlementsverkiezingen in Bangladesh van 1996 was de EU-deelname uiterst gering en betrof alleen wat coördinatie van bilaterale verkiezingsmissies die door lidstaten waren gezonden.

EU-verkiezingswaarneming en -ondersteuning werd bovendien met een verscheidenheid aan partners en in verschillende mate van betrokkenheid uitgevoerd. Alleen bij de verkiezingen in de Palestijnse gebieden (1996) heeft de EU de rol van coördinator van de internationale waarnemingsteams vervuld. In Cambodja in 1998 was de EU voorzitter van de gemengde waarnemersgroep. In sommige gevallen konden de EU voorzieningen bieden aan waarnemers die formeel door een andere internationale organisatie werden gecoördineerd, zoals het geval was met de OVSE in Rusland (1995-1996). In andere gevallen zond de EU waarnemers in het kader van een internationale organisatie, zoals de VN (Nigeria 1999, Indonesië 1999), de OVSE (Bosnië 1996, 1997 en 1998, Albanië 1997, Azerbeidzjan 1999, Armenië 1999) of de OAS (Paraguay 1998).

In weer andere gevallen werd de EU-betrokkenheid bij verkiezingen uitgevoerd door Europese NGO's. Zo had bij de verkiezingen in Togo van 1998 de Electoral Reform International Services de leiding over het beheer van de waarnemingsmissie. Andere Europese NGO's die namens de EU zijn opgetreden zijn onder meer het Europees Instituut voor de Media (EIM) dat toezicht hield op de verkiezingsberichtgeving door de media in de meeste landen van Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie, en Solace International, Friedrich-Ebert-Stiftung en Reporteurs sans Frontières.

Met de context veranderde ook de structuur van de EU-deelname. Voor omvangrijkere acties werd een EU-verkiezingseenheid opgericht, die echter niet altijd volgens dezelfde regels werkte. Zo werd de Europese verkiezingseenheid voor de Palestijnse verkiezingen van 1996 opgericht bij Besluit 95/403/GBVB, waarin de doelstellingen, samenstelling en activiteit ervan werden vastgesteld. Volgens dit besluit moest de Europese verkiezingseenheid verslag uitbrengen aan het voorzitterschap. Bij de verkiezingen van 1999 in Indonesië vond de oprichting van de Europese verkiezingseenheid echter plaats binnen de context van de Gemeenschap. Details over functionering en samenstelling lagen vervat in de taakomschrijving in de financieringsovereenkomst tussen de EU en UNDP. Het hoofd van de Europese verkiezingseenheid bracht via de vertegenwoordiging van de Commissie in Jakarta rechtstreeks verslag uit aan de Europese Commissie. In 1998 werd in Cambodja een EU-woordvoerder aangesteld, naast het hoofd van de EU-verkiezingseenheid. Hierdoor werd het duidelijk afbakenen van hun respectieve taken bemoeilijkt.

De werving van waarnemers is eveneens een terrein waar fundamentele verschillen bestonden. Bij de verkiezingen van 1996 in Palestina stelden de lidstaten en de Commissie een lijst voor met kandidaten voor deelneming aan de Europese verkiezingseenheid als waarnemers en deskundigen. Samen met de Commissie en bijgestaan door een adviesgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten) maakte het voorzitterschap de uiteindelijke selectie. Bij de verkiezingen in Indonesië

van 1999 werd het kernteam (waaronder de leden van de EU-verkiezingseenheid) rechtstreeks volgens de eigen procedures door het UNDP geworven, na goedkeuring van de kandidaten door de Europese Commissie. De Europese waarnemers werden door de VN-vrijwilligersorganisatie (UNV) geworven overeenkomstig de eigen procedures na goedkeuring van de kandidaten door de Europese Commissie. Waarnemers voor de lange termijn werden door de UNV voorgesteld en waarnemers voor de korte termijn door EU-lidstaten. Anderzijds vond bij de OVSE-waarnemingsmissies de werving plaats op basis van voorstellen van de EU-lidstaten met financiering vanuit de EU-begroting.

