

Vergaderjaar 1996–1997

25 223

Verkiezingswaarneming

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 januari 1997

Onder verwijzing naar mijn brief van 30 januari 1996 (zie bijlage) inzake waarnemersmissies die de afgelopen jaren naar verkiezingen zijn uitgezonden, doe ik U, mede namens mijn ambtgenoot voor Ontwikkelingssamenwerking, hierbij een notitie over dit onderwerp toekomen.

Voorts treft U hierbij een overzicht aan van te verwachten verkiezingen in andere landen in 1997. Voor zover mogelijk is daarbij reeds melding gemaakt van eventuele Nederlandse betrokkenheid. Zoals ook reeds gesteld in mijn brief dd. 18 december 1995 aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, gaat het hierbij om beperkte informatie vanwege in genoemde brief uiteengezette omstandigheden. Volledigheidshalve is kopie van de betreffende brief hierbij gevoegd.

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

NOTITIE INZAKE VERKIEZINGSWAARNEMING

1. Inleiding

Met verkiezingswaarneming zoals deze zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld wordt, zoals bekend, beoogd solidariteit met opkomende democratieën tot uitdrukking te brengen, het publieke vertrouwen in het verkiezingsproces te versterken, alsmede bij te dragen tot een eerlijk en vrij verloop van de verkiezingen.

De Nederlandse ondersteuning aan verkiezingen in het algemeen en verkiezingswaarneming in het bijzonder vindt plaats in het kader van het beleid inzake mensenrechten, democratie en ontwikkeling. Verkiezingen worden niet als op zichzelf staand gezien, maar als onderdeel van het totale democratiseringsproces beschouwd, waarbij het uiteindelijke streven is gericht op de totstandkoming van een democratische rechtsstaat.

In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op de uitgangspunten van het beleid, de rol van verschillende internationale organisaties, alsmede de bevindingen bij waarnemingsoperaties, uitmondend in een aantal concluderende opmerkingen.

2. Uitgangspunten

Waarnemers worden gezonden op uitnodiging van de desbetreffende autoriteiten. De uitnodiging bereikt de Regering rechtstreeks dan wel via een internationale organisatie. Bij uitzending van waarnemers wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd, namelijk:

- a. De verkiezingen vinden plaats in het kader van een democratiseringsproces met een gunstig vooruitgangsperspectief (redelijke politieke stabiliteit, respect voor mensenrechten en naar omstandigheden redelijke condities voor het kunnen houden van eerlijke en vrije verkiezingen).
- b. Er is voldoende draagvlak in het betreffende land voor het houden van verkiezingen en voor het uitnodigen van internationale waarnemers.
- c. De waarnemers worden toegevoegd aan een internationaal team met een gezamenlijk waarnemingsmandaat, bij voorkeur in het kader van een internationale organisatie.
- d. De betreffende organisatie is voldoende voorbereid op een effectieve operatie.

Deze uitgangspunten vormen een algemeen kader waaraan de wenselijkheid van het zenden van waarnemers wordt getoetst. Bij elk besluit wordt de betrokkenheid van Nederland – bilateraal dan wel in EU- of multilateraal verband – met het land in kwestie mede in acht genomen. Een en ander heeft geresulteerd in de uitzending van een groot aantal waarnemersmissies naar verkiezingen wereldwijd. Een overzicht van uitgezonden verkiezingswaarnemersmissies sedert 1992 is als bijlage aangehecht.

In de afgelopen periode is in verschillende gevallen besloten geen gevolg te geven aan een uitnodiging tot het zenden van waarnemers. Het ontbreken van een gunstig perspectief op voortgang in het democratiseringsproces leidde bijvoorbeeld tot een negatief besluit ten aanzien van waarneming van de verkiezingen in Oezbekistan (1995), Soedan en Sierra Leone (1996). Voorts werden ook geen waarnemers naar de parlementsverkiezingen in Bangladesh (februari 1996) gezonden aangezien de oppositie tot massale boycot van de verkiezingen had besloten en zich had uitgesproken tegen de aanwezigheid van internationale waarnemers, die door de regering van Bangladesh waren

uitgenodigd. Het ontbreken van een duidelijk gezamenlijk mandaat voor de internationale waarnemers bij de Mexicaanse verkiezingen in 1994 was aanleiding tot het niet zenden van Nederlandse waarnemers.

Uitgangspunt d heeft uitsluitend betrekking op de organisatie van de waarnemingsoperatie.

Naast de politieke condities in het land en de gemaakte afspraken ten aanzien van het waarnemingsmandaat, is het voor het welslagen van de internationale waarneming van groot belang dat deze goed is georganiseerd. In de loop der tijd is een aantal internationale organisaties zich in toenemende mate met verkiezingswaarneming gaan bezig houden.

3. Internationale organisaties

Door de Regering uitgezonden waarnemers worden over het algemeen toegevoegd aan internationale teams van de Verenigde Naties (VN), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking In Europa (OVSE), de Europese Unie (EU) of een samenwerkingsverband tussen de hiergenoemde organisaties en andere. In het westelijk halfrond werken de VN en de EU ook samen met de Organisatie voor Amerikaanse Staten (OAS).

3.1. Coördinatie

Aan internationale verkiezingswaarneming wordt doorgaans deelgenomen door uit verschillende gelederen afkomstige waarnemers. Genoemd kunnen worden: internationale organisaties (VN, EU, OVSE, Raad van Europa, Commonwealth, Organisatie van Amerikaanse Staten, Organisatie voor Afrikaanse Eenheid); internationale parlementaire assemblees (Europarlement; OVSE-Assemblee, RvE-Assemblee); internationale associaties van parlementariërs (Parliamentarians for Global Action, AWEPA); andere internationale (non-)gouvernementele organisaties (Inter-Parlementaire Unie, International Commission of Jurists); individuele landen (bv. uit de VS via het National Democratic Institute en het Carter Centre).

