



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN EN
VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 11.10.2012
JOIN(2012) 28 final

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

**Tenuitvoerlegging van de actieagenda voor ondersteuning van de democratie in de
externe betrekkingen van de EU**

GEZAMENLIJK VERSLAG AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Tenuitvoerlegging van de actieagenda voor ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU

1. INLEIDING EN ACHTERGROND

Met dit gezamenlijk verslag van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie wordt ingegaan op het verzoek van de Raad van 10 december 2010¹ om op gezette tijden geïnformeerd te worden over initiatieven ter ondersteuning van de democratie in testcaselanden. Volgende punten komen in dit verslag aan de orde:

- de uitvoering van de actieagenda in testcaselanden en in alle regio's;
- de beleidsreacties in de periode tussen december 2010 en begin 2012; en
- de samenhang en de doeltreffendheid van de ondersteuning van de democratie door de EU.

In 2011 is duidelijk gebleken dat over de gehele wereld mensen zichzelf willen besturen. Uit de ontwikkelingen in Myanmar, Noord-Afrika en het Midden-Oosten (de "Arabische lente") en het eensluidende standpunt van de internationale gemeenschap bij de impasse in Ivoorkust, bleek het verlangen van volkeren om mee te kunnen bepalen hoe ze hun leven leiden.

De snelle reactie van de EU op deze gebeurtenissen was een duidelijke weerspiegeling van de beginselen die in de conclusies van de Raad van 2009 over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU² zijn vastgesteld, namelijk:

- een consistent en doeltreffend gebruik van alle instrumenten waarover de EU beschikt,
- een gedifferentieerde, landenspecifieke benadering, en
- het belang van dialoog, partnerschap en de participatie van alle betrokkenen om een echte inbreng van het land tot stand te brengen.

Bijgevolg zijn er nieuwe beleidsontwikkelingen tot stand gekomen die eerst in de nabuurschapslanden ten uitvoer zijn gelegd. Deze nieuwe beleidsontwikkelingen dragen bij tot een versterking van de brede benadering van de EU inzake de ondersteuning van de democratie en voegen nieuwe punten toe aan de beginselen die in de conclusies van de Raad van 2009 zijn vastgesteld, waarbij ook de middelen worden verhoogd.

¹ Conclusies van de Raad over ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU – Voortgangsverslag 2010 en lijst van landen die zijn voorgesteld om als testcase te fungeren, Brussel, 10 december 2010.

² Conclusies van de Raad over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU, Brussel, 17 november 2009.

2. UITVOERING IN TESTCASELANDEN

2.1. Achtergrond

Met het proefproject werden nieuwe of herziene werkmethoden uitgetest om het vermogen van de EU te versterken om democratische ontwikkelingen te steunen en een methode te ontwikkelen met het oog op de uitvoering van de actieagenda.

De uitvoering in negen (van de oorspronkelijke twaalf) testcaselanden³ leverde een panoramisch overzicht op van de ondersteuning van de democratie door de EU. De groep bestaat uit voormalige autocratische en/of conflictlanden die zich in een transitiefase bevinden, kleine eilandstaten, grote niet aan zee grenzende landen, en de grootste eilandengroep ter wereld. Deze landen zijn een staalkaart van de verschillende democratische stelsels in de wereld, waarbij elk stelsel een unieke weerspiegeling is van het historische en culturele erfgoed van het land.

2.2. Tussentijdse resultaten

De EU-delegaties werd verzocht een inventarisatie te maken van de activiteiten voor de ondersteuning van de democratie, de betrokken partijen (regering, democratische instellingen, het maatschappelijk middenveld en de politiek), de donoren die actief zijn op het vlak van de ondersteuning van de democratie en de lopende samenwerking en de effecten ervan. De inventarisatie had tot doel een profiel van het democratische bestuur op te stellen, met inbegrip van een analyse van lacunes waar verbeteringen tot stand moesten worden gebracht. Om een dergelijk profiel van democratisch bestuur op te stellen, moest met alle betrokken partijen een multi-stakeholderdialoog tot stand komen. De analyse van de lacunes moest aangeven welke tekortkomingen de regering en/of het maatschappelijk middenveld wensten te verhelpen en welke donoren het best in staat waren om bijstand te verlenen.