Een andere factor die voor bepaalde problemen bij de wervingsprocedures zorgde was de aanwezigheid binnen een en dezelfde verkiezingsoperatie van EU-waarnemers die rechtstreeks met communautaire middelen werden betaald en de overige bilaterale waarnemers die rechtstreeks door de EU-lidstaten werden aangesteld en betaald. Een uitvoerbare en bevredigende oplossing werd gevonden bij de verkiezingen van 1998 in Cambodja toen het lidstaten werd toegestaan het EG-coördinatieteam, dat dezelfde diensten en voorzieningen aan de bilaterale waarnemers bood als aan de rechtstreeks met communautaire middelen betaalde waarnemers, voor elke bilaterale waarnemer per man te betalen. In het geval van Indonesië was het niet mogelijk de centrale financieringswerkwijze toe te passen, en hoewel er dankzij de medewerking en bereidheid van de lidstaten een oplossing werd gevonden, betekende dit een veel grotere belasting voor de EU-verkiezingseenheid in Jakarta.

Gebleken is dat de beoordeling van verkiezingen politiek de meest netelige kwestie is in ondoorzichtige omstandigheden (bijvoorbeeld Nigeria 1999). Gezien het feit echter dat het besluit om in een bepaald land als verkiezingswaarnemer op te treden werd genomen in de veronderstelling dat er vrije en eerlijke verkiezingen zouden plaatsvinden, waren de meeste beoordelingen positief. Er waren enkele uitzonderingen zoals de beoordeling van de verkiezingen van 1998 in Togo of de presidentsverkiezingen van 1998 in Azerbeidzjan (onder de paraplu van de OVSE).

Wanneer democratische instellingen goed functioneren zijn er in de meeste gevallen bij verkiezingen die regelmatig worden gehouden, geen waarnemers nodig. Naar alle waarschijnlijkheid wordt er dus eerder in crisissituaties en bij een terugkeer naar de democratie om waarnemers gevraagd. Voorbeelden van landen waar naar algemene verwachting vrije en eerlijke verkiezingen zouden worden gehouden, zijn Benin (1999) en Zuid-Afrika (1999). Er werden door de EU geen waarnemers gestuurd. In andere gevallen werden er geen waarnemers gestuurd omdat niet werd voldaan aan de minimumnormen die formeel door de EU als voorwaarden voor waarneming waren overeengekomen en omdat de EU niet wenste dat men haar als legitimering voor een proces vol gebreken zou gebruiken. De presidentsverkiezingen van 1999 in Kazachstan of de parlementsverkiezingen van 1999 in Togo waren zulke gevallen. Soms werd het verzoek om EU-waarnemers te laat verstuurd en was er onvoldoende tijd om een adequate EU-waarnemingsmissie op te zetten. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de verkiezingen van 1999 in Malawi.

BIJLAGE II

COMPLEMENTAIRE FINANCIERINGSBRONNEN VOOR VERKIEZINGSONDERSTEUNING EN -WAARNEMING DOOR DE EU

1. Financiering door de Gemeenschap

Sinds de inwerkingtreding van de Verordeningen 975/99 en 976/99 van de Raad moet de EU-verkiezingsondersteuning en -waarneming worden gefinancierd uit hoofde van de eerste pijler (samenwerkingsinstrumenten en/of begrotingslijn B7-70). Er bestaan verschillende bronnen voor het financieren van communautaire maatregelen op het gebied van verkiezingsondersteuning en -waarneming:

