

## 24 577 (R1562)

### **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)**

#### **MEMORIE VAN ANTWOORD<sup>1</sup>**

Ontvangen 14 maart 1997

#### **Inleiding**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van D66 en CDA.

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

#### **Werkwijze van het Instituut en reden tot oprichting**

Op de vragen van de leden van de CDA-fractie of het Instituut primair het accent zal leggen op verkiezingsondersteuning, danwel het direct bevorderen van democratie in al zijn facetten en waar het accent zal liggen bij de uitvoering, antwoorden wij het hiernavolgende.

Het Instituut richt zijn werkzaamheden op de bevordering van democratie wereldwijd. Het gaat hierbij met name om het ontwikkelen van een lange-termijn visie voor de bevordering van democratie waarbij aan alle facetten aandacht wordt gegeven, waaronder het gehele verkiezingsproces – dus niet alleen aan de verkiezingsdagen zelf. Verkiezingen geven een belangrijke impuls aan een democratiseringsproces, vandaar dat de internationale gemeenschap de afgelopen jaren veel steun aan verkiezingen heeft gegeven. IDEA is juist voortgekomen uit het besef dat de internationale benadering op het terrein van democratie en verkiezingsondersteuning teveel een korte-termijn karakter draagt, met relatief veel aandacht voor verkiezingswaarneming. Het mandaat van het Instituut concentreert zich dan ook op democratie in al zijn facetten.

Het Instituut is bedoeld als een referentiepunt voor vraagstukken betreffende democratisering wereldwijd. Dit houdt in dat het dienst doet als centrum van een wereldwijd netwerk van samenwerkende staten, organisaties en personen, waar onderzoek wordt gestimuleerd en kennis wordt vergaard en verstrekt. Het accent van de werkzaamheden ligt niet op het kanaliseren van fondsen als zodanig, maar op het in kaart brengen van de behoeften, waarop landen naar eigen inzicht kunnen inspelen (zoals bijvoorbeeld in Bosnië).

<sup>1</sup> De als bijlage meegezonden brochure van IDEA, «Work in Progress», januari '97, is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt, onder griffienr. 119500.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie zich af of het een instituut betreft waarbij het gaat om adviseringen ten aanzien van de wijze waarop een oordeel gevormd wordt over opzet en verloop van verkiezingen, danwel om directe verkiezingswaarneming. Hierop antwoorden wij deze leden als volgt.

De werkzaamheden van IDEA zijn niet gericht op verkiezingswaarneming door het Instituut zelf. Het treedt terzake slechts faciliterend op naar organisaties en landen die zich hiermee bezighouden. IDEA heeft wel tot taak de ervaringen met verkiezingswaarneming te bundelen, daaruit lessen te trekken en deze te publiceren. Zo werd in 1995 een bijeenkomst georganiseerd in samenwerking van de VN, waarvan de resultaten zijn gepubliceerd in de brochure met de titel: «Lessons learnt; International Election Observation». Het ligt in de bedoeling deze resultaten in internationaal verband verder te bespreken om zodoende uiteindelijk te kunnen geraken tot internationale richtlijnen inzake de wenselijkheid en de aanpak van internationale waarneming. Een publikatie inzake een gedragscode voor verkiezingswaarnemers bevindt zich in een vergevorderd stadium van voorbereiding en zal in de loop van 1997 uitkomen.

De leden van de D66-fractie vragen of nu ook IDEA een programma voor Bosnië op papier heeft gezet.

IDEA heeft inderdaad in Bosnië een initiatief ondernomen gericht op het bevorderen van een zekere mate van coherentie in de internationale steun aan het democratiseringsproces die Bosnië van vele kanten wordt geboden. IDEA kan, als neutrale instantie en niet betrokken bij het vredesproces, hiertoe een nuttige bijdrage leveren. Het resultaat van het bezoek van vertegenwoordigers van IDEA in 1996 aan Bosnië is dan ook dat IDEA zal assisteren bij het opzetten van een lokaal instituut dat zich in Bosnië met democratiseringssteun gaat bezighouden. Dit lokale instituut zal de behoeften voor lange-termijn democratiseringssteun identificeren en deze aan de internationale gemeenschap kenbaar maken.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of in de beoogde opbouw van professionaliteit en bundeling van kennis terzake van verkiezingsprocessen niet reeds door bestaande instellingen en organisaties ruimschoots wordt voorzien, diene het hiernavolgende.

Het mandaat van IDEA onderscheidt zich van andere organisaties doordat het zich concentreert op democratie in al zijn facetten en niet alleen op verkiezingen. Voorts richt het Instituut zich tot alle actoren op dit gebied, niet alleen regeringen. Andere organisaties hebben de initiatieven van IDEA verwelkomd, omdat zij zelf niet aan dergelijke werkzaamheden toekomen. Bovendien hebben organisaties zoals de OVSE en de Raad van Europa een regio-gebonden mandaat, terwijl IDEA wereldwijd kan functioneren. Genoemde organisaties, alsook de VN, hebben de opzet van IDEA gestimuleerd, aangezien het Instituut vanwege zijn op democratie geconcentreerde mandaat, beter kan inspelen op de behoeften die zich op dit dynamische terrein manifesteren.

Op de vraag van de leden van de fractie van het CDA waarom juist een land zoals de Bondsrepubliek Duitsland die een niet geëvenaarde ervaring heeft opgebouwd terzake van democratiseringssteun niet bij het initiatief is betrokken, en ook landen zoals de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk niet, antwoorden wij als volgt. Het initiatief voor de oprichting van het Instituut is, zoals bekend, genomen door de Zweedse regering die zich in eerste instantie heeft gewend tot een aantal andere landen. Bij de voorbereidende besprekingen zijn landen betrokken geweest die belangstelling toonden voor het initiatief, waaronder ook Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Dat deze landen (nog) geen lid zijn van IDEA heeft te maken met andere prioriteiten in hun beleid ter

bevordering van democratisering wereldwijd. Overigens zijn er ook landen die hun bereidheid tot deelname afhankelijk stellen van de daadkracht die IDEA in de praktijk zal weten te ontplooiën.

Op de vraag naar de relatie cq. de beoogde relatie van het Instituut met organisaties zoals de VN, de Europese Unie, de Raad van Europa en de OVSE, zij vermeldt dat bij de oprichting van IDEA ook voornoemde organisaties betrokken zijn geweest. Samenwerkingsrelaties bestaan er reeds. Deze zullen worden geformaliseerd door middel van de samenwerkingsverbanden waarin het Statuut van IDEA voorziet (artikel III). Met de UNDP, die in het veld veel VN-activiteiten op het gebied van democratisering en verkiezingen uitvoert, is in maart 1996 een memorandum of understanding getekend waarin de eerste fase van de samenwerking met de UNDP is opgenomen.

Alhoewel de leden van de CDA-fractie op zich een samenwerking van het Instituut met niet-regeringsorganisaties toejuichen, vragen zij zich tegelijk af welk beleid wordt gevoerd terzake van selectie en toelating van deze organisatie en hoe de samenwerking feitelijk vorm zal krijgen.

Internationale niet-gouvernementele organisaties kunnen toetreden tot IDEA als geassocieerd lid. Ze dienen daartoe te voldoen aan de in artikel IV, tweede lid, van het verdrag genoemde criteria: het lidmaatschap van hun eigen organisatie moet organisaties of een combinatie van organisaties en natuurlijke personen uit tenminste zeven staten omvatten én zij moeten eveneens een functionele en professionele rol vervullen die van belang is voor het werkkterrein van IDEA. Vooralnog 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 andere organisaties, die niet aan deze criteria voldoen, maar wel een rol vervullen op het werkkterrein van IDEA, zoals het Carter Institute, worden contacten onderhouden. In het algemeen geldt dat met relevante instanties en bestaande netwerken nauwe contacten worden onderhouden en van de bij hen aanwezige expertise gebruik zal worden gemaakt.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de garanties voor de wezenlijke politieke pluriformiteit van het Bestuur van het Instituut antwoorden wij, dat de leden van het Bestuur op persoonlijke titel zitting hebben. Hun benoeming wordt ter goedkeuring door de Raad voorgedragen door de Commissie van Voordracht. Lid-Statens kunnen terzake van voor te dragen leden van het Bestuur suggesties aan de Commissie doen, die deze met inachtneming van de in artikel IX genoemde criteria in beschouwing neemt, te weten: ze moeten verdiensten hebben op het gebied van het recht, verkiezingsmethoden, politiek, relevant onderzoek, politieke wetenschappen, economie of andere gebieden die voor het werk van het Instituut van belang zijn. De nationaliteit doet in beginsel niet terzake. Wel is in de praktijk een spreiding van nationaliteiten over de verschillende regio's bereikt. Op korte termijn is een voordracht verwachtbaar voor een lid van het Bestuur afkomstig uit een Oost-Europees land.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 welk onderzoek, gedaan door anderen dan bij de oprichting van het Instituut betrokkenen, heeft vastgesteld dat er een leemte op onderhavig gebied zou bestaan, diene het hiernavolgende.

Aan de oprichting van het Instituut is een uitgebreid onderzoek door de Zweedse regering voorafgegaan, waarvan het resultaat in internationaal verband is besproken. Daartoe zijn ronde-tafel gesprekken georganiseerd met brede deelname van staten, internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, nationale organisaties en experts. Aan

de oprichting hebben uiteindelijk die landen meegewerkt die direct baat zagen in een dergelijk instituut. Een aantal andere landen heeft een afwachtende houding aangenomen.

De leden van de fractie van D66 vragen zich af wat een gebruikersvriendelijke databank is.

Gebleken is dat veel informatie over democratiserings- en verkiezingsprocessen wel beschikbaar is, maar moeilijk toegankelijk omdat men zich niet bewust is van het bestaan van deze informatie. Als referentiepunt op het gebied van democratisering en verkiezingen zal IDEA zorgdragen voor een inventarisatie en beschikbaarstelling van het materiaal via compilaties in de vorm van publikaties en door middel van een database die toegankelijk is via internet. Uiteraard kan ook op verzoek informatie beschikbaar worden gemaakt. Alle materiaal wordt zodanig aangeboden dat de data niet alleen voor beleidsmakers en wetenschappers, maar juist ook voor diegenen die in het veld werkzaam zijn, gemakkelijk te gebruiken zal zijn.

Genoemde leden vragen zich ook af of bijvoorbeeld de verschillende Helsinki-comités, cq. human rights watch groups niet al als netwerken functioneren.

Hierop antwoorden wij deze leden, dat het mandaat van laatstgenoemde organisaties beperkt is tot de mensenrechtensituatie in bepaalde landen en dat van de Helsinki-comités regionaal gebonden is. Het mandaat van IDEA bestrijkt echter het hele veld van democratisering, waarvan respect voor de mensenrechten een onderdeel van vormt. Bovendien functioneert IDEA wereldwijd. IDEA zal uiteraard ook gebruik maken van de werkzaamheden van genoemde organisaties en van hun netwerken. Het ligt niet in de bedoeling van IDEA in doublures te vervallen.

De leden van de D66-fractie vragen, onder verwijzing naar pagina 2 van de memorie van toelichting, om in gewoon Nederlands te verduidelijken de «structureel voorziene inbreng van niet-gouvernementele actors op het gebied van democratie en verkiezingen» en zij vragen zich eveneens af wat hierbij het novum is. Hierop antwoorden wij als volgt.

De opzet van IDEA is om alle bij democratie betrokken partijen of instanties bij de werkzaamheden te betrekken (parlementariërs, kiesraden, maatschappelijke groeperingen, rechters, media en politieke partijen). In de structuur van IDEA is dit tot uiting gebracht door naast staten ook internationale niet-gouvernementele organisaties als lid toe te laten (zie artikel IV). Hierdoor kunnen zij het beleid van de organisatie gericht op bevordering van democratie wereldwijd, van binnen uit mede vorm helpen geven. Een dergelijke opzet, waarbij naast staten ook niet-gouvernementele organisaties volwaardig lid zijn van een internationale instelling, is iets nieuws.

### **Financiële aspecten**

Met betrekking tot de financiële aspecten stelden de leden van de CDA-fractie de volgende vragen.

Nu de Nederlandse regering gedurende de oprichtingsperiode tien procent van de kosten van het Instituut op zich neemt, rijst de vraag naar de exacte toezeggingen van de andere landen en organisaties.

Het is de bedoeling dat alle lid-staten handelen overeenkomstig de beginselafpraak gemaakt tijdens de oprichtingsconferentie: OESO-landen nemen gedurende de eerste drie jaar elk een substantieel deel (ca. 10%) van het budget op zich en niet OESO-landen dragen naar vermogen bij. Voorzover nog geen toezeggingen c.q. betalingen zijn gedaan, heeft dit te maken met het nog niet afgerond zijn van de formele goedkeuringsprocedures in de betreffende landen.

De vraag of de Nederlandse regering in het licht van haar grote bijdrage heeft overwogen het Instituut te «ontscandinaviseren» en heeft gepoogd de zetel in Nederland te vestigen beantwoorden wij als volgt.

De oprichting van het Instituut is een Zweeds initiatief geweest, ondersteund door verschillende landen waaronder Nederland; het lag derhalve in de rede dat Stockholm de plaats van vestiging werd. Terzake van de vraag of, en zo ja, waarom er reeds Nederlandse fondsen zijn verstrekt voordat het verdrag is geratificeerd, diene het hierna-volgende.

Gelet op het belang dat wij hechten aan de wereldwijde bevordering van democratie en de rol welke IDEA daarbij kan vervullen, zijn er inderdaad reeds Nederlandse fondsen aan IDEA verstrekt. In de financië-ringsovereenkomst is evenwel een voorbehoud gemaakt met betrekking tot de goedkeuring van het verdrag door de Staten-Generaal. Mocht het verdrag onverhoopt niet worden goedgekeurd dan behoudt de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking zich het recht voor de contributie te verlagen, betalingen direct stop te zetten dan wel reeds betaalde gelden terug te vorderen.

Op de vraag in hoeverre het Instituut juist wel of niet een functie vervult in het direct steunen van politieke partijen in de landen waar een democratiseringsproces op gang moet komen cq. wordt verdiept en zo ja, geschiedt zulks dan uit de reguliere bijdrage aan het Instituut of worden hier mult-bi-achtige formules toegepast, antwoorden wij het volgende.

De regering is van mening dat het Instituut een positieve rol kan vervullen bij het uitwerken van modaliteiten inzake steun aan politieke partijen. IDEA is niet gelieerd aan politieke partijen van een bepaalde signatuur in tegenstelling tot de niet-gouvernementele organisaties waar zulks wel het geval is (bv. Friedrich Ebert Stiftung in Duitsland of het Amerikaanse National Democratic Institute). Voor bevordering van democratie zijn ook contacten met het samenstel van partijen van belang. IDEA kan hierin een nuttige rol spelen. De activiteiten van IDEA op dit gebied vragen geen aparte financiële bijdrage. Hoogstens zullen er financiëringsconsequenties zijn met betrekking tot toekomstige activiteiten in de richting van die landen waar steun op dat gebied wenselijk is. Of dergelijke steun via bilaterale dan wel multilaterale kanalen zal worden geleid zal nader worden bezien.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie naar een overzicht cq. inzicht in de jaarlijkse subsidie ten aanzien van de volgende instellingen:

- Nederlandse afdeling van Amnesty International. Amnesty International accepteert geen financiële steun van welke overheid dan ook.
- het Nederlandse Helsinki Comité. Dit Comité ontvangt voor een aantal projecten een bijdrage waarvan de omvang ongeveer 1 miljoen gulden bedraagt.
- instituten van politieke partijen specifiek opgezet ten behoeve van samenwerking met nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa; de instituten ontvangen een bijdrage van ongeveer 2 miljoen gulden.
- het aan de universiteit van Utrecht gelieerde Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM). Aan projecten van het SIM wordt in beperkte mate een bijdrage verleend.
- het in Amsterdam gevestigde East-West parliamentary Practice Project ontvangt ten behoeve van een drietal projecten een bijdrage.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J. P. Pronk

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