Coördinatie van de opvang en begeleiding van al deze waarnemers is van belang om een versnipperd internationaal optreden te voorkomen. Bij uitzending van Nederlandse waarnemers gaat de Regering ervan uit dat de internationale organisatie in het kader waarvan de uitzending plaatsvindt, een dergelijke coördinerende rol vervult. Deze omvat doorgaans: het onderhouden van contacten met de desbetreffende autoriteiten inzake de waarnemingsoperatie; het opstellen van de *terms of reference* van de missie; de opvang en begeleiding van de waarnemers, alsmede coördinatie van de door hen uit te brengen rapportages; het onderhouden van de contacten met in andere verbanden aanwezige waarnemers en hen zoveel mogelijk betrekken bij de werkzaamheden.

Afhankelijk van de betrokkenheid van de internationale organisatie bij het verkiezingsproces, worden naast coördinerende taken bij de waarneming ook andere, meer in het verkiezingsproces ingrijpende, taken vervuld zoals: ondersteuning bij de organisatie van verkiezingen, verificatie en certificatie van de uitslag. Hieronder wordt nader ingegaan op de rol van de VN, de OVSE en de EU bij internationale verkiezingswaarneming. Daarnaast worden nog enkele andere organisaties genoemd die actief zijn op dit terrein.

3.2. Verenigde Naties (VN)

De VN wordt vanwege zijn mondiale karakter gezien als een van de

belangrijkste organisaties bij verkiezingsoperaties. Deze rol is terug te voeren op het universeel erkende recht op eerlijke en vrije verkiezingen, vervat in verschillende VN-documenten. Daarnaast hebben zowel de VN-Mensenrechten Commissie als de Algemene Vergadering (AVVN) in 1989 de (nu jaarlijks terugkerende) resolutie inzake de bevordering van verkiezingen aanvaard.

De VN-betrokkenheid bij verkiezingen heeft in de afgelopen periode gevarieerd van inhoudelijk zeer intensief tot technisch adviserend. Tot 1991 betrof de VN-rol voornamelijk toezicht op verkiezingen/referenda in het kader van dekolonisatieprocessen. Sedert 1992 wordt er een toenemend beroep op de VN gedaan om te assisteren bij verkiezingen.

De in Angola aanwezige vredesmacht UNAVEM-II werd in 1992 betrokken bij de waarneming en verificatie van de verkiezingen aldaar. Twee andere vredes machten UNTAC en UNOMOZ werden ingezet bij de voorbereiding en de algehele organisatie van de verkiezingen in resp. Cambodja en Mozambique. In El Salvador en Zuid-Afrika werd de VN gevraagd de algehele coördinatie van de internationale waarneming op zich te nemen. Een dergelijke VN-betrokkenheid brengt over het algemeen met zich mee dat ook technische ondersteuning wordt gegeven in de vorm van advisering en training van functionarissen in het desbetreffende land. Daarnaast is de rol van de VN bij verschillende gelegenheden beperkt gebleven tot technische coördinatie van internationale waarnemers (rol UNDP t.b.v. Joint International Observers Group in Uganda en Malawi) of tot verlening van technische steun in de voorfase, bijvoorbeeld bij het opstellen van wetgeving, het opzetten van kiesregisters of de verwerking van data (Mexico). Voorts wordt nauw samengewerkt met andere organisaties, bijvoorbeeld met de EU in Zuid-Afrika en Mozambique; met de OVSE in Armenië en Azerbaidzjan en met de OAS in Haïti.

Nu de meeste VN-lidstaten ervaring hebben met één of meer democratische verkiezingsrondes, gaat de VN ervan uit dat de organisatie zich nu niet meer zozeer hoeft te concentreren op grote verkiezingswaarnemingsoperaties, tenzij geïncorporeerd in een vredesmacht. Nu veel regionale organisaties actief zijn op het terrein van verkiezingswaarneming, werkt de VN voor wat betreft haar eigen rol op dat specifieke gebied toe naar die van technisch coördinator met UNDP als focal point.

In 1992 werd binnen het Department for Political Affairs van het VN-secretariaat een *Electoral Assistance Unit (EAU)* in het leven geroepen. De EAU is een kleine eenheid die uit bestaande VN-middelen wordt gefinancierd. De kracht van de EAU is niet zozeer gelegen in een uitgebreide eigen capaciteit, maar in goede contacten met tal van uitvoerende instanties en personen binnen en buiten het VN-systeem (UNDP, VN-Mensenrechtencentrum, regionale organisaties en donorlanden). Bij de grote verkiezingsoperaties die reeds in gang waren voor de oprichting van de EAU (UNAVEM II in Angola en UNTAC in Cambodja), had deze eenheid een begeleidende taak. Bij latere grote operaties als ONUVER (Eritrea), UNOMOZ (Mozambique), ONUSAL (El Salvador) en UNOMIL (Liberia) speelde de EAU van meet af aan een centrale rol. Ter verbetering van de ondersteunende taak ten behoeve van de veldmissie beoogt de EAU het opstellen van algemene VN-richtlijnen en handboeken. Vanwege de hoge werkdruk en het geringe personeelsbestand is de EAU er nog niet in geslaagd een en ander te realiseren.

In 1991 besloot de Algemene Vergadering van de VN een *Trust Fund for Electoral Observation* in te stellen, bestaande uit vrijwillige bijdragen van de VN-lidstaten ten behoeve van verkiezingsmissies, coördinerende activiteiten en financiële ondersteuning van het verkiezingsproces. Donaties aan dit fonds komen van 13 landen: Canada, Ierland,

Luxemburg, de vier Noordse landen, VK, Oostenrijk, Zwitserland, Mexico, Zuid-Afrika en Nederland.

