



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 11.4.2000
KOM(2000) 191 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Euroopan unionin vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	3
2.	KÄSITTEET	3
3.	EUROOPAN UNIONIN VAALIAVUSTA JA VAALITARKKAILU- TOIMINNASTA SAADUT KOKEMUKSET	5
4.	EUROOPAN UNIONIN VAALIAVUN- JA VAALITARKKAILUTOIMINNAN UUELLEEN ORGANISOINTI	11
4.1	Oikeudellinen kehys	11
4.2	Euroopan unionin päätöksentekoprosessi ja toimielinten tehtävät	13
4.3	Rahoitus	15
<i>4.3.1</i>	<i>Rahoituslähteet</i>	
<i>4.3.2</i>	<i>Päätöksenteon nopeus</i>	
4.4	Vaaliavun ja vaalitarkkailutoiminnan strategia	17
<i>4.4.1</i>	<i>Vaalitarkkailuun osallistumisen arviointiperusteet</i>	
<i>4.4.2</i>	<i>Vaaliavun myöntämisperusteet</i>	
4.5	Vaalitarkkailijat ja -asiantuntijat	20
4.6	Käytännön ohjeita toiminnan onnistumisen varmistamiseksi	22
4.7	Vaalien kulun arvioiminen	24
4.8	Euroopan unionin esilläolon parantaminen	25
4.9	Yhteistyö muiden järjestöjen kanssa	26
5.	PÄÄTELMÄT	26

Liite I	Yleiskatsaus Euroopan unionin vaaliapuun
Liite II	Euroopan unionin vaaliavun ja vaalitarkkailutoiminnan lisärahoituslähteet
Liite III	Euroopan unionin vaalitarkkailua koskevan politiikan suuntaviivat
Liite IV	Euroopan unionin suuntaviivat vaalitarkkailijoiden valintaan sovellettavista yhteisistä edellytyksistä

Liite V	Toimintasuositukset
Liite VI	Lyhenneluettelo

1. JOHDANTO

Monissa maissa ensimmäistä kertaa järjestetyt monipuoluevaalit ovat olleet merkki demokratisoitumisprosessin etenemisestä viime vuosikymmenen aikana. Toisissa maailmankolkissa demokraattiset järjestelmät ovat kuitenkin selvästi taantuneet, ja ihmisoikeuksia on loukattu hyvinkin räikeästi ja laajasti. Tästä huolimatta demokratia on yhä yleisesti käyttökelpoinen hallintojärjestelmä, vaikkakin sitä on lujitettava perustuslain takaamalla oikeuksilla, jotta näennäisen demokraattiset vaalit eivät johtaisi "kahlitsevaan demokratiaan". Kuten Fareed Zakaria toteaa: "Demokratia ilman perustuslakiin perustuvaa vapautta ei ole ainoastaan riittämätön, vaan myös vaarallinen suuntaus, johon liittyy vapauden rapautuminen, vallan väärinkäytökset, etniset erimielisyydet ja jopa sota"¹.

Aidon demokratian edistäminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen eivät ole vain moraalisesti velvoittavia periaatteita: ne ovat myös perusedellytyksiä ihmiskunnan pyrkiessä kestäväan kehitykseen ja pysyvään rauhaan. Demokraattista kehitystä ja ihmisoikeuksien kunnioittamista, kuten oikeutta osallistua hallitusten muodostamiseen vapaissa ja yhtäläisissä vaaleissa, tukevat toimet voivat osaltaan edistää merkittävästi rauhaa ja turvallisuutta sekä ehkäistä konflikteja.

Kylmän sodan päätyttyä kansainvälisen yhteisön mielenkiinto on siirtynyt kansainvälisten ihmisoikeusvaatimusten ja -standardien määrittelystä niiden ja demokratian periaatteiden entistä aktiivisempaan soveltamiseen. Vaaliapu heijastaa tätä uutta lähestymistapaa.

Euroopan unionin ihmisoikeuksia sekä demokratian ja oikeusvaltion periaatteita koskevan tuen perustana ovat perussopimukset. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa todetaan yksiselitteisesti vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteiden olevan eurooppalaisia perusarvoja. Työ ihmisoikeuksien hyväksi ja vaaleihin liittyvä toiminta on hyväksytty osaksi Euroopan unionin tehtäviä. Sopimuksessa Euroopan unionista ihmisoikeuksien edistämistä ja suojelemista sekä kansanvaltaisen kehityksen tukemista pidetään EU:n ulkopolitiikan ja kehitysyhteistyön tukipilareina. Demokratiaa, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksien kunnioittamista edistävien ja lujittavien yhteisön toimien oikeusperustan muodostavat 29. huhtikuuta 1999 annetut asetukset N:o 975/99 ja 976/99². Täydentävän oikeusperustan muodostaa Lomé'n yleissopimus.

Euroopan unioni on viime vuosina lisännyt vaaliaputoimintaansa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan että erityisesti yhteisön kehitysyhteistyön osana, mutta siitä

¹ ZAKARIA Fareed "The Rise of illiberal Democracy" *Foreign Affairs* Vol. 76 N:o 6, s. 42.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 975/1999, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1999, demokratian ja oikeusvaltion kehittämisen ja lujittamisen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen yleistavoitetta edistävien kehitysyhteistyötoimien täytäntöönpanoa koskevista vaatimuksista. EYVL L 120, 8.5.1999, s. 1.