- Samenwerkingsinstrumenten: de Overeenkomst van Lomé (EOF) en de desbetreffende onderdelen van subonderdeel B7 van de EU-begroting inzake de betrekkingen met verschillende regio's en landen zoals ALA, MEDA, PHARE, TACIS, OBNOVA. Deze moeten worden gebruikt om grootschalige (bijvoorbeeld Mozambique 1999) en middelgrote operaties ten gunste van een specifiek land te financieren.
- Europees initiatief voor democratie en mensenrechten (begrotingslijn B7-70): deze begrotingslijnen worden aangewend voor de financiering van thematische acties als aanvulling op de hoofdactiviteiten die uit hoofde van de samenwerkingsinstrumenten worden gefinancierd. De beide EG-verordeningen met betrekking tot de mensenrechten (975/99 en 976/99) verschaffen begrotingslijn B7-7 een formele rechtsgrond.
- Specifieke begrotingslijn ter ondersteuning van het democratische overgangsproces en het toezicht op verkiezingsprocessen (B7-709): er is 4,59 miljoen euro uitgetrokken voor 2000. De doelstelling van deze begrotingslijn is het ontwikkelen van een professionele benadering van verkiezingsondersteuning en -waarneming. Dit kan op verschillende manieren worden bereikt, bijvoorbeeld door het opzetten van opleidingsvoorzieningen, het opstellen van een lijst met deskundigen, toezicht houden op de toegang tot de media tijdens de verkiezingscampagne, evaluatie van de EU-deelneming aan internationale waarnemingsacties en follow-up van de periode na de verkiezingen. Tevens kan deze begrotingslijn worden aangewend om de EU meer in beeld te brengen. Gezien de beperkte omvang van het bedrag, kan deze begrotingslijn niet worden aangewend voor het financieren van maatregelen met een specifieke geografische reikwijdte, maar is deze bedoeld ter ondersteuning van maatregelen van thematische aard ten bate van alle landen. Mocht het nodig zijn, dan kan deze lijn worden gebruikt voor de financiering van waarnemingsmissies.

2. Nationale bijdragen

In sommige gevallen gaven lidstaten extra bijdragen. Bij de Palestijnse verkiezingen betaalden lidstaten bijvoorbeeld de verblijfs- en verzekeringskosten van hun respectieve EU-waarnemers. Soms verleenden

lidstaten ook rechtstreeks steun aan NGO's, organisaties uit de civiele samenleving of andere gespecialiseerde groepen waarvan de programma's al door de betrokken lidstaat werden gesteund. In andere gevallen werd de extra steun van de lidstaten verleend in de vorm van het toewijzen van deskundigen voor de verschillende aspecten van het verkiezingsproces (bijvoorbeeld advocaten, deskundigen op het gebied van de mensenrechten, of technische deskundigen). Dit kan in de toekomst worden voortgezet.

BIJLAGE III
Besluit 9262/98 van de Raad – PESC 157 – COHOM 6
RICHTSNOEREN BETREFFENDE HET EU-BELEID INZAKE
WAARNEMING BIJ VERKIEZINGEN

VOORWAARDEN VOOR WAARNEMING

Minimumnormen

1. Waarneming bij verkiezingen is een belangrijk onderdeel van het beleid van de EU ter bevordering van de mensenrechten en de democratisering in de gehele wereld. De EU onderneemt zo'n taak op basis van partnerschap en met als doel het nationale potentieel te ontwikkelen.
2. Als moet worden besloten of er waarnemers naar verkiezingen moeten worden gezonden, moet rekening worden gehouden met bepaalde juridische en politieke factoren. De EU zal zich ervan willen vergewissen dat haar betrokkenheid bij het toezicht naar alle waarschijnlijkheid de verdere democratisering in het bewuste land zal bevorderen. Die beoordeling zal soms moeilijk zijn, maar kan bijvoorbeeld worden onderbouwd door het juridische en politieke advies van de hoofden van de EU-missies in te winnen.
3. De algemene norm omvat de volgende minimumvoorwaarden:
 - de burgerrechten zijn echt universeel;
 - de politieke partijen en individuele kandidaten kunnen hun wettige recht om deel te nemen aan de verkiezingen, uitoefenen;
 - er is vrijheid van meningsuiting die eventuele kritiek op de zittende regering toestaat, en recht op vrij verkeer en vereniging;
 - alle deelnemende partijen en kandidaten hebben voldoende toegang tot de media.
4. Is de EU van mening dat de verkiezingen niet aan deze minimumvoorwaarden zullen voldoen, dan kan worden besloten geen waarnemers naar de verkiezingen te zenden om te voorkomen dat een verkiezingsproces dat gebreken vertoont, geloofwaardig wordt. De EU moet in haar afweging echter ook andere factoren betrekken, zoals de vraag of dit de eerste verkiezingen na een periode van conflict of onderdrukking zijn, en of de verkiezingen bijdragen tot een vredesproces en de mogelijke terugkeer van vluchtelingen.

