

Vergaderjaar 1995–1996

24 577 (R 1562)

Goedkeuring van het op 27 februari 1995 te Stockholm tot stand gekomen Verdrag tot oprichting van het Internationaal Instituut voor democratie en verkiezingsondersteuning (Trb. 1995, 257)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 4 april 1996

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer omtrent haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Onder het voorbehoud, dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hechten veel waarde aan activiteiten ter bevordering van democratie en verkiezingsondersteuning, zoals door vele (internationale) organisaties worden ontplooid. Als er een behoefte wordt geconstateerd (zoals blijkt uit de memorie van toelichting) aan vervulling van complementaire taken en aan een primair referentiepunt, dan moet daarin worden voorzien. Deze leden zouden graag duidelijk gemotiveerd zien welke toegevoegde waarde dit nieuwe instituut kan hebben tegen de achtergrond van de vele activiteiten die op dit terrein door verschillende internationale organisaties en door individuele landen reeds worden verricht. Als daarin nog lacunes zijn, welke zijn dat dan precies en waarom geniet oprichting van een geheel nieuw instituut dan de voorkeur boven het uitbouwen van de mogelijkheden en activiteiten van bestaande organisaties?

Steun aan politieke bewegingen is een buitengewoon gevoelige materie. Daarvoor is gedegen kennis nodig van lokale, regionale en zelfs soms tribale politieke omstandigheden. Die kennis is buitengewoon zeldzaam. De afwezigheid daarvan kan gemakkelijk tot desastreuze gevolgen leiden (zie Ruanda). Is bij deze betrekkelijk jonge organisatie de benodigde kennis en objectiviteit wel in voldoende mate aanwezig?

De leden van de CDA-fractie hechten bijzondere waarde aan de activiteiten die samenwerkende Nederlandse politieke partijen ontplooiën op het gebied van democratiseringssteun. De minister voor ontwikkelings-samenwerking heeft bij meerdere gelegenheden zijn voornemen kenbaar gemaakt via deze weg democratiseringsteun te willen verlenen aan ontwikkelingslanden. Hoe wil hij dit voornemen vormgeven en hoe

¹ Samenstelling: Leden: Beinema (CDA), Van der Linden (CDA), Blaauw (VVD), Weisglas (VVD), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), H. Vos (PvdA), Van Traa (PvdA), fungerend ondervoorzitter, Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ybema (D66), Apostolou (PvdA), Van Middelkoop (GPV), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Bukman (CDA), fungerend voorzitter, Boogaard (Groep Nijpels), Woltjer (PvdA), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA), Roethof (D66), Rouvoet (RPF) en Van den Doel (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Bremmer (CDA), Korthals (VVD), Van der Stoep (VVD), Voûte-Droste (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Dijkzma (PvdA), Lilipaly (PvdA), Gabor (CDA), De Graaf (D66), Van Gijzel (PvdA), Van den Berg (SGP), Houda (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Deetman (CDA), Hendriks (HDKR), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Dittrich (D66), Hillen (CDA), vacature CD, Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van Waning (D66), Leerkes (U55+) en Bolkestein (VVD).

verhoudt dit zich tot de oprichting van het instituut? Welke mogelijkheden voor samenwerking zijn er tussen het instituut en de samenwerkende partijen?

Ook de leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel. Voor een betere en diepgaande oriëntatie hebben deze leden zich ook verdiept in het eindrapport van de International Electoral Institute Commission, gepubliceerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Zweden. Desondanks zijn er een aantal vragen open blijven staan.

