

Speciaal verslag

Verkiezingswaarnemingsmissies – er zijn inspanningen geleverd om follow-up te geven aan de aanbevelingen, maar de monitoring moet beter

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



4
1977 - 2017



EUROPESE
REKENKAMER

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III, die onder leiding staat van ERK-lid Karel Pinxten en verantwoordelijk is voor de controle van de uitgaventerreinen externe maatregelen, veiligheid en justitie.

De controle werd geleid door ERK-lid Ville Itälä, ondersteund door kabinetschef Turo Hentilä, kabinetsattaché Helka Nykänen, hoofdmanager Beatrix Lesiewicz en taakleider Kristina Maksinen, taakleider. Het controleteam bestond uit Balázs Kaszap, Jiri Lang en Erika Söveges.



Eerste rij: Ville Itälä, Kristina Maksinen

Tweede rij: Helka Nykänen, Turo Hentilä, Beatrix Lesiewicz, Erika Söveges, Jiri Lang, Balázs Kaszap

INHOUD

	Paragraaf
Acroniemen en Afkortingen	
Samenvatting	I-VI
Inleiding	1-29
Verkiezingswaarnemingsmissies van de EU	1-7
De rol van de EU-instellingen en de onafhankelijkheid van de EU-EOM	8-11
Het juridisch en administratief kader voor EU-EOM's	12-17
Financiering van de EU-EOM's	18
Verhouding met de OVSE	19
De structuur van EU-EOM's en de verkiezingswaarnemingscyclus	20-25
Aanbevelingen naar aanleiding van verkiezingswaarneming en de follow-up ervan	26-29
Reikwijdte en aanpak van de controle	30-39
Opmerkingen	40-117
DEEL I – De aanbevelingen zijn de laatste jaren verbeterd, maar ter plaatse moet er meer overleg plaatsvinden	40-66
De aanbevelingen zijn beter vergelijkbaar en de presentatie ervan is meer gestandaardiseerd, maar de richtsnoeren worden niet altijd gevolgd	41-55
Vóór de dag van de verkiezingen overlegden EU-EOM's vaak uitgebreid met belanghebbenden, maar zij raadpleegden hen niet over de aanbevelingen	56-66
DEEL II – Politieke dialoog en verkiezingsondersteuning werden benut als instrument om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen, maar EFM's werden minder vaak ingezet dan mogelijk was	67-97
Er vond een politieke dialoog plaats, maar bepaalde gastlanden zouden meer willen bespreken	71-83
EFM's werden minder vaak ingezet dan mogelijk was	84-88

De verkiezingsondersteuning droeg bij tot de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's	89-97
DEEL III – Er bestaat geen centraal overzicht van de aanbevelingen en de uitvoeringsstand daarvan	98-117
Er is geen centraal register voor aanbevelingen van EU-EOM's	99-104
De voortgang bij de uitvoering van de aanbevelingen wordt niet systematisch beoordeeld	105-113
Onlangs zijn de beste praktijken in kaart gebracht, maar het proces voor het leren van lessen strekt zich niet systematisch uit tot de follow-up	114-117
Conclusies en aanbevelingen	118-127
De aanbevelingen zijn de laatste jaren verbeterd, maar ter plaatse moet er meer overleg plaatsvinden	119-121
Politieke dialoog en verkiezingsondersteuning werden benut als instrument om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen, maar EFM's werden minder vaak ingezet dan mogelijk was	122-124
Er bestaat geen centraal overzicht van de aanbevelingen en de uitvoeringsstand daarvan	125-127
Bijlage I – Kaart met de verkiezingswaarnemingsmissies van de EU	
Bijlage II – Grafieken over de beoordeling van aanbevelingen	
Bijlage III – Overzicht van de projecten voor verkiezingsondersteuning in Ghana, Jordanië, Nigeria en Sri Lanka	
Antwoorden van de Europese Dienst voor extern optreden en de Commissie	

ACRONIEMEN EN AFKORTINGEN

DG DEVCO	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling
DG NEAR	Directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen
EAT	verkiezingsevaluatieteam (Election Assessment Team)
EDEO	Europese Dienst voor extern optreden
EEM	missie van verkiezingsdeskundigen (Election Expert Mission)
EFM	missie voor follow-up van de verkiezingen (Election Follow-up Mission)
EIDHR	Europees Instrument voor democratie en mensenrechten
EOS	verkiezingswaarneming en ondersteuning van de democratie (Election Observation and Democracy Support)
EP-lid	lid van het Europees Parlement
EU-EOM	verkiezingswaarnemingsmissie van de Europese Unie
ExM	verkennende missie (Exploratory Mission)
FPI	Dienst Instrumenten buitenlands beleid (Service for Foreign Policy Instruments)
HV/VV	Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Europese Commissie
OAS	Organisatie van Amerikaanse Staten
ODIHR	Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de OVSE
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
UNDP	Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (United Nations Development Programme)

SAMENVATTING

I. Verkiezingswaarneming is een belangrijk instrument voor de bevordering van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat. Goed beheerde verkiezingen kunnen bijdragen tot een vreedzame overdracht van de politieke macht. Daarom stuurt de Europese Unie (EU) waarnemers naar verkiezingen in de hele wereld.

II. Verkiezingswaarnemingsmissies van de EU (EU-EOM's) leggen kort na de dag van de verkiezingen een voorlopige openbare verklaring af en twee maanden later volgt een uitgebreid eindverslag met aanbevelingen ter verbetering van het kader voor toekomstige verkiezingen. De aanbevelingen worden gepresenteerd aan de autoriteiten van het gastland, die niet formeel gebonden zijn om deze uit te voeren. Toch is het van essentieel belang om follow-up te geven aan deze aanbevelingen om de impact van verkiezingswaarneming zo groot mogelijk te maken. Als het gastland de tekortkomingen bij de verkiezingen niet aanpakt, bestaat het risico dat de gebreken blijven bestaan en zelfs erger zullen worden in de aanloop naar de volgende verkiezingen.

III. Het hoofddoel van de controle was, te beoordelen of de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Europese Commissie steun hadden verleend ter uitvoering van de aanbevelingen door de gastlanden. Daarom had de controle betrekking op de follow-up van EU-EOM's in vier landen (Ghana, Jordanië, Nigeria en Sri Lanka), waarbij de nadruk lag op verkiezingen na 2010.

IV. We gingen na of de aanbevelingen zo waren opgesteld en gepresenteerd dat dit de uitvoering ervan bevorderde. In dit verband onderzochten we ook of belanghebbenden in de gastlanden waren geraadpleegd over de aanbevelingen om het draagvlak ter plaatse te vergroten, waardoor het ook waarschijnlijker zou worden dat ze worden uitgevoerd. Daarna controleerden we of de EDEO en de Europese Commissie de instrumenten waarover ze beschikten, hadden gebruikt ter ondersteuning van de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM. Er werd vastgesteld dat de belangrijkste instrumenten missies voor follow-up van de verkiezingen (EFM's), politieke dialoog en verkiezingsondersteuning waren. Tot slot beoordeelden we de inspanningen die werden geleverd om de resultaten ter plaatse te monitoren.

V. We constateerden dat de inspanningen van de EDEO en de Commissie om de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's te ondersteunen, redelijk waren en dat zij de instrumenten waarover zij beschikten hiertoe hadden benut. De presentatie van de aanbevelingen van EU-EOM's is de laatste jaren verbeterd, maar ter plaatse moet er meer overleg plaatsvinden. De EDEO en de Commissie gingen de politieke dialoog aan en verleenden verkiezingsondersteuning om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen, maar EFM's worden minder vaak ingezet dan mogelijk is. Tot slot bestaat er geen centraal overzicht van de aanbevelingen en wordt de uitvoeringsstand ervan niet systematisch beoordeeld.

VI. Op basis van de controle bevelen wij onder meer aan dat de EDEO:

- er door systematische kwaliteitscontrole van de opmaak vóór de publicatie van het eindverslag voor zorgt dat de EU-EOM's de redactierichtsnoeren en het model volgen;
 - systematisch waarborgt dat het kernteam belanghebbenden in het gastland raadpleegt over de aanbevelingen voordat het verslag wordt afgerond;
 - ervoor zorgt dat het rondetafelgesprek met de belanghebbenden minimaal vier werkdagen na het uitbrengen van het verslag wordt gepland, zodat de deelnemers genoeg tijd hebben om het verslag en de aanbevelingen daarin vóór de bijeenkomst tot zich te nemen;
 - indien mogelijk op een geschikt moment tussen twee verkiezingen een EFM stuurt naar de landen waarin een EU-EOM is geweest, mits de politieke en veiligheidssituatie in het gastland dat toelaat;
 - een centraal register instelt voor aanbevelingen van EU-EOM's; en
 - regelmatig de voortgang bij de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's bijhoudt.
-

INLEIDING

Verkiezingswaarnemingsmissies van de EU

1. Verkiezingswaarneming is een belangrijk instrument voor de bevordering van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat. Goed beheerde verkiezingen kunnen bijdragen tot een vreedzame overdracht van de politieke macht. Daartoe stuurt de Europese Unie (EU) waarnemers naar verkiezingen in de hele wereld. Sinds de vaststelling van de methodologie voor verkiezingswaarneming van de EU in 2000 heeft de EU 138 verkiezingswaarnemingsmissie (EU-EOM's)¹ gestuurd naar 66 landen in Afrika, het Midden-Oosten, Azië en Latijns-Amerika.
2. In de beginselverklaring van de Verenigde Naties wordt verkiezingswaarneming als volgt omschreven: het systematisch en op omvattende en zorgvuldige wijze verzamelen van informatie [...]; het op onpartijdige en professionele wijze analyseren van die informatie; en het trekken van conclusies over de aard van de verkiezingsprocessen op grond van de hoogste normen voor de juistheid van de informatie en de onpartijdigheid bij de analyse².
3. In het handboek voor EU-verkiezingswaarneming wordt de grondgedachte achter EU-EOM's als volgt omschreven: via verkiezingen kunnen mensen hun vrije wil tot uitdrukking brengen bij de keuze van hun regering en kunnen groepen hun politieke stem laten horen ten opzichte van anderen zonder over te gaan tot geweld, en verkiezingen dragen bij tot de vredige overdracht van politieke macht. In dit opzicht kan verkiezingswaarneming door de EU andere initiatieven van de EU op het gebied van crisisbeheersing en vredesopbouw in de gastlanden aanvullen en versterken³.

¹ Hieronder vallen ook de verkiezingsevaluatieteams, kleinere missies die vooral in de hoofdstad zijn gevestigd.

² VN-verklaring inzake de beginselen voor internationale verkiezingswaarneming 2005, blz. 2, punt 4.

³ EDEO, Dienst Instrumenten buitenlands beleid van de Europese Commissie, "Handbook for EU Election Observation, third edition", 2016, blz. 16-17.

4. Zonder in te grijpen in de organisatie van de verkiezingen zelf verzamelen en analyseren EU-verkiezingswaarnemers feiten met betrekking tot het verkiezingsproces en geven ze een onafhankelijk oordeel.

5. Een EU-EOM vindt plaats op uitnodiging van een gastland, maar alleen als de EU van oordeel is dat een waarnemingsmissie nuttig is en het democratische proces zou kunnen helpen versterken. Voordat een uitnodiging wordt aanvaard, stuurt de EU, gewoonlijk vier tot zes maanden vóór de dag van de verkiezingen, een verkennende missie om te beoordelen of het nuttig, raadzaam en haalbaar is om een volwaardige EU-EOM te sturen. Bij verkennende missies, die gewoonlijk twee weken duren, wordt ook beoordeeld in welke mate eventuele aanbevelingen van vorige EU-EOM's zijn uitgevoerd ingeval er al eerder EU-EOM's waren gestuurd.

6. In bepaalde gevallen kan de EU besluiten een verkiezingsproces van dichtbij te volgen, zelfs als er niet is voldaan aan alle voorwaarden voor een EU-EOM (bijvoorbeeld als de veiligheidsomstandigheden niet goed zijn). In andere gevallen kan de EDEO, zelfs als er wel voldaan is aan alle voorwaarden, het toch onnodig vinden een volledige EU-EOM te sturen⁴. Er kunnen andere soorten missies worden gestuurd. Als er problemen zijn met de veiligheid, wordt een verkiezingsevaluatieteam (EAT) overwogen. De EU kan ook een kleinere missie sturen, zoals een missie van verkiezingsdeskundigen (EEM). EEM's worden uitgevoerd door teams van twee of vier deskundigen die het verkiezingsproces op dezelfde wijze beoordelen als een EU-EOM, maar zij gaan op de dag van de verkiezingen niet naar verschillende stembureaus. De resultaten van EEM's worden niet openbaar gemaakt, hoewel de aanbevelingen soms wel worden gedeeld met de autoriteiten van het gastland. Verkiezingsevaluatieteams doen op de dag van de verkiezingen ook niet aan systematische waarneming op verschillende stembureaus, maar ze lijken op EU-EOM's in die zin dat ze bestaan uit een volledig kernteam en mogelijk een hoofdwaarnemer die zijn gestationeerd in de hoofdstad.

7. De Europese Unie kan op enig moment tussen verkiezingen in ook missies voor follow-up van de verkiezingen (EFM's) inzetten als onderdeel van het geheel aan follow-

⁴ Het handboek, blz. 126-127.

upactiviteiten. De EFM's hebben voornamelijk tot doel, de uitvoering te beoordelen van de aanbevelingen die zijn gedaan tijdens eerdere EU-EOM's. Het zijn kleine missies die worden uitgevoerd door een hoofd van de missie (normaliter een hoofdwaarnemer), een electoraal/politiek deskundige, een juridisch deskundige en, in voorkomend geval, een persvoorlichter. Zij worden vergezeld door vertegenwoordigers van de verkiezingsafdeling van de EDEO, de Afdeling Democratie en verkiezingswaarneming, en, indien mogelijk, de Europese Commissie. De vertegenwoordigers van de Europese Commissie moeten zich richten op de ondersteuning die wordt verleend door de EU en haar lidstaten en zoeken naar maatregelen die mogelijk kunnen worden gefinancierd in het kader van toekomstige programma's. Hiertoe behoren kortetermijnmaatregelen voorafgaand aan aanstaande verkiezingen naar aanleiding van de aanbevelingen van de EU-EOM. EFM's kunnen ook op basis van de geboekte vooruitgang aanvullende aanbevelingen doen waarin de aandacht wordt gevestigd op de dringendste kwesties in de aanloop naar de nieuwe verkiezingen.

De rol van de EU-instellingen en de onafhankelijkheid van de EU-EOM

8. De hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie (HV/VV) draagt de politieke verantwoordelijkheid voor het besluit naar welke landen de jaarlijkse EU-EOM's bij voorrang gaan (na raadpleging van de lidstaten en het Europees Parlement). De HV/VV neemt de definitieve beslissing over de inzet van EU-EOM's en houdt toezicht op het algemene functioneren ervan.

9. Een EU-EOM wordt gewoonlijk geleid door een lid van het Europees Parlement (EP-lid), dat wordt benoemd door de HV/VV en optreedt als hoofdwaarnemer voor de EU-EOM. De EDEO biedt ondersteuning op het gebied van politieke en verkiezingskwesties, terwijl de Dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI) is belast met de operationele, financiële en veiligheidsaspecten.

10. In het handboek⁵ staat dat EU-verkiezingswaarnemers geheel onpartijdig moeten zijn en geen blijk mogen geven van enige voorkeur voor een bepaalde kant in het verkiezingsproces. Er staat ook dat een EU-EOM politiek losstaat van eventuele door de EU

⁵ Het handboek, blz. 37.

gefinancierde projecten voor technische bijstand in het land waar de missie plaatsvindt⁶. De onafhankelijkheid van verkiezingswaarnemers is ook vastgelegd in de beginselverklaring van de VN⁷.

11. EU-EOM's zijn atypisch in die zin dat ze onafhankelijk zijn van de EU.

Waarnemingsmissies van andere lichamen, zoals het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten (ODIHR) van de OVSE, het Gemenebest, het Carter Center en de Afrikaanse Unie, becommentariëren het verkiezingsproces namens hun hoofdorganisatie. EU-EOM's spreken echter niet namens de EU. Volgens het handboek is een EU-EOM politiek onafhankelijk wat betreft haar bevindingen en conclusies. Verder staat er dat er weliswaar nauw zal worden samengewerkt met de EU-instellingen, maar dat een EU-EOM optreedt op basis van een mandaat dat losstaat en verschilt van dat van de EDEO, de Europese Commissie en de EU-delegatie in het betreffende land⁸.

Het juridisch en administratief kader voor EU-EOM's

12. Bij verkiezingswaarneming door de EU worden de beginselen van democratie, de rechtsstaat, mensenrechten, gelijkheid van vrouwen en mannen en de fundamentele vrijheden zoals vastgesteld in de Verdragen⁹ als leidraad genomen. Ook de Overeenkomst van Cotonou¹⁰ vormt een leidraad.

⁶ Het handboek, blz. 23.

⁷ VN-verklaring inzake de beginselen voor internationale verkiezingswaarneming 2005, artikel 19.

⁸ Het handboek, blz. 37.

⁹ Artikelen 2 en 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁰ De Overeenkomst van Cotonou is een partnerschapsovereenkomst tussen de EU en 78 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen), die in juni 2000 werd ondertekend en in 2005 en in 2010 werd gewijzigd. Artikel 9 bepaalt: "Eerbiediging van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden, onder meer inhoudende eerbiediging van de fundamentele en sociale rechten, op de rechtsstaat berustende democratie en transparant en verantwoordelijk bestuur, is een integrerend aspect van duurzame ontwikkeling".

13. De verordening tot instelling van een financieringsinstrument voor democratie en mensenrechten in de wereld (EIDHR-verordening)¹¹ bevat nadere regels met betrekking tot de EU-EOM's en bepaalt het doel ervan: "Zij zijn het beste instrument om verkiezingsprocessen met kennis van zaken te kunnen beoordelen en aanbevelingen te kunnen formuleren voor de verdere verbetering van deze processen in het kader van de samenwerking en politieke dialoog van de Unie met derde landen".
14. Na de vaststelling van de EIDHR-verordening in 2014 werden nadere regels vastgesteld in het besluit van de Commissie betreffende uitvoeringsbepalingen voor EU-EOM's¹² en de bijlage daarbij, met name over de rol van personeelsleden van EU-EOM's en hun vergoeding.
15. Hoewel veel aspecten van EU-EOM's intussen zijn veranderd, zoals de institutionele opzet na het Verdrag van Lissabon, blijft de mededeling van de Commissie uit het jaar 2000¹³ het belangrijkste richtsnoer wat betreft de doelstellingen en de methodologie van EU-EOM's. In deze mededeling wordt het algemene beleidskader voor EU-EOM's uiteengezet.
16. Het handboek vormt het uitvoerigste methodologische kader voor EU-EOM's. Na de goedkeuring ervan werd het handboek voor het eerst uitgegeven in 2002; vervolgens is het tweemaal herzien, in 2008 en 2016.
17. Na de vaststelling ervan is de mededeling van de Commissie aangevuld met andere formele documenten waarin doelstellingen voor verkiezingswaarneming worden vastgesteld. De belangrijkste aanvullende documenten waren de Raadsconclusies van 2009 over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU en het (voor de periode 2015-2019 bijgewerkte) strategisch kader en actieplan van de EU voor

¹¹ Verordening (EG) nr. 235/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot instelling van een financieringsinstrument voor de bevordering van democratie en mensenrechten in de wereld (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 85), doelstelling 4 (bijlage).

¹² Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 29.10.2014 tot vaststelling van de uitvoeringsregelingen voor verkiezingswaarnemingsmissies C(2014) 7782 final.

¹³ COM(2000) 191 def. van 11 april 2000 "Verkiezingsondersteuning en verkiezingswaarneming door de EU". De mededeling werd vervolgens goedgekeurd door het Europees Parlement in zijn resolutie van 15.3.2001 en in de conclusies van de Raad van 31.5.2001.

mensenrechten en democratie uit 2012. In deze documenten werd meer nadruk gelegd op de follow-up van EU-EOM's en de samenwerking met de EU-lidstaten op dit vlak.

Financiering van de EU-EOM's

18. EU-EOM's worden door de FPI uitgevoerd onder direct beheer. De kosten van een EU-EOM lopen sterk uiteen en hangen af van de specifieke omstandigheden rond iedere missie. Op basis van de meest recente beschikbare cijfers bedragen de gemiddelde kosten echter 3,5 miljoen euro. De budgettaire toewijzing aan verkiezingswaarneming in de periode 2015-2017 bedroeg gemiddeld ongeveer 44 miljoen euro per jaar. Daarmee kunnen jaarlijks ongeveer 10-12 EU-EOM's, 8 missies van verkiezingsdeskundigen en 4 EFM's worden bekostigd. Missies van verkiezingsdeskundigen en verkennende missies worden uitgevoerd op basis van een kaderovereenkomst en kosten maximaal 300 000 euro per missie. EFM's kosten gewoonlijk niet meer dan 100 000 euro¹⁴.

Verhouding met de OVSE

19. Alle EU-lidstaten maken ook deel uit van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). De ODIHR voert verkiezingswaarnemingsmissies uit in landen die bij de OVSE zijn aangesloten. De EU en de ODIHR hanteren een vergelijkbare methodologie. Daarom doet de EU gewoonlijk niet aan verkiezingswaarneming in het OVSE-gebied. Dit herenakkoord tussen de EU en de OVSE dateert van het begin van deze eeuw en is niet gebaseerd op een schriftelijke overeenkomst.

De structuur van EU-EOM's en de verkiezingswaarnemingscyclus

20. Een verkiezing is niet een gebeurtenis van één dag, maar een proces met verschillende fasen. De start van de verkiezingscampagnes kan worden gezien als het begin van de verkiezingsperiode; het tijdstip daarvan kan echter van land tot land verschillen. De verkiezingsperiode eindigt met de afsluiting van de klachtenprocedure na de verkiezingen. EU-EOM's bestrijken alle fasen van de verkiezingscyclus: de fase voorafgaand aan de

¹⁴ Aangezien de EU tot nu toe zeer weinig verkiezingsevaluatieteams heeft ingezet en er geen verkiezingsevaluatieteams werden gecontroleerd, vermelden we geen nadere gegevens over de kosten van verkiezingsevaluatieteams.

verkiezingen, de dag van de verkiezingen zelf en de fase na de verkiezingen. Naast verkiezingswaarneming biedt de Europese Commissie ook verkiezingsondersteuning, d.w.z. algemene technische of materiële steun voor het verkiezingsproces.

21. Zodra een uitnodiging is aanvaard, ondertekenen het gastland en de Europese Unie een memorandum van overeenstemming waarin de elementaire elementen van de missie worden vastgelegd. Dit betreft de veiligheids- en logistieke aspecten van de EU-EOM, maar niet de follow-upmissie of aanbevelingen voor toekomstige electorale hervormingen.

22. EU-waarnemers kunnen langetermijn- of kortetermijnwaarnemers zijn.

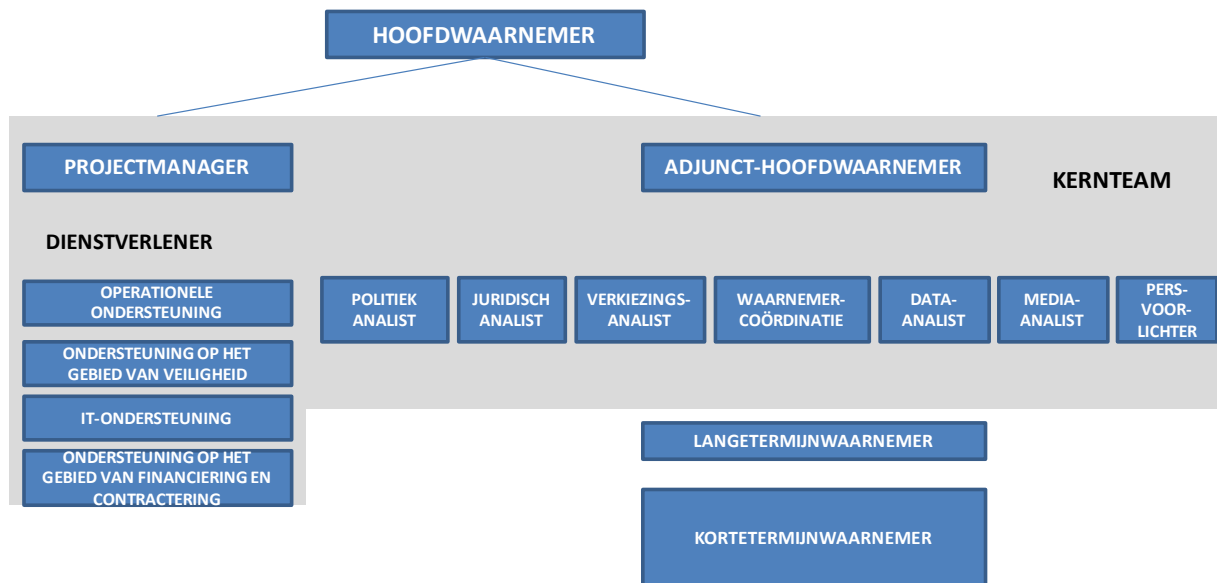
Langetermijnwaarnemers zijn in verschillende regio's in het gastland gevestigd en blijven aanwezig van het begin van de campagnes tot de bekendmaking van de definitieve uitslag en de afsluiting van de klachtenprocedure¹⁵. Kortetermijnwaarnemers bestrijken gedurende een paar dagen voor en na de dag van de verkiezingen een groot geografisch gebied.

Daarnaast is er een kernteam, dat gewoonlijk uit acht tot tien deskundigen bestaat, gevestigd in de hoofdstad¹⁶.

23. De deskundigen in het kernteam zijn gespecialiseerd in verschillende aspecten van verkiezingen. Ze kunnen bijvoorbeeld juridisch analist, media-analist of persvoorlichter zijn (zie **figuur 1**). Het kernteam, dat wordt geleid door de adjunct-hoofdwaarnemer, levert bijdragen aan alle missieverslagen, met inbegrip van het eindverslag van de EU-EOM.

¹⁵ Het handboek, blz. 24.

¹⁶ Het handboek, blz. 128.

Figuur 1 – Structuur van een EU-EOM

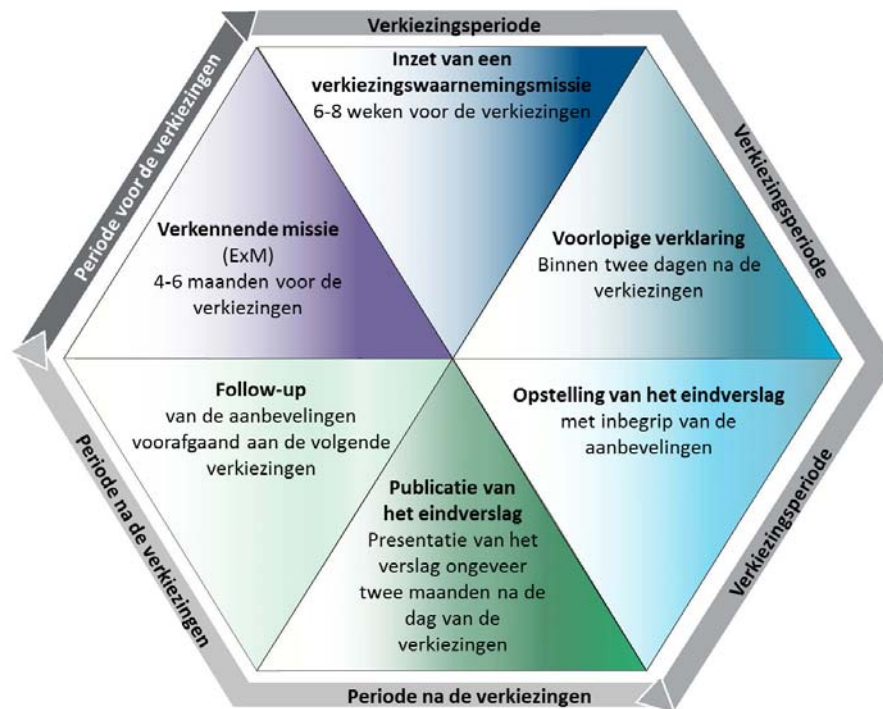
Bron: Het handboek.

24. Een door de Commissie ingehuurd dienstverlener biedt de EU-EOM's ondersteuning op logistiek, administratief en veiligheidsgebied¹⁷.

25. Een EU-EOM legt kort na de verkiezingen (gewoonlijk binnen twee dagen) een voorlopige openbare verklaring af tijdens een persconferentie onder leiding van de hoofdwaarnemer. Binnen twee maanden na de afronding van het verkiezingsproces wordt een uitgebreid eindverslag uitgebracht met aanbevelingen aan de autoriteiten van het gastland over de wijze waarop het kader voor toekomstige verkiezingen kan worden verbeterd¹⁸ (zie **figuur 2**).

¹⁷ Het handboek, blz. 130.

¹⁸ Het handboek, blz. 26.

Figuur 2 – EU-verkiezingswaarnemingscyclus

Bron: ERK, op basis van het handboek.

Aanbevelingen naar aanleiding van verkiezingswaarneming en de follow-up ervan

26. Volgens de VN-beginselverklaring moeten in het kader van internationale verkiezingswaarneming, voor zover mogelijk, aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de integriteit en de doeltreffendheid van verkiezingsprocessen en processen die daarmee samenhangen, zonder dat daarin wordt ingegrepen, wat die processen juist zou verstoren¹⁹.

27. In zijn eindverslag gaat een EU-EOM in op de volgende veertien beoordelingsgebieden²⁰: i) politieke context; ii) juridisch kader (inclusief het kiesstelsel); iii) de organisatie van de verkiezingen; iv) kiezersregistratie; v) registratie van de partijen en kandidaten; vi) verkiezingscampagne; vii) verkiezingsgeweld; viii) media; ix) online informatie

¹⁹ VN-verklaring inzake de beginselen voor verkiezingswaarneming 2005, blz. 2005.

²⁰ Het handboek, blz. 35.

in verband met de verkiezingen; x) klachten en beroepsprocedures; xi) mensenrechten (waaronder de deelname van vrouwen, minderheden en personen met een handicap); xii) de rol van het maatschappelijk middenveld; xiii) de dag van de verkiezingen; xiv) de uitslag en het klimaat na de verkiezingen. In een studie van het Europees Parlement uit 2012 werd geschat dat ongeveer 90 % van de aanbevelingen van EU-EOM's veranderingen in het juridisch kader van het gastland of electorale hervormingen betreft²¹.

28. Gastlanden van een EU-EOM hebben zich er niet formeel toe verbonden om de aanbevelingen met betrekking tot de verkiezingen uit te voeren, voor zover die verder gaan dan hetgeen waartoe de landen verplicht zijn op grond van de internationale verdragen waarbij zij partij zijn, zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In dat opzicht werken de EU-EOM's in een andere context dan bijvoorbeeld de OVSE: de daarbij aangesloten landen hebben een document ondertekend op grond waarvan ze verplicht zijn de aanbevelingen uit te voeren²².

29. De uitvoering van de EU-EOM-aanbevelingen kan op velerlei wijzen worden ondersteund. De belangrijkste instrumenten waarover de EDEO en de Commissie beschikken, zijn:

- politieke dialoog met het gastland;
- missie voor follow-up van de verkiezingen (EFM's);
- verkiezingsondersteuning van de EU.

²¹ Europees Parlement, "Study - Following-up on recommendations of EU election observation missions", 2012, blz. 9.

²² De bij de OVSE aangesloten landen hebben het OVSE-Istanbul-document uit 1999 ondertekend en hebben zich er zo toe verbonden snel follow-up te geven aan de verkiezingsevaluaties en aanbevelingen van het ODIHR.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

30. Deze controle betrof EU-EOM's, en met name de follow-up van de aanbevelingen uit deze missies. De centrale controlevraag was: hebben de EDEO en de Commissie redelijke inspanningen gedaan om de uitvoering van de aanbevelingen van verkiezingswaarnemingsmissies van de EU te ondersteunen?

31. Doeltreffende follow-up is niet alleen van essentieel belang om electorale hervormingen in gastlanden te bevorderen, maar ook om de impact van de investering die al is gedaan in waarnemingsmissies te optimaliseren. Zoals vermeld in **paragraaf 18**, bedraagt de gemiddelde toewijzing voor EU-EOM's 44 miljoen euro per jaar. Dit is een kwart van de totale middelen die beschikbaar zijn in het kader van het EIDHR. In het handboek wordt het belang van follow-up benadrukt; er staat dat de follow-up van aanbevelingen van EU-EOM's voor EU-instellingen een hoge prioriteit heeft²³. Daarnaast is verkiezingswaarneming volgens de OVSE²⁴ enkel nuttig indien er serieus wordt gekeken naar deze aanbevelingen en daaraan doeltreffend tegemoet wordt gekomen. Zo niet, dan bestaat er een reëel risico dat tekortkomingen en zwakke punten bij verkiezingen blijven bestaan en waarschijnlijk erger worden, zo stelt de OVSE verder.

32. De Rekenkamer heeft sinds 1996 geen doelmatigheidscontrole meer uitgevoerd op het gebied van verkiezingsondersteuning²⁵. Daarnaast is het tijdstip van de publicatie van dit speciaal verslag zo gekozen dat het als input kan dienen voor de discussies voorafgaand aan de tussentijdse evaluatie van de EIDHR-verordening die de Commissie uiterlijk 31 maart 2018 moet hebben verricht.

33. De controle, die werd uitgevoerd tussen januari en mei 2017, had betrekking op vier gastlanden als voorbeelden aan de hand waarvan de doeltreffendheid van de follow-up van

²³ Het handboek, blz. 185.

²⁴ Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations van de OVSE, blz. 5.

²⁵ Speciaal verslag nr. 4/96 over de rekeningen van de Europese verkiezingseenheid, ingesteld bij het gemeenschappelijk optreden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, voor de waarneming van de Palestijnse verkiezingen (PB C 57 van 24.2.1997).

EU-EOM's kan worden geïllustreerd: Ghana, Jordanië, Nigeria en Sri Lanka, waarbij de nadruk lag op verkiezingswaarnemingsmissies na 2010. In Ghana en Jordanië werden ter plaatse controles verricht. De twee belangrijkste criteria die we hanteerden om landen te selecteren voor de controle waren de volgende: Ten eerste moesten er minimaal twee eerdere EU-EOM's naar het land zijn gestuurd en wel voor het laatst in 2015 of 2016. Ten tweede probeerden we voor geografische spreiding te zorgen.

34. In Jordanië en Nigeria waren er de laatste jaren twee EU-EOM's. In Ghana was er voor de vorige verkiezingen in 2012 alleen een missie van verkiezingsdeskundigen gestuurd, maar er waren desondanks aanbevelingen gedaan inzake electorale hervormingen. Aanbevelingen van missies van verkiezingsdeskundigen worden normaliter niet openbaargemaakt. In het geval van Ghana waren de aanbevelingen echter gedeeld met de kiescommissie, de EU-instellingen en de EU-lidstaten en konden deze dienen als basis voor verkiezingsondersteuning door de EU. Sri Lanka werd speciaal geselecteerd omdat er in het voorjaar van 2017 een follow-upmissie naar dat land zou gaan en wij van plan waren mee te gaan. De EDEO besloot de follow-upmissie uit te stellen vanwege de situatie in het land, maar toch viel Sri Lanka onder de controle (die plaatsvond aan de hand van stukken).

35. Omdat bijna de helft van alle EU-EOM's plaatsvindt in Afrika²⁶, besloten we twee Afrikaanse landen te kiezen, alsook één Aziatisch land en een van de Europese nabuurschapslanden. Zie **bijlage I** voor een kaart van de EU-EOM's.

36. Eerst beoordeelden we de wijze waarop de aanbevelingen waren geformuleerd, met inbegrip van de mate waarin belanghebbenden in het gastland waren geraadpleegd om te zorgen voor draagvlak ter plaatse. We gingen ook na of bij verkennende missies rekening was gehouden met de eerdere aanbevelingen bij de voorbereiding van de volgende EU-EOM.

37. Daarna beoordeelden we het gebruik van de belangrijkste instrumenten waarover de EDEO en de Commissie beschikken om de uitvoering van aanbevelingen van EU-EOM's te

²⁶ Bijna de helft (48 %) van alle verkiezingswaarnemingsmissies en missies van verkiezingsdeskundigen vindt plaats in Afrika (zie het document over beste praktijken "Beyond Election Day", dat is gepubliceerd op 8.6.2017, blz. 10).

ondersteunen. De follow-upinstrumenten die bij de controle werden beoordeeld, waren beperkt tot de in **paragraaf 29** genoemde. We namen wel in aanmerking dat er andere middelen bestaan om de uitvoering van de aanbevelingen te bevorderen, zoals de bijzondere stimuleringsregeling in het kader van het stelsel van algemene tariefpreferenties, GSP+²⁷, acties in internationale fora, de politieke dialoog van het Europees Parlement en begrotingssteun. Deze middelen vallen echter niet binnen de reikwijdte van deze controle.

38. Tot slot beoordeelden we de monitoring door de EDEO en de Commissie van de uitvoering van de aanbevelingen, de uitwisseling van beste praktijken en geleerde lessen.

39. Uiteindelijk is de regering van het gastland verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbevelingen. Hoewel de eindverslagen van EU-EOM's onder meer zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen van de EU-EOM worden uitgevoerd, moet worden opgemerkt dat de controle niet tot doel had de stand van zaken met betrekking tot de electorale hervormingen in de gastlanden te beoordelen. Verder is het causale verband tussen de inspanningen van de EU om de uitvoering te ondersteunen en de werkelijke resultaten niet zo sterk dat wij op dit punt conclusies kunnen trekken.

OPMERKINGEN

DEEL I – De aanbevelingen zijn de laatste jaren verbeterd, maar ter plaatse moet er meer overleg plaatsvinden

40. Voor dit deel onderzochten we de opstelling van aanbevelingen van EU-EOM's vanuit twee invalshoeken: de presentatie ervan in de eindverslagen en de raadpleging door het kernteam van belanghebbenden in het gastland. Een gestandaardiseerde presentatievorm zou de vergelijkbaarheid in de tijd bevorderen. Overleg over de conceptaanbevelingen is van essentieel belang voor het waarborgen van de nauwkeurigheid en voor de bevordering van draagvlak ter plaatse, met als einddoel dat het waarschijnlijker wordt dat de gastlanden deze uitvoeren.

²⁷ GSP+ wordt beheerd door Directoraat-generaal Handel (DG TRADE) en houdt in dat in de meeste gevallen het nultarief geldt voor de uitvoer uit partnerlanden naar de EU. De partnerlanden moeten 27 internationale verdragen op het gebied van mensenrechten en arbeidsrechten ratificeren en ten uitvoer leggen.

De aanbevelingen zijn beter vergelijkbaar en de presentatie ervan is meer gestandaardiseerd, maar de richtsnoeren worden niet altijd gevolgd

41. Voor dit deel namen we de eindverslagen over de volgende verkiezingen in aanmerking:

- Ghana: 2016;
- Jordanië: 2013 en 2016;
- Nigeria: 2011 en 2015;
- Sri Lanka: 2015.

In **bijlage II** is een beoordeling te vinden van de aanbevelingen.

42. De EDEO biedt het onafhankelijke kernteam van een EU-EOM via het door de EU gefinancierde project verkiezingswaarneming en ondersteuning van de democratie (EODS) methodologische ondersteuning bij het opstellen van het eindverslag van de EU-EOM. De EDEO is ook belast met de kwaliteitscontrole van het eindverslag aan de hand van een beoordeling van de vorm van het ontwerpverslag en de duidelijkheid van de voorgestelde aanbevelingen²⁸. De EDEO en de EU-delegatie bekijken of de aanbevelingen constructief zijn in de specifieke omstandigheden in het land en kunnen advies geven over de prioritering van de aanbevelingen.

43. De EDEO voerde in 2012 (via het EODS-project) redactierichtsnoeren in, waaronder een model voor aanbevelingen. De richtsnoeren werden in juli 2016 herzien. In de verslagen die we hebben beoordeeld en die na 2010 werden gepubliceerd, was de presentatie van de aanbevelingen steeds gebaseerd op het model.

44. In het algemeen constateerden we dat de verslagen van de EU-EOM's die werden geschreven na de publicatie van de richtsnoeren minder en beter gepresenteerde aanbevelingen bevatten.

²⁸ Het handboek, blz. 183.

45. Het opnemen van te veel aanbevelingen kan om vele redenen een averechtse uitwerking hebben. Zo kunnen de autoriteiten van het gastland overweldigd worden en kan het werk van de EU-delegaties ter ondersteuning van de uitvoering ingewikkelder worden. Daardoor bestaat een risico dat de belangrijkste aanbevelingen in de follow-updiscussies onvoldoende aandacht krijgen. Volgens de richtsnoeren kunnen er beter niet meer dan dertig aanbevelingen worden gedaan. De verslagen die werden uitgebracht na de publicatie van de richtsnoeren bevatten tussen de 20 en 33 aanbevelingen. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren; zo bevatte het verslag over Nigeria uit 2011 bijvoorbeeld wel vijftig aanbevelingen.

46. Het handboek biedt een breed overzicht van EU-EOM's en gaat in op alle belangrijke aspecten die waarnemers ter plaatse behandelen. In het handboek wordt bepaald dat in het eindverslag al te technisch taalgebruik of jargon moet worden vermeden om te zorgen dat het toegankelijk is voor alle belanghebbenden²⁹. Hoewel technisch taalgebruik soms onvermijdelijk is om misverstanden te voorkomen, constateerden we een overmatig gebruik van lange woorden, lange zinnen, de lijdende vorm en zeer technisch jargon en technische acroniemen. Desondanks zeiden de meeste belanghebbenden in de gastlanden die we hebben geïnterviewd dat zij de aanbevelingen begrepen, wat aangeeft dat ze begrijpelijk zijn voor een deskundige lezer, maar niet noodzakelijkerwijze voor het grote publiek. Electorale hervormingen kunnen betrekking hebben op veel verschillende gebieden en er kunnen belanghebbenden op verschillende terreinen bij betrokken zijn. Aanbevelingen die voor iedereen begrijpelijk zijn, zouden dus gunstig kunnen zijn voor het betrekken van alle mogelijke actoren bij de inspanningen om het kiesstelsel te verbeteren.

47. De geïnterviewde belanghebbenden waren van mening dat de aanbevelingen in het algemeen constructief waren en voldoende gedetailleerd, zonder dat ze al te dwingend waren, wat ook is voorgeschreven in de redactierichtsnoeren.

48. De richtsnoeren omvatten weliswaar een model voor de opmaak van de aanbevelingen, maar dit wordt niet altijd gevolgd. Zo wordt niet altijd expliciet of voldoende duidelijk gemaakt tot welke instantie de aanbeveling is gericht. 22 aanbevelingen in het verslag over

²⁹ Het handboek, blz. 183.

Jordanië van 2016 zijn bijvoorbeeld gericht tot de “wetgevende macht” in het algemeen, wat enige dubbelzinnigheid laat bestaan over de vraag welke instelling een wetgevingsvoorstel moet indienen. Uit een analyse van de aanbevelingen van 2016 in het kader van een door de EU gefinancierd project voor verkiezingsondersteuning dat werd uitgevoerd door de UNDP blijkt dat de meeste van deze aanbevelingen in feite tot de regering hadden moeten worden gericht.

49. In het verslag van de EU-EOM over Ghana van 2016 waren acht aanbevelingen meer dan één geadresseerde gericht³⁰: “de kiescommissie/het parlement”, “het comité van het gerechtshof/het parlement” of “de Minister van Communicatie, het parlement”. Hoewel de geadresseerden gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de wijziging van de wetgeving, blijft het onduidelijk welke instantie de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van de aanbevelingen. De EU-EOM zou de uitvoering van aanbevelingen kunnen vergemakkelijken door, in overleg met de autoriteiten van het gastland, te bepalen welke instantie primair verantwoordelijk is.

50. In het algemeen waren de aanbevelingen, zoals voorgeschreven in het handboek, gebaseerd op concrete voorbeelden die in de hoofdtekst van het verslag werden gegeven ter illustratie van de problemen die de aanleiding vormden voor de aanbevelingen³¹. In de aanbevelingen werd echter niet verwezen naar de hoofdtekst van het verslag, hoewel dat volgens het model wel moet. Dit maakte het moeilijk om de betreffende passages in de hoofdtekst van het verslag te vinden.

51. Ondanks dat er de afgelopen jaren verbeteringen waren opgetreden, ontbrak er soms een verwijzing naar verplichtingen op grond van internationale verdragen. Hoewel dit volgens de richtsnoeren alleen nodig is wanneer dergelijke verplichtingen van toepassing zijn

³⁰ Eindverslag van de EOM over Ghana van 2016, aanbevelingen 5, 6, 7, 14, 17, 18, 19 en 20.

³¹ Het handboek, blz. 184.

op de aanbevelingen, troffen we aanbevelingen aan zonder zo'n verwijzing, hoewel deze duidelijk gebaseerd waren op internationaal recht³².

52. In het verslag over Jordanië van 2016 wordt bij geen enkele aanbeveling aangegeven op welke nationale wet de aanbeveling betrekking heeft, hoewel in de richtsnoeren wordt aanbevolen dat de EU-EOM's dit aspect beoordelen³³.

53. Alle verslagen bevatten een aantal prioritaire aanbevelingen. Hoewel prioritering een lastige opgave is, moet worden opgemerkt dat de redenering die ten grondslag lag aan de keuze van de prioritaire aanbevelingen, niet gedocumenteerd was. De redactierichtsnoeren schrijven dat ook niet voor. Alleen in het verslag over Jordanië van 2016 wordt de motivering van de prioritering in zekere mate beschreven en worden de aanbevelingen verdeeld in drie categorieën: prioritair, korte termijn en lange termijn.

54. Het aandeel prioritaire aanbevelingen in de meest recente verslagen van EU-EOM's waarop de controle betrekking had, liep uiteen van 23 % tot 45 % van het totale aantal aanbevelingen.

55. Slechts in twee van de zes³⁴ eindverslagen van EU-EOM's, namelijk dat over Jordanië van 2016 en dat over Nigeria van 2011, werden de aanbevelingen opgesplitst in korte-termijn- en lange-termijnaanbevelingen. In de andere verslagen werd er geen tijdshorizon gegeven voor de uitvoering van de aanbevelingen. Hoewel een dergelijke tijdshorizon niet is voorgeschreven in de richtsnoeren, zou de opname ervan de prioritering van maatregelen door de gastlanden wel gemakkelijker kunnen maken en dus de uitvoering van de aanbevelingen kunnen versnellen.

³² In het verslag over Jordanië van 2016 wordt in vier prioritaire en vier andere aanbevelingen niet verwezen naar verplichtingen op grond van internationale verdragen. Een verwijzing naar internationale verdragen zou met name op zijn plaats zijn geweest bij prioritaire aanbeveling P15, die betrekking heeft op de vrijheid van meningsuiting.

³³ Praktische richtsnoeren voor het formuleren van aanbevelingen in het kader van verkiezingswaarneming door de EU, 2016, blz. 8.

³⁴ Ghana 2016, Jordanië 2013, Jordanië 2016, Nigeria 2011, Nigeria 2015 en Sri Lanka 2015.

Vóór de dag van de verkiezingen overlegden EU-EOM's vaak uitgebreid met belanghebbenden, maar zij raadpleegden hen niet over de aanbevelingen

56. Met betrekking tot de raadpleging van belanghebbenden richtten we ons op de laatste EU-EOM in de landen die de controle bestreek, om te verzekeren dat de informatie die we verkregen zo juist en volledig mogelijk was.

57. We troffen bewijs aan dat het hoofdkantoor van de EDEO in Brussel en, in de meeste gevallen, ook de EU-delegaties in alle vier de landen waren geraadpleegd over de aanbevelingen van de laatste EU-EOM gedurende het hele proces van het opstellen van het eindverslag van de EU-EOM. Dit was gedocumenteerd in e-mails en kleine opmerkingen in documenten.

Overleg voorafgaand aan de dag van de verkiezingen

58. Er werden vergaderingen gehouden om voorafgaand aan de dag van de verkiezingen electorale kwesties te bespreken met een brede groep belanghebbenden in de gastlanden. Deze vergaderingen worden genoemd in tussentijdse en interne verslagen. In geen van de verslagen wordt echter nader ingegaan op de uitkomst van deze raadpleging van de belanghebbenden, hoewel afwijkende standpunten volgens de redactierichtsnoeren moeten worden gedocumenteerd. Verscheidene leden van de kernteams legden tijdens het interview uit dat de informatie was gedocumenteerd in nota's, maar dat zij deze nota's hadden gehouden en niet op een centrale locatie hadden opgeslagen.

Overleg tijdens het opstellen van het eindverslag van de EU-EOM

59. In de richtsnoeren staat expliciet dat de bespreking van de aanbevelingen van een EU-EOM met de belanghebbenden de mogelijkheid biedt om eventuele zaken die de missie niet goed begrepen had te corrigeren en het gemakkelijker maakt de prioriteiten te bepalen. Het is volgens de richtsnoeren belangrijk verschillende gesprekpartners te benaderen over elke aanbeveling³⁵. De EDEO heeft verder verklaard dat de EU-EOM bij het schrijven van het

³⁵ Praktische richtsnoeren voor het formuleren van aanbevelingen, de subparagraaf getiteld "Consulting with other observers and stakeholders and finalising recommendations", blz. 4.

verslag de lokale belanghebbenden zou moeten raadplegen terwijl overleg wordt gepleegd met het hoofdkantoor van de EDEO.

60. Hoewel er veel zaken werden besproken met de lokale belanghebbenden en de deskundigen van het kernteam wellicht vanaf het begin bepaalde aanbevelingen in hun hoofd hadden, konden we geen bewijs vinden dat ze waren geraadpleegd over de aanbevelingen in een van de landen waarop de controle betrekking had. Dit werd bevestigd tijdens onze vergaderingen met de lokale belanghebbenden, die allen zeiden dat ze inderdaad niet waren geraadpleegd over de aanbevelingen. Verschillende deskundigen van kernteams zeiden tijdens het interview dat zij dachten dat het overleggen met belanghebbenden over aanbevelingen in strijd met het beginsel van onafhankelijkheid kon worden geacht. We zijn echter niet van mening dat overleg over de tekst van de aanbevelingen af zou doen aan de onafhankelijkheid. Overleg met belanghebbenden is tenslotte een praktijk die niet alleen in overeenstemming is met de richtsnoeren van de EDEO, maar ook met de beginselverklaring van de VN, waarin staat dat internationale verkiezingswaarnemingsmissies ook besloten vergaderingen kunnen houden met degenen die betrokken zijn bij de organisatie van werkelijk democratische verkiezingen in een land om de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van een missie te bespreken³⁶.

61. We konden ook geen bewijs vinden dat er in een van de vier landen besprekingen hadden plaatsgevonden over de meest technische zaken. Het gevolg hiervan was dat deskundigen ter plaatse vraagtekens zetten bij bepaalde aanbevelingen na de publicatie van de eindverslagen. Als het kernteam de belanghebbenden zou hebben geraadpleegd over de technische aspecten van de aanbevelingen, dan zouden de technische aspecten vanaf het begin zijn verduidelijkt. Overleg tijdens de voorbereiding van de aanbevelingen is belangrijk, omdat het risico bestaat dat verschillen in opvatting die ontstaan na de publicatie van het eindverslag, de aanbevelingen van de EU-EOM en de uitvoering daarvan zouden kunnen ondermijnen.

62. Volgens de EDEO legt de hoofdwaarnemer voordat hij/zij het land verlaat een beleefdheidsbezoek af aan de belangrijkste belanghebbenden en worden daarbij kwesties in

³⁶ VN-verklaring inzake de beginselen voor internationale verkiezingswaarnemers 2005, punt 7.

verband met de aanbevelingen besproken. We troffen echter geen bewijs aan waarin deze bijeenkomsten werden gedocumenteerd en konden dus niet bevestigen wat er werd besproken.

Overleg na het publicatie van het eindverslag van de EU-EOM

63. Na de laatste EU-EOM's werden er in alle vier de landen rondetafelgesprekken met belanghebbenden gehouden, waarbij allerlei lokale belanghebbenden werden uitgenodigd om het eindverslag en de aanbevelingen daarin na de publicatie te bespreken toen de hoofdwaarnemer het land opnieuw bezocht. Voor deze gesprekken werden meestal alle belanghebbenden uitgenodigd, hoewel één politieke partij in Jordanië en één maatschappelijke organisatie in Ghana beweerden dat ze niet uitgenodigd waren.

64. Tijdens zo'n tweede bezoek verblijft de hoofdwaarnemer gewoonlijk een paar dagen in het gastland. Het eindverslag wordt met de belanghebbenden gedeeld nadat het formeel is gepresenteerd aan de autoriteiten van het gastland en na een persconferentie. Aangezien de hoofdwaarnemer slechts korte tijd in het land verblijft, werd het rondetafelgesprek met de belanghebbenden in alle vier de landen te snel (onmiddellijk of één à twee dagen) na de persconferentie gepland, waardoor de deelnemers niet genoeg tijd hadden om het eindverslag en de aanbevelingen daarin tot zich te nemen en de mogelijkheden om een nuttige discussie te voeren dus beperkt waren. Als een hoofdwaarnemer niet langer in het gastland kan blijven, zou hij/zij de taak om het rondetafelgesprek voor te zitten kunnen delegeren aan de adjunct-hoofdwaarnemer.

65. Na het bezoek wordt een verslag van dit tweede bezoek opgesteld, soms met vermelding van een aantal geleerde lessen. In de verslagen voor alle landen die de controle bestreek, werd opgemerkt dat belanghebbenden het gebrek aan tijd tussen de publicatie van het eindverslag en de rondetafelgesprekken met de belanghebbenden hadden genoemd. Hoewel deze kwestie al in het verslag over het tweede bezoek aan Sri Lanka in 2015 aan de orde was gesteld, speelde het probleem nog steeds tijdens het tweede bezoek aan Jordanië in 2016 en dat aan Ghana in 2017, waar verschillende belanghebbenden de aandacht op deze kwestie vestigden tijdens bijeenkomsten met het controleteam.

66. Er bestaan maar weinig richtsnoeren met betrekking tot de structuur van het tweede bezoek. De EU-delegaties vonden de richtsnoeren onduidelijk voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de organisatie van het tweede bezoek; sommige EU-delegaties regelden alle praktische aspecten zelf, terwijl andere de dienstverlener voor de EU-EOM inzette, die nog steeds actief was ten tijde van het tweede bezoek. In Ghana werd het rondetafelgesprek met de belanghebbenden georganiseerd door de speciale verkiezingswerkgroep die door de EU en de UNDP samen werd voorgezeten. Het tijdstip waarop het tweede bezoek plaatsvond, was ook niet in alle landen hetzelfde en was afhankelijk van de beschikbaarheid van het EP-lid dat als hoofdwaarnemer optrad. Het tweede bezoek aan Ghana, Jordanië en Sri Lanka vond ongeveer twee maanden na de dag van de verkiezingen plaats, terwijl het bezoek aan Nigeria zes maanden later werd afgelegd.



Hoofdwaarnemer Santiago Fisas overhandigt het eindverslag van de EU-EOM aan Attahiru Jega, voorzitter van de onafhankelijke nationale kiescommissie van Nigeria.

Bron: EDEO.

DEEL II – Politieke dialoog en verkiezingsondersteuning werden benut als instrument om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen, maar EFM's werden minder vaak ingezet dan mogelijk was

67. Voor dit deel beoordeelden we de belangrijkste middelen die de EDEO en de Commissie inzetten om de uitvoering van aanbevelingen van EU-EOM's te ondersteunen: politieke dialoog met de autoriteiten van het gastland, EFM's en verkiezingsondersteuning. Om de impact van verkiezingswaarneming te optimaliseren, is het van essentieel belang om de

aanbevelingen van de EU-EOM aan de orde te stellen tijdens de politieke dialoog met de gastlanden en om te zorgen dat verkiezingsondersteuning de aanbevelingen van de EU-EOM aanvult.

68. Er zijn allerlei redenen waarom het kan voorkomen dat aanbevelingen niet worden uitgevoerd. Zo is het mogelijk dat gastlanden niet in staat of bereid zijn follow-up te geven aan aanbevelingen in verband met verkiezingen vanwege:

- a) het ontbreken van politieke wil of steun in het parlement;
- b) een gebrek aan professionele deskundigheid, financiële middelen of tijd om hervormingen door te voeren;
- c) het uitbreken van een oorlog of burgerlijke onlusten of het ontstaan van instabiliteit;
- d) bezwaren bij nationale tegenhangers omdat de aanbevelingen niet overtuigend zouden zijn, of onvoldoende toegespitst op of ongeschikt in de nationale context³⁷.

69. Hoewel de uitvoering van de aanbevelingen van een EU-EOM uiteindelijk afhangt van de politieke wil en capaciteit van het gastland om deze uit te voeren, beschikken de EDEO en de Commissie over een aantal instrumenten om het gastland te ondersteunen. Het betreft onder andere een politieke dialoog met nationale autoriteiten, die met name door de EU-delegaties wordt gevoerd, en EFM's, waarbij besprekingen plaatsvinden waaraan zowel de EDEO als de Commissie deelnemen.

70. Daarnaast kan de uitvoering worden ondersteund met verschillende soorten EU-financiering, bijvoorbeeld via programma's voor verkiezingsondersteuning, die worden beheerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling (DG DEVCO) en directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR). We beoordeelden het verband tussen de aanbevelingen van de EU-EOM's en de programmering van door de EU gefinancierde verkiezingsondersteuning. In dit verband

³⁷ Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations van de OVSE, blz. 13.

onderzochten we ook de inspanningen van de EU-delegaties om verkiezingsondersteuning af te stemmen met de EU-lidstaten.

Er vond een politieke dialoog plaats, maar bepaalde gastlanden zouden meer willen bespreken

71. Het mandaat van een EU-EOM staat los van en verschilt van dat van de EU-instellingen. Pas na de presentatie van het eindverslag in het gastland is het aan de EU-delegatie en de lidstaten om activiteiten te plannen en te ontplooiën ter ondersteuning van de follow-up van de aanbevelingen van de EU-EOM³⁸.

72. De EU-delegatie gaat de uitvoering van aanbevelingen van een EU-EOM pas ondersteunen nadat de EU-EOM is afgesloten en het eindverslag is aangeboden aan de nationale autoriteiten. Vanaf dat moment speelt de politieke dialoog van de EU met het gastland een belangrijke rol bij de ondersteuning van de uitvoering van de aanbevelingen.

73. Volgens de EIDHR-verordening zijn EU-EOM's "het beste instrument om verkiezingsprocessen met kennis van zaken te kunnen beoordelen en aanbevelingen te kunnen formuleren voor de verdere verbetering van deze processen in het kader van de samenwerking en politieke dialoog van de Unie met derde landen"³⁹.

74. De politieke dialoog is van cruciaal belang voor het bevorderen van een nationaal draagvlak voor en follow-up van de aanbevelingen van de EU-EOM, aangezien gastlanden hiertoe formeel niet gehouden zijn.

75. Bij een recente evaluatie van EU-EOM's werd aanbevolen om in het memorandum van overeenstemming dat aan iedere EU-EOM voorafgaat, een verwijzing op te nemen naar de formulering van aanbevelingen en het belang van de aanbevelingen⁴⁰. We denken dat een dergelijke verwijzing naar de aanbevelingen in het memorandum van overeenstemming voor

³⁸ Het handboek, blz. 185.

³⁹ EIDHR-verordening, doelstelling 4.

⁴⁰ Evaluation of EU Election Observation Activities, aanvullende aanbeveling 8 op blz. 4.

de EU-delegaties een nuttig uitgangspunt kan zijn voor het voeren van gesprekken met het gastland na de verkiezingen.

76. In politieke dialoog met het gastland is voorzien in de Overeenkomst van Cotonou⁴¹ voor Ghana en Nigeria, de associatieovereenkomst met Jordanië⁴² en de samenwerkingsovereenkomst met Sri Lanka⁴³. Volgens artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou is het doel van deze dialoog “het uitwisselen van informatie, het bevorderen van het wederzijdse begrip en het vereenvoudigen van de totstandkoming van overeengekomen prioriteiten”.

77. De aanbevelingen van de EU-EOM, of kwesties die daarin aan de orde werden gesteld, werden in alle vier de gastlanden die werden bestreken door de controle, aangekaart tijdens de jaarlijkse vergaderingen in het kader van de politieke dialoog op hoog niveau. Zij werden ook besproken in werkgroepen over mensenrechten.

78. Zo deed de missie van verkiezingsdeskundigen in Ghana in 2012 de aanbeveling, de wetgeving inzake het recht op informatie te ontwikkelen ter verbetering van de transparantie en de verantwoordingsplicht bij openbare aangelegenheden, waaronder de verkiezingen. Tijdens de politieke dialoog op grond van artikel 8 in juni 2016 werd was men ingenomen met de vastgestelde vooruitgang op dit punt.

79. In Jordanië worden dergelijke kwesties besproken in de subcommissie mensenrechten, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Jordaanse autoriteiten, de EDEO en EU-ambassadeurs in dat land. Bij de laatste vergadering in oktober 2016 stelden de EU-delegatie en de geografische EDEO-desk een aantal essentiële onderwerpen uit de voorlopige verklaring aan de orde die vervolgens als aanbevelingen van de EU-EOM in het eindverslag werden opgenomen. Deze omvatten beperkingen van het passief kiesrecht van jonge

⁴¹ Artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou.

⁴² De artikelen 3-5 van de associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië, 2002.

⁴³ De artikelen 1 en 2 van de Samenwerkingsovereenkomst inzake partnerschap en ontwikkeling tussen de Europese Gemeenschap en de Democratische Socialistische Republiek Sri Lanka.

kandidaten, ruimte om de electorale gelijkheid te verbeteren, en beperkingen van de toegang van nationale waarnemers bij de vaststelling van de verkiezingsuitslag⁴⁴.

80. Tijdens de mensenrechtendialoog tussen de EU en Nigeria in november 2016 wisselden de EU-delegatie en het Nigeriaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken ook ideeën uit over de wijze waarop de electorale hervormingen konden worden verstevigd, bijvoorbeeld door de kanalen om burgers erbij te betrekken te versterken, een kwestie waarop een aanbeveling van de EU-EOM betrekking had⁴⁵.

81. In Sri Lanka kwam de werkgroep inzake bestuur, rechtsstatelijkheid en mensenrechten voor het eerst bijeen in januari 2016. Tijdens deze bijeenkomst spraken de Sri Lankaanse autoriteiten en de EU over electorale hervormingen en de follow-up van de aanbevelingen van de EU-EOM als een van de 14 agendapunten. De werkgroep sprak twee maatregelen af: het doorvoeren van electorale hervormingen in het kader van de nieuwe grondwet en het vastleggen van een minimumquotum van 25 % voor het aantal vrouwelijke vertegenwoordigers in het parlement.

82. De EU-delegaties organiseerden ook andere vergaderingen op werkniveau met belangrijke tegenhangers, zoals ministeries en de kiescommissie, in alle landen waarop de controle betrekking had, om kwesties in verband met aanbevelingen van de EU-EOM te bespreken. Zij documenteerden de uitkomsten van deze vergaderingen op werkniveau echter niet.

83. We constateerden dat, hoewel de politieke dialoog voor een groot deel andere prioriteiten betrof, instanties in de gastlanden graag verder wilden spreken over de aanbevelingen van de EU-EOM. Zowel in Ghana als in Jordanië werd deze wens geuit door maatschappelijke organisaties en de parlementaire juridische commissies. Deze commissies stelden voor workshops te houden om de mogelijke uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM met de EU-delegatie te bespreken, aangezien zij vóór ons controlebezoek niet

⁴⁴ Het eindverslag over Jordanië van 2016 werd uitgebracht op 5.12.2016. De betreffende prioritaire aanbevelingen zijn P2, P3, P6, P11, P13 en P15.

⁴⁵ Eindverslag over Nigeria van 2015, aanbeveling 28 over het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid.

bekend waren met het eindverslag. Hieruit blijkt dat er ruimte is om de activiteiten in het kader van de politieke dialoog ter ondersteuning van de uitvoering van de aanbevelingen te versterken⁴⁶.

EFM's werden minder vaak ingezet dan mogelijk was

84. Volgens het handboek kunnen EFM's worden ingezet om te inventariseren op welke wijze is omgegaan met de aanbevelingen in het eindverslag, om bij te dragen aan de lopende politieke dialoog met het land over democratie en mensenrechten, en om vast te stellen op welke gebieden in de toekomst hervormingen en interventies wenselijk zijn. Follow-upmissies kunnen, indien mogelijk en passend, worden geleid door de voormalige hoofdwaarnemer van de laatste EU-EOM die in het betreffende gastland plaatsvond. Er vinden per jaar ongeveer vier EFM's plaats, wat inhoudt dat niet alle landen waarnaar een EU-EOM werd gestuurd, automatisch opnieuw bezocht zullen worden in het kader van een follow-upmissie. De EDEO besluit in nauwe samenwerking met de EU-delegatie over de vraag of, en zo ja, wanneer een follow-upmissie zal worden gestuurd.

85. Het enige land in de steekproef dat gastland was geweest van een follow-upmissie was Nigeria. Tijdens de controle werd er gesproken over een mogelijke follow-upmissie naar Sri Lanka, maar de EDEO besloot deze uit te stellen omdat er in het land grote politieke hervormingen liepen. De EU-delegatie in Sri Lanka steunde dit besluit.

86. In Nigeria had een follow-upmissie plaatsgevonden van mei tot en met juni 2014 en de EU-delegatie bevestigde dat deze in het algemeen nuttig en tijdig werd geacht. De follow-upmissie had vergaderingen met een hoge zichtbaarheid gehouden, gebieden van essentieel belang vastgesteld die onmiddellijk moesten worden aangepakt, en aanbevelingen gedaan

⁴⁶ De recente evaluatie van EU-EOM's ging op dit punt zelfs verder; daarin werd gesteld dat er meer kon worden gedaan om systematisch follow-up te geven aan aanbevelingen van EU-EOM's, waarbij consistent gebruik kon worden gemaakt van het beleid dat en de politieke dialoog en de instrumenten die op EU-niveau beschikbaar waren, Evaluation of EU Election Observation Activities, blz. 35.

aan de Nigeriaanse autoriteiten, het parlement, de media en maatschappelijke organisaties⁴⁷.

87. De follow-upmissie maakte een grafiek met de uitvoeringsstand van de vorige aanbevelingen van de EU-EOM en organiseerde een rondetafelgesprek met belanghebbenden om de aanbevelingen te bespreken en te bekrachtigen. De bevindingen van de EFM's werden ook gebruikt door de eerstvolgende missie van verkiezingsdeskundigen die van 19 november tot 16 december 2014 in Nigeria plaatsvond.

88. De overgrote meerderheid van de nationale belanghebbenden waarmee we spraken in de landen die de controle bestreek en waar geen follow-upmissie had plaatsgevonden in de periode tussen de verkiezingen in, was van mening dat een follow-upmissie een nuttige politieke impuls zou zijn geweest door middel van vergaderingen met een hoge zichtbaarheid. Zoals vermeld in **paragraaf 18** zijn met een follow-upmissie, rekening houdend met het geld dat al in de EU-EOM is geïnvesteerd, geen al te hoge kosten gemoeid, maar de follow-up zou wel veel beter kunnen worden indien er meer gebruik van werd gemaakt.

De verkiezingsondersteuning droeg bij tot de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's

89. De EU is een van de hoofdspelers op het gebied van verkiezingsondersteuning en biedt technische en materiële steun voor verkiezingsprocessen in veel partnerlanden. In tegenstelling tot EU-EOM's, die op de verkiezingen zelf zijn gericht, kan verkiezingsondersteuning gedurende de hele verkiezingscyclus worden verleend en kent deze gewoonlijk een grotere reikwijdte. Verkiezingsondersteuning kan professionele steun voor het tot stand brengen van een juridisch kader omvatten, het verschaffen van stemmateriaal en -apparatuur of hulp bij het registreren van politieke partijen en kiezers. Het kan hierbij ook gaan om steun aan maatschappelijke organisaties op gebieden zoals de vorming van kiezers of de opleiding van plaatselijke waarnemers, alsook om het

⁴⁷ Eindverslag van de follow-upmissie in Nigeria in 2014, blz. 5.

ondersteunen van de media⁴⁸. In de meeste gevallen wordt verkiezingsondersteuning gefinancierd uit de geografische fondsen – het Europees Ontwikkelingsfonds, het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking en het Europees nabuurschapsinstrument.



Ghanese die haar stem uitbrengt

Bron: EDEO.

90. In het handboek wordt opgemerkt dat de financiering en reikwijdte van EU-verkiezingsondersteuning de afgelopen jaren aanzienlijk zijn toegenomen⁴⁹. Toch kon de Commissie ons geen financieel overzicht geven van de verkiezingsondersteuning aan alle ontvangende landen⁵⁰. De reden hiervoor is dat steun die op andere gebieden is gericht, ook componenten omvat die bedoeld zijn om electorale hervormingen te bevorderen. Bovendien hielden niet alle EU-delegaties in de landen waarop de controle betrekking had,

⁴⁸ COM(2000) 191 def., blz. 4.

⁴⁹ Het handboek, blz. 23.

⁵⁰ ***Bijlage III*** bevat een overzicht van de afgelopen en lopende projecten voor verkiezingsondersteuning van de EU in de landen waarop de controle betrekking had.

een gedocumenteerd overzicht bij van de programma's voor verkiezingsondersteuning van de EU en de lidstaten.

91. Hoewel een EU-EOM politiek losstaat van eventuele door de EU gefinancierde projecten voor technische bijstand in het land waar wordt waargenomen⁵¹, is complementariteit volgens de Commissie een essentiële factor. Zij heeft geconcludeerd dat verkiezingswaarneming en verkiezingsondersteuning “verschillende activiteiten [zijn], maar in wezen (...) als complementair [dienen] te worden beschouwd en geprogrammeerd⁵²”.

92. Recenter, in de leidraad van de Commissie over verkiezingsondersteuning⁵³ en de EIDHR-verordening van 2014⁵⁴, is het belang van complementariteit herhaald.

93. Aangezien de meeste aanbevelingen van EU-EOM's verband houden met juridische hervormingen in de gastlanden, is de uitvoering ervan veel meer een kwestie van politieke wil van de regering van het gastland dan van de verstrekking van EU-financiering. Desondanks troffen we meerdere gebieden aan waarop een verband kon worden gelegd tussen de financiering en de aanbevelingen en waarop er ook vaak een link was gelegd bij de programmering en formulering van EU-verkiezingsondersteuning (zie **tekstvak 1**).

94. Daarnaast wordt er bij de EU-programmering in het jaar een bepaald tijdschema aangehouden, dat niet noodzakelijkerwijze samenvalt met de publicatie van het eindverslag van een EU-EOM na verkiezingen. De aanbevelingen van vorige EU-EOM's kunnen echter worden gebruikt in de volgende programmeringsronden.

95. Belangrijk is dat we geen gevallen aantreffen waarin de EU-verkiezingsondersteuning lijnrecht tegen de aanbevelingen inging. Dit is toe te schrijven aan het feit dat de programmabeheerders vanwege hun werk tot op zekere hoogte al bekend waren met de

⁵¹ Het handboek, blz. 23.

⁵² COM(2000) 191 def., blz. 5.

⁵³ European Commission Methodological Guide on Electoral Assistance, 2006, voorwoord en blz. 13.

⁵⁴ EIDHR-verordening, doelstelling 4 (bijlage).

informatie die tijdens de EU-EOM werd verzameld. Zo stuitte we in Sri Lanka op een project waartoe was besloten drie maanden vóór de afronding van de aanbevelingen van EU-EOM. Het project sloot volledig aan op de aanbevelingen.

Tekstvak 1 – Voorbeelden van aanbevelingen van EU-EOM's met daaraan gekoppelde verkiezingsondersteuning van de EU

In Sri Lanka wordt er in de periode 2015-2017 een project uitgevoerd voor de waarborging van de electorale integriteit in het verkiezingsproces door middel van onafhankelijke verkiezingswaarneming en corrigerende maatregelen, waaraan een subsidie van in totaal 1,2 miljoen euro is toegekend⁵⁵. In het eindverslag van de EU-EOM van 2015 werd de volgende aanbeveling gedaan: het misbruik van middelen van de staat, met inbegrip van personele middelen, voor campagnedoelinden zou doeltreffender kunnen worden voorkomen door de handhaving te verbeteren en degenen die deze regel overtreden, daarvoor ter verantwoording te roepen. Het gesubsidieerde project omvat een aantal maatregelen om misbruik van staatsmiddelen te voorkomen, variërend van de vaststelling van rapportagecriteria tot de ontwikkeling van een netwerk van advocaten die zaken in verband met het misbruik van openbare middelen tijdens de campagneperiode op zich zouden nemen.

In Ghana werd een subsidie van 5 miljoen euro toegekend voor verkiezingsondersteuning in het kader waarvan steun werd verleend aan de onafhankelijke overheidsinstellingen die betrokken zijn bij het verkiezingsproces, die sinds 2015 wordt uitgevoerd. Een van de aanbevelingen van de missie van verkiezingsdeskundigen van 2012 was dat de kiescommissie de communicatie met de politieke partijen moest verbeteren. Het gesubsidieerde project omvat een aantal maatregelen die hierop zijn gericht, zoals workshops, seminars en platforms voor de commissie met leden uit alle partijen om de dialoog met politieke partijen te bevorderen.

De EDEO en de Commissie achtten de opzet van deze subsidie een goed voorbeeld van een echte verkiezingscyclusaanpak, waarbij de periode tussen de verkiezingen in wordt gebruikt om de capaciteit te versterken van de instanties die een belangrijke rol spelen in de aanloop naar de verkiezingen.

96. Wat betreft de afstemming door de EU-delegatie met de EU-lidstaten blijkt uit onze analyse van vorige en lopende verkiezingsondersteuning in de landen die de controle

⁵⁵ Uit het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP).

bestreek, dat er geen sprake is van rechtstreekse overlapping tussen EU-ondersteuning en door EU-lidstaten gefinancierde ondersteuning. Dit is te danken aan het feit dat de EU-delegaties vergaderingen hebben gehouden met de in het land aanwezige EU-lidstaten om afspraken te maken over verkiezingsondersteuning.

97. Als voorbeeld van gecoördineerde ondersteuning kan het alomvattende programma worden genoemd dat de Commissie in 2016 vaststelde om betere ondersteuning te verlenen voor democratisch bestuur in Jordanië, waaraan de EU 15 miljoen euro bijdroeg. Om meer synergie te bewerkstelligen, werd aan de EU-lidstaten die aanwezig waren in Amman gevraagd of zij geïnteresseerd zouden zijn in het uitvoeren en cofinancieren van het programma. Het Spaanse samenwerkingsagentschap AECID besloot aanvullende middelen ten bedrage van 2 miljoen euro aan het programma bij te dragen en de component ondersteuning van het maatschappelijk middenveld uit te voeren.

DEEL III – Er bestaat geen centraal overzicht van de aanbevelingen en de uitvoeringsstand daarvan

98. In het kader van dit onderdeel van de controle analyseerden we de inspanningen van de EDEO om de aanbevelingen van EU-EOM's op centraal niveau te monitoren en de uitvoering ervan in de lidstaten bij te houden. Kennis op centraal niveau over de geboekte vooruitgang draagt ertoe bij dat toekomstige follow-upactiviteiten doelgerichter kunnen worden. In dit verband beoordeelden we ook de bestaande processen om beste praktijken en geleerde lessen in kaart te brengen.

Er is geen centraal register voor aanbevelingen van EU-EOM's

99. EU-EOM's blijven een bijzonder lastig gebied wat het in stand houden van het institutionele geheugen betreft vanwege de mobiliteit van het personeel. Zo komt het niet vaak voor dat een personeelslid gedurende twee achtereenvolgende verkiezingen in dezelfde EU-delegatie blijft. De Afdeling Democratie en verkiezingswaarneming van de EDEO

vormt een belangrijk contactpunt binnen de EU-instellingen met betrekking tot verkiezingswaarneming⁵⁶.

100. Aangezien het EP-lid tijdelijk tot hoofdwaarnemer wordt benoemd en de deskundigen voor de kernteams voor één EU-EOM per keer worden aangeworven, is het daarnaast dringend nodig om de werkzaamheden te documenteren en centraal op te slaan zodat de informatie in de toekomst kan worden geraadpleegd. Er wordt verslag uitgebracht over de activiteiten van een EU-EOM in tussentijdse en interne verslagen en verslagen over het tweede bezoek. De informatie in deze verslagen over het overleg met de belanghebbenden is echter niet gedetailleerd genoeg.

101. In een studie in opdracht van het Europees Parlement uit 2012 werd aanbevolen om een database op te zetten waarmee de uitvoeringsstand van de aanbevelingen centraal kon worden bijgehouden⁵⁷. Er is echter nog geen gecentraliseerd register voor aanbevelingen van EU-EOM's.

102. Het EODS-project beschikt over een website met een uitgebreid archief. Dit kan de gevolgen van de mobiliteit van het personeel verzachten, omdat het functioneert als alternatief voor een intern institutioneel geheugen. De experts van het project leiden kernteams en andere waarnemers op om binnen de EU capaciteit en een methodologie op te bouwen op het gebied van verkiezingswaarneming.

103. Aangezien er geen gecentraliseerd register van aanbevelingen van EU-EOM's is, kunnen deskundigen van kernteams die nieuwe aanbevelingen opstellen over vergelijkbare onderwerpen, niet gemakkelijk aanbevelingen per land en/of thema terugvinden. Dit geldt ook voor collega's in andere EU-instellingen met een bijzondere belangstelling voor een land.

104. De Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) is een voorbeeld van een organisatie die een dergelijke database heeft opgezet voor het opslaan van aanbevelingen. De gebruikers van de database kunnen zoeken op land, jaar en de volgende acht thematische gebieden:

⁵⁶ In Speciaal verslag nr. 4/96 hebben wij het ontbreken van zo'n centraal punt bekritiseerd.

⁵⁷ Europees Parlement, "Study - Following up on recommendations of EU election observation missions", 2012, blz. 17-18.

electorale rechtspleging, media, politieke financiering, organisatie van de verkiezingen, geslacht, ondervertegenwoordigde groepen, electorale technologie, en politieke en rechtstelsels.

De voortgang bij de uitvoering van de aanbevelingen wordt niet systematisch beoordeeld

105. We beoordeelden ook of de EDEO de uitvoeringsstand van de aanbevelingen van EU-EOM's regelmatig beoordeelde en documenteerde.

106. Al in 2014 stelde de dienst Interne Audit van de Commissie dat er zou moeten worden gezorgd voor een degelijke centrale follow-up van de aanbevelingen. De dienst stelde ook voor dat de EU-delegaties aan de EDEO en de FPI verslag uitbrengen over de reactie van het gastlanden op de aanbevelingen van de EU-EOM⁵⁸.

107. Op dit moment moet alleen een verslag van een verkennende missie altijd een beoordeling van de uitvoeringsstatus bevatten. De EDEO verstrekt voor alle verslagen van verkennende missies een model met een gestructureerd rooster voor de beoordeling van de uitvoeringsstand van alle voorgaande aanbevelingen van EU-EOM's voor het betreffende land, één voor één. Het moet echter worden opgemerkt dat, zoals vermeld in **paragraaf 5**, de beoordeling van vorige aanbevelingen niet het voornaamste doel is van verslagen van verkennende missies. Verkennende missies dienen als basis voor de besluitvorming over de eventuele inzet van een EU-EOM.

108. In drie van de landen waarop de controle betrekking had (Ghana 2016, Jordanië 2016 en Nigeria 2015) was het rooster in het verslag van de verkennende missie niet ingevuld. In plaats daarvan bevatten de verslagen een paragraaf met een algemene beschrijving van de uitvoeringsstand. Het rooster was wel ingevuld voor Sri Lanka, maar er was geen omvattende analyse verricht. De rapportage was bij alle vier de landen dus niet omvattend, en er werd een samenvatting gegeven en geen gedetailleerde beoordeling van de uitvoeringsstand. We concluderen dan ook dat de verkennende missies de kans niet hebben aangegrepen om de uitvoeringsstand van vorige aanbevelingen te beoordelen. Hoewel de

⁵⁸ Dienst Interne Audit, management letter over de controle van EOM's, 10.4.2014, blz. 6.

uitvoeringsstand niet werd beoordeeld in de verslagen van verkennende missies, troffen we voorbeelden van dergelijke beoordelingen aan in andere documenten. Zo verrichtte de follow-upmissie van 2014 in Nigeria een dergelijke analyse.

109. In Jordanië kan het door de EU gefinancierde project voor verkiezingsondersteuning dat door de UNDP werd uitgevoerd, als relevant voorbeeld dienen van de wijze waarop een dergelijke beoordeling kan worden gemaakt. Er werden tussen maart 2016 en januari 2017 vier verslagen opgesteld waarin de uitvoeringsstand van elke aanbeveling van de EU-EOM uit 2013 werd beoordeeld. Met het stoplichtmodel voor de beoordeling van de uitvoeringsstand (zie **figuur 3**) biedt dit monitoringproject de EU-delegatie in Amman en de EDEO in Brussel tijdig een gedetailleerd overzicht van de vooruitgang. Volgens de UNDP wordt bij het project een flexibele methodologie toegepast en zou het dus in andere landen kunnen worden overgenomen. In het kader van het project werden ook de aanbevelingen van 2016 geanalyseerd om de uitvoering daarvan te vergemakkelijken voorafgaand aan de lokale verkiezingen in augustus 2017.

Figuur 3 – Indeling van de vooruitgang die werd geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM uit 2013 in Jordanië

	<i>De situatie is verbeterd.</i> De kwestie waarop de aanbeveling betrekking had, is volledig opgelost door middel van wetgeving of met de uitvoering.
	<i>Er is beperkt vooruitgang geboekt.</i> Het vastgestelde probleem is gedeeltelijk aangepakt door middel van wetgeving of door uitvoering, maar er moet meer worden gedaan om het probleem volledig op te lossen.
	<i>Er is geen vooruitgang geboekt.</i> Het vastgestelde probleem is niet aangepakt door middel van wetgeving of met de uitvoering, maar er zou vooruitgang kunnen worden geboekt als er aanvullende maatregelen worden genomen.
	<i>De situatie is verslechterd.</i> Het vastgestelde probleem is verergerd als gevolg van de uitvoering van de nieuwe wetgeving.
	<i>De aanbeveling is niet langer relevant.</i> Het vastgestelde probleem hield verband met kwesties die niet meer spelen in het verkiezingskader.

Bron: Door de EU gefinancierd project dat werd uitgevoerd door de UNDP: Steun voor de verkiezingscyclus in Jordanië.

110. Hoewel er initiatieven worden genomen om de uitvoeringsstand te beoordelen, bestaat er geen continu proces in het kader waarvan een dergelijke analyse systematisch wordt verricht na elke EU-EOM. De EDEO heeft verklaard dat EU-delegaties in het algemeen niet over voldoende personeel beschikken en soms de benodigde diepgaande kennis missen om de electorale hervormingen in een land te beoordelen.

111. De uitvoeringsstand werd soms beoordeeld bij projecten voor verkiezingsondersteuning die werden gefinancierd uit het Europees Ontwikkelingsfonds of het Europees nabuurschapsinstrument, maar dit is niet het geval in alle gastlanden van EU-EOM's die verkiezingsondersteuning ontvangen.

112. In juni 2017 keurde DG NEAR een project goed in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun⁵⁹ waarbij het uitvoeringsniveau van aanbevelingen (hoofdzakelijk van EOM's van het ODIHR⁶⁰) in kandidaat-lidstaten of potentiële kandidaat-lidstaten in de westelijke Balkan zal worden beoordeeld.

113. Om de prestaties te meten van EU-EOM's in het algemeen maakt de Commissie gebruik van de indicatoren die zijn vastgesteld in het meerjarig indicatief programma⁶¹. Dit zijn outputindicatoren, zoals het aantal opgeleide waarnemers. Er zijn echter geen duidelijke resultaatindicatoren voor EU-EOM's waarmee de Commissie de prestaties daarvan kan meten. In een recente evaluatie van het EIDHR werd ook een opmerking gemaakt over de wisselende kwaliteit van de resultaatindicatoren op instrumentniveau⁶².

⁵⁹ Ondersteuning van de follow-up van electorale aanbevelingen in de westelijke Balkan, ref: IPA 2016/039-858.12/MC/Elections.

⁶⁰ De enige uitzonderingen zijn de EU-EOM's naar Kosovo in 2013 en 2014.

⁶¹ Meerjarig indicatief EIDHR-programma 2014-2017, bijlage I, blz. 30.

⁶² Externe evaluatie van het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (2014 – medio 2017), eindverslag, juni 2017, Deel 1 – hoofdverslag, blz. 42.

Onlangs zijn de beste praktijken in kaart gebracht, maar het proces voor het leren van lessen strekt zich niet systematisch uit tot de follow-up

114. In juni 2017 bracht de EDEO een publicatie uit, getiteld “Beyond Election Day”. Deze bevat het eerste omvattende overzicht van de bestaande instrumenten voor de follow-up van aanbevelingen van EU-EOM's. In het document worden de instrumenten waarover de EU beschikt niet alleen uitvoerig beschreven, maar staan ook veel voorbeelden van beste praktijken in diverse contexten en worden meerdere manieren beschreven waarop de follow-up kan worden bevorderd. Het document zal dienen als bron van informatie voor degenen die belast zijn met de follow-up van aanbevelingen van EU-EOM's, zoals de EU-delegaties.

115. Na elke EU-EOM wordt gekeken welke lessen hieruit kunnen worden getrokken. Deze exercitie, die wordt beheerd door de FPI, vindt systematisch plaats en heeft betrekking op alle logistieke en veiligheidsaspecten van de missie. Daarnaast houdt het EDEO-hoofdkantoor na afloop van iedere EU-EOM een nabespreking met het kernteam om de inhoud van het eindverslag en de aanbevelingen van de EU-EOM te bespreken. Tijdens deze vergaderingen kunnen methodologische kwesties aan de orde worden gesteld, maar de vergaderingen vinden plaats voordat het verslag wordt afgerond en ze worden niet gedocumenteerd voor latere raadpleging van hetgeen werd besproken.

116. Seminars over de geleerde lessen met betrekking tot methodologische aspecten worden regelmatig georganiseerd door de EDEO in samenwerking met het EODS, en voor het laatst in april 2017.

117. In april 2016 vroeg de EDEO input van de EU-delegaties die een EU-EOM hadden ontvangen met betrekking tot hun acties ter ondersteuning van de follow-up van de aanbevelingen. Een dergelijke exercitie kan, mits regelmatig uitgevoerd in gestandaardiseerde vorm, dienen als uitgangspunt voor het delen van lessen die zijn getrokken uit follow-upactiviteiten in de verschillende EU-delegaties. Hoewel deze verslagen nuttig waren en bijdroegen tot een overzicht van de stand van zaken op een bepaald moment, waren ze echter niet alle even gedetailleerd.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

118. We concluderen dat de inspanningen van de EDEO en de Commissie om de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's te ondersteunen, redelijk waren en dat zij de instrumenten waarover zij beschikten hiertoe hadden benut. Toch kan deze ondersteuning met bepaalde aanpassingen in het proces verder worden verbeterd. Daarom doen we een aantal aanbevelingen aan de EDEO.

De aanbevelingen zijn de laatste jaren verbeterd, maar ter plaatse moet er meer overleg plaatsvinden

119. De eindverslagen en de presentatie van de aanbevelingen zijn de laatste jaren verbeterd na de invoering van de redactierichtsnoeren van de EDEO. Hierdoor zal de vergelijkbaarheid in de tijd in de toekomst waarschijnlijk toenemen. Er bestaan echter gebieden waarop de richtsnoeren niet worden gevolgd. Bovendien wordt niet in alle verslagen een tijdshorizon vermeld voor de uitvoering van de aanbevelingen. Het kernteam is ook niet verplicht de redenen voor de prioritering te documenteren (zie de **paragrafen 41-55**).

120. Vóór de dag van de verkiezingen bespraken de kernteams kwesties in verband met de aanbevelingen uitgebreid met de belanghebbenden in de gastlanden, maar zij documenteerden de uitkomst van deze vergaderingen niet en deelden hun aantekeningen ook niet met het EDEO-hoofdkantoor. De EU-EOM's waarop de controle betrekking had, raadpleegden de EDEO en, in de meeste gevallen, de EU-delegaties over de conceptaanbevelingen, maar niet de belanghebbenden in de gastlanden (zie de **paragrafen 56-62**).

121. In alle landen vonden er na de presentatie van het eindverslag rondetafelgesprekken met de belanghebbenden plaats, waarvoor meestal alle belanghebbenden werden uitgenodigd. Ze werden echter te snel na de persconferentie gepland, waardoor belanghebbenden niet genoeg tijd hadden om het eindverslag en de aanbevelingen daarin tot zich te nemen. Daarnaast bestonden er maar weinig richtsnoeren met betrekking tot de organisatie van het tweede bezoek (zie de **paragrafen 63-66**).

Politieke dialoog en verkiezingsondersteuning werden benut als instrument om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen, maar EFM's werden minder vaak ingezet dan mogelijk was

122. De EU-delegaties stelden kwesties waarop de aanbevelingen van de EU-EOM betrekking hadden, aan de orde tijdens politieke discussies met de autoriteiten van het gastland. Toch kunnen er nog meer activiteiten ontplooid worden met betrekking tot de politieke dialoog, want we constateerden dat de parlementen in de gastlanden bereid waren de mogelijke uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's te bespreken (zie de **paragrafen 71-83**).

123. Nigeria was het enige land in de steekproef waarnaar een follow-upmissie was gestuurd, en de EU-delegatie achtte deze tijdig en nuttig. In de andere landen die bestreken werden door de controle gaf de overgrote meerderheid van de geïnterviewde nationale belanghebbenden aan dat zij positief zouden staan tegenover de komst van een follow-upmissie tussen de verkiezingen in om meer bekendheid te geven aan de aanbevelingen door middel van vergaderingen met een hoge zichtbaarheid. EFM's brengen geen hoge kosten met zich, maar de follow-up zou wel veel beter kunnen worden indien er meer gebruik van werd gemaakt (zie de **paragrafen 84-88**).

124. We troffen talrijke gevallen aan waarin er een verband kon worden gelegd tussen de verkiezingsondersteuning en de aanbevelingen van EU-EOM's en waarin de Commissie rekening had gehouden met de aanbevelingen van de EU-EOM bij de opzet van programma's. Dit zorgde voor een grotere complementariteit tussen verkiezingswaarneming en verkiezingsondersteuning (zie de **paragrafen 89-97**).

Er bestaat geen centraal overzicht van de aanbevelingen en de uitvoeringsstand daarvan

125. Gezien de onafhankelijke aard van EU-EOM's en de mobiliteit van het personeel bij EU-delegaties en de EDEO moet het institutionele geheugen dringend op andere wijze in stand worden gehouden. Er bestaat geen gecentraliseerd register waarin de aanbevelingen worden opgeslagen om deze gemakkelijk toegankelijk te maken voor deskundigen van een kernteam of personeelsleden van de EU (zie de **paragrafen 99-104**).

126. Hoewel we goede voorbeelden aantreffen van werkzaamheden waarbij de uitvoeringsstand van aanbevelingen werd nagegaan, bestond er geen systematisch proces voor het regelmatig beoordelen en opslaan van nadere gegevens over de uitvoeringsstand (zie de **paragrafen 105-113**).

127. De EDEO heeft onlangs uitgebreide werkzaamheden uitgevoerd om de bestaande instrumenten in kaart te brengen en beste praktijken te verzamelen voor het geven van follow-up aan aanbevelingen van EU-EOM's, maar er bestaat geen permanent en systematisch proces voor het leren van lessen in verband met follow-up (zie de **paragrafen 114-117**).

Aanbeveling 1 - Redactierichtsnoeren

De EDEO moet:

- door middel van een systematische kwaliteitscontrole op de opmaak van het eindverslag vóór de publicatie ervan zorgen dat de EU-EOM's de redactierichtsnoeren en het model volgen;
- de redactierichtsnoeren bijwerken en erin opnemen dat de EU-EOM's de redenen voor de prioritering moeten documenteren en met de belanghebbenden afspraken moeten maken over een tijdshorizon (korte, middellange of lange termijn) voor de uitvoering van de aanbevelingen.

Termijn: eind 2018

Aanbeveling 2 - Raadpleging van de belanghebbenden

De EDEO moet:

- systematisch waarborgen dat het kernteam belanghebbenden in het gastland raadpleegt over de aanbevelingen voordat het verslag wordt afgerond;
- vereisen dat de uitkomst van het overleg met de belanghebbenden door de EU-EOM wordt gedocumenteerd en centraal wordt bewaard.

Termijn: medio 2018

Aanbeveling 3 - Tweede bezoeken en rondetafelgesprekken

De EDEO moet:

- de taken en verantwoordelijkheden bij de organisatie van het tweede bezoek verduidelijken;
- ervoor zorgen dat het rondetafelgesprek met de belanghebbenden minimaal vier werkdagen na het uitbrengen van het verslag wordt gepland, zodat de deelnemers genoeg tijd hebben om het verslag en de aanbevelingen daarin vóór de bijeenkomst tot zich te nemen;

Termijn: medio 2018

Aanbeveling 4 – Verfining van de instrumenten

De EDEO moet:

- in de memoranda van overeenstemming melding maken van het feit dat de aanstaande EU-EOM aanbevelingen zal doen en het belang ervan benadrukken;
- indien mogelijk op een geschikt moment tussen twee verkiezingen een EFM stuurt naar de landen waarin een EU-EOM is geweest, mits de politieke en veiligheidssituatie in het gastland dat toelaat.

Termijn: begin 2019

Aanbeveling 5 - Monitoring en resultaten

De EDEO moet:

- een centraal register instellen voor aanbevelingen van EU-EOM's;
- regelmatig de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbevelingen van de EU-EOM's bijhouden;
- in het kader van EU-coördinatie de EU-delegaties vragen om regelmatig verslag uit te brengen over de activiteiten die zij in het gastland ontplooien om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen. Dit zou input moeten zijn voor een proces voor het leren van lessen met betrekking tot follow-up.

Termijn: begin 2019

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 16 november 2017.

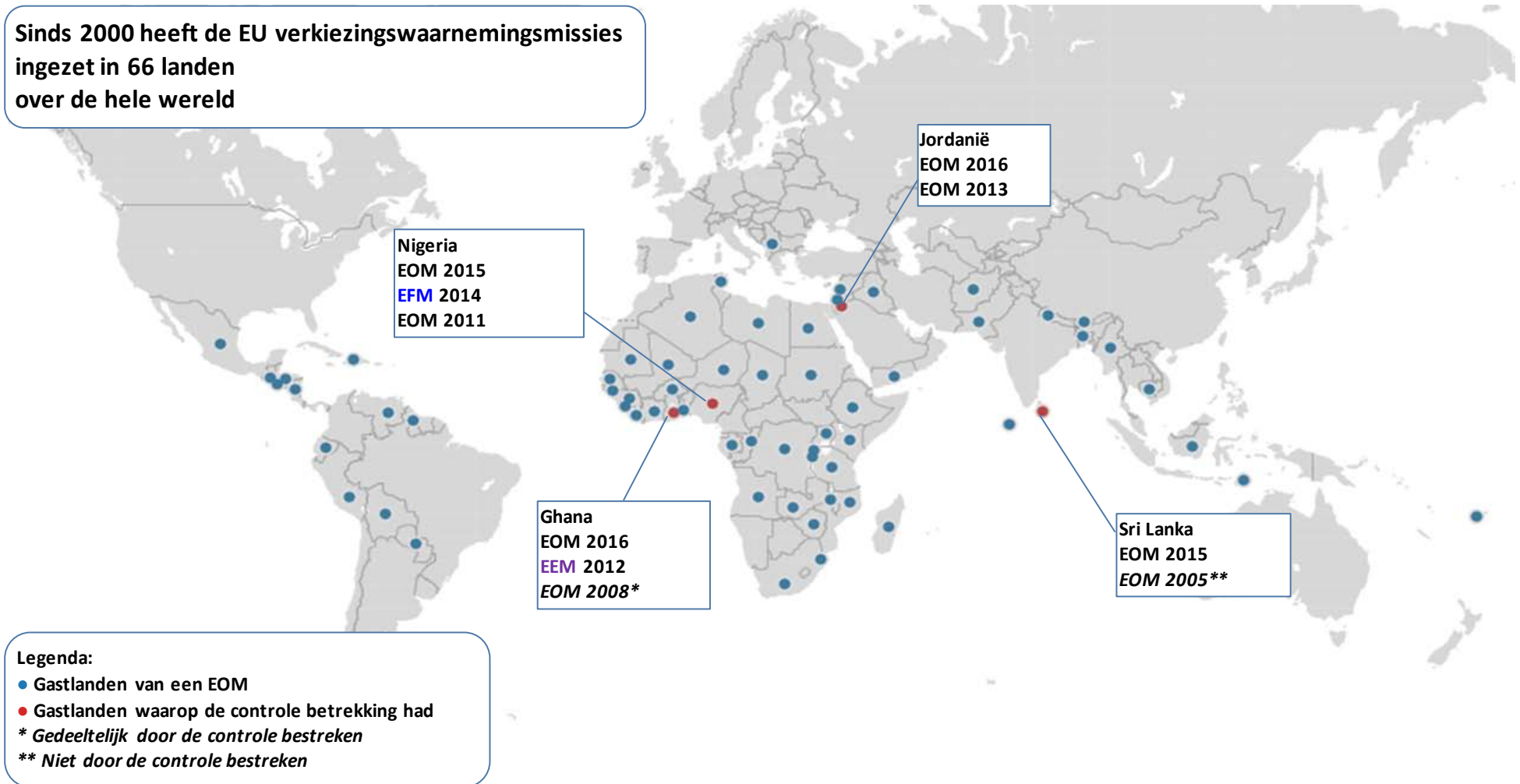
Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

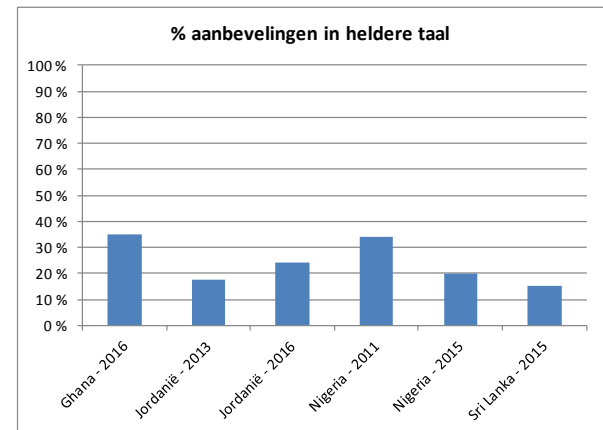
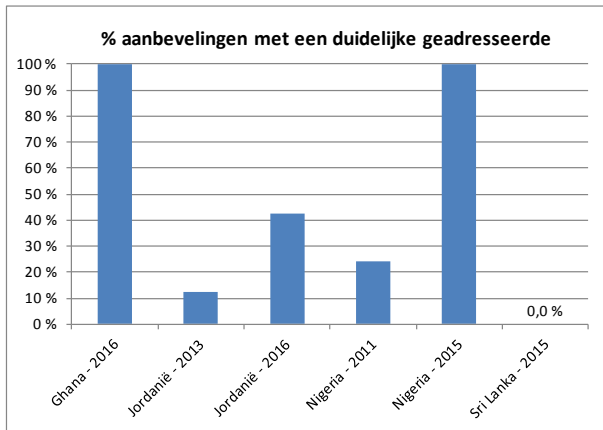
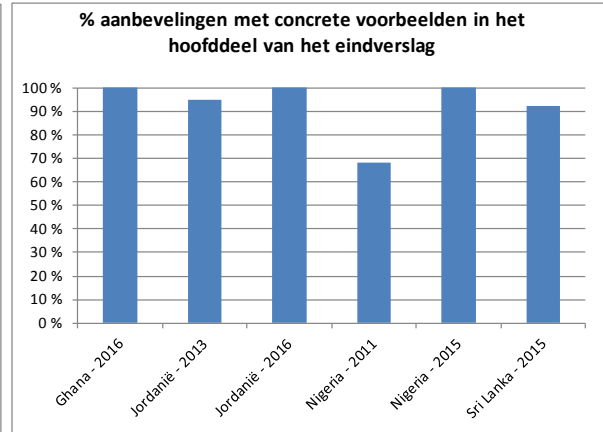
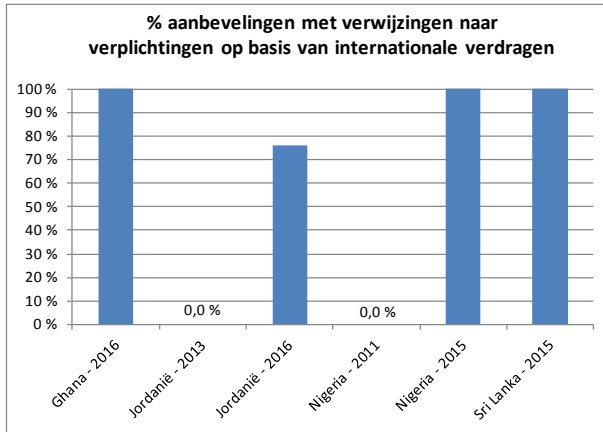
President

BIJLAGE I**Kaart met de verkiezingswaarnemingsmissies van de EU**

Sinds 2000 heeft de EU verkiezingswaarnemingsmissies ingezet in 66 landen over de hele wereld



Bron: ERK, op basis van het handboek.

BIJLAGE II**Grafieken over de beoordeling van aanbevelingen**

BIJLAGE III**Overzicht van de projecten voor verkiezingsondersteuning in Ghana, Jordanië, Nigeria en Sri Lanka**

Land	Project	Financierings-instrument	EU-toewijzing (euro)	Uitvoeringsperiode	Totaal per land (afgerond bedrag in euro)
Ghana					
	Steun voor de onafhankelijke overheidsinstellingen die betrokken zijn bij het verkiezingsproces (2010)	EOF ⁶³	11 500 000	2010-2018	
	Steun voor de onafhankelijke overheidsinstellingen die betrokken zijn bij het verkiezingsproces (2015)	EOF	5 000 000	2015-2022	
	Het programma voor de versterking van de transparantie, de verantwoordingsplicht en het reactievermogen (STAR-Ghana)	EOF	3 100 000	2011-2020	
	Versterking van de transparantie, de verantwoordingsplicht en het reactievermogen in Ghana: - Star Ghana II	EOF	2 800 000	2016-2020	
	Steun voor de nationale commissie voor burgerschapsvorming 2014-2016	IcSP ⁶⁴	100 000	2014-2018	
	Het opbouwen en consolideren van nationale capaciteit op het gebied van conflictpreventie	IcSP	370 000	2015-2019	
	Steun voor het vergroten van de deelname van vrouwen aan verkiezingen	EIDHR	2 400 000	2010-2014	
	Steun voor geloofwaardige verkiezingen, vrede en nationale cohesie	EIDHR	300 000	2010-2014	
	Bevordering van de electorale integriteit in Ghana – 2016 en daarna	EIDHR	290 000	2016-2020	
Totaal Ghana:					25 860 000

⁶³ Europees ontwikkelingsfonds (EOF).

⁶⁴ Het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (IcSP)

Jordanië					
	Steun voor partnerschap, hervormingen en inclusieve groei (SPRING)	ENPI ⁶⁵	5 000 000	2012-2017	
	Steun voor de verkiezingscyclus in Jordanië	ENPI	2 000 000	2012-2017	
	Steun voor democratisch bestuur	ENPI	10 000 000	2011-2019	
	Betere ondersteuning van democratisch bestuur in Jordanië	ENI ⁶⁶	15 000 000	2017-2021	
	Binnenlandse verkiezingswaarneming bij de parlementsverkiezingen in Jordanië in 2016	EIDHR	300 000	2016 (2,5 maand)	
Totaal Jordanië:					32 300 000
Nigeria					
	Partnerschap tussen de Europese Commissie en de UNDP, Steun voor de verkiezingscyclus, fase II	EOF	16 000 000	2009-2011	
	Steun voor de verkiezingscyclus 2012-2015 in Nigeria	EOF	20 000 000	2012-2015	
	Aanvullende steun voor de verkiezingscyclus in Nigeria	EOF	15 000 000	2014-2015	
	Terugdringing van geweld bij verkiezingen	IcSP	1 000 000	2014-2015	
	Actiefiche "EU Support to Democratic Governance in Nigeria" (EU-SDGN), ondersteuning van de lopende verkiezingscyclus, met inbegrip van de algemene verkiezingen van 2019	EOF	26 500 000	2016-2020	
Totaal Nigeria:					79 000 000
Sri Lanka					
	Ondersteuning van plaatselijke waarnemers	IcSP	1 200 000	2015-2017	
Totaal Sri Lanka:					1 200 000

⁶⁵ Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI, gebruikt in de periode 2007-2014).

⁶⁶ Europees nabuurschapsinstrument (ENI).

ANTWOORDEN VAN DE EDEO/DIENSTEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"VERKIEZINGSWAARNEMINGSMISSIES - ER ZIJN INSPANNINGEN GELEVERD OM FOLLOW-UP TE GEVEN AAN DE AANBEVELINGEN, MAAR DE MONITORING MOET BETER"

SAMENVATTING

VI.

Wat betreft het tweede streepje: belanghebbenden zullen stelselmatig worden geraadpleegd over de algemene inhoud van de aanbevelingen (niet over de specifieke bewoordingen van de aanbevelingen om de onafhankelijkheid van het verslag niet in het gedrang te brengen).

Wat betreft het vierde streepje: de EDEO en de diensten van de Commissie zijn vastbesloten om de follow-up te versterken van de aanbevelingen van EU-EOM's door een aantal instrumenten te combineren, gaande van onder andere missies voor follow-up van de verkiezingen (EFM) tot verkiezingsondersteuning en politieke dialoog.

Wat betreft het vijfde streepje: de Commissie zal de financiële middelen proberen vrijmaken om een centraal register in te stellen voor het opslaan van aanbevelingen van EU-EOM's.

OPMERKINGEN

66. Het mandaat van de EU-EOM's zal worden aangepast om meer informatie over het tweede bezoek op te nemen. Het tijdstip van het tweede bezoek zal evenwel altijd afhangen van de politieke situatie in het land en de beschikbaarheid van de hoofdwaarnemer.

Tekstvak 2 - Voorbeelden van aanbevelingen van EU-EOM's met daaraan gekoppelde verkiezingsondersteuning van de EU

Een ander goed voorbeeld van gecoördineerde ondersteuning is Jordanië, waar de aanbevelingen worden opgevolgd in een breed kader via het uitgebreide programma voor democratisch bestuur waarvoor 17,6 miljoen EUR is uitgetrokken: het programma "Enhanced Support to Democratic Governance in Jordan". Dit voorziet in een geïntegreerde aanpak ter ondersteuning van de democratie met het oog op een meer samenhangende bijdrage aan de uitvoering van de brede waaier van aanbevelingen van de EU-EOM's in 2013 en 2016 (die verder gaan dan louter technische aspecten die met de verkiezingen verband houden).

114. Om de manier van werken en de kwaliteit van de prestaties te verbeteren, heeft de Commissie een handleiding over resultaatindicatoren opgesteld. Op basis hiervan zal de Commissie resultaatindicatoren ontwikkelen die specifiek zijn toegespitst op verkiezingswaarneming. Hierbij moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat het altijd moeilijk zal zijn om de impact van verkiezingswaarneming te meten en dat op dit terrein ook geen betrouwbaar academisch werk beschikbaar is.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 - Redactierichtsnoeren

- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling.

- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling. Zij wijst erop dat de redenen voor de prioritering van aanbevelingen door de EU-EOM's zal worden gedocumenteerd en dat over de termijn overleg zal plaatsvinden met de belanghebbenden in het kader van de besprekingen over de uitvoering van de aanbevelingen.

Aanbeveling 2 - Raadpleging van de belanghebbenden

- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling. Zij wijst erop dat belanghebbenden stelselmatig zullen worden geraadpleegd over de algemene inhoud van de aanbevelingen (niet over de specifieke bewoordingen van de aanbevelingen om de onafhankelijkheid van het verslag niet in het gedrang te brengen).
- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling. Dit pijnpunt zal aan de orde komen in de briefings met het kernteam voorafgaand aan de inzet van de EOM om ervoor te zorgen dat alle essentiële punten die voortvloeien uit het overleg met de belanghebbenden door de EOM worden opgevolgd.

Aanbeveling 3 - Tweede bezoeken en rondetafelgesprekken

- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling. Het mandaat van de EU-EOM's zal worden aangepast om meer informatie over het tweede bezoek op te nemen.
- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling.

Aanbeveling 4 - Verfijning van de instrumenten

- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling.
- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling. De EDEO en de diensten van de Commissie zijn vastbesloten om de follow-up te versterken van de aanbevelingen van EU-EOM's door een aantal instrumenten te combineren, gaande van onder andere missies voor follow-up van de verkiezingen (EFM) tot verkiezingsondersteuning en politieke dialoog.

Aanbeveling 5 - Monitoring en resultaten

- De EDEO en de diensten van de Commissie aanvaarden deze aanbeveling. De diensten van de Commissie zullen de financiële middelen proberen vrijmaken om een centraal register in te stellen voor het opslaan van aanbevelingen van EU-EOM's.
- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling.
- De EDEO aanvaardt deze aanbeveling.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	24-1-2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Europese Dienst voor extern optreden	28-9-2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	16-11-2017
Officiële antwoorden van de Europese Dienst voor extern optreden ontvangen in alle talen	15-12-2017

De EU doet overal ter wereld aan verkiezingswaarneming ter bevordering van de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat. Ongeveer twee maanden na de verkiezingsdag doen de missies aanbevelingen aan het gastland voor verbeteringen van het kiesstelsel. Wij evalueerden de geboden ondersteuning voor de tenuitvoerlegging van dergelijke aanbevelingen in vier landen: Ghana, Jordanië, Nigeria en Sri Lanka. We concludeerden dat de Europese Dienst voor extern optreden en de Europese Commissie redelijke inspanningen hadden gedaan om de uitvoering van de aanbevelingen te ondersteunen en dat zij de instrumenten waarover zij beschikten hiertoe hadden benut. Niettemin moet er ter plaatse meer overleg plaatsvinden en zouden follow-upmissies vaker kunnen worden ingezet. Tot slot bestaat er geen centraal overzicht van de aanbevelingen en wordt de uitvoeringsstand ervan niet systematisch beoordeeld. De Rekenkamer doet een aantal aanbevelingen met het oog op verdere verbetering op deze punten.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2017.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.