Vorbereidingen van missies

5. Nadat in beginsel is besloten aan te bieden om waarnemers te sturen, en een uitnodiging daartoe is ontvangen, moeten de concrete behoeften, de omvang en de mate van betrokkenheid van de EU-waarneming worden beoordeeld,

indien nodig door een missie ter beoordeling van de behoeften te zenden. Een en ander moet worden begeleid door in een vroeg stadium een dialoog met de nationale autoriteiten aan te gaan. Vervolgens moet de EU specifieke mandaten voor de waarnemingsmissie opstellen en met het betrokken land overeenkomen.

Voorwaarden voor het werk van de waarnemers

6. Zelfs als er vrije en eerlijke verkiezingen kunnen worden gehouden, zendt de EU alleen waarnemers naar een land indien:
 - haar formeel door de erkende regering van het gastland verzocht is toezicht te houden op de verkiezingen;
 - de betrokkenheid van de EU-waarnemers de steun van alle belangrijke deelnemende politieke partijen of kandidaten heeft;
 - de EU steeds de politieke ontwikkelingen in het gastland voor een bepaalde periode heeft gevolgd, en de politieke capaciteit heeft om de ontwikkelingen te beoordelen, via de hoofden van de EU-missies;
 - er genoeg tijd voor de leiders van een EU-toezichtteam is om lang genoeg van tevoren aanwezig te zijn om het politieke en justitiële klimaat te volgen en indien nodig deel te nemen aan de werkzaamheden vóór de eigenlijke verkiezingscampagne.

7. Voordat er waarnemers kunnen worden gezonden, moet de EU zich ervan hebben overtuigd dat de waarnemers zullen beschikken over:
 - duidelijk geformuleerde doelstellingen, die schriftelijk zijn vastgelegd en ruim van tevoren met het gastland overeengekomen zijn;
 - vrije toegang tot alle politieke partijen, kandidaten en verkiezingsfunctionarissen;
 - vrije toegang, op elk moment, tot alle stembureaus en centra waar de stemmen worden geteld;
 - de vrijheid door het gehele land te reizen, zonder toestemming of aanmelding vooraf, behalve als echte veiligheidsoverwegingen dit onmogelijk maken;
 - alle nodige informatie over het verkiezingsproces;
 - het ontbreken van onzekerheden over hun eigen veiligheid.

Gedragscode

De volgende richtsnoeren zijn van toepassing op de onderdanen van alle landen die deelnemen aan EU-waarnemingsmissies waartoe door de EU is besloten, tenzij specifiek anders wordt bepaald. De richtsnoeren zijn niet van toepassing op EU-

onderdanen die deelnemen aan missies van bijvoorbeeld de OVSE of de VN; voor hen gelden de codes van de betrokken organisatie.

Alle officiële EU-waarnemers moeten zich houden aan de volgende richtsnoeren:

- zij moeten het recht van het land eerbiedigen. Waarnemers hebben geen speciale immuniteiten als internationaal waarnemer, tenzij het gastland hun die verleent;
- de waarnemers nemen deel aan alle informatiebijeenkomsten vóór de verkiezingen met hun leiders;
- de waarnemers staan onder de leiding en het gezag van de leiding van het waarnemersteam, en moeten de schriftelijke opdrachten daarvan uitvoeren en de door de teamleiders gespecificeerde geografische gebieden bestrijken;
- de waarnemers moeten zich bewust zijn van de aanwezigheid van andere teams die toezicht op de verkiezingen houden, en daar op aanwijzing van de leider van het EU-waarnemingsteam contact mee onderhouden;
- de waarnemers dragen de voorgeschreven, door de regering van het gastland of de verkiezingscommissie verstrekte identificatie, en legitimeren zich op verzoek aan iedere betrokken autoriteit;
- de waarnemers blijven strikt onpartijdig bij de uitvoering van hun taak, en maken nooit enige vooringenomenheid of voorkeur kenbaar met betrekking tot de nationale autoriteiten, partijen, kandidaten, of enig onderwerp dat in het verkiezingsproces in het geding is;
- de waarnemers tonen of dragen geen symbolen, kleuren of vlaggen van partijen;
- de waarnemers voeren hun taak discreet uit, en onthouden zich van iedere verstoring van of inmenging in het verkiezingsproces, de stemprocedures of de telling van de stemmen;
- de waarnemers kunnen onregelmatigheden ter kennis van de verkiezingsfunctionarissen brengen, maar geven geen instructies, noch herroepen zij besluiten van verkiezingsfunctionarissen;
- de waarnemers baseren alle conclusies op goed gedocumenteerde, feitelijke en verifieerbare bewijzen, en houden aantekening van de stembureaus en andere relevante plaatsen die zij bezoeken;
- de waarnemers onthouden zich van alle persoonlijke of voorbarige opmerkingen over hun waarnemingen tegenover de media of andere belangstellenden, maar verstrekken wel, via een aangewezen verbindingfunctionaris of woordvoerder, algemene informatie over de aard van hun werk als waarnemer;