In februari 2012 hadden alle negen delegaties die bij het proefproject betrokken waren, een stand van zaken gegeven. Uit de uitvoering in de testcaselanden was gebleken dat de benadering en de conclusies van de Raad uit 2009 en 2010 met betrekking tot de ondersteuning van de democratie, een duidelijke toegevoegde waarde en extra inhoud geven aan de inspanningen van de EU op het vlak van de ondersteuning van de democratie.

Bij de huidige stand van zaken in de uitvoering in de testcaselanden zijn reeds de volgende resultaten geboekt:

- *grotere samenhang*: tussen verschillende financiële instrumenten en andere instrumenten, tussen personeelsleden met verschillende mandaten binnen de delegaties, tussen elke delegatie en de EU-lidstaten;
- *grotere legitimiteit* voor de coördinerende functie van elke delegatie op een politiek gevoelig terrein;
- *toegevoegde waarde* op het vlak van een brede aandacht voor de democratie in de rapporten;

³ Benin, Bolivia, Ghana, Libanon, Indonesië, Kirgizië, de Maldiven, Mongolië en de Salomonseilanden. De Centraal-Afrikaanse Republiek, Moldavië en de Filipijnen hebben niet deelgenomen.

- *toegevoegde waarde op het vlak van extra informatie, complementariteit en synergie-effecten* met de EU-activiteiten met betrekking tot de mensenrechtenstrategieën. Er is belangrijke extra informatie bijeengebracht over politieke systemen, structuren en processen;
- *toegevoegde waarde op het vlak van dialoog en programmering*, inclusief gezamenlijke programmering tussen de EU en de lidstaten.

Libanon: bereidheid om op het vlak van democratie in een evenwichtig beleidskader met de EU samen te werken

Libanon is een democratie met een goed functionerend pluralistisch systeem. Als gevolg van de politieke verdeeldheid tussen de verschillende geloofsgemeenschappen en de instabiele toestand in de regio is evenwel een situatie ontstaan die aanleiding geeft tot moeilijkheden op een aantal terreinen die aan de democratie/het behoorlijk bestuur gerelateerd zijn. Libanon staat open voor Europese samenwerkingsvoorstellen, in het bijzonder op het vlak van democratie en goed bestuur. Zowel in de dialoog als de ontwikkelingssamenwerking met Libanon was de EU-steun voor democratie een terugkerend thema.

In het kader van de dialoog is gezamenlijk vastgesteld dat er zich op een aantal punten tekortkomingen voordoen. Het gaat hierbij onder meer om de doeltreffendheid van het parlement; de noodzakelijke hervorming van het kiesstelsel (zoals vastgesteld in het rapport van de EU-verkiezingswaarnemingsmissie van 2009) en de noodzaak om de doeltreffendheid en de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat te verbeteren.

In het kader van het Europees nabuurschapsbeleid heeft Libanon rechtstreeks en breed overleg met de EU gevoerd dat geleid heeft tot een ambitieus ENB-actieplan, dat in 2007 is goedgekeurd. In het volgende actieplan, dat eind 2012 zou moeten worden goedgekeurd, zullen specifieke prioriteiten, maatstaven en indicatoren zijn opgenomen om vooruitgang te boeken op het vlak van democratie/behoorlijk bestuur alsook in andere sectoren. Het actieplan heeft betrekking op de essentiële onderdelen van de actieagenda.

2.3. Tussentijdse tastbare resultaten

Met het proefproject werden weliswaar resultaten geboekt, maar omdat de gegevens zeer uiteenlopend worden voorgesteld, is het moeilijk algemene conclusies te trekken. Hieruit blijkt dat een herziening van de richtsnoeren noodzakelijk is. In sommige rapporten wordt bijvoorbeeld geopteerd voor een legalistische benadering, terwijl in andere rapporten meer aandacht wordt besteed aan machtsverhoudingen, politieke cultuur of individuele instellingen zoals het partijstelsel, het gerechtelijk apparaat of het maatschappelijk middenveld.