3.3. Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE)

De OVSE-taken inzake verkiezingsondersteuning zijn neergelegd in het Handvest van Parijs van 1990 en aangevuld in het Boedapest Document van 1994. Deze taken worden uitgevoerd door het *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR). Het mandaat van ODIHR omvat o.m. het ondersteunen van de nieuwe democratieën in Europa bij het vestigen van een traditie van vrije verkiezingen, het assisteren bij de verkiezingsadministratie en bij het opstellen van kieswetten, het waarnemen van het gehele verkiezingsproces en het verbeteren van de coördinatie van de verschillende internationale, regionale en niet-gouvernementele organisaties die bij verkiezingswaarneming zijn betrokken.

Het slotdocument van de Kopenhagen-bijeenkomst inzake de Menselijke Dimensie (juni 1990) bevat een algemene uitnodiging aan alle in de toen nog CVSE (Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) participerende staten tot het waarnemen van verkiezingen in CVSE-staten. Doorgaans stellen deze staten het ODIHR op de hoogte van komende verkiezingen en doen daarbij een specifieke uitnodiging tot waarneming van die verkiezingen, op basis waarvan het ODIHR in actie komt. Bij de verkiezingen in Albanië in mei jl. werd evenwel, bij ontstentenis van een specifieke uitnodiging, gehandeld op basis van de algemene uitnodiging vervat in het document van Kopenhagen.

Ondanks plannen binnen het ODIHR om bij waarneming het hele verkiezingsproces te bestrijken door middel van uitzending van een team van 5 of 6 experts enkele maanden voorafgaand aan de verkiezingen naar het land in kwestie, is het vanwege de beperkte middelen van het Bureau nog nooit tot een dergelijke lange-termijn waarnemersmissie gekomen. De verwachting dat zulks op korte termijn wel het geval zal zijn, is gering. In enkele gevallen (Armenië en Azerbaidzjan) is sprake geweest van een gezamenlijke OVSE/VN waarnemingsoperatie, waarbij gebruik is gemaakt van de aanwezigheid van een UNDP-vertegenwoordiging ter plaatse. Ook met de EU wordt regelmatig samengewerkt.

Deze samenwerking tendeert naar een intensievere en meer structurele inschakeling van EU-ambassades op het logistieke vlak.

Naast het voorbereiden van waarnemersmissies wordt bij het ODIHR momenteel gewerkt aan het opstellen van een handboek voor verkiezingen en van een document waarin de organisatorische en coördinerende rol bij verkiezingswaarneming wordt uitgewerkt

De rol die de OVSE bij de verkiezingen in Bosnië-Herzegovina heeft gespeeld, week geheel af van het normale patroon van steun via het ODIHR. Bij het Dayton akkoord werd in een speciale structuur voorzien in de vorm van een *Provisional Election Commission* (de PEC, onder leiding van Ambassadeur Frowick), onder meer belast met het organiseren van de verkiezingen alsmede het certificeren van het resultaat ervan. De coördinatie van de waarnemers was in handen van het *Office of the Co-ordinator of Election Monitoring for the Elections (CIM)*, onder leiding van de heer E. van Thijn. Bij brief dd. 22 augustus jl. (DEU-290/96) werden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie van de Tweede Kamer terzake reeds geïnformeerd.

3.4. Europese Unie (EU)

Ook de EU is zich in toenemende mate gaan bezighouden met verkiezingswaarneming in verschillende regio's. Afhankelijk van de mate van betrokkenheid bij het proces in het desbetreffende land, wordt op verschillende manieren invulling gegeven aan de EU-rol.

De EU-waarnemingsoperaties in Rusland (1993), Zuid-Afrika (1994) en de Palestijnse Gebieden (1996) vonden plaats in de vorm van een gemeenschappelijke actie, gebaseerd op het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid (gbvb)-pijler van het verdrag van Maastricht. Ook bij de verkiezingen in september jl. in Bosnië-Herzegovina zijn op grond van een gemeenschappelijke actie supervisors ter beschikking gesteld aan de Provisional Election Commission, terwijl de EU-lidstaten daarnaast ook waarnemers aan de CIM hebben geleverd. De acties in Rusland en in Bosnië-Herzegovina droegen voor de EU in organisatorisch opzicht een beperkt karakter omdat nauw werd aangesloten bij de OVSE-organisatie. In Zuid-Afrika en de Palestijnse Gebieden daarentegen was sprake van een substantiële EU-operatie.

In Zuid-Afrika werd nauw samengewerkt met de VN, die de algehele coördinatie in handen had, maar de EU leidde een zelfstandige operatie. Vier maanden voor de verkiezingen werd een *EU-Electoral Unit* in Zuid-Afrika (EUNELSA) opgezet o.l.v. prof. mr. J. de Ruiter. Deze eenheid heeft, naast de waarnemingstaken en de coördinatie van de 312 EU-waarnemers, ook adviezen uitgebracht aan de Zuid-Afrikaanse instanties die met de organisatie van de verkiezingen waren belast. Deze substantiële EU-rol vloeide voort uit de nauwe betrokkenheid van de EU bij het hervormingsproces. In dat verband was sedert 1992 naast de VN-waarnemersmissie voor Zuid-Afrika (UNOMSA), ook een EU-waarnemersmissie ter bestrijding van het geweld operationeel, de *European Community Observer Mission in South Africa*, ECOMSA. De structuur van de verkiezingseenheid werd separaat van die van ECOMSA gehouden, maar er bestonden uiteraard nauwe banden.