Neuvoston asetus (EY) N:o 976/1999, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1999, demokratian ja oikeusvaltion kehittämisen ja lujittamisen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen yleistavoitetta kolmansissa maissa yhteisön yhteistyöpolitiikan puitteissa edistävien yhteisön toimien, jotka ovat muita kuin kehitysyhteistyötoimia, täytäntöönpanoa koskevista vaatimuksista. EYVL L 120, 8.5.1999, s. 8.

saatuja kokemuksia ei ole vielä tähän mennessä kerätty järjestelmällisesti. Tilapäisratkaisut eivät kuitenkaan enää vaikuta sovelialta eivätkä voimavarojen tehokkaan käytön kannalta järkeviltä. Tämän tiedonannon tavoitteena on omalta osaltaan määritellä yhtenäinen eurooppalaisen politiikan linja. Aihetta käsitellään perusteellisesti, ja siinä tuodaan esiin sekä strategioita ja menetelmiä ottamalla huomioon aiemmat kokemukset. Tiedonanto on vastaus Euroopan parlamentin komissiolle esittämään erityispyyntöön arvioida Euroopan unionin osallistumista vaalitarkkailuun viime vuosien kuluessa.

2. KÄSITTEET

Vaalit eivät ole sama asia kuin demokratia, mutta ne ovat välttämätön askel demokratiaa kehitettäessä ja olennainen edellytys monien ihmisoikeuksien täysimääräiselle toteutumiselle. Vaalit ovat ihmisoikeuksia edistäviä tapahtumia kahdesta syystä. Ensinnäkin niiden kautta kansan poliittinen tahto saa äänen. Lisäksi jotta vaalit olisivat todella vapaat ja yhtäläiset, ne on toimitettava ihmisoikeuksia kunnioittavassa ilmapiirissä³. Henkilön oikeus osallistua maansa hallitsemiseen joko välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien välityksellä on kirjattu ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen (21.1. artikla) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (25. artikla).

Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikan keskeisimpänä kohteena ovat ihmiset, ja se liittyy läheisesti perusoikeuksien ja -vapauksien toteutumiseen, demokratian periaatteiden tunnustamiseen ja soveltamiseen sekä oikeusvaltion periaatteiden lujittamiseen ja hyvään hallintotapaan. Vaaleista puhuttaessa hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan asianmukaista lainsäädäntö- ja sääntelykehystä sekä avointa ja vastuullista vaalihallintoa, johon sisältyy oikeusvaltion perusteiden noudattamisen varmistava puolueeton valvonta ja tarkkailu. Valistunut kansa, joka hallitsee vaaliprosessia, on tässä suhteessa avaintekijä.

Vaalitarkkailijoiden arvioinnissaan käyttämät kansainväliset peruseriaatteet luetellaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 21. artiklassa. Niiden mukaan vaalien on oltava vapaat, yhtäläiset, salaiset, määräaikaiset ja aidot⁴. ETYJ on kehittänyt YK:n julistuksen periaatteita vaaleja koskevissa kannanotoissaan, jotka hyväksyttiin Kööpenhaminassa⁵.

Avustaminen vaalijärjestelyissä voidaan määritellä vaaliprosessin tekniseksi tai aineelliseksi tukemiseksi. Siihen voi sisältyä oikeudellisen kehityksen luomisessa tarvittavaa asiantuntija-apua. Se voi olla kansallisen vaalilautakunnan yleistä avustamista esimerkiksi äänestystarvikkeita ja -laitteita toimittamalla tai poliittisten puolueiden rekisteröintiin ja vaaliluetteloiden laatimiseen liittyvää apua. Siihen saattaa myös sisältyä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan tukemista muun muassa äänestäjien valistamisessa ja kansalaiskasvatuksessa samoin kuin paikallisten

³ UN Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of the elections. New York ja Geneve, 1994.

⁴ Edellä mainittu teos, sivu 6.

⁵ ETYJ:n kannanotot voidaan tiivistää seuraavasti: yleisyys, tasapuolisuus, yhtäläisyys, salassapitovelvollisuus, vapaus, avoimuus ja vastuullisuus. ETYJ/ODIHR, The ODIHR election observation handbook, 4. painos, Varsova, 1999, s. 3.

tarkkailijoiden koulutuksessa tai joukkoviestinnän tukemista viestintävälineitä tarkkailemalla ja toimittajia kouluttamalla.

Vaalitarkkailu täydentää vaaliapua poliittisella tasolla. Vaalitarkkailua koskevan määritelmän mukaan "sellaiset henkilöt, joilla ei luontaista oikeutta osallistua vaaliprosessiin, keräävät siitä merkityksellisiä tietoja ja arvioivat niiden perusteella prosessin kulkua."⁶ Vaalitarkkailu kuuluu yleisessä mielessä vaaliavun piiriin. Teknisesti kyseessä ovat eri toiminnot, mutta pohjimmiltaan ne tulisi mieltää ja järjestää toisiaan täydentäviksi.

Kansainvälinen vaalitarkkailu perustuu täyden kattavuuden, puolueettomuuden, avoimuuden ja asiantuntevuuden periaatteille⁷. Sen perimmäisenä tarkoituksena on tehdä itsensä tarpeettomaksi juurruttamalla demokratia syvälle jokaiseen kansakuntaan kansallisia valmiuksia kehittämällä. Sen päätavoitteita ovat vaaliprosessin laillistaminen tarvittaessa ja vaaliprosessia kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen vahvistaminen. Muita tärkeitä tavoitteita on estää vaalivilppi, vahvistaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta ja edistää konfliktien ratkaisemista⁸.

On kuitenkin tärkeää huomata, että vaalit ovat vain yksi demokratian hallinnollisista edellytyksistä ja että ne eivät yksinään tee kokonaisesta poliittisesta järjestelmästä "demokraattista". Ulkomaat voivat tukea demokratiaa mutta eivät pakottaa siihen. Kyseessä on pitkäaikainen prosessi, johon koko asianomaisen yhteisön on osallistuttava. Tämänhetkessä kansainvälisessä vaaleja tukevassa toiminnassa on näytetty korostettavan kotimaisten tarkkailijoiden – sekä sitoutumattomien että puolueiden edustajien – tärkeyttä.

3. EUROOPAN UNIONIN VAALIIVASTA JA VAALITARKKAILUTOIMINNASTA SAADUT KOKEMUKSET

Euroopan unioni tarvitsee yhtenäisen strategian

Vaikka Euroopan unionissa on saatu viime vuosikymmenen aikana paljon kokemuksia vaaliavusta ja vaalien tarkkailusta⁹, toimintatavat ovat olleet moninaiset, ja koordinaation puute on joskus aiheuttanut turhaa työtä. Jonkin verran on edistytty esimerkiksi vaalitarkkailutehtävään osallistumista koskevassa päätöksenteossa, Euroopan unionissa sovellettavien perusteiden määrittelyssä sekä tarkkailijoita koskevien toimintasääntöjen ja valintaedellytysten laatimisessa¹⁰, mutta vaalitarkkailu ja vaalijärjestelyissä avustaminen kaipaa yhä yhtenäistä strategiaa.

Vaalien järjestäminen ei ole sama asia kuin demokratia

⁶ International IDEA: Code of conduct for the ethical and professional observation of elections – Tukholma, 1997, sivu 10.

⁷ International IDEA: Lessons learnt: international election observation, Tukholma, 1995, sivu 7.

⁸ UN Electoral Assistance Division. Co-ordination and Support of international observers, draft operational guidelines. New York, 1996. International IDEA Lessons learnt: International election observation. Tukholma, 1995, sivu 8.

⁹ Katso liite I: Yleiskatsaus Euroopan unionin vaaliapuun.

¹⁰ Neuvosto hyväksyi kesäkuussa 1998 Euroopan unionin vaalitarkkailua koskevan politiikan suuntaviivat (liite III) ja heinäkuussa 1999 Euroopan unionin suuntaviivat vaalitarkkailijoiden valintaan sovellettavista yhteisistä edellytyksistä (liite IV).

Valtaa pitävät poliitikot saattavat silloin tällöin tuntea houkutusta vilpillisten vaalien järjestämiseen saavuttaakseen toimilleen kansainvälisen hyväksynnän (Togo 1998, Kazakstan 1999). Erityisesti on varmistettava, ettei päätös EU:n tarkkailuvaluuskunnan paikalle lähettämisestä lisää laittoman vaaliprosessin uskottavuutta.

Vaalit ovat muuttuneet: lähestymistapaa on uudistettava

Ensimmäisen sukupolven vaalit¹¹ ovat monissa maissa väistyneet monimutkaisempien järjestelyiden tieltä, kun demokratian vakiinnuttamiseen liittyvät ongelmat ja oikeusvaltion vahvistaminen ovat nousseet merkittäviksi tekijöiksi. Vaalien järjestämiseen osallistuvien kansallisten järjestöjen ja yksilöiden tehtävät ovat kehittyneet ja laajentuneet, mikä edellyttää kansainvälisten tarkkailijoiden ja kansallisten toimijoiden välisen yhteistyön tasapainottamista uudella tavalla. Vaikka kansallisten tarkkailuryhmien neuvonantajana toimiminen ja yhteistyö niiden kanssa on sekä tarkoituksenmukaista että toivottavaa, se ei ole ongelmatonta ja edellyttää tahdikkautta. Mitä huolellisemmin kansalliset tarkkailijaryhmät kuitenkin on koottu, sitä todennäköisemmin eri näkökannat tulevat tasapainoisesti edustetuiksi. Sellaisissa maissa, joissa kansallisia tarkkailuryhmiä ei ole, EU:n vaaliapuohjelmien avulla olisi tietysti pyrittävä tukemaan niiden luomista ja kouluttamista.

Vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta saattaa olla tarpeen myös alue- ja paikallisvaaleissa

EU:n ei pidä keskittää toimintaansa yksinomaan kansallisiin vaaleihin. Demokratian vakiinnuttaminen edellyttää vapaiden vaalien järjestämistä kaikilla tasoilla. Paikallistasolla kansalaisten osallistuminen on usein innokkaampaa. Paikallisvaalien tukeminen on erityisen tärkeää niissä kehitysmaissa, joissa perinteiset valtarakenteet ovat ristiriidassa nykyaikaisen demokratiakäsityksen kanssa. EU:n osallistuminen Mosambikin ja Kiinan paikallisvaalien järjestelyihin tarjoaa vakuuttavan esimerkin vaaliavun merkityksestä.

Esikartoitus on tärkeää

Hyvissä ajoin ja asiantuntevasti suoritettu esikartoitus on poikkeuksetta tehostanut Euroopan unionin toimintaa ja vahvistanut sen panosta vaaliprosessissa etenkin silloin, kun vilpitön ja avoin vuoropuhelu on ollut mahdollista vaaliavun kohteena olevan maan kanssa. Näissä esikartoituksissa olisi muun muassa kerättävä tietoja muiden avustajatahojen aikeista, jotta toimien myöhempi yhteensovittaminen helpottuisi. Ne olisi mahdollisuuksien mukaan toteutettava yhdessä asiaan liittyvien kansainvälisten järjestöjen kanssa. Esikartoituksen olisi myös annettava käsitys siitä, mitä ehtoja isäntähallituksen on täytettävä, ennen kuin Euroopan unioni on valmis myöntämään varoja vaaliapuun. Euroopan unionin päätöksentekijöiden olisi saatava esikartoituksen perusteella alustava kuva siitä, millainen ja kuinka laaja vaalijärjestelyihin osallistuminen olisi tehokkainta.

Vaalit eivät ole yhden päivän tilaisuuksia

¹¹ Ilmaisu "ensimmäisen sukupolven vaalit" käytetään yleisesti ensimmäisistä itsevaltaisen hallintokauden tai sisäisten levottomuuksien jälkeisistä monipuoluevaaleista.

Hyvin perustellun ja kattavan arvioinnin suorittaminen edellyttää vaaliprosessin kaikkien vaiheiden seuraamista. Esimerkiksi vaaliluetteloiden laatiminen, vaalikampanjan aloittaminen tai vaalien jälkeisten erimielisyyksien selvittäminen (kuten entisen Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa 1999 ja Mosambikissa 1999) saattaa osoittautua ratkaisevaksi tekijäksi vaaliprosessia arvioitaessa. Joskus äänien laskentaan saattaa kulua viikkoja logististen ongelmien vuoksi. Pitkäaikaisten tarkkailijoiden tulisi olla paikalla pari kuukautta ennen vaaleja ja viipyä niin pitkään, että he pystyvät arvioimaan vaalitulosten lopullisen täytäntöönpanon. Teknistä apua olisi annettava niin varhain kuin mahdollista, ja sitä olisi jatkettava vaalien välilläkin hyvän hallintotavan ja demokratian edistämiseksi. Vaaleja edeltävät ja seuraavat pitkän aikavälin ohjelmat olisi sisällytettävä EU:n kehitysyhteistyön tavanomaiselle asialistalle.

Vaalien arvioiminen on arkaluonteinen tehtävä

Vaalien "vapauden ja avoimuuden" arvioiminen on joskus osoittautunut puutteelliseksi, kun vaalit on pidetty levottomissa oloissa tai poliittisessa murrosvaiheessa (esimerkiksi Nigeriassa 1999 ja Kambodžassa 1998). Vaaleja arvioitaessa on otettava huomioon, että ne ovat osa hidasta ja asteittaista kehitystä kohti demokratiaa.

Euroopan unionin olisi pyrittävä yhteistyöhön muiden kansainvälisten ryhmien kanssa varmistaakseen mahdollisuuksien mukaan yhteiset arviointiperusteet ja voimavarojen tehokkaan hyödyntämisen. Sen olisi kuitenkin vältettävä sellaisia muodollisia yhteistyörakenteita, joissa sen puolueettomuus sekä sanan- ja toiminnanvapaus saattaisivat vaarantua siksi, että sen olisi mukautettava toimintansa pienimmän yhteisen nimittäjän mukaan epäsuhtaisessa kansainvälisten avustajien joukossa (kuten Kambodžassa 1998). Euroopan unionin arvioilla saattaisi olla nykyistä enemmän vaikutusta, jos niihin sisältyisi myös tulevaa toimintaa koskevia suosituksia.

Euroopan unionin lausuntojen ajoittamiseen ja sisältöön on kiinnitettävä huomiota

Tarkkailijaryhmän puheenjohtajan olisi annettava alustava lausunto¹² kehityksen suunnasta niin pian kuin mahdollista. Lopullinen lausunto olisi laadittava vasta sitten, kun kaikki tarkkailijat ovat antaneet selvityksensä ja heidän havaintoihinsa on perehdytty (Nigeria 1999). Lausunnon yhtenäisyyden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi mitään EU:n lopullista lausuntoa ei tulisi antaa, ennen kuin EU:n tarkkailijoiden kertomukset on analysoitu ja unionin paikan päällä olevia avainhenkilöiden kanssa on neuvoteltu. EU:n lopulliset lausunnot olisi annettava vasta sitten, kun koko vaaliprosessi on päättynyt (Indonesia 1999). Vaalikampanjaa sekä äänestys- ja äänenlaskentaprosessia on tarkasteltava suhteessa poliittiseen tilanteeseen ja pitkäaikaiseen kehitykseen yleinen ihmisoikeustilanne mukaan lukien (Kambodža 1998). Vaalitulosten lopullinen ja laillinen julistaminen on olennainen osa koko vaaliprosessia, ja sen seuraamisen tulisi sisältyä kaikkiin EU:n vaalitarkkailuoperaatioihin.

¹²

Lausuntotyypit vaihtelevat sen mukaan, missä vaiheessa ne annetaan. Käytössä ovat seuraavat tyypit: väliaikaiset lausunnot (vaaliprosessin varhaisvaiheessa), alustavat lausunnot (äänestyksen jälkeen), lopulliset lausunnot (äänien laskun jälkeen) ja lopullinen kertomus (vaalituloserimielisyyksien ratkaisemisen jälkeen).

Vaikutuksen maksimoimiseksi kentällä työskentelevien Euroopan unionin toimijoiden toimien ja näkemysten on oltava yhtenäisiä

Komission edustuston, neuvoston puheenjohtajavaltion, EU:n tarkkailijavaltuus kuntien, Euroopan parlamentin jäsenten ja EU:n vaaliyksikön tehtävien asianmukainen koordinointi on välttämätöntä vaalitarkkailutehtävien onnistumiseksi. Tämä koordinointi onnistui erittäin hyvin Venäjän vaaleissa 1993 ja Indonesian vaaleissa 1999. Tiiviistä neuvonpidosta ja koordinoinnista huolimatta eri henkilöiden nimittäminen EU:n vaaliyksikön johtajaksi ja EU:n edustajaksi, kuten tapahtui Kambodžassa 1998, todennäköisesti enemminkin heikensi kuin lisäsi EU:n arvovaltaa. EU:n ydinryhmällä tulisi olla yksi selvä johtaja, joka toimii sekä koordinaattorina että tiedottajana kaikissa vaaleja koskevissa kysymyksissä.

Euroopan unionissa ei ole vaaliapua koordinoivaa yksikköä

Toisin kuin Yhdistyneissä Kansakunnissa tai ETYJ:n demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimistossa (ODIHR:ssa) missään EU:n toimielimessä komissio mukaan lukien ei ole yksikköä, joka vastaisi keskitetysti vaaleihin liittyvästä unionin toiminnasta kolmansissa maissa. Tämän vuoksi komission toiminta on hajautunut eri maantieteellisistä alueista vastaaville pääosastoille, joiden henkilöresurssit ovat riittämättömät. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien arvostellut tätä hajanaista organisoimista ja henkilöstövajetta erikoiskertomuksessaan, joka käsittelee Euroopan unionin vaalitarkkailutoimintaa Palestiinan vuoden 1996 vaaleissa¹³. Yhdessäkään toimielimessä ei ole tällä hetkellä tahoa, joka vastaisi ja käsitelisi Euroopan unionille osoitettuja vaalitarkkailutoimintaa ja vaaliapua koskevia pyyntöjä tai joka tekisi yhteistyötä alalla toimivien kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Päätöksentekoa on selkeytettävä ja järjeistettävä

Päätöstä lähettää kentälle EU:n vaalitarkkailuvaltuuskunta ja vaalien poliittista arviointia ovat yleensä ohjanneet yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat hallitustenväliset säännöt. Rahoituspäätös on kuitenkin tehty yhteisötasolla (aiemmin rahoitusta on tosin myönnetty rajoitetusti myös osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa). Sekä neuvoston työryhmät että jäsenvaltioiden komiteat¹⁴ osallistuvat päätöksentekoon. Myös parlamentti voi tehdä päätöksen vaalitarkkailijoiden lähettämisestä samoin kuin jäsenvaltiotkin maiden kahdenvälisenä järjestelyinä.

Oikeudellisia kehyksiä ja budjettikohtia on useita

Vaaliaputoimintaa on rahoitettu niin kehitys yhteistyö- ja ihmisoikeuspolitiikan kuin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrärahoista. Rahoitusvälineen valinnassa ei ole noudatettu mitään erityisiä periaatteita siitä huolimatta, että valinnalla on merkittäviä vaikutuksia toimielinten toimintaan. Vaikka komissio vastaa ensimmäiseen pilariin sisältyvistä asioista, neuvoston puheenjohtajavaltion ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan vastuulla on toiseen pilariin liittyvien yhteisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimien toteuttaminen (komissiolla on tosin edelleen vastuu talousarvion toteuttamisesta). Asetusten 975/99

¹³ Erityiskertomus 4/96, s. 16.

¹⁴ Katso 1999/468/EY: neuvoston päätös, tehty 28 päivänä kesäkuuta 1999, menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä. EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23.

ja 976/99 antamisen jälkeen ja kun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vaaleja koskeva budjettikohta siirrettiin talousarvion lukuun B7-70 (eurooppalainen aloite demokratian ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi), on vihdoin mahdollisuus johdonmukaisen ja avoimen rahoituspolitiikan luomiseen.

Lisäksi on todettava, että vaikka vaaliavulla on keskeinen merkitys ihmisoikeuksien ja demokratian edistämistyössä, läheskään kaikissa maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ei viitata siihen edes silloin, kun kehitysyhteistyövaroista rahoitettavalle tämän alan toiminnalle olisi selvä tarve.

Neuvoston, komission ja parlamentin yhteistoiminnan koordinointia on tehostettava

Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin toimien välistä koordinointia on kehitettävä. EU:n eri toimielinten tehtäväkentät on määriteltävä ja niistä on sovittava kaikkien osapuolten kesken. Toimielinten välisiä vaaliapuun liittyviä työskentelykäytäntöjä pidetään yleisesti sekavina; niiden ei myöskään katsota olevan riittävän avoimia.

Koska Euroopan parlamentti on vahvasti sitoutunut ihmisoikeuksien ja demokratian tukemiseen ja sen jäsenet tuntevat vaaliasiat perinpohjin, parlamentilla on tärkeä asema vaaliavun toteuttamisessa. Puutteellinen koordinointi on kuitenkin vaikeuttanut parlamentin tarkkailijoiden osallistumista toimintaan. Euroopan parlamentin jäsenten erityisasema EU:n vaalitoiminnassa olisikin määriteltävä.

Yhteistyö muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa on painottunut aidon kumppanuuden sijasta vastuualueiden luovuttamiseen

Yhteistyö muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa on välttämätöntä: yhdessä toimiminen parantaa tehokkuutta, suorituskykyä ja neuvotteluasemia vastaanottajamaiden kanssa käytävissä neuvotteluissa. Toiminnan koordinoimisesta muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa on hyötyä monilla tasoilla, esimerkiksi esikartoituksessa tarpeiden selvittämiseksi ja tehtävien jakamiseksi, tarkkailijoiden sijoittamisessa ja kouluttamisessa, vaalien arvioinnissa sekä keskinäisessä tietojen vaihtamisessa toiminnan kaikissa vaiheissa.

Koordinoinnin olisi kuitenkin merkittävä kumppanuutta eikä vastuualueiden luovuttamista. Koska Euroopan unionilla ei ole riittävästi voimavaroja laajojen kenttäoperaatioiden toteuttamiseen, se on usein siirtänyt vastuun muille kansainvälisille toimijoille, kuten ETYJ:lle ja YK:lle¹⁵. Euroopan unioni on työskennellyt ETYJ:n toimivaltaan kuuluvalla maantieteellisellä alueella poikkeuksetta ETYJ:n/ODIHR:n johdolla. Tämä on kaikissa tapauksissa heikentänyt EU:n identiteettiä ja hankaloittanut yhteisön varojen käytön valvontaa, kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin on huomauttanut. Erityisesti niin kauan kuin EU:n menettelyihin ja asiantuntijatoimintaan liittyviin ongelmiin ei puututa, vaarana on, että Euroopan unionista tulee poliittisen toimijan asemesta muiden harjoittaman politiikan rahoittaja.

Euroopan unioni ei ole juurikaan sopinut vakiomenettelyistä vaaliapu- ja vaalitarkkailutoimintaan osallistuvien kansainvälisten järjestöjen kanssa, mikä

¹⁵ EY:n ja UNDP:n yhteisten demokraattisia vaaliprosesseja tukevien toimien arvo on 23 miljoonaa euroa.

aiheuttaa huomattavia ongelmia. Näitä ovat Euroopan unionin varainhoitoa koskevien sääntöjen noudattaminen, unionin ja muiden järjestöjen erilaisista työehdoista johtuvat erot henkilöstön kohtelussa, unionin heikko esilläolo ja ristiriitaisuudet vaalien arviointikäytännöissä.

EU:n esilläolo on ollut usein riittämätöntä

EU:n näkyvä tuki vaalitoiminnalle osoittaa EU:n sitoutuneen demokratian ja kestäväen kehityksen periaatteisiin. Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti ovat arvostelleet EU:n esilläolon vähäisyyttä nimenomaan sellaisissa vaaleissa, joihin on sidottu EU:n varoja. Heikko esilläolo johtuu useista tekijöistä. Eräs niistä on selkeän yhteisen politiikan ja sen toteuttamisvälineiden puute: ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteinen toiminta ei vielä takaa hyvää esilläoloa (Nigeria 1999). Toinen tekijä on EU:n osallistuminen muiden kansainvälisten toimijoiden johtamiin hankkeisiin. Esilläolo jäi hyvin heikoksi esimerkiksi Bosnian ja Albanian vaaleissa, joissa ETYJ johti toimintaa. Muilla kerroilla, kuten Palestiinassa ja Nigeriassa, huono esilläolo johtui riittämättömästä viestintävälineille suunnatusta tiedotuksesta. Toisin kuin Yhdysvalloissa Euroopan unionissa ei nimitetä eläkkeelle siirtyneitä huippupoliitikkoja tämäntyyppeihin tehtäviin.

Voimavarojen on oltava poliittisten tavoitteiden mukaiset

Vaalitarkkailutoiminnan ja vaaliavun laajenemisesta huolimatta henkilöstöä ja sen koulutusta ei ole lisätty sen enempää Brysselissä kuin muuallakaan. On ensiarvoisen tärkeää, että EU:n tämän alan politiikan toteuttajat ovat päteviä ja riittävän kokeneita.

Euroopan unionin menettelyt estävät päätösten tekemisen ja niiden toteuttamisen ajallaan

EU:n unionin rahoitus- ja teknologiayhteistyökäytäntöjä on vaikea mukauttaa vaaliavun antamiseen. Kutsut vaalien tarkkailuun saadaan yleensä hyvin myöhään. Joidenkin poliittisesti merkittävien vaalien järjestämisestä saatetaan päättää hyvin lyhyellä varoitusajalla. EU:n vaalitarkkailijat ja -avustajat toimivat usein epävakaisissa oloissa esimerkiksi sodan (Bosnia), diktatuurin (Nigeria) tai valtiollisen kriisin (Albania) jälkimainingeissa. Tämä edellyttää joustavuutta, joita nykyiset budjettisäännöt eivät salli, ja tekee vaalitarkkailuohjelman riittävän joutuisasta valmistelusta ja toteuttamisesta erittäin vaikeaa, kun samalla on noudatettava asianmukaisia voimassa olevia menettelyjä. Tilintarkastustuomioistuimien korosti tätä hankaluutta Palestiinan vuoden 1996 vaaleja koskevassa kertomuksessaan. Rahoitus Indonesian vaaleja (1999) varten pystyttiin järjestämään ainoastaan kehitysmaita sekä Aasiaa ja Latinalaista Amerikkaa koskevien asetusten sallimien erikoismenettelyiden avulla, mutta tekninen avustajaryhmä saapui maahan liian myöhään pystyäkseen osallistumaan vaalijärjestelyihin suunnitellulla panoksella. Tarvitaan siis nykyistä nopeampi päätöksentekomenettely, jossa kuitenkin otetaan huomioon rahoituksen valvonnan tarpeet ja vastuukysymykset.

Tarkkailijoiden työhönottokäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja sekavia

EU:n tarkkailijoiden valintaedellytykset sekä heidän sopimuksensa ja palkkajärjestelynsä vaihtelevat huomattavasti sen mukaan, mikä jäsenvaltio kunkin on valinnut. Valinnasta, työhönnotosta ja palkanmaksusta saattaa kustakin huolehtia eri toimielin. Viimeaikaisissa operaatioissa komissio on maksanut palkan muiden

toimielinten alaisuuteen pestatuille jäsenvaltioiden valitsemille tarkkailijoille. Toinen sekaannuksen lähde on seikka, että työhönottaja voi vaihdella operaatiosta toiseen: se voi olla esimerkiksi Euroopan komissio (Togo ja Kambodža) tai tehtävän koordinoinnista vastaava kansainvälinen järjestö, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien kehitysohjelma (EU:n ydinryhmä Indonesiassa) tai UNV (Nigeriassa ja Indonesiassa toimineet tarkkailijat).

Euroopan unionin vaalitarkkailijoiden koulutusta ja kenttätöihin perehdyttämistä on parannettava

Hyvin koulutetut tarkkailijat ovat välttämättömiä vaalitarkkailun laadun ja uskottavuuden takaamiseksi. Jännittyneissä ja konfliktierkissä tilanteissa paikalliset toimijat – joko viranomaiset tai oppositio – saattavat käyttää hyväkseen tarkkailijoiden puutteellista asiantuntemusta. Lisäksi kokemattomat tai riittämättömän koulutuksen saaneet tarkkailijat saattavat vaarantaa oman, työtovereidensa ja paikallisen väestön hengen.

4. EUROOPAN UNIONIN VAALIAVUN JA VAALITARKKAILUTOIMINNAN UUELLEENORGANISOINTI

Seuraavilla sivuilla annetaan vastaisen varalle muutamia suosituksia, jotka perustuvat tähänastisiin kokemuksiin sekä EU:n vaaliapua ja vaalitarkkailutoimintaa koskevaan uuden oikeudelliseen kehukseen ja budjetti-kehukseen.

4.1. Oikeudellinen kehys

Aivan viime aikoihin asti kolmansissa maissa järjestettävälle vaaleille annetun EU:n tuen oikeudellisen kehyksen ovat muodostaneet (ensimmäiseen ja toiseen pilariin sisältyvät) oikeudelliset välineet, joiden kohteena on vaalit järjestävä maa tai siihen kuuluva alue. Näitä välineitä ovat olleet erityisesti joko kansainvälinen yleissopimus (esimerkiksi AKT-maiden ollessa kyseessä Lomé'n yleissopimus tai uusien itsenäisten valtioiden ollessa kyseessä kumppanuus- ja yhteistyösopimukset¹⁶) taikka suhteista vaalit järjestävään maahan annettu asetus (esimerkiksi Phare- Tacis-, PVD- ja ALA-asetuksia). EU:n osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteuttaman vaalitarkkailun oikeudellinen kehys on ollut kyseisessä maassa suoritettavaa vaalitarkkailua koskeva yhteinen erityinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toiminta.

Neuvosto antoi 29. huhtikuuta 1999 kaksi uutta asetusta (975/99 ja 976/99), jotka muodostavat erityisen oikeusperustan "demokratian ja oikeusvaltion kehittämisen ja lujittamisen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen yleistavoitetta edistäville" yhteisön toimille kolmansissa maissa. Näiden asetusten täytäntöönpanosta vastaa sama komitea, ja ne eroavat toisistaan vain maantieteellisen soveltamisalansa ja oikeusperustansa osalta (EY:n perustamissopimuksen 308 artiklaa (entinen 235 artikla) sovelletaan Tacis-, Phare-, Meda- ja Obnova-ohjelmien kohdemiin¹⁷ ja sen 179 artiklaa (entinen 130 w artikla) artiklaa vastaavasti

¹⁶ Ihmisoikeuksia koskevien lausekkeiden sisällyttämisestä kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin on tullut yleinen käytäntö.

¹⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 976/1999, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1999, EYVL L 120, 8.5.1999, sivu 8.

kehitysmaihin¹⁸). Asetuksen N:o 976/99 3 artiklan 2 kohdan f alakohdassa ja vastaavasti asetuksen N:o 975/99 2 artiklan 2 kohdan f alakohdassa säädetään, että Euroopan yhteisö antaa teknistä ja taloudellista apua toimille, joilla pyritään tukemaan demokratian kehittämistä. Erityisesti se pyrkii

- f) "tukemaan vaalien järjestämistä erityisesti tukemalla riippumattomia vaalitoimikuntia, myöntämällä materiaalista, teknistä ja oikeudellista apua vaalien valmisteluun mukaan lukien vaaliluetteloiden laatiminen, edistämällä tiettyjen ryhmien, erityisesti naisten, osallistumista vaaleihin, sekä kouluttamalla tarkkailijoita".¹⁹

Näiden asetusten (975/99 ja 976/99) tultua voimaan EU:n tuleva vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta kuuluvat yksinomaan ensimmäiseen pilariin. Tärkeimmät rahoituslähteet ja etenkin valtionhallinnon toimijoille suunnattu tuki otetaan käyttöön suhteita kolmansiin maihin sääntelevillä asetuksilla ja sopimuksilla. Tämä koskee myös ALA-, MEDA-, Tacis-, Phare- ja Obnova-ohjelmien sekä Lomé'n yleissopimuksen määrärahoja. Lisäksi hyödynnetään uusia ihmisoikeusasetuksia ja talousarvion lukua B7-7 erityisesti kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemiseksi (katso jäljempänä kohta 4.3.1).

Euroopan unionin vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta kuuluvat vastaisuudessa yksinomaan ensimmäiseen pilariin, ja niiden oikeudellisena kehiksenä ovat pääasiallisesti suhteita kolmansiin maihin sääntelevät asetukset ja sopimukset mutta myös uudet ihmisoikeuksista annetut asetukset.

4.2. Euroopan unionin päätöksentekoprosessi ja toimielinten tehtävät

Viime aikoihin asti poliittiset päätökset tehtiin usein osana yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja rahoituspäätökset yhteisötasolla ja/tai yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tasolla. Ihmisoikeusasetusten 975/99 ja 976/99 antamisen jälkeen päätös sekä vaaliavun antamisesta että EU:n tarkkailijoiden lähettämisestä on tehtävä ensimmäisessä pilarissa komission ehdotusten pohjalta.

Komissiolla on keskeinen asema yhteisön vaaliapua ja vaalien tarkkailutoimintaa koskevien ehdotusten tekijänä. Tällä perusteella ja ulkopuolisten toimijoiden koordinoivan yksikön perustamista koskevien pyyntöjen vuoksi komissio tutkii parhaillaan mahdollisuutta muodostaa yksikköjensä yhteyteen pysyvä vaaleihin liittyvästä avusta vastaava osasto (Elections Desk), jonka vastuulla olisi vaaliapua ja vaalitarkkailua koskevan horisontaalisen politiikan koordinointi. Kyseinen osasto koordinoisi kaikkia EU:n vaaleihin osallistumista koskevia pyyntöjä ja hyödyntäisi neuvonantajan tehtävässään henkilöstönsä monipuolista kokemusta ja yhteyksiään

¹⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 975/1999, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1999, EYVL L 120, 8.5.1999, sivu 1.

¹⁹ Asian kannalta tärkeitä ovat myös seuraavat alakohdat, joiden mukaan EU pyrkii myös:
c) "edistämään moniarvoisuutta sekä politiikan että kansalaisyhteiskunnan tasolla. Tätä varten on vahvistettava yhteiskunnan moniarvoisuuden varmistamiseksi tarvittavia elimiä, valtioista riippumattomat järjestöt mukaan lukien, sekä edistettävä tiedotusvälineiden riippumattomuutta ja vastuullisuutta sekä tuettava lehdistönvapautta sekä ammatillista järjestäytymis- ja kokoontumisvapautta".
e) "edistämään väestön osallistumista päätöksentekoprosessiin kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla ja erityisesti edistämään miesten ja naisten yhtäläistä osallistumista kansalaisyhteiskunnan toimintaan, talouselämään ja politiikkaan".

muihin asiantuntijoihin, kun taas alueelliset osastot johtaisivat edelleen vaaliavun ja vaalitarkkailutoimien suunnittelua ja toteuttamista omissa maissaan.

Osasto varmistaisi EU:n toimien yhtenäisyyden ja avustaisi niiden toteutuksessa. Se antaisi ehdotetuista toimista ennakoarvioita yhteistyössä alueellisten osastojen kanssa. Se tallettaisi keskitetysti tiedot Euroopan yhteisön kaikista vaaliapuoperaatioista keräämällä arkistoonsa muun muassa päätarkkailijoiden kertomukset, ohjesäännöt, rahoitussopimukset, hallitusten kanssa tehdyt sopimukset, YK:n, ETYJ:n ja muiden tahojen kanssa tehdyt vakiosopimukset sekä muun asiaankuuluvan aineiston.

Vaaliavusta vastaava osasto voisi suunnitella käytännöt (esimerkiksi vaaliavun ja vaalitarkkailutoiminnan toiminnalliset suuntaviivat) ja luoda teknisten avustajien ja tarkkailijoiden koulutusjärjestelmän. Se myös laatisi vaaliapua ja vaalitarkkailutoimintaa koskevan EU:n käsikirjan (parhaillaan valmisteilla). Se voisi myöskin valvoa tarkkailijoiden työhönnottoa ja kouluttamista ja