In vele democratieën bestaan traditionele, parallelle machtsstructuren (stamoudsten, feodale familiebanden of clans, hoofdmannen, opperhoofden) naast de verkozen democratische structuren en overheidsinstellingen zoals het gerechtelijk apparaat. Als onderdeel van het historische en culturele weefsel van de samenleving vervullen traditionele leiders een belangrijke rol. Dit is evenwel vaak in strijd met de gekozen democratische instellingen. Inzicht verwerven in deze traditionele machtsstructuren is een eerste vereiste om het vermogen van de EU te verbeteren om democratische stelsels en instellingen binnen deze structuren te integreren. Hetzelfde geldt voor grondwettelijke bepalingen en kiesstelsels en hun sociologische en historische achtergronden. Zij kunnen in belangrijke mate aan de basis liggen van storende invloeden en onevenwichtige machtsverhoudingen tussen de

verschillende overheidsinstellingen. Slechts in een beperkt aantal landen kan de EU bijdragen tot grondwetswijzigingen. Derhalve rekent zij op de verspreiding van goede werkmethoden om nuttige voorbeelden aan andere landen te kunnen bieden.

3. UITVOERING IN ALLE REGIO'S

In 2011 heeft de EU sterker de nadruk gelegd op het verlenen van ondersteuning voor democratie en mensenrechten. Daarnaast heeft zij de politieke voorwaarden aangescherpt bij het verlenen van directe begrotingssteun⁴ aan partnerlanden in de hele wereld.

De EU kiest voor een brede benadering bij de ondersteuning van de democratie, waarbij zowel het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) als het stabiliteitsinstrument (IfS) worden ingezet. In 2011 werden onder meer volgende resultaten geboekt:

- wijzigingen in de wetgeving (bv. nieuwe kieswet in Moldavië en hervorming van het kiesstelsel in Afghanistan);
- grotere participatie van ondervertegenwoordigde groepen in het politieke leven (bv. vrouwen in Azerbeidzjan en Ghana, jongeren in Kirgizië en inheemse gemeenschappen in Bolivia);
- het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting en een vrije pers (bv. in Ivoorkust);
- het vertrouwen opbouwen in verkiezingsprocessen (in Bangladesh en Ivoorkust); en
- betere informatie, toezicht en transparantie van de politieke activiteiten (bv. in de Filipijnen).

Nigeria

Nigeria is een goed voorbeeld van de benadering van de EU inzake de ondersteuning van de democratie. In 2011 heeft de EU besloten om in Nigeria een project (10e EOF) ten belope van 20 miljoen EUR op te starten waarmee de Nigeriaanse verkiezingscyclus 2012-2015 wordt ondersteund. De middelen worden specifiek ingezet voor de ondersteuning van de hervorming van het kiesstelsel en enkele terreinen - die in het kader van de na de verkiezingen uitgevoerde audits, evaluaties en beoordelingen zullen worden afgebakend - waar capaciteitsopbouw tot stand moet komen. De belangrijkste begunstigden zijn de landelijke onafhankelijke verkiezingscommissie (INEC), het parlement, het gerechtelijk apparaat, de politieke partijen, maatschappelijke organisaties, de media en de veiligheidssector.

Belarus

Ondanks de verslechterende werkomstandigheden voor maatschappelijke organisaties in Belarus, in het bijzonder voor mensenrechtenorganisaties, is de financiële bijstand van de EU aan het maatschappelijk middenveld sinds het hardhandige optreden van na de verkiezingen in 2010 verviervoudigd. Volgende activiteiten kunnen onder meer op steun van de EU

⁴ Mededeling van de Europese Commissie, "De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen", 13 oktober 2011.

rekenen: bevordering van mensenrechten, steun voor slachtoffers van repressie, mediavrijheid, verkiezingswaarneming, beurzen voor Europese universiteiten en de bevordering van sociale inclusie. Met deze bijstand wil de EU bijdragen tot de bescherming en de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in Belarus, waarbij zij een prominentere rol wil spelen bij het bevorderen van de democratische hervormingen in Belarus.

Tunesië

In Tunesië is de tenuitvoerlegging van de actieagenda van start gegaan. Politieke steun is verstrekt door regelmatige bezoeken (voorzitter Barroso, hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter Ashton, commissaris Füle, andere commissarissen en de voorzitter van het Europees Parlement), conclusies van de Raad en verklaringen van de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter.

