

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 juli 1996

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de diverse fracties. Zij heeft goede nota genomen van de belangstelling van deze fracties voor het wetsvoorstel.

Hieronder zal op de in het verslag gestelde vragen worden ingegaan, waarbij zoveel mogelijk de indeling van het verslag zal worden aangehouden.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hechten veel waarde aan activiteiten ter bevordering van democratie en verkiezingsondersteuning, zoals door vele (internationale) organisaties worden ontplooid. Op de vraag van genoemde leden naar de toegevoegde waarde van het onderhavige instituut tegen de achtergrond van de vele activiteiten op dit terrein door verschillende internationale organisaties, antwoorden wij het hierna volgende.

Zoals gesteld in de memorie van toelichting worden inderdaad door verschillende organisaties werkzaamheden op het terrein van democratie en verkiezingsondersteuning verricht; echter is niet beoogd een limitatieve opsomming te geven. Naast internationale gouvernementele organisaties zijn er inderdaad ook veel andere internationale organisaties op dit terrein actief, waaronder parlementaire en non-gouvernementele organisaties als de Inter-Parlementaire Unie, Parliamentarians for Global Action en de International Commission of Jurists, alsmede nationale NGO's zoals bijvoorbeeld het Carter Center en het National Democratic Institute van de Verenigde Staten.

IDEA is voortgekomen uit het besef dat de internationale benadering op het terrein van democratie en verkiezingsondersteuning teveel een korte-termijnkarakter draagt, met relatief veel aandacht voor verkiezingswaarneming. Het mandaat van IDEA onderscheidt zich van dat van andere organisaties doordat het zich concentreert op dit veelomvattende terrein, waarbij vooral wordt uitgegaan van een integrale en lange-termijnbenadering. Daarbij worden met verschillende organisaties, waaronder NGO's, contacten onderhouden en wordt van aanwezige expertise gebruik gemaakt.

In tegenstelling tot regionale organisaties zijn de werkzaamheden van

IDEA niet tot een regio beperkt. Zowel regionale organisaties als de VN hebben de opzet van IDEA gestimuleerd, aangezien het instituut beter kan inspelen op de behoeften die zich op dit dynamische terrein manifesteren dan de structuur van genoemde organisaties toelaat.

De door de Electoral Assistance Unit van de Verenigde Naties (EAUUN) uitgewerkte richtlijnen voor verkiezingen kunnen bijvoorbeeld door IDEA in de bredere context van democratisering worden geplaatst en als zodanig uitgedragen naar alle actoren op dit gebied, niet alleen regeringen. Daarbij behoeven de richtlijnen voor elk onderdeel van het proces nadere precisering (zie ook onder Taken). Met de EAUUN, alsook met andere relevante instanties en met bestaande netwerken, wordt overigens nauw samengewerkt.

De complementaire werkzaamheden op dit gebied beogen ook een synergie-effect teweeg te brengen door het contact tussen deze netwerken onderling te bevorderen.

De toegevoegde waarde van het instituut is dus vooral gelegen in de ontwikkeling van een lange-termijnvisie en de bredere, niet alleen gouvernementele, aanpak.

Op de vraag van voornoemde leden of de benodigde kennis en objectiviteit welke vereist is voor steun aan politieke bewegingen wel in voldoende mate aanwezig is, diene het hiernavolgende.

De regering onderkent dat steun aan politieke partijen en bewegingen een gevoelige kwestie is; de ondersteuning dient immers een onafhankelijk karakter te dragen. IDEA beoogt mogelijkheden te onderzoeken om die steun vorm te kunnen geven. Daarbij worden werkzaamheden in aanmerking genomen van instanties in verschillende landen en wordt nagegaan in hoeverre reeds door individuele landen gekozen benaderingen ruimere toepassing zouden kunnen vinden. Met betrokken instanties worden directe contacten onderhouden voor de ontwikkeling van werkzaamheden op dit gebied. Voor deze en andere werkzaamheden zal de organisatie, naast mogelijke eigen expertise, vooral ook reeds aanwezige expertise in andere organisaties en in individuele landen mobiliseren. Hiertoe zijn bijvoorbeeld door IDEA ook contacten gelegd met de Stichting Nieuw Zuid-Afrika hier te lande.