De bij de Palestijnse verkiezingen betrokken partijen nodigden de EU uit om de internationale waarneming te coördineren. Dit werd ook vastgelegd in de Interim Agreement tussen Israël en de Palestijnen van 28 september 1995, waarin de modaliteiten voor de te houden verkiezingen voor een Palestijnse Raad en voor de President van de Uitvoerende Raad werden uitgewerkt. In de aanloop naar de verkiezingen werd de *EU Electoral Unit* (EUEU) opgezet die vanaf medio oktober 1995 operationeel was onder leiding van de Zweed Carl Lidbom. In het voortraject is zijdens de EUEU verschillende malen druk uitgeoefend om tot verbetering van de condities voor vrije en eerlijke verkiezingen te komen. De verkiezingen werden door ongeveer 700 internationale waarnemers bijgewoond. De EU-lidstaten vaardigden gezamenlijk 300 waarnemers af.

Voorts worden regelmatig EU-waarnemersmissies uitgezonden, die zich ter plaatse aansluiten bij andere organisaties: de VN (in Mozambique werd de EU-operatie geïntegreerd in die van de VN), het ODIHR (Midden- en Oost-Europa) of de OAS (bv. in Haïti, Guatemala, Nicaragua). In gevallen waarbij geen speciaal aangewezen coördinerende organisatie aanwezig is, neemt het EU-voorzitterschap de coördinatie van de door EU-landen uitgezonden waarnemers op zich.

Nu de EU ook een gevestigde rol op het terrein van verkiezingswaarneming heeft, wordt aan verruiming van expertise gewerkt. De Commissie bereidt een aantal activiteiten voor met het oog op verbetering van de EU-inzet, zoals trainingen voor leidinggevendenden binnen EU

Electoral Units, alsmede trainingen voor lange- en korte-termijn waarnemers.

3.5. Enkele andere organisaties

Zoals uit de in punt 3.1 gegeven niet uitputtende opsomming van organisaties betrokken bij verkiezingswaarneming blijkt, zijn er naast de VN, de OVSE en de EU nog tal van andere organisaties die een nuttige rol vervullen. Op een viertal van deze organisaties van zeer uiteenlopende aard, wordt hieronder kort nader ingegaan.

1. *Raad van Europa* staat voor de beginselen van een pluralistische democratie. Alle lidstaten worden geacht aan deze beginselen zowel in hun wetgeving als in de praktijk uitdrukking te geven. Vandaar dat deze organisatie reeds lange tijd betrokken is bij ondersteuning van verkiezingen. Deze steun omvat het helpen voorbereiden van verkiezingen (o.m. assistentie bij het aanpassen van kieswetten en grondwetten aan pluralistisch/democratische beginselen) en het waarnemen van lokale, regionale en nationale verkiezingen in (toekomstige) lidstaten. De verkiezingen worden waargenomen door leden van de Parlementaire Assemblee en ambtenaren van de Raad. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de OVSE doet de Raad van Europa geen beroep op regeringen van lidstaten waarnemers uit te zenden om deel te nemen aan een team van de Raad van Europa. In 1992 werd een handboek voor waarnemers van verkiezingen uitgegeven, dat werd voorbereid door de Steering Committee on Local and Regional Authorities.

2. *Het Internationaal Instituut voor Verkiezingsondersteuning en Democratie* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance: IDEA) werd op 27 februari 1995 te Stockholm opgericht met als doel de wereldwijde bevordering van duurzame democratie en democratiseringsprocessen in het algemeen en verkiezingen in het bijzonder. In dit kader worden ook activiteiten op het gebied van verkiezingswaarneming verricht. Deze betreffen evenwel niet het organiseren dan wel coördineren van de waarneming, maar het analyseren en evalueren ervan. De resultaten van dergelijke analyses en evaluaties, alsmede andere relevante informatie over democratiseringsprocessen kunnen worden aangewend om de organisatie en coördinatie van waarnemingsoperaties te verbeteren. In oktober 1995 werd door het Instituut samen met de VN een bijeenkomst georganiseerd, waarvan de resultaten zijn neergelegd in de publicatie «Lessons learnt: International Election Observation».

3. *De Inter-Parlementaire Unie (IPU)*, waarbij 130 parlementen zijn aangesloten, is vanwege haar werk ten behoeve van representatieve instituties actief betrokken bij het ondersteunen en waarnemen van verkiezingsprocessen. Het accent van de werkzaamheden ligt op het normatieve vlak. Zo is gestreefd naar verheldering en gedetailleerdere invulling van de onderdelen «vrij» en «eerlijk» van het begrip «vrije en eerlijke verkiezingen». De Raad van de IPU heeft op zijn 154ste zitting in maart 1994 een verklaring uitgegeven inzake criteria voor vrije en eerlijke verkiezingen. Voorts werd in hetzelfde jaar het boek «Free and Fair Elections – International Law and Practice» uitgegeven.

4. Het *Carter Center* is een niet gouvernementele organisatie opgericht in 1982 door de voormalig president van de VS, de heer Jimmy Carter. De heer Carter is ook voorzitter van het bestuur. De taken van het Center zijn wereldwijd en behelzen het oplossen van conflicten, alsmede het bestrijden van ziekte, honger, armoede en onderdrukking door middel van initiatieven op de terreinen van democratisering en ontwikkeling,

gezondheid en stedelijke vernieuwing. Op het terrein van democratisering is het Centre erg actief bij verkiezingswaarneming (Dominicaanse Republiek, Ghana, Guyana, Haïti, Mexico, Nicaragua, Palestijnse verkiezingen, Panama, Paraguay, Suriname en Zambia). Het Centre is niet gelieerd aan een politieke partij in de VS in tegenstelling tot het National Democratic Institute dat banden heeft met de Democratische Partij.