- de waarnemers nemen deel aan nabesprekingen na de verkiezingsdag met hun leiders en werken volledig mee aan de opstelling van de EU-verslagen over de gesuperviseerde verkiezingen;
- de waarnemers moeten het nationale recht naleven. Indien dat recht de vrijheid van vergadering of van verplaatsing in het land belemmeren, moeten zij aantekening houden van de gevallen waarin deze voorschriften hen beletten hun taak te vervullen;
- iedere verkiezingswaarnemer moet tijdens de missie steeds, ook in zijn vrije tijd wanneer hij niet in dienst is, van onbesproken gedrag zijn, zijn gezonde verstand gebruiken en de grootste persoonlijke discretie aan de dag leggen.

Algemene richtsnoeren voor waarnemers voor het bezoeken van stembureaus

De EU-verkiezingswaarnemers moeten voorts bij hun optreden op de dag van de stemming de volgende algemene richtsnoeren in acht nemen:

- stelt U zich bij aankomst voor aan de voorzitter van het stembureau. Een werkrelatie met de verkiezingscommissie zal U helpen bij Uw waarneming, en is in het bijzonder van belang voor de telling van de stemmen;
- volg de instructies van de functionarissen van het stembureau op. Bent U niet tevreden over een officiële instructie, noteer dan de omstandigheden in het desbetreffende waarnemingsverslag;
- belet een ambtenaar U iets te doen wat U volgens U mag doen, zeg hem dit dan. Verwijs zonodig naar de desbetreffende wettelijke bepalingen;
- vermijd confrontaties met veiligheidspersoneel;
- laat Uw paspoort en accreditering zien aan iedere functionaris die daarom verzoekt. Draag deze documenten altijd bij U;
- blijf steeds strikt onpartijdig;
- behandel alle ontvangen informatie vertrouwelijk;
- vermijd het stem- en telproces te verstoren;
- U mag in geen geval officiële verkiezingsdocumenten in het stembureau ter hand nemen of fysiek meewerken bij het stem- of telproces;
- gebruik of draag geen foto-, video- of geluidsopname-apparatuur bij de uitoefening van Uw taak als waarnemer;
- zorg ervoor dat U Uw gesprekken en tegen U gemaakte opmerkingen kunt noteren. Stel vragen, en vraag met name naar concrete voorbeelden als er algemene opmerkingen worden gemaakt;

- probeer niet een actieve rol te spelen bij het regelen van eventuele geschillen of klachten, zelfs indien U dat wordt gevraagd. Uw rol is, de gebeurtenissen in het stembureau waar te nemen en te registreren;
- noteer alle klachten die U ter kennis worden gebracht op het daarvoor bestemde waarnemingsformulier, met inbegrip van nadere gegevens omtrent de klager: naam, organisatie (indien van toepassing), en adres;
- wees terughoudend wanneer U op het stembureau eten en drinken wordt aangeboden;
- besef dat Uw gedrag waarschijnlijk nauwlettend in het oog wordt gehouden. Probeer niet te enthousiast of al te vriendelijk te zijn wanneer U een afgevaardigde of vertegenwoordiger van een kandidaat ontmoet die U al kent;
- probeer niet de indruk te wekken dat U zich van het ene naar het andere stembureau haast.

Rechten van waarnemers bij verkiezingen

Als geaccrediteerd EU-waarnemer bij de verkiezingen, hebt U het recht:

- ieder stembureau te bezoeken op aanwijzing van de leiders van de missie, om het stemmen en tellen waar te nemen;
- leden van de verkiezingscommissies, parlementsleden, kandidaten of hun afgevaardigden, kiezers en vertegenwoordigers van de civiele samenleving te ontmoeten om gegevens te verzamelen;
- vragen te stellen over het stem- en het telproces aan leden van de verkiezingscommissies en aan de hogere verkiezingscommissies; U hebt echter niet het recht beslissingen van verkiezingsfunctionarissen te herroepen.