Het resultaat van het werk dat in het kader van IDEA wordt verricht, zal worden betrokken bij beleidskeuzes van de regering op dit specifieke terrein.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de noodzaak van een nieuwe internationale organisatie, naast de reeds bestaande op dit gebied, verwijzen wij naar het antwoord terzake aan de leden van de fractie van het CDA.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie, of het de bedoeling is dat deze internationale organisatie een soort allesoverkoepelende coördinatie op zich gaat nemen bij verkiezingswaarneming, antwoorden wij het volgende.

De werkzaamheden van IDEA zijn niet primair op verkiezingswaarneming of het coördineren daarvan gericht en beogen zeer zeker niet IDEA toe te voegen aan de rij van organisaties die waarnemingsoperaties opzetten. IDEA heeft wel tot taak de ervaringen met verkiezingswaarneming te bundelen, daaruit lessen te trekken en deze te publiceren. Als zodanig beoogt het instituut op dit terrein faciliterend op te treden, waarbij, waar mogelijk, ook kan worden bijgedragen tot verbetering in de coördinatie door gevestigde internationale organisaties.

Op de vragen van leden van de D66-fractie naar de meerwaarde van het instituut, wat er scheelt aan de richtlijnen voor verkiezingen van de EAUUN, wat er schort aan de uitvoering hiervan en hoe het nieuwe

instituut dit zou kunnen verbeteren, verwijzen wij naar de antwoorden terzake gegeven aan de leden van de fractie van het CDA.

Op de vraag van de leden van de fracties van de VVD en het CDA, waarom zo weinig Europese landen hebben deelgenomen aan de oprichting van het instituut kunnen wij deze leden antwoorden dat acht landen uit Europa (waarvan zeven EU-leden) bij de oprichting betrokken zijn. Gegeven het feit dat de opzet van IDEA niet Europees – maar mondiaal – is, is dit aantal relatief groot. Er is bewust niet voor een regionale (EU) benadering gekozen, omdat de werkzaamheden een wereldwijde aanpak beogen.

Het streven het instituut zo snel mogelijk van de grond te krijgen, heeft de internationale werkgroep ter voorbereiding van de oprichting, doen besluiten het aantal oprichtingslanden klein – maar wel uit verschillende delen van de wereld – te houden. Dat een aantal landen wel bij de voorbereidingen, maar niet bij de oprichting is betrokken geweest, heeft voor een deel hiermee te maken. Een aantal landen heeft een afwachtende houding aangenomen en hun bereidheid tot deelname afhankelijk gesteld van de daadkracht die het instituut in de praktijk zal weten te ontplooien. Overigens heeft een aantal landen geen belangstelling omdat zij de aandacht voor dit onderwerp op een andere wijze tot uiting wenst te brengen.

Op de vraag van leden van de D66-fractie waarom geen enkele «jonge democratie» uit Midden- en Oost-Europa heeft deelgenomen, kan worden vermeld dat deelname van een Oosteuropese land bij de oprichting wel voorzien was, maar om praktische redenen in het land zelf geen doorgang kon vinden.

Uitbreiding van deelname met landen uit alle delen van de wereld staat hoog op de agenda van het instituut. Een aantal landen heeft reeds te kennen gegeven zich over toetreding te beraden.

Het verdrag

Taken

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de werkplannen van het instituut kunnen wij mededelen dat op de Raadsvergadering gehouden van 9 – 11 november 1995 het ontwerp-werkplan van het Instituut in grote lijnen is goedgekeurd. Op basis daarvan is door het Bestuur een werkprogramma voor 1996/97 opgesteld, hetwelk tijdens de Raadsvergadering van juni jl. is goedgekeurd¹. De werkzaamheden hebben betrekking op 4 hoofdgebieden te weten, informatiediensten; normen en richtlijnen; versterking van lokale capaciteit en praktische toepassing van onderzoek en ervaring uit de praktijk. Met de informatiediensten wordt beoogd op zeer gerichte wijze gegevens beschikbaar te stellen met betrekking tot verschillende aspecten van verkiezingen zoals bijvoorbeeld verschillende systemen, kieswetten, aan verkiezingen verbonden kosten enz.