De totale steun in het kader van het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI) voor Tunesië is verdubbeld van 80 miljoen EUR tot 160 miljoen EUR in 2011 en zal 400 miljoen EUR bedragen voor de periode 2011-2013 (ten opzichte van het oorspronkelijk geplande bedrag van 240 miljoen EUR). Voor de overgang naar de democratie en de voorbereiding van de verkiezingen verleende de EU onmiddellijke steun met de snelle inzet van deskundigen in het kader van het EIDHR en een hierbij aansluitend pakket van 2 miljoen EUR in het kader van het IfS. Met deze middelen is ondersteuning verleend aan de politieke hervormingen, het verkiezingsproces, een onafhankelijke civiele samenleving, inclusief vrouwenorganisaties, en opleidingprogramma's voor journalisten.

Een extra bedrag van 3,2 miljoen EUR werd uitgetrokken voor een verkiezingswaarnemingsmissie van de EU, die tijdens de verkiezingen werd ingezet (grondwetgevende vergadering, 23 oktober 2011).

Met een oproep tot het indienen van voorstellen voor in totaal 2 miljoen EUR uit hoofde van het EIDHR, die in maart 2011 is ingeleid, is steun verleend aan projecten die betrekking hebben op volgende punten: verkiezingswaarneming door binnenlandse waarnemers, opleiding voor politieke partijen, vrijheid van meningsuiting voor groeperingen en bewegingen en bevordering van democratische waarden en mensenrechten. Met een oproep tot het indienen van voorstellen van juli 2011 in het kader van het thematisch programma Niet-overheidsactoren en lokale autoriteiten in ontwikkeling (middelen: 2,5 miljoen EUR) is de lokale ontwikkeling door middel van het maatschappelijk middenveld bevorderd, waarbij de nadruk lag op het scheppen van banen en het genereren van inkomsten in Tunesië.

Daarnaast zijn activiteiten ter ondersteuning van de democratische transitie opgenomen in een breed actieplan dat betrekking heeft op het hele spectrum van de betrekkingen tussen Tunesië en de EU.

4. RECENTE ONTWIKKELINGEN

4.1. Een nieuw Europees nabuurschapsbeleid (ENB)

In de gezamenlijke mededeling van 25 mei 2011, "Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden", wordt de nieuwe visie op het ENB geschetst. Deze visie berust op wederzijdse verantwoordingsplicht en gemeenschappelijke inzet voor de universele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Hierbij wordt uitgegaan van een veel meer

gedifferentieerde aanpak, op basis van het beginsel "meer voor meer", waarbij elk partnerland op basis van eigen ambities, behoeften en capaciteiten de betrekkingen met de Unie kan ontwikkelen, en de Unie meer financiële bijstand verleent aan de landen die drastisch hervormen. "Meer voor meer" betekent dat meer steun zal worden verleend aan de partnerlanden die resultaten boeken op het vlak van democratische hervormingen en duurzame en inclusieve economische ontwikkeling.

Het nieuwe beleidskader voorziet in steun voor "duurzame democratie" en partnerschap met de samenleving, ondersteuning van duurzame economische en sociale ontwikkeling, groei en werkgelegenheid, versterking van de handelsbetrekkingen, de verdere bevordering van mobiliteit, en versterking van de regionale partnerschappen. In september 2011 werd een Faciliteit voor het maatschappelijk middenveld ingesteld die moet leiden tot een maatschappelijk middenveld dat beter in staat is om hervormingen te stimuleren en tot meer verantwoordingsplicht van de overheid in de nabuurschapslanden. In 2011 is hiervoor een bedrag van 26,4 miljoen EUR uitgetrokken en soortgelijke bedragen moeten in 2012 en 2013 worden vrijgemaakt. Meer in het algemeen is de EU voornemens door een combinatie van gestructureerde dialoog en financiële bijstand te zorgen voor een sterkere betrokkenheid bij de lokale maatschappelijke organisaties in de nabuurschapslanden.