Door de waarnemingsmissie te beoordelen factoren

Bij de beoordeling van de geldigheid van een verkiezing, moet de EU-waarnemersmissie alle relevante factoren in aanmerking nemen die het verkiezingsproces beïnvloeden. De volgende factoren dienen in aanmerking te worden genomen:

- de mate van onpartijdigheid die de met de organisatie van de verkiezingen belaste instantie aan de dag legt;
- de mate van vrijheid van de politieke partijen, coalities en kandidaten om zich te organiseren, te verplaatsen en te verenigen, en om hun mening openbaar te uiten;
- de billijkheid bij het verkrijgen van voor de verkiezingen beschikbaar gestelde overheidsmiddelen;

- de billijkheid bij de toegang van politieke partijen, coalities en kandidaten tot de media, met name tot de staatsmedia;
- de registratie van kiezers zonder discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische oorsprong;
- alle andere onderwerpen die de wezenlijke vrijheid en eerlijkheid van de verkiezingen raken;
- het verloop van het stemmen en het tellen van de stemmen als omschreven in de kieswet.

Verklaringen van waarnemers bij de verkiezingen ten overstaan van de media

- Maak geen enkele opmerking over het verkiezingsproces en laat U niet verleiden tot omgang met vertegenwoordigers van de media. Journalisten die commentaar over het verkiezingsproces willen, moeten altijd worden verwezen naar de bevoegde woordvoerder van de missie;
- leg geen algemene verklaringen af over het verloop van de verkiezingen, omdat U daarmee vooruit zou kunnen lopen op een eventuele slotverklaring namens alle EU-waarnemers;
- de EU-waarnemersmissie legt namens de EU-waarnemers een verklaring tegenover de media af nadat iedereen in de gelegenheid is geweest zijn waarnemingen te melden.

BIJLAGE IV
Besluit 8728/99 van de Raad – PESC 165 – COHOM 4

EU-RICHTSNOEREN BETREFFENDE GEMEENSCHAPPELIJKE CRITERIA
VOOR DE SELECTIE VAN WAARNEMERS BIJ VERKIEZINGEN

EU-waarnemers bij verkiezingen

1. Waarneming bij verkiezingen blijft een belangrijk onderdeel van het EU-beleid ter bevordering van de mensenrechten en de democratisering in de gehele wereld. De aanneming van EU-richtsnoeren betreffende voorwaarden voor EU-waarnemingsmissies en van een gedragscode voor deelnemers aan dergelijke missies was een belangrijke stap in de richting van hechtere coördinatie binnen de EU. Verdere coördinatie binnen de EU kan worden bewerkstelligd door het toepassen van onderstaande EU-richtsnoeren betreffende gemeenschappelijke criteria voor de selectie van waarnemers bij verkiezingen.
2. De selectie van kandidaten voor deelneming aan EU-waarnemingsmissies bij verkiezingen dient in de regel te geschieden aan de hand van een aantal gemeenschappelijke criteria teneinde een hoog professioneel niveau van de EU-waarnemers te garanderen. De onderstaande criteria zijn bedoeld als richtsnoeren voor de selectie van waarnemers voor EU-missies voor waarneming bij verkiezingen. Zij zijn niet noodzakelijkerwijs bedoeld als richtsnoeren voor het selecteren van waarnemers voor missies van andere internationale organisaties (bijv. VN, OVSE). Zij zijn ook niet bedoeld voor parlementariërs.