Ook die commissie stelde de vraag over de noodzaak van een nieuwe internationale organisatie. Die vraag is onvoldoende beantwoord, zo menen deze leden. Functioneren de bestaande organisaties die zich bezighouden met het betreffende onderwerp, te weten de Raad van Europa, de OVSE, de WEU, de Europese Unie, de Noord Atlantische Assemblee, maar ook niet-gouvernementele organisaties, zoals het National Democratic Institute uit de Verenigde Staten op onvoldoende wijze, dan wel overlappen hun werkzaamheden elkaar reeds en werken zij mogelijk langs elkaar heen? In hoeverre is er een toegevoegde waarde van het nieuwe instituut te verwachten en op welke wijze sluiten de complementaire werkzaamheden van het instituut, zo die er zijn, aan bij de reeds door vorengenoemde internationale organisaties uitgevoerde activiteiten?

Ook is het van belang te weten waarom de Verenigde Naties zelf zich niet van de taken kwijt zoals die nu voorzien worden voor het nieuwe instituut. Het met meerdere organisaties deelnemen aan waarnemingen bij te houden verkiezingen stuit nu al op de nodige coördinatieproblemen. Is het de bedoeling dat deze internationale organisatie een soort alles-overkoepelende coördinatie op zich gaat nemen?

Met lichte verwondering hebben de leden van de D66-fractie kennis genomen van voornoemd wetsvoorstel. Niettemin maken deze leden graag van de mogelijkheid gebruik tot het maken van enige opmerkingen en het stellen van enkele vragen.

Terecht meldt de memorie van toelichting (MvT) dat op het gebied van internationale ondersteuning bij verkiezingen reeds veel activiteiten worden verricht door een aanzienlijk aantal organisaties, zoals de Verenigde Naties en de OVSE. De laatste wordt overigens niet in de inleiding van de MvT genoemd. Ook de leden van de D66-fractie zijn bezorgd over de effectiviteit die het nieuwe instituut zal hebben. Wat is de wezenlijke meerwaarde die het reeds werkzame instituut met zich mee brengt? Is de kans op overlapping van expertise niet zeer groot? Hoe zal dit instituut zich verhouden tot wat er nu al op het gebied van verkiezings-ondersteuning en democratie gebeurt? Op nationaal en regionaal niveau zijn parlementen, parlementariërs en gemeenten op dit gebied actief en veel NGO's zijn al even vertrouwd met democratiseringswerkzaamheden. Anders gezegd, er zijn al veel «netwerken binnen verschillende gelederen van de internationale gemeenschap». Ligt het daarom niet voor de hand dat eerst naar de bestaande vormen van samenwerking wordt gekeken en hoe die verbeterd kunnen worden?

De leden van de fractie van D66 zien wel de internationale, over-regionale voordelen van het instituut, maar toch vragen zij zich af wat er scheelt aan de richtlijnen voor verkiezingen van de Electoral Assistance Unit of the United Nations (EAUUN). En, in het verlengde daarvan, wat schort er aan de uitvoering van de EAUUN? Hoe zou het nieuwe instituut dat kunnen verbeteren?

Uit het rapport van de commissie blijkt, zo merken de leden van de VVD-fractie op, dat zeer velen vanuit diverse landen zowel uit Europa als daarbuiten hebben deelgenomen aan de ronde tafel-meeting waaruit door

de commissie zeer veel informatie is betrokken. Waarom hebben dan ook zo weinig Europese landen deelgenomen aan de oprichtingsconferentie van het internationale instituut? Is dat een vingerwijzing voor de mate van belangstelling voor en de importantie die men hecht aan het instituut?

Zeven van de vijftien EU-lidstaten hebben aan de oprichtingsvergadering meegedaan. Waarom, zo vragen de leden van de CDA-fractie, is niet gekozen voor een aanpak in EU-verband. Is te verwachten dat andere EU-landen het verdrag zullen ondertekenen? Zo nee, waarom niet? Welke bezwaren hebben bij voorbeeld Duitsland en Frankrijk?

Opvallend is voorts volgens de leden van de fractie van D66 dat van de Europese deelnemers aan de oprichtingsconferentie geen enkele «jonge democratie» uit Midden- en Oost-Europa heeft deelgenomen. Komt dat doordat de bestaande verschillende organisaties als de Raad van Europa en de OVSE met hun grote ervaring reeds als referentiepunt dienst kunnen doen? Deze leden vrezen dat een nieuw instituut de samenwerking bij democratisering en verkiezingsondersteuning bemoeilijkt en kan leiden tot fricties tussen de verschillende organisaties.

