



BEVORDERING VAN DE DEMOCRATIE EN WAARNEMING BIJ VERKIEZINGEN

Democratie over de hele wereld ondersteunen is een prioriteit voor de Europese Unie. Democratie blijft de enige bestuursvorm waarin mensen hun mensenrechten volledig kunnen uitoefenen en democratie is bepalend voor ontwikkeling en stabiliteit op lange termijn. Als enige rechtstreeks gekozen EU-instelling zet het Europees Parlement zich in het bijzonder in voor de bevordering van de democratie.

RECHTSGRONDSLAG

- artikelen 2 en 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU);
- artikel 205 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

BELEIDSKADER EN BELEIDSINSTRUMENTEN

De EU-aanpak van democratie vormt een aanvulling op haar werkzaamheden voor de mensenrechten (zie infopagina [5.4.1](#)). Deze aanpak is gebaseerd op de Universele Verklaring van de rechten van de mens en andere internationale en regionale normen inzake mensenrechten, democratische instellingen en verkiezingen. Sedert 2015 baseert de EU haar ondersteuning van de democratie op de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, met name doelstelling 16 in verband met verantwoordelijke instellingen en inclusieve en participatieve besluitvorming en doelstelling 10 in verband met het terugdringen van ongelijkheid.

Op 17 november 2009 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan de conclusies over de ondersteuning van de democratie in de externe betrekkingen van de EU. Daarin wordt een nieuwe strategie uitgestippeld om democratie te ondersteunen door middel van een landenspecifieke aanpak, betere samenhang en betrokkenheid van alle belanghebbenden. In haar Agenda voor verandering uit 2011 benadrukt de Commissie vervolgens hoe belangrijk het is om mensenrechten, democratie en goed bestuur te ondersteunen binnen het EU-ontwikkelingsbeleid. Sinds de gebeurtenissen van de Arabische Lente in 2011 wordt in het Europees nabuurschapsbeleid een “meer voor meer”-benadering gevolgd, waarbij steun wordt verbonden aan democratische transitie en “duurzame democratie”. Aan de landen die bereid waren politieke hervormingen door te voeren werden stimulansen geboden, onder meer diepere economische integratie, meer financiële bijstand, sterkere mobiliteit van mensen en toegang tot de interne markt van de EU.



In het door de Raad Buitenlandse Zaken in 2012 aangenomen strategisch kader en actieplan inzake mensenrechten en democratie wordt nogmaals gewezen op het engagement van de EU om zich meer in te spannen voor democratie. Het actieplan omvat een plan voor een meer systematische follow-up van de verslagen van de EU-verkiezingswaarnemingsmissies (EOM's), om zo de gehele verkiezingscyclus te ondersteunen. Het in juli 2015 aangenomen nieuwe actieplan voor de periode van 2015-2019 is erop gericht steun voor democratie op te nemen in verschillende doelstellingen. Het actieplan voor de periode 2020-2024 wordt momenteel ontwikkeld.

De Raad benadrukte de rol van maatschappelijke organisaties in zijn conclusies uit 2012 getiteld "De basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen". In zijn conclusies van 19 juni 2017 over de betrokkenheid van de EU bij het maatschappelijk middenveld in de externe betrekkingen bevestigde de EU opnieuw het engagement van de EU voor een mondig en veerkrachtig maatschappelijk middenveld als een cruciale manier om goed bestuur en de rechtsstaat in elke democratie te ondersteunen.

Verschiedende elementen van het beleid dat de EU in de loop der tijd heeft ontwikkeld, hebben betrekking op zowel mensenrechten als democratische beginselen. Het gaat onder meer over landenspecifieke strategieën inzake mensenrechten en democratie, waarin prioriteiten voor actie worden vastgesteld alsook doelstellingen die de EU in de partnerlanden moet nastreven; de mensenrechten- en democratieclausules in internationale overeenkomsten, die de EU in staat stellen de handel of de samenwerking op te schorten indien een land ernstige schendingen van de mensenrechten en de democratische beginselen begaat; en het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR), een strategisch financieringsinstrument (zie lager).

Verkiezingswaarneming is een centraal EU-instrument om democratische ontwikkelingen in derde landen te ondersteunen, de mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen en om bij te dragen aan vredesopbouw en conflictpreventie. De langlopende EOM's beoordelen gebeurtenissen die gedurende het gehele verkiezingsproces plaatsvinden. Langetermijnwaarnemers beginnen doorgaans twee maanden voor de verkiezingen met hun werkzaamheden en volgen het gehele verkiezingsproces tot en met de bekendmaking van de officiële uitslagen en de beroepsprocedure. Kortetermijnwaarnemers houden toezicht op de verkiezingsdag en oefenen toezicht uit bij het tellen van de stemmen. De hoofdwaarnemer is gewoonlijk een lid van het EP. Na de missie publiceert de EOM een eindverslag met conclusies en aanbevelingen, waarin richtsnoeren worden gegeven voor een hervorming van het kiesstelsel en mogelijke toekomstige steun van de EU. Naast verkiezingswaarneming kan de EU technische en materiële verkiezingsondersteuning verlenen aan partnerlanden, de voorwaarden voor democratische verkiezingen verbeteren, de capaciteit van statelijke en niet-statelijke actoren vergroten en de nodige hervormingen ondersteunen, rekening houdend met de volledige verkiezingscyclus.

In oktober 2019 nam de Raad conclusies over democratie aan waarin de beginselen van zijn conclusies van 2009 nogmaals worden bevestigd en waarin nieuwe uitdagingen in kaart worden gebracht die de EU dringend en volledig moet aanpakken



door middel van extern optreden. Het gaat onder meer om de ondermijning van democratische processen en instellingen; weinig vertrouwen in instellingen en politici; de krimpende democratische ruimte voor het maatschappelijk middenveld; toenemende schendingen van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden; en manipulatie met behulp van onlinetechnologieën.

FINANCIERINGSINSTRUMENTEN

De ondersteuning van de mensenrechten, democratische hervormingen en politieke participatie en vertegenwoordiging vormt het hoofddoel van het Europees instrument voor democratie en mensenrechten (EIDHR). Dit instrument is specifiek voor dit doel ontworpen en dient voor de financiering van projecten, programma's en EU-EOM's, alsook voor de toekenning van subsidies aan maatschappelijk organisaties, niet-gouvernementele organisaties en verdedigers van de mensenrechten.

Het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) biedt financiële bijstand ter bevordering van de rechtsstaat, politieke dialoog en hervormingen, democratisering, pluralisme in de media en verkiezingswaarneming. Actoren uit het maatschappelijk middenveld in zuidelijke en oostelijke nabuurschapslanden van de EU komen ook in aanmerking voor financiering uit hoofde van de nabuurschapsfaciliteit voor het maatschappelijk middenveld voor projecten, netwerken, opleiding en uitwisseling van beste praktijken.

Er wordt ook financiële steun verleend in het kader van het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (Development Cooperation Instrument, DCI). Hoewel het hoofddoel van dit instrument de uitroeiing van de armoede is, is het ook gericht op de consolidatie en ondersteuning van de democratie in de ontwikkelingslanden.

In sommige gevallen kan het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP) worden gebruikt ter ondersteuning van democratische instellingen en de maatschappelijke organisaties.

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), dat buiten de EU-begroting opereert maar dat beheerd wordt door de Europese Commissie, financiert de samenwerking met landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Net zoals het DCI is het vooral gericht op armoedebestrijding, maar draagt het ook bij tot het consolideren en ondersteunen van democratie, de rechtsstaat en goed bestuur.

In 2018 diende de Commissie haar voorstel in voor de externe financieringsinstrumenten voor de periode 2021-2027, waarbij de EIDHR, ENI, DCI, IcSP en EDF in één verordening werden ondergebracht. Het Parlement heeft op 27 maart 2019 zijn standpunt over het voorstel in eerste lezing [vastgesteld](#). Het legt daarin meer nadruk op de verwijzingen naar democratieondersteuning als een doelstelling van de externe EU-bijstand en het dringt aan op meer begrotingsmiddelen voor het thematische programma 'mensenrechten en democratie'. De onderhandelingen tussen de instellingen zijn [aan de gang](#).

In 2012 werd het Europees Fonds voor Democratie (EFD) opgericht. Het EFD opereert autonoom als particuliere stichting en is gericht op de ondersteuning van actoren uit het politieke leven en het maatschappelijk middenveld die ernaar streven democratische veranderingen teweeg te brengen door middel van snelle, flexibele en niet-bureaucratische financiële bijstand op maat, met nadruk op de



zuidelijke en oostelijke nabuurschapslanden. In de bestuursraad van het EFD zitten vertegenwoordigers van de lidstaten en instellingen van de EU, onder wie maximaal negen EP-leden, alsook andere deskundigen.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement, de enige EU-instelling die rechtstreeks door de burgers van de Unie is gekozen, zet zich in sterke mate in voor de bevordering van duurzame democratieën in de wereld. Het heeft dit engagement in een aantal resoluties benadrukt. Elk jaar hecht het Parlement zijn goedkeuring aan een resolutie over mensenrechten en democratie in de wereld en het beleid van de EU ter zake. In deze resolutie worden de belangrijkste uitdagingen en verwezenlijkingen van de EU-aanpak van democratieondersteuning geanalyseerd en worden aanbevelingen voor de toekomst geformuleerd.

Het Parlement heeft ook een reeks instrumenten ontwikkeld om zich rechtstreeks in te zetten voor de [wereldwijde ondersteuning van de democratie](#). Het Parlement houdt zich continu bezig met verkiezingswaarneming, met als doel de legitimiteit van nationale verkiezingsprocessen en het vertrouwen van het publiek in verkiezingen en in de bescherming van de mensenrechten te vergroten. Elk jaar stuurt het een aantal parlementaire delegaties voor de waarneming van verkiezingen of referenda in derde landen. Het Parlement kan ertoe besluiten deze delegaties van EP-leden uit te zenden op voorwaarde dat de verkiezingen op nationaal niveau worden gehouden, dat de nationale autoriteiten de EU of het Europees Parlement hebben uitgenodigd en dat er een langlopende missie aanwezig is. Delegaties van het Parlement worden altijd geïntegreerd in de EOM's van de EU of de langlopende missies van het Bureau voor Democratische Instellingen en Mensenrechten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Het Europees Parlement wordt geraadpleegd voor de vaststelling en de planning van EOM's van de EU en de follow-up ervan.

Geleid door zijn alomvattende democratieondersteunende aanpak linkt het Parlement verkiezingswaarneming aan aanvullende activiteiten, waaronder acties ter voorbereiding van verkiezingen en follow-up van verkiezingen, mensenrechtenacties en initiatieven ter ondersteuning van parlementaire werkzaamheden. Speciale aandacht gaat uit naar de uitbreidingslanden in Zuidoost-Europa en de Europese buurlanden. Het Europees Parlement helpt parlementen buiten de grenzen van de EU bij het versterken van hun institutionele capaciteit door middel van conferenties en seminars, gezamenlijke opleidingsprogramma's en studiebezoeken voor leden en ambtenaren, alsmede beurzen voor personeel van parlementen van derde landen. Het ondersteunt de partnerparlementen bij het integreren van de mensenrechten in de wetgeving en het leggen van contacten met het maatschappelijk middenveld. Het Parlement faciliteert de capaciteitsopbouw voor actoren van democratische verandering, onder meer mensenrechtenactivisten, en bevordert de vrijheid van de media en onafhankelijke journalistiek. De [Sacharov-prijs voor de vrijheid van denken](#) van het Parlement en de activiteiten van de Sacharov-prijsgemeenschap van laureaten zijn in deze aanpak geïntegreerd. Het Simone Weil-programma is specifiek bedoeld om vrouwelijke politici en parlementariërs te ondersteunen. Het Parlement biedt ook ondersteuning en expertise op het gebied van bemiddeling en dialoog, via gerichte



activiteiten met parlementen in partnerlanden en internationale evenementen gericht op bemiddeling en conflictpreventie. Het [programma voor jonge politieke leiders](#) is een van de vlaggenschipinitiatieven die bedoeld zijn om de dialoog en het begrip tussen toekomstige leiders buiten de EU te bevorderen en zo bij te dragen aan het opbouwen van vertrouwen en vrede. In de [resolutie](#) van het Europees Parlement van maart 2019 over de opbouw van EU-capaciteit voor conflictpreventie en bemiddeling wordt het belang van bemiddeling en dialoog en de rol van het Parlement daarin erkend.

De coördinatiegroep democratieondersteuning en verkiezingen (DEG) geeft politieke richtsnoeren voor de verschillende activiteiten van het Parlement. De groep bestaat uit zestien EP-leden en hij wordt gezamenlijk voorgezeten door de voorzitters van de Commissie buitenlandse zaken en de Commissie ontwikkelingssamenwerking. De DEG beslist over verkiezingswaarnemingsmissies van het Europees Parlement en stelt [een jaarlijks werkprogramma](#) voor de andere activiteiten vast. In 2020 werd herbevestigd dat versterkte activiteiten ter ondersteuning van de democratie zullen worden uitgevoerd voor zes landen/regio's, namelijk Oekraïne, Georgië, Moldavië, Tunesië, de westelijke Balkan (als prioritaire regio), en voor het pan-Afrikaanse parlement (als prioritair regionaal parlement).

Marika Lerch
09/2020