EU-richtsnoeren betreffende gemeenschappelijke criteria voor de selectie van waarnemers bij verkiezingen

- 3 a) Alle kandidaten voor deelneming aan EU-verkiezingswaarnemingsmissies bij verkiezingen (waarnemers voor zowel de korte als de lange termijn) zouden idealiter aan de volgende minimumnormen moeten voldoen:
 - eerdere ervaring met waarneming bij verkiezingen en /of andere relevante ervaring of knowhow en specifieke opleiding, nationaal dan wel internationaal – goede kennis van de werktal van de missie
 - sociale vaardigheden (bijv. een evenwichtig oordeel kunnen vormen, in team kunnen werken, moeilijke situaties aankunnen, respect hebben voor lokale gedragspatronen, vlot kunnen communiceren, bereid zijn te werken in een multiculturele omgeving)
 - bij het verrichten van de taken in het gastland professionele onafhankelijkheid en strikte onpartijdigheid kunnen bewaren
 - bewezen gehechtheid aan democratie en mensenrechten

- burger zijn van een EU-lidstaat
- 3 b) De volgende aanvullende criteria moeten bij het selecteren van langetermijnwaarnemers in aanmerking worden genomen:
- bekendheid en ervaring met verkiezingswetten en –procedures (met inbegrip van inter alia kiezerslijsten, nationale verkiezingscommissies) die niet beperkt blijven tot één enkel kiessysteem
 - bijzondere kennis van mensenrechten- en democratiseringsvraagstukken
 - basiskennis van de institutionele aspecten van de EU
 - analytische en redactionele kwaliteiten
- 3 c) Personen die aan het hoofd staan van missies en/of langetermijnwaarnemers zouden als coördinatoren idealiter bovendien moeten beschikken over :
- ervaring met het opleiden en instrueren van mensen
 - de vaardigheid om een team te plannen en te coördineren
4. Specifieke, aan een bepaalde missie gerelateerde vereisten kunnen onder meer zijn:
- kennis van het gastland of de gastregio en van de situatie aldaar
 - kennis van bepaalde talen, bijv. de officiële taal van het gastland
 - onafhankelijkheid ten opzichte van de autoriteiten van het gastland en van groeperingen of partijen die deelnemen aan de verkiezingen, onbevooroordeelde en neutrale houding ten opzichte van partijen en kandidaten en van alle andere organen die bij het verkiezingsproces zijn betrokken
 - goede gezondheid

Specifieke, aan een bepaalde missie gerelateerde vereisten moeten worden bepaald aan de hand van een aan de missie voorafgaande evaluatie van het verwachte type van verkiezingen.

BIJLAGE V

AANBEVELINGEN VOOR ACTIE

- Toekomstige verkiezingsondersteuning en -waarneming van de EU vindt uitsluitend plaats uit hoofde van de eerste pijler, voornamelijk uit hoofde van verordeningen of overeenkomsten die de betrekkingen met derde landen regelen, maar ook met gebruikmaking van nieuwe mensenrechtenverordeningen
- Betere jaarplanning
- Speciale rol voor het Europees Parlement en de leden ervan
- De mogelijkheid onderzoeken voor passende afspraken met andere EU-instellingen inzake respectieve verantwoordelijkheden voor verkiezingswaarnemingsmissies
- Verkiezingsondersteuning en –waarneming wordt gefinancierd uit hoofde van de eerste pijler (voornamelijk samenwerkingsinstrumenten, maar ook hoofdstuk B7-70)
- De EU dient een strategie vast te stellen die het mogelijk maakt om per geval te beslissen over verkiezingsondersteuning en –waarneming
- De strategie van de EU dient te zijn gericht op het bevorderen van nationale capaciteit en duurzaamheid
- EU-acties dienen pluralisme te bevorderen en steun te verlenen aan lokale NGO's en lokale waarnemers
- Een besluit om waarnemers te zenden, dient te zijn gebaseerd op overwegingen van raadzaamheid, uitvoerbaarheid en zinvolheid. De criteria van de Raad van 1998 ter beantwoording van de vraag of een EU-waarnemingsmissie moet worden gestuurd, vormen nog steeds een goed uitgangspunt
- EU-verkiezingsmissies dienen een taakomschrijving te hebben die met de overheid van het gastland is overeengekomen
- Criteria inzake het al dan niet verlenen van verkiezingsondersteuning zouden kunnen omvatten: een verzoek van de overheid van het gastland, algemene instemming van de belangrijkste politieke partijen, het al eerder door de EU volgen van politieke ontwikkelingen of eerdere EU-ontwikkelingsprogramma's, een adequaat tijdschema, bewegingsvrijheid, toegang tot informatie en veiligheid voor het team voor technische bijstand
- Wanneer Gemeenschapsmiddelen worden gebruikt, houdt de Commissie toezicht op de werving van EU-waarnemers, met inbegrip van degenen die door lidstaten worden

voorgedragen. Een deel dient te bestaan uit door de Commissie aangewezen ervaren of opgeleide 'Europese' deelnemers