Als reactie op de Arabische lente heeft de EU onmiddellijk maatregelen genomen om snel en doeltreffend te kunnen inhaken op de veranderingen. De EU verstrekke humanitaire steun en steun voor burgerbescherming aan de regio voor een bedrag ten belope van 160,5 miljoen EUR en heeft ook een reeks steunmaatregelen genomen voor democratische transitie en bijstand voor verarmde gebieden. In het bijzonder ging er aanzienlijke steun naar de verkiezingen in Tunesië, Marokko, Libië en Egypte.

In Tunesië, Libië en Egypte is steun uit het Europees instrument voor democratie en mensenrechten verleend (naast twee buitengewone steunmaatregelen van het IfS) ten behoeve van de waarnemers bij de lokale verkiezingen, waaronder de media, politieke partijen en maatschappelijke organisaties.

Andere initiatieven, met name het Europees Fonds voor Democratie, zijn opgestart en moeten binnenkort operationeel zijn.

4.2. De agenda voor verandering

Het nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsbeleid - de agenda voor verandering⁵ - bouwt voort op de agenda voor actie en de herziening van het ENB, en houdt een gedifferentieerde aanpak tegenover de partnerlanden in; de samenwerking moet bij voorrang op twee terreinen worden gericht:

- mensenrechten, democratie en andere kernaspecten van goed bestuur; en
- inclusieve en duurzame groei ten dienste van menselijke ontwikkeling.

⁵ Mededeling COM(2011) 637 definitief van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering", 13 oktober 2011.

De basisbeginselen die aan de steun van de EU voor democratisch bestuur ten grondslag liggen, zijn de dialoog tussen de partners en het geven van impulsen aan resultaatgerichte hervormingen.

Gebaseerd op het beginsel van differentiatie dient de aanpak van de EU te berusten op een juiste mix van instrumenten en steunmethoden per land. Partnerlanden bijvoorbeeld die duidelijk de mensenrechten en democratische hervorming toegedaan zijn en ter zake vooruitgang boeken, zullen steun uit de algemene begroting van de EU kunnen ontvangen.

4.3. Nieuwe financiële vooruitzichten

Op 29 juni 2011 heeft de Commissie haar voorstel voor het volgend meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020 voorgesteld. In het begrotingsvoorstel wordt de nieuwe aanpak van de Commissie – de "Agenda voor Verandering" – geschetst, waarbij de EU-bijstand wordt toegespitst op een geringer aantal sectoren: ondersteuning aan democratie, mensenrechten en behoorlijk bestuur en de totstandkoming van een inclusieve en duurzame groei. Samen met de "meer voor meer"-benadering zou dit moeten resulteren in extra financieringsmogelijkheden voor ondersteuning van de democratie, waarbij alle geografische instrumenten (het Europees nabuurschapsinstrument (ENI), het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)) alsook het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) worden ingeschakeld.

Door middel van een herverdeling van de middelen en een herschikking van de prioriteiten wordt binnen het nieuwe MFK een nieuw Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR) voorgesteld met een verhoging van de middelen met 42% tot een bedrag van 1,578 miljard EUR en een nieuw stabiliteitsinstrument (IfS) met een voorgestelde verhoging van de middelen met 37% tot een bedrag van 2,828 miljard EUR. Het toepassingsgebied van het EIDHR is aangepast en vereenvoudigd. Steun voor democratie wordt een van de vier doelstellingen, waarbij is voorzien in een doelgerichte benadering van de volgende thema's: politieke samenleving, pluralisme, mediavrijheid, maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met binnenlandse verantwoordingsplicht, en verkiezingsprocessen. Meer aandacht zal worden besteed aan de follow-up van de verkiezingswaarnemingsmissies van de EU. EU-delegaties die geld ontvangen in het kader van de vierde doelstelling - de landenspecifieke steunregeling - zullen worden aangemoedigd om meer oproepen te doen tot het indienen van voorstellen.

5. RECENTE EVALUATIES

5.1. Evaluatie van het bestuursinitiatief

Het in 2006 opgestarte bestuursinitiatief (2,3 miljard EUR van het 10e EOF) had tot doel bij de ontwikkelingssamenwerking van de EU meer politieke aandacht te besteden aan bestuurlijke aangelegenheden, partnerlanden ertoe aan te zetten hun eigen hervormingsagenda's uit te voeren en de politieke dialoog over deze kwesties te verbeteren.

In 2011 hebben het Africa Governance Institute (AIG) en het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) samen een ondersteunend onderzoek uitgevoerd waarbij de stimuleringsstranche voor goed bestuur is geëvalueerd en aanbevelingen zijn opgesteld om de aanpak van de Commissie te verbeteren bij de ondersteuning van behoorlijk bestuur in ACS-landen. Het onderzoek was toegespitst op Afrika om de verbanden te beoordelen tussen dit initiatief en de Afrikaanse instrumenten inzake behoorlijk bestuur – zoals het African Peer Review Mechanism – die nog voortdurend wijzigingen ondergaan.

De betrokken partijen stelden vast dat het bestuursinitiatief weliswaar "op het juiste moment" was opgezet, maar wel snel aan dynamiek heeft ingeboet en politieke impact en invloed in de meerderheid van de ACS-landen is kwijtgeraakt.

Op basis van deze algemene beoordeling zijn de volgende conclusies geformuleerd:

- in velerlei opzichten was het bestuursinitiatief een leerinstrument;
- er was een kloof tussen het in het kader van het bestuursinitiatief geformuleerde beleid en de uitvoering.

Het bestuursinitiatief heeft niet de verwachte resultaten opgeleverd. In Benin en Rwanda leidde het evenwel tot een verbeterde dialoog over behoorlijk bestuur en kwamen er resultaten tot stand op het vlak van bestuurlijke hervormingen.

Op basis van de evaluatie wordt aanbevolen dat de EU zich op hetzelfde niveau moet blijven inzetten voor behoorlijk bestuur, maar verscheidene uitgangspunten van haar ondersteuningsstrategieën moet herzien, onder meer:

- uitgaan van de omgevingsfactoren;
- een grotere interne samenhang op EU-niveau tot stand brengen;
- de instrumenten in overeenstemming brengen met de ambities; en
- geschikte nieuwe beleidslijnen beoordelen (op basis van de best passende oplossingen voor een bepaalde context).

5.2. Zorgen voor binnenlandse verantwoordingsplicht door een versterking van de parlementen

In 2011 is een uitvoerige studie voltooid waarin onderzocht is hoe de EU in het afgelopen decennium parlementen in Azië, Latijns-Amerika en de nabuurschap heeft gesteund. Uit de studie bleek dat de EU sinds 2000 aan de versterking van de parlementen wereldwijd bijna 150 miljoen EUR heeft besteed. Geslaagde projecten waren gebaseerd op zorgvuldig veldwerk, dat met name kennis van het algemene bestuursklimaat en de drijfveren van de politieke actoren had opgeleverd. Meestal waren zij opgezet voor de langere termijn, in een omgeving die zich goed leent voor democratische ontwikkeling. In het onderzoek werd verder gewezen op de noodzaak om goede werkmethoden uit te wisselen en programma's voor steun aan parlementen op te zetten in samenhang met andere activiteiten voor ondersteuning van de democratie (bv. ondersteuning voor het maatschappelijk middenveld, politieke partijen en de media).

De studie resulteerde in de publicatie van het EU-referentiedocument, getiteld "Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments", dat een werkinstrument is voor het personeel van de EU en andere belanghebbenden.

6. AANBEVELINGEN

6.1. Voortzetting van de testcase

De testcase moet nu worden afgerond door in de negen testcaselanden het profiel voor democratisch bestuur en de analyse van de lacunes te voltooien en overeenstemming te bereiken met de betrokken partijen over de kwesties waarbij onderlinge samenwerking mogelijk is. Er moet een voortgangsverslag worden uitgebracht voor de desbetreffende Raadsformaties die begin 2013 zullen bijeenkomen.