4. Bevindingen

De verkiezingen waarnaar in de afgelopen jaren waarnemers werden gezonden, vonden plaats onder verschillende omstandigheden, namelijk:

- in het kader van een vredesproces;
- in het kader van de overgang van een eenpartijstelsel c.q. dictatuur naar meerpartijstelsel of
- onder fragiele democratische omstandigheden.

In het licht hiervan was doorgaans reeds op voorhand te verwachten dat van een absoluut vrij en eerlijk verloop geen sprake zou kunnen zijn. De aanwezigheid van waarnemers beoogde evenwel het vrije en eerlijke verloop onder de gegeven omstandigheden te optimaliseren en in de meeste gevallen kon worden geconcludeerd dat de verkiezingen redelijk waren verlopen. Geconstateerde onregelmatigheden konden doorgaans worden toegeschreven aan onervarenheid met het verkiezingsproces en werden niet van zodanige omvang bevonden dat daardoor de stembusuitslag zou zijn beïnvloed. De waargenomen mate van naleving van democratische spelregels tijdens het verkiezingsproces, alsmede de beleving ervan door alle partijen, heeft zijn weerslag gevonden in genuanceerde uitspraken als: de verkiezingen zijn «relatief vrij en eerlijk» verlopen; «hebben een democratisch verloop» gehad; «geven uitdrukking aan de wil van de bevolking» of «vormen een verdere stap op het pad naar democratie».

4.1. Ernstige kritiek c.q. negatief oordeel

In enkele gevallen is ernstige kritiek geuit, maar geen negatief oordeel uitgesproken. De parlamentsverkiezingen in Armenië (1995) werden door de OVSE ondanks ernstige kritiek toch als een stap in de goede richting gezien. Door de OVSE-Parlementaire Assemblée werden deze verkiezingen als «vrij, maar niet eerlijk» gekarakteriseerd. Vrij, omdat de kiezers vrijelijk hun stem hadden kunnen uitbrengen op de verkiezingsdagen zelf; niet eerlijk omdat in de voorafgaande periode geen sprake was geweest van gelijke kansen voor alle partijen en er teveel onjuistheden waren signaleerd t.a.v. de registratie van kiezers. Ook de recente verkiezingen in Bosnië-Herzegovina zijn beschouwd als een eerste en voorzichtige stap in de richting van democratische structuren. Ondanks het feit dat de condities voor eerlijke en vrije verkiezingen ver beneden peil waren, zijn ze technisch goed verlopen. Over deze verkiezingen werden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie van de Tweede Kamer reeds separaat geïnformeerd bij brief van 5 november jl (kenmerk DVB/VD-N050/96).

Tot een negatieve conclusie kwam de OVSE ten aanzien van de verkiezingen in Albanië van mei jl. Dit leidde ertoe dat de Albanese autoriteiten besloten in een aantal kiesdistricten, waar malversaties waren geconstateerd, een tweede ronde van verkiezingen te houden, die wel vrij en eerlijk verliepen. Inzake deze verkiezingen ging de Voorzitter van de Tweede Kamer een tweetal brieven toe namelijk in mei (kamerstukken 24 400 V, nr. 68) en in juli jl. (kenmerk DEU-228/96).

4.2. Aanvaarding van het oordeel

Het oordeel over de verkiezingen wordt over het algemeen door alle

partijen gerespecteerd, behoudens enkele uitzonderingen. In dat opzicht springt Angola het meest in het oog. Nadat bij de algemene verkiezingen in 1992 de oppositionele UNITA als verliezer uit de bus kwam, weigerde deze partij de door de VN gecertificeerde verkiezingsuitslag te aanvaarden en betwistte zij de integriteit van de Speciale Vertegenwoordiger van de VN.

UNITA nam wederom de wapens op en de burgeroorlog werd in alle hevigheid hervat.

Ook in Tanzania ontstonden spanningen bij de verkiezingen in november 1995. De *United Nations Elections Secretariat* (UNES) had in een voorlopige verklaring geconcludeerd dat de verkiezingen juist waren verlopen, terwijl naderhand bij de stemmentelling op Zanzibar grove onregelmatigheden werden geconstateerd. Het verkiezingsresultaat werd door de bevolking aldaar dan ook betwist. Dit gold niet voor de rest van Tanzania.

Problemen van soortgelijke aard hebben zich ook voorgedaan in Armenië. In een voorlopige verklaring van de OVSE naar aanleiding van de presidentsverkiezingen van 22 september jl., werd gesteld dat de geconstateerde onregelmatigheden niet van dien aard waren dat zij de uitslag zouden kunnen beïnvloeden. In een latere verklaring moest dit worden gecorrigeerd, nadat ook bij het tellingsproces zeer grove inbreuken op de kieswet waren waargenomen, die wel degelijk het eerlijke verloop van het verkiezingsproces op losse schroeven zetten. De oppositie had zich daarover al meteen negatief uitgelaten. De Armeense partijen hebben het vraagstuk van het contentieuze verloop van de verkiezingen en de uitslag voorgelegd aan het Constitutionele Hof van Armenië.

4.3. Attitude van autoriteiten en bevolking

De algemene ervaring is dat de aanwezigheid van internationale waarnemers op prijs wordt gesteld. Waarnemers worden door lokale autoriteiten zelfs regelmatig om advies gevraagd. Alhoewel het verstrekken van adviezen over het verkiezingsproces het mandaat van de individuele waarnemer te buiten gaat, is de ervaring dat een al te grote terughoudendheid niet wordt begrepen. De bevolking is over het algemeen ingenomen met de komst van waarnemers. Los van de internationale belangstelling en het gevoel van solidariteit dat dit oproept (bv. heel sterk in Zuid-Afrika), boezemt de aanwezigheid van waarnemers vertrouwen in. Bij de recente verkiezingen in Bosnië is eens te meer geconstateerd dat de aanwezigheid van waarnemers er toe heeft bijgedragen dat de spanningen op lokaal niveau afnamen.

4.4. Coördinatie van de opvang en begeleiding van de waarnemers

Over het algemeen betreft kritiek ten aanzien van de coördinatie van de opvang en begeleiding van waarnemers de volgende punten: ontoereikende informatie ter plaatse; gebrekkige communicatiemiddelen; problemen met het vervoer van (voornamelijk grote) groepen waarnemers; slechte spreiding over het gehele proces (bij de stemmentelling zijn er vaak te weinig waarnemers aanwezig).

De ervaringen opgedaan met coördinatie door de VN zijn verschillend. Indien de waarneming plaatsvindt in het kader van een vredesoperatie is de organisatie vanwege de langdurige aanwezigheid in het desbetreffende land doorgaans goed op die rol voorbereid.

Anders ligt dit bij kortere-termijn aanwezigheid. De in Tanzania (november 1995) opgezette operatie schoot in vele opzichten tekort, wellicht doordat de Tanzaniaanse autoriteiten in een vrij laat stadium met het verzoek tot het waarnemen van de verkiezingen waren gekomen. Los

van ernstige logistieke tekortkomingen was ook het contact van de VN-vertegenwoordigers met de Tanzaniaanse overheid niet adequaat om problemen te kunnen oplossen.

Bij kleinere operaties bestaat over het algemeen tevredenheid met de ondersteuning van UNDP.

Een aantal uitzonderingen daargelaten, is het algemene beeld dat het ODIHR vanwege onvoldoende capaciteit en een gebrekkige prioriteitsstelling, niet degelijk is voorbereid.

Waarnemers vallen voor opvang en begeleiding dan ook veelal terug op Ambassades ter plaatse.

De eerste grote EU-operatie in Zuid-Afrika had uiteraard te lijden van een gebrek aan specifieke expertise binnen de EU, voornamelijk op het logistieke vlak. In de Palestijnse Gebieden kon daarentegen van een vrij professionele operatie worden gesproken.

5. Concluderende opmerkingen

Verkiezingen vormen slechts een element in het democratiseringsproces en geven nog geen uitsluitsel over de kwaliteit van de democratie. Ze zijn wel een onmisbare schakel. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is immers vastgelegd dat de wil van de bevolking, tot uitdrukking gebracht via periodieke, eerlijke en vrije verkiezingen, de grondslag vormt voor het gezag van een regering. Ondersteuning van de kant van de internationale gemeenschap waaronder Nederland, mede door middel van het zenden van internationale waarnemers, om dit legitieme gezag te helpen bewerkstelligen is dan ook gerechtvaardigd. Ook als de omstandigheden waaronder de verkiezingen plaatsvinden niet geheel aan elementaire democratische eisen voldoen, kan de waarneming bijdragen tot politieke stabilisatie, nodig om tot verdere democratisering te komen. De bevindingen van de waarnemers bieden waardevolle aanknopingspunten voor de wijze waarop met de nieuw gekozen bestuurders kan worden samengewerkt om het democratiseringsproces te kunnen uitbouwen. Hiervoor is het van belang dat de waarneming resulteert in een goed afgewogen oordeel over het gehele verloop van het verkiezingsproces inclusief de bekendwording van het resultaat. Wisselende oordelen, of veel te laat uitgegeven verklaringen die daardoor allerhande speculaties in de hand werken, doen de geloofwaardigheid van de internationale waarneming uiteraard geen goed en kunnen schade toebrengen aan de beoogde samenwerking.

Het is overigens niet in alle gevallen wenselijk om waarnemers te zenden. Met de EU-partners wordt getracht tot een afstemming te komen ten aanzien van de opportuniteit van het zenden van verkiezingswaarnemers. Nagegaan zal worden of het wellicht mogelijk is basisvoorwaarden, alsmede prioriteiten voor uitzending in EU-verband, te formuleren.

Naast de politieke wenselijkheid acht de Regering het raadzaam dat bij besluiten tot het zenden van waarnemers ook de organisatie van de waarnemingsoperatie zelf voldoende aandacht krijgt.

De Regering acht het voorts wenselijk dat aan de verkiezingswaarnemingsoperatie in principe zoveel mogelijk ook door landen uit de desbetreffende regio wordt deelgenomen.

In dit verband is betrokkenheid van regionale organisaties, naast mogelijke VN-betrokkenheid, van grote betekenis. De Regering is bereid de coördinatie-capaciteit van daarvoor in aanmerking komende organisaties te helpen versterken met behulp van financiële middelen en beschikbaarstelling van expertise. Gezien de grote druk op het ODIHR

wordt momenteel in Wenen tijdens de Toetsingsbijeenkomst van de OVSE gesproken over de mogelijkheden om het ODIHR beter uit te rusten voor zijn taak op het gebied van verkiezingswaarneming. De EU heeft in de afgelopen periode goed samengewerkt met de OAS en deze relatie zal zoveel mogelijk worden uitgediept. Voor de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid (OAE) geldt dat deze tot nog toe geen voortrekkersrol heeft vervuld bij verkiezingen in Afrika en daar institutioneel niet voor is toegerust. Een mogelijke rol van de OAE zal een punt van bespreking zijn in contacten van de EU met deze organisatie.

Voor wat betreft de organisatorische kanten van de operatie zal de Regering het belang van een zo gericht mogelijke inzet van expertise en financiële middelen blijven benadrukken. Ten aanzien van de inhoudelijke voorbereiding lijkt het gewenst dat, indien de coördinerende organisatie niet in staat is een lange-termijn aanwezigheid in het land te realiseren, zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van diensten van andere instanties.

Gedacht kan worden aan reeds in het land voor een ander doel aanwezige missies (zoals de ECMM in Bosnië-Herzegovina) of speciale fact-finding missies. Voorts kan het te Stockholm gevestigde Internationaal Instituut voor Democratie en Verkiezingsondersteuning (International IDEA) ook een nuttige bijdrage leveren. De taken van dit instituut omvatten, naast bredere taken op het gebied van democratisering, het bundelen van ervaringen met verkiezingswaarneming, publikatie van geleerde lessen, alsmede het verzamelen en opslaan van relevante informatie over verkiezingsprocessen.

De Regering acht het trekken van lessen van groot belang en ontvangt daarom uitgezonden waarnemers na terugkeer altijd voor een *debriefing* op het departement van Buitenlandse Zaken. Vanwege de veelvuldige uitzendingen naar Midden- en Oost-Europa werd daarnaast in januari van dit jaar door het ministerie een seminar over verkiezingswaarneming georganiseerd, waaraan werd deelgenomen door naar die regio uitgezonden waarnemers.

Het verslag van dit seminar gaat ter informatie hierbij. Een bijeenkomst inzake de rol van verkiezingswaarneming in Afrika in samenwerking met het Afrika-Studiecentrum te Leiden is voorzien in februari 1997.

Concluderend kan worden gesteld dat de inzichten en activiteiten op het terrein van internationale verkiezingswaarneming nog volop in ontwikkeling zijn. Tussentijdse reflectie is op zijn plaats teneinde van ervaringen te kunnen leren en het beleid inzake verkiezingswaarneming, waar nodig, bij te sturen. In internationaal verband zal de Regering zich blijven inspannen om verkiezingswaarneming op zinvolle wijze te blijven inzetten met het doel de bevordering van mensenrechten, democratie en ontwikkeling.

Bilagen bij de notitie:

- overzicht van uitgezonden waarnemersmissies 1992–1996
- verslag van het seminar van waarnemers naar verkiezingen in Oost-Europa (Den Haag, 17 januari 1996)¹.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

**UITGEZONDEN VERKIEZINGSWAARNEMERSMISSIES
SEDERT 1992***1992*

- Ethiopië, regionale verkiezingen in juni 1992
16 waarnemers t.b.v. een Joint International Observers Group
(bestaande uit waarnemers van 22 landen en 10 internationale organisaties)
- Angola, parlaments- en presidentsverkiezingen in september 1992
3 waarnemers in VN-verband
- Kenia, parlaments-, presidents- en lokale verkiezingen in december 1992
7 waarnemers

1993

- Yemen, parlamentsverkiezingen in april 1993
3 waarnemers
- Cambodja, parlamentsverkiezingen in mei 1993
29 International Station Polling Officers (IPSO's) in VN-verband
- Malawi, nationaal referendum in juni 1993
10 waarnemers in EU-verband
- Pakistan, nationale en provinciale assemblee-verkiezingen in oktober 1993
5 waarnemers in EU-verband
- Rusland, parlamentsverkiezingen in december 1993
20 waarnemers in EU-verband

1994

- Moldavië, parlamentsverkiezingen in februari 1994
5 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband
- Kazachstan, parlamentsverkiezingen in 7 maart 1994
4 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband
- Oekraïne, parlamentsverkiezingen in maart/april 1994
5 waarnemers in EU-verband
- Uganda, verkiezingen voor een grondwetgevende vergadering in maart 1994
5 waarnemers als deel uitmakend van een Joint International Observer Group met assistentie van UNDP
- El Salvador, presidents-, parlaments- en raadsverkiezingen in maart 1994
5 waarnemers in VN-verband
- Zuid-Afrika, parlamentsverkiezingen in april 1994
110 waarnemers, waarvan 75 in VN-verband en 35 in EU-verband
- Malawi, parlamentsverkiezingen in mei 1994
10 waarnemers in VN-verband
- Macedonië, parlamentsverkiezingen in oktober 1994
3 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband
- Mozambique, parlaments- en presidentsverkiezingen in november 1994
40 waarnemers, waarvan 25 in EU- en 15 in VN-verband.

1995

- Kirgyzstan, parlamentsverkiezingen in februari 1995
5 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband
- Wit-Rusland, parlamentsverkiezingen in mei en november 1995

4 waarnemers naar de eerste en 2 waarnemers naar de tweede ronde in OVSE/ODIHR-verband

- Armenië, parlementsverkiezingen in juli 1995

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Haïti, presidents-, parlements- en lokale verkiezingen in juni 1995 en december 1995

6 waarnemers naar elk van beide rondes in EU-verband onder OAS-coördinatie

- Tanzania, parlementsverkiezingen in oktober 1995

20 waarnemers in VN-verband

- Guatemala, parlementsverkiezingen in november 1995 en januari 1996

5 waarnemers naar elk van beide rondes in EU-verband onder OAS-coördinatie

- Azerbaidzjan, parlementsverkiezingen in november 1995

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Georgië, parlementsverkiezingen in november 1995

3 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Kazachstan, parlementsverkiezingen in december 1995

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Rusland, parlementsverkiezingen in december 1995

20 waarnemers in EU-verband in nauwe samenwerking met OVSE/ODIHR

- Kirgyzstan, presidentsverkiezingen in december 1995

3 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

1996

- Palestijnse verkiezingen in januari 1996

17 waarnemers in EU-verband

- Uganda, presidentsverkiezingen in mei 1996 en parlementsverkiezingen in juni 1996

10 waarnemers naar beide verkiezingen deel uitmakend van een Joint International Observers Group met assistentie van UNDP

- Albanië, parlementsverkiezingen in mei 1996

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Bangladesh, parlementsverkiezingen in juni 1996

2 waarnemers in EU-verband

- Rusland, presidentsverkiezingen in juni en juli 1996

10 waarnemers naar beide rondes in EU-verband in nauwe samenwerking met ODIHR en een lange-termijn waarnemer ter beschikking van ODIHR

- Mongolië, parlementsverkiezingen in juni 1996

2 waarnemers in EU-verband

- Bosnië-Herzegovina, presidentsverkiezingen, parlements- en regionale verkiezingen in september 1996

99 waarnemers in OVSE-verband, waarvan 4 lange-termijn waarnemers

- Armenië, presidentsverkiezingen in september 1996

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Nicaragua, parlementsverkiezingen in oktober 1996

5 waarnemers in EU-verband onder algehele OAS-coördinatie

- Bulgarije, presidentsverkiezingen in oktober 1996

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband

- Moldavië, presidentsverkiezingen op 17 november en 1 december 1996

2 waarnemers in OVSE/ODIHR-verband naar beide rondes

OVERZICHT VERKIEZINGEN 1997

Midden- en Oost-Europa

- Bosnië-Herzegovina: lokale verkiezingen medio 1997
De Nederlandse Regering heeft t.b.v. het gehele verkiezingsproces (inclusief de afgelopen verkiezingen in september 1996) financiële steun ter beschikking gesteld. Deelname aan verkiezingswaarneming door Nederland in het kader van de OVSE en de EU is verwachtbaar.
- Kroatië: lokale verkiezingen in maart 1997; presidentsverkiezingen in mei 1997
Binnen de EU bestaat overeenstemming, de OVSE te vragen het zenden van waarnemers in positieve overweging te nemen.
- Letland: lokale verkiezingen in het voorjaar van 1997
- Oekraïne: parlementsverkiezingen (openstaande zetels)
- Polen: parlementsverkiezingen in september 1997
- Russische Federatie: lokale verkiezingen in Tsjetsjenië op 27 januari 1997
De Regering heeft een financiële bijdrage geleverd t.b.v. de voorbereidingen van de verkiezingen. Voorts zullen, indien de veiligheidssituatie het toelaat, Nederlandse waarnemers participeren in een OVSE-waarnemersmissie.
- Turkmenistan: lokale verkiezingen
- Voormalig Joegoslavië: presidentsverkiezingen in 1997
- ### *Sub-Sahara Afrika*
- Burkina Faso: parlements- en presidentsverkiezingen in april 1997
- Congo: parlements- en presidentsverkiezingen
- Ivoorkust: parlements- en presidentsverkiezingen in december 1997
- Kameroen: parlements- en presidentsverkiezingen in voorjaar 1997
- Kenia: parlements- en presidentsverkiezingen in de tweede helft van 1997
Bilaterale financiële ondersteuning aan het verkiezingsproces is niet uitgesloten.
- Liberia: algemene verkiezingen medio 1997
Intensieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap is te voorzien. In dat verband is financiële ondersteuning door de Regering van het verkiezingsproces verwachtbaar.
- Mali: parlements- en presidentsverkiezingen in voorjaar 1997
Het verkiezingsproces wordt financieel ondersteund door de Regering.
- Mozambique: lokale verkiezingen in november 1997
Nederland overweegt een bijdrage ter ondersteuning van deze verkiezingen. In EU-verband wordt terzake overleg gevoerd.

Zaire: parlaments- en presidentsverkiezingen in 1997
Steun aan het verkiezingsproces is door de EU als een *action commune* bestempeld. Ook in VN-verband is sprake van steun. Overwogen wordt een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN voor de verkiezingen te benoemen. Bilaterale financiële steun door Nederland is niet uitgesloten.

Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Algerije: parlamentsverkiezingen in maart 1997

Mauretanië: parlamentsverkiezingen in het voorjaar van 1997

Jemen: parlamentsverkiezingen op 27 april 1997
De Regering heeft reeds beperkte financiële ondersteuning aan het verkiezingsproces verleend. In overleg met UNDP en de EU-partners wordt nadere financiële en technische steun overwogen. Voorts is ook een uitnodiging tot het zenden van waarnemers ontvangen.

Azië

Cambodja: lokale verkiezingen in 1997

Pakistan: parlamentsverkiezingen op 3 februari 1997.
De Regering zal 5 waarnemers zenden in EU-verband.

Westelijk halfrond

Bolivia: parlaments- en presidentsverkiezingen medio 1997

El Salvador: parlamentsverkiezingen in maart 1997
Het verkiezingsproces wordt door Nederland ondersteund.

Honduras: parlaments- en presidentsverkiezingen in november 1997

Mexico: parlamentsverkiezingen in juli 1997

BIJLAGE

Aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 januari 1996

Onder verwijzing naar het schrijven d.d. 20 november jl. van de Griffier Uwer Commissie, waarin wordt verzocht om een evaluatie van waarnemersmissies die de afgelopen jaren naar verkiezingen zijn uitgezonden, moge mede namens mijn ambtgenoot voor Ontwikkelings-samenwerking het volgende dienen.

Ondersteuning door de internationale gemeenschap van verkiezingen in andere landen, o.a. door middel van het zenden van waarnemers, heeft sedert 1992 een hoge vlucht genomen.

Ook Nederland is in de afgelopen jaren in toenemende mate hierbij betrokken geraakt. Om deze reden is ook onzerzijds de behoefte gevoeld aan een nadere evaluatie van de terzake opgedane ervaringen.

Indien Uwerzijds daarmee zou kunnen worden ingestemd, stel ik mij voor U in de nabije toekomst van de gevraagde informatie te voorzien.

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