- De geest van vrijwilligheid van kortetermijnwaarnemers dient behouden te blijven
- De Commissie stelt een lijst van EU-verkiezingsdeskundigen op en bevordert samenwerking in netwerken met nationale lijsten
- Duidelijk mandaat voor verkiezingswaarnemingsmissies
- Een oriënterende missie
- De EU-verkiezingseenheid heeft een kernteam
- Alle EU-onderdelen vallen rechtstreeks onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de EU-verkiezingseenheid
- Het EU-team voor technische bijstand moet bijtijds ter plaatse zijn
- Met regelmaat verslagen over de missie
- Alle EU-waarnemers moeten worden opgeleid voor een gemeenschappelijk kader
- Opleidingsinitiatieven gecoördineerd met andere organisaties
- LTW's worden ingezet twee maanden vóór de dag van de verkiezingen
- Alle EU-waarnemers dienen zich te houden aan de gedragscode van de Raad
- Beoordeling van verkiezingen aan de hand van het besluit van de Raad van 1998: voor verkiezingen na conflicten en eerste verkiezingen wordt echter een soepeler aanpak gevolgd
- Beoordeling van een verkiezing dient tot stand te komen na overleg en met instemming van alle aanwezige EU-betrokkenen
- Op gezette tijden beoordeling van verkiezingsondersteuning van de Gemeenschap
- Specifieke en algemene EU-activiteiten voor verkiezingsondersteuning op Internet bekendmaken
- Het hoofd van de EU-verkiezingseenheid moet mediageniek zijn; hij wordt gesteund door een mediafunctionaris
- Gebruik van EU-logo en reclamemateriaal
- Ervoor zorgen dat de zichtbaarheid in overeenkomsten met andere partners is vastgelegd

- Regelmatige contacten met betrokken internationale organisaties
- Mogelijkheden onderzoeken voor raamovereenkomsten

BIJKOMENDE ACTIES DIE IN BERAAD ZIJN BIJ DE COMMISSIE

- Ter ondersteuning van de geografische diensten (*desks*) en delegaties en ter bevordering van de contacten met EU-instellingen en andere organen, bij de Commissie een Bureau voor verkiezingen oprichten met als taken horizontale coördinatie en planning
- Bespoediging en vereenvoudiging van de besluitvorming en –uitvoering (jaarplanning, financiële middelen die voor verkiezingen zijn uitgetrokken op de geografische begrotingslijnen, raamovereenkomsten)
- Gebruikmaken van spoedprocedures van de verordeningen ingeval van onvoorziene behoeften
- Invoering van fast-trackprocedures, met inbegrip van het tot stand brengen van snel inzetbare capaciteit, overwegen

BIJLAGE VI

LIJST MET AFKORTINGEN

ACS-landen	De landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
ALA	Azië en Latijns-Amerika
GBVB	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid
EG	Europese Gemeenschap
COHOM	Werkgroep van de Raad inzake mensenrechten
EOF	Europees Ontwikkelingsfonds
EU	Europese Unie
FYROM	Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië
IFES	International Federation for Election Systems
International IDEA	Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning
KTW	Kortetermijnwaarnemer
LTW	Langetermijnwaarnemer
Meda	Mediterrane landen
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NOS	Nieuwe Onafhankelijke Staten
Obnova	Hulp aan de landen van voormalig Joegoslavië (Servo-Kroatisch voor wederopbouw)
ODIHR	Bureau voor democratische instellingen en mensenrechten
OVSE	Organisatie voor veiligheid en samenwerking in Europa
Phare	Communautair programma voor bijstand aan de landen van Midden- en Oost-Europa
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten
Tacis	Programma voor technische bijstand aan het Gemenebest van Onafhankelijke Staten
TMG	Groep die toezicht houdt op het democratiseringsproces
VEG	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
UNDP	Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties
UNV	VN-vrijwilligersorganisatie
USAID	VS-hulpinstelling voor internationale ontwikkeling