Het verdrag

Taken

Over de belangrijke taken die het instituut voor zichzelf heeft omschreven hebben de leden van de fractie van D66 ook nog enige vragen. Het is hen niet geheel duidelijk wat de werkplannen, -opzetten van het instituut zijn. Wat wordt bedoeld met een gebruikersvriendelijke databank? Wat zit daar in? Tevens is onduidelijk wat met het ontwikkelen en uitdragen van normen en richtlijnen wordt bedoeld. Gebeurt dat niet al, bijvoorbeeld via de Verenigde Naties en door middel van verdragen en conventies? En, indien dit naar de mening van de regering nog niet goed genoeg gebeurt, hoe zouden die normen en richtlijnen dan moeten worden uitgedragen?

De MvT stelt verder dat het instituut onderzoek van met name langetermijnvraagstukken wil bevorderen. Is dat, zo vragen de leden van de D66-fractie zich af, niet datgene wat het instituut in feite zal zijn, een onderzoeksinstituut? Kan de Regering aangeven waarin dit instituut verschilt van het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) in Warschau?

Bestuur

Vervolgens stellen de leden van de fractie van D66 nog enkele vragen over het Bestuur. Waar komen de vijftien leden van het bestuur vandaan? Wie balloteert deze Bestuursleden? Zal de bezoldiging van deze leden niet te zwaar op de begroting van het instituut drukken?

Het Bestuur, zo meldt de memorie van toelichting, heeft tot taak schorsing aan te bevelen van leden die de doelstellingen van het Instituut niet (meer) onderschrijven, waarna de Raad hieromtrent een besluit neemt. Betekent dit, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, dat de Raad niet tot schorsing kan besluiten indien het Bestuur dit niet aanbeveelt?

Structuur

«Wat structuur betreft kent het instituut geen precedent?», schrijven de ministers in de MvT. Bestaat het gevaar, zo vragen de leden van de fractie van D66, dat het instituut bij een groeiend aantal lidstaten, met een eventueel evenredig toenemend aantal NGO's, rechters en media in een

bureaucratie zal veranderen? Hoe ziet de regering werkzaamheden «waarbij al deze groepen zoveel mogelijk op gelijke voet» kunnen deelnemen? Geldt dit bijvoorbeeld ook voor media die in handen van Murdoch-achtige conglomeraten geconcentreerd zijn?

Voorts vragen de leden van de fractie van D66 zich af hoe het instituut denkt technische assistentie te kunnen verlenen aan zwakke democratieën, voorzover deze niet zelf bij het instituut aankloppen.

De samenwerking op voet van gelijkheid van staten met niet-gouvernementele actoren is een novum. De laatste hebben stemrecht in de Raad, zo vervolgen de leden van de CDA-fractie. Aan welke criteria moeten deze organisaties voldoen om geassocieerd lid te kunnen worden? Op welke wijze kunnen in dit verband kiesraden, rechters, media en politieke partijen deelnemen? Welke niet-gouvernementele actoren hebben zich als geassocieerd lid aangemeld of hebben daarvoor belangstelling getoond?

Onduidelijk is wat nu precies de structurele inbreng is van NGO's en ook welke criteria men toepast om gebruik te maken van de inbreng van NGO's, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Door de beoogde opzet van het instituut ontstaat deelname en toegankelijkheid voor vele organisaties. In hoeverre bestaat die toegankelijkheid ook voor nationale NGO's?

Het is natuurlijk fraai om het instituut als referentiepunt te betitelen, doch wat wordt daar eigenlijk mee bedoeld?

Financiën

Er is ook onduidelijkheid over de wijze waarop het instituut wordt gefinancierd, aldus de leden van de VVD-fractie. De mededeling dat voldoende fondsen zullen worden verkregen geeft geen enkele garantie voor de toekomst. Wordt dit nu weer het zoveelste noodlijdende internationale instituut waaraan Nederland op disproportionele wijze een financiële ondersteuning geeft?

De leden van de PvdA-fractie zijn eveneens van mening dat de onderbouwing van de financiering van het fonds nog erg summier is. «De verwachting is dat voldoende fondsen zullen worden verkregen.» Waarop is deze verwachting reëel gebaseerd? Wat gebeurt er als de begroting door middel van vrijwillige bijdragen niet kan worden verwezenlijkt? Stockholm neemt nu de onderhoudskosten van het gebouw waarin het Instituut is gevestigd, voor zijn rekening. Zal dit in de toekomst zo blijven? Hoe staat het met andere huisvestingskosten: worden deze uit de vrijwillige bijdragen betaald?

De leden van de CDA-fractie zouden graag willen vernemen waarop de hoogte van de Nederlandse bijdrage (3 miljoen voor de eerste drie jaar is ongeveer 10% van de begroting voor de eerste drie jaar) is gebaseerd. Waar haalt de minister de 3 miljoen precies vandaan? Ten koste van welke bestaande uitgaven gaat dit? Hoeveel dragen de andere landen bij die aan de oprichtingsconferentie hebben deelgenomen? Is de levensvatbaarheid van het instituut voldoende gegarandeerd, als wordt uitgegaan van vrijwillige financiële bijdragen van lidstaten? Zijn er toezeggingen gedaan voor na de eerste drie jaar? Leveren ook de geassocieerde leden een vrijwillige financiële bijdrage?

Ook de leden van de fractie van D66 willen weten of financiering met een vrijwillige bijdrage van de lidstaten wel voldoende zal zijn en wat de andere deelnemende landen betalen. Hebben zich sinds de oprichtings-

conferentie nieuwe landen bij het Verdrag tot oprichting van het internationale instituut aangesloten en zo ja, welke zijn dat?

Diversen

Tenslotte zouden de leden van de CDA-fractie geïnformeerd willen worden over de stand van zaken met betrekking tot de nationale goedkeuringsprocedures in de andere betrokken landen.

Verdragswijzigingen worden bindend voor alle aangesloten partijen wanneer tweederde van de leden de depositaris in kennis heeft gesteld van de voltooiing van de vereiste nationale procedures, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Voor het geval dat een dergelijke wijziging in werking zou treden nog voordat de goedkeuringsprocedure voltooid is – wat zeer onwaarschijnlijk lijkt – is in artikel 2 van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het verdrag een machtigingsbepaling opgenomen, wat voor dat geval een uitzondering op het goedkeuringsvereiste inhoudt. In principe is het dan mogelijk dat Nederland gebonden wordt aan een verdragswijziging die niet de goedkeuring van een meerderheid van het parlement heeft. De leden van de PvdA-fractie hebben vooralsnog hun bedenkingen bij deze constructie, de Kamer zou hiermee aan bevoegdheden verliezen. Wanneer zou de situatie zich kunnen voordoen dat Nederland zonder ratificatie door het parlement aan een verdragswijziging wordt gebonden? Graag horen de leden van de regering welke maatregelen zij van plan is te treffen om er zeker van te zijn dat verdragswijzigingen tijdig aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

De leden van de VVD-fractie willen tot slot opmerken dat vastgelegd moet worden dat het instituut werkt met jaarprogramma's en dat ook jaarlijks wordt gerapporteerd over gedane activiteiten.

Zowel het jaarprogramma als de rapportage dienen ter beschikking te komen van deelnemende landen en organisaties en in het bijzonder van de Tweede Kamer.

De leden van commissie voegen hieraan toe dat zij het op prijs stellen indien de regering de Eerste en Tweede Kamer het jaarlijkse werkprogramma toezendt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Bukman

De griffier van de commissie,
Janssen