6.2. Aanbevelingen voor de follow-up van de verkiezingswaarnemingsmissies

De EU houdt nu rekening met de volledige verkiezingscyclus, waarbij de EU de situatie ook na de verkiezingsdag en het uitsturen van verkiezingswaarnemingsmissies (EOM's) of missies van verkiezingsdeskundigen (EEM's) blijft opvolgen. Programma's voor ondersteuning van de democratie worden steeds meer opgezet volgens de beginselen van de conclusies van de Raad over ondersteuning van de democratie. Het hoofdkenmerk van de eindrapporten van de EOM's/EEM's zijn de gedetailleerde en constructieve aanbevelingen ter verbetering van het kader en het verloop van toekomstige verkiezingen en ter versterking van de democratische instellingen. Aangezien in deze aanbevelingen een brede waaier van aspecten aan de orde komt die van belang zijn voor de democratie in een welbepaald land, vormen zij een uitstekende grondslag voor discussie en vormen zij daarnaast de belangrijkste onderdelen van een profiel voor democratisch bestuur en een analyse van de lacunes. Zij worden ook benut om mogelijke terreinen af te bakenen voor technisch advies en bijstand die door de EU worden ondersteund.

Helaas worden de aanbevelingen nog steeds niet stelselmatig opgevolgd. Derhalve neemt EU maatregelen om ervoor te zorgen dat de follow-up van de EOM's van de EU - zowel op politieke als het technische niveau - samenhangend, veelomvattend en resultaatgericht is. De aanbevelingen op het politieke niveau zijn essentieel om autoriteiten ertoe aan te zetten de noodzakelijke hervormingen uit te voeren. Door rekening te houden met de vaststellingen van de EOM's in bijvoorbeeld EU-verklaringen, ENB-actieplannen of gezamenlijke programmeringsdocumenten worden de impact en de zichtbaarheid van de EOM's verhoogd.

Recentelijk heeft de EDEO een initiatief opgestart waarbij de EU-missiehoofden in de desbetreffende landen verzocht wordt te rapporteren over de wijze waarop zij de EOM's en EEM's hebben opgevolgd. De missiehoofden moeten nagaan hoe grondig de aanbevelingen door de nationale autoriteiten worden uitgevoerd. Daarnaast wordt een beperkt aantal follow-upmissies ingezet om de vooruitgang te evalueren bij de uitvoering van de aanbevelingen.

6.3. Hoe moet het verder na de testcase

Uit de testcase blijkt dat de methodes voor een beter inzicht in transitie en andere politieke processen, verder moeten worden ontwikkeld. Hierbij moet worden gezorgd voor opleiding en meer gestandaardiseerde prestaties, die bij voorkeur worden opgenomen of gekoppeld aan bestaande werkcycli.

6.4. Voorstellen op korte tot middellange termijn

Op korte tot middellange termijn worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- een *opleidingspakket* ontwikkelen met richtsnoeren, handleidingen en opleidingsonderdelen;

- *modellen van democratisch bestuur ontwikkelen:* van de grondbeginselen (die zijn opgenomen in de mensenrechtenverdragen) kan niet worden afgeweken, maar de praktische uitwerking kan tussen landen onderling sterk verschillen. De EU moet kunnen beschikken over meer kennis over grondwetten, kiesstelsels, partijen en de factoren die hun werking ondersteunen/belemmeren, de impact van traditionele praktijken en gewoonterecht, enz.;
- *een profiel opstellen voor democratisch bestuur* in elk partnerland met bepaalde meetbare standaardonderdelen waarmee de stand van de democratie in alle landen op een vlote en uniforme wijze kan worden beoordeeld;
- *stelselmatiger gebruik maken van lokale EIDHR-oproepen tot het indienen van voorstellen* om lokale actoren en binnenlandse democratiseringsprocessen te ondersteunen waarmee de politieke dialoog en de institutionele capaciteitsopbouw worden geschraagd;
- *een stelselmatige gegevensuitwisseling tot stand brengen* tussen de operationele en politieke actoren bij de EU-delegaties, de centrale diensten en de lidstaten over de resultaten die met de activiteiten ter ondersteuning van de democratie worden geboekt;
- *alomvattende actieplannen ter ondersteuning van de democratie vaststellen* voor testcaselanden, waarbij voorzien wordt in duidelijke maatstaven en termijnen, ervoor zorgen dat een van de drie concentratiesectoren betrekking heeft op democratisch bestuur.