Ten aanzien van de normen en richtlijnen kan worden vermeld dat uiteraard wordt uitgegaan van hetgeen in multilateraal verband (VN) reeds vaststaat. Hierbij gaat het vaak om algemene normen en richtlijnen die in de praktijk gedetailleerde invulling behoeven voor elke stap in het verkiezingsproces. Het is deze invulling die doorgaans in de praktijk problemen geeft en waarvoor nadere normen en handvaten tot stand dienen te komen ten behoeve van de instanties c.q. personen die met de organisatie van verkiezingen en uitvoering van verkiezingsreglementen e.d. zijn belast (zoals kiescommissies en personeel op stembureaus).

Het instituut zal niet zelf academisch onderzoek verrichten, maar de behoeften naar bepaald onderzoek inventariseren en vooral toepassingen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van reeds verricht onderzoek stimuleren. Dit neemt niet weg dat ten behoeve van de werkzaamheden ook praktische onderzoeksactiviteiten worden verricht.

Daar de memorie van toelichting stelt dat het instituut onderzoek van met name lange termijnvraagstukken wil bevorderen, vragen deze leden zich af of het instituut niet in feite een onderzoeksinstituut zal zijn en waarin het instituut verschilt van het Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) in Warschau. Zoals reeds eerder vermeld zijn de activiteiten van IDEA specifiek geconcentreerd op democratisering en verkiezingsondersteuning in tegenstelling tot bijvoorbeeld het ODIHR. Dit bureau, voortgekomen uit de politieke samenwerking tussen de landen van de OVSE, is belast met de coördinatie van alle activiteiten op het gebied van mensenrechten in het kader van de OVSE, en omvat derhalve een veel uitgebreider terrein dan democratisering en verkiezingssteun. Waar het verkiezingen betreft, richt het ODIHR zich hoofdzakelijk op verkiezingswaarneming.

Bestuur

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de leden van het Bestuur, wie deze balloteert en hun bezoldiging, antwoorden wij het volgende. De vijftien leden van het Bestuur worden benoemd door de Raad, bestaande uit vertegenwoordigers van de leden en de geassocieerde leden. Een Commissie van Voordracht, bestaande uit de voorzitter van het Bestuur, een vertegenwoordiger van de lidstaten en één van de geassocieerde leden, doet daartoe voordrachten. De leden van het Bestuur hebben zitting op persoonlijke titel. De kosten voor IDEA bestaan voornamelijk uit reis- en accommodatiekosten van de leden van het Bestuur en vormen, naar het zich laat aanzien, geen zware begrotingspost.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de Raad tot schorsing kan besluiten, zonder aanbeveling van het Bestuur, antwoorden wij dat de mogelijkheid niet uitgesloten is dat de Raad, als zijnde het hoogste orgaan, op eigen initiatief schorsing van een lid aan de orde stelt. Gegeven de structuur van de organisatie zal daarover uiteraard ook naar de mening van het Bestuur worden gevraagd. De Statuten gaan ervan uit dat het Bestuur over de schorsing een mening zal hebben en de besluitvorming van de Raad ook op dit punt zal voorbereiden.

Structuur

De leden van de fractie van D66 vragen zich af of het instituut bij een groeiend aantal lidstaten, met een eventueel toenemend aantal NGO's, rechters en media niet in een bureaucratie zal veranderen. De regering kan niet vooruitlopen op de mogelijke werkwijze van het instituut bij een groeiend aantal leden; door Nederland zal te allen tijde slagvaardigheid worden bepleit.

Gegeven de veelheid aan taakvelden van mogelijk deelnemende instellingen lijkt het niet verwachtbaar dat media-conglomeraten een overheersende invloed op de werkzaamheden van het instituut zullen hebben, antwoorden wij de leden van de fractie van D66 op hun vraag terzake.

Doordat het instituut contacten onderhoudt met een veelheid aan actoren in een bepaald land, is het niet noodzakelijk een verzoek van de desbetreffende regering af te wachten alvorens dienstbaar te kunnen zijn aan een zwakke democratie, antwoorden wij deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af aan welke criteria door NGO's voldaan moet worden om geassocieerd lid te kunnen worden. Voor wat betreft deelname van internationale NGO's aan het instituut geldt dat

deze dienen te voldoen aan de in artikel IV, tweede lid, van het verdrag vermelde criteria: het lidmaatschap van hun eigen organisatie moet organisaties of combinatie van organisaties en natuurlijke personen uit tenminste zeven staten omvatten én zij moeten een functionele en professionele rol vervullen die van belang is voor het werkkterrein van het instituut. Vooralsnog zijn er drie geassocieerde leden, te weten de Parliamentarians for Global Action, het Inter-Amerikaanse Instituut voor de Rechten van de Mens en het International Press Institute.

Met de International Commission of Jurists, die volgens zijn eigen statuten niet kan deelnemen in een andere organisatie, zal een samenwerkingsovereenkomst worden aangegaan in overeenstemming met artikel III van de Statuten van IDEA. Hetzelfde geldt voor de Inter-Parlementaire Unie die om juridische redenen niet tot IDEA kan toetreden. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de toegankelijkheid voor nationale NGO's, antwoorden wij het volgende. Nationale NGO's kunnen geen geassocieerd lid worden, maar IDEA kan ook met dergelijke NGO's een samenwerking aangaan.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar het instituut als referentiepunt antwoorden wij, dat dit inhoudt dat het dienst doet als centrum van een wereldwijd netwerk van samenwerkende staten, organisaties en natuurlijke personen, waar kennis wordt vergaard en verstrekt. Voorts dient het als ontmoetingsplaats van verschillende actoren op dit terrein, waar diverse onderwerpen kunnen worden besproken en gemeenschappelijke behoeften kunnen worden geïdentificeerd. Zo zijn bijvoorbeeld bijeenkomsten met vertegenwoordigers van kiescommissies gehouden, met als resultaat dat thans een technische handleiding voor de organisatie van verkiezingen in voorbereiding is.

Voorts zijn bijeenkomsten gehouden over verkiezingswaarneming, over versterking van lokale capaciteit in landen ten behoeve van een democratische opbouw en over toepassingsmogelijkheden van onderzoek.

Financiën

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, CDA en D66 uiten hun zorg over de onduidelijkheid ten aanzien van de wijze van financiering van het instituut. Hierover merken wij op dat de financiering door de lidstaten op institutionele steun is gericht, terzake waarvan bij de oprichtingsconferentie een beginselafpraak is gemaakt dat OESO-landen elk een substantieel deel van het budget voor de eerste drie jaren op zich nemen. Nederland heeft voldaan aan het formele verzoek van de Zweedse regering om 10% (maar dan ook niet meer, aan de begroting van het instituut van \$ 22 miljoen) bij te dragen.

Niet OESO-landen dragen naar vermogen bij en hebben dienaangaande toezeggingen gedaan. Voor zover nog geen toezeggingen c.q. betalingen zijn gedaan, heeft dit te maken met het nog niet afgerond zijn van de formele goedkeuringsprocedure van het verdrag in het betreffende land. Vooralsnog zijn er geen nieuwe leden bekend, maar Zwitserland draagt reeds vooruitlopend op eventuele toetreding financieel bij. Voorts heeft de stad Stockholm het gebouw waarin IDEA is gevestigd gratis ter beschikking gesteld en de kosten van onderhoud en verwarming op zich genomen. De overige kosten zullen worden voldaan uit de bijdragen van de leden.

Geassocieerde leden staat het vrij een financiële bijdrage te leveren. Gezien het feit dat dit veelal geen substantieel bedrag betreft, is in de statuten daartoe geen voorziening opgenomen. Veeleer wordt er van uitgegaan dat zij met hun kennis, professionalisme en netwerken bijdragen aan de werkzaamheden van het instituut.

Voornoemde fractieleden vragen zich af waarop de reële verwachting is gebaseerd dat er voldoende fondsen zullen worden verkregen voor de financiering. Voor wat betreft de periode na de eerste drie jaar is nog door

geen der lidstaten een financiële toezegging gedaan, maar een en ander is ook nog niet aan de orde geweest. Terzake van projectsteun hebben andere instanties zoals de Europese Commissie, Wereldbank, regionale banken en individuele regeringen reeds positieve signalen afgegeven.

De Nederlandse bijdrage wordt gefinancierd uit categorie IIIa «Speciale programma's» van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking, waarvoor voldoende middelen aanwezig zijn.

Voornoemde leden vragen zich af of Stockholm ook in de toekomst de huisvestingskosten voor zijn rekening zal blijven nemen. De regering kan hierover opmerken dat de Zweedse regering, die zich sterk heeft beijverd om het instituut als eerste internationale organisatie op haar grondgebied gevestigd te zien, zich alle inspanningen zal getroosten om de levensvatbaarheid ervan te verzekeren. Daarbij kan zij rekenen op de betrokkenheid van gelijkgezinde landen, zoals Nederland, die evenals Zweden vooraan lopen als het gaat om de bevordering van democratische waarden, met name in het kader van ontwikkelingssamenwerking.

Diversen

Met betrekking tot het verzoek om informatie van de leden van de CDA-fractie omtrent de stand van zaken in de andere betrokken landen kan vermeld worden dat tot op heden, van de veertien ondertekenende landen, de volgende landen het verdrag hebben bekrachtigd: Chili, Denemarken, Finland, India, Noorwegen, Spanje en Zweden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wanneer de situatie zich zou kunnen voordoen dat Nederland zonder goedkeuring door het parlement aan een verdragswijziging wordt gebonden. Het antwoord hierop luidt dat bedoelde situatie een theoretische is. Immers op grond van artikel XV, tweede lid, van het verdrag worden wijzigingen pas bindend voor partijen dertig dagen nadat tweederde van de partijen de depositaris in kennis hebben gesteld van voltooiing van de terzake vereiste nationale procedures; dit laatste impliceert uiteraard dat er in ieder geval op zijn minst enkele maanden overheen zullen gaan voordat de binding zijn beslag zal hebben gekregen.

Inmiddels zal hier te lande de (stilzwijgende) goedkeuringsprocedure al afgerond zijn.

Deze leden vragen zich ook af welke maatregelen de regering van plan is te treffen om verdragswijzigingen tijdig aan het parlement voor te leggen. De regering zal hiertoe geen specifieke maatregelen behoeven te nemen; verdragen c.q. verdragswijzigingen worden immers tijdig aan het parlement voorgelegd, zeker wanneer een bepaalde termijn moet worden gehaald. Uiteraard zal in het onderhavige geval een en ander zeer nauwlettend gevolgd worden.

De leden van de VVD-fractie merken tot slot op dat vastgelegd moet worden dat het instituut met jaarprogramma's dient te werken en jaarlijks over gedane activiteiten dient te rapporteren.

Het uitbrengen van jaarprogramma's en jaarlijkse voortgangsrapporten is uiteraard voorwaarde voor het beschikbaar stellen van de Nederlandse financiële bijdrage, antwoorden wij deze leden. De genoemde documenten zijn openbaar.

De regering neemt zich voor de gevraagde documentatie aan het parlement te doen toekomen. Hierbij kan nog worden vermeld dat de Voorzitter van de Tweede Kamer tijdens de Raadsvergadering van november 1995 en juni jl., op uitnodiging van de regering, een vertegen

woordiger van de Staten-Generaal als waarnemer heeft afgevaardigd. Het parlement wordt derhalve ook langs deze weg geïnformeerd over de stand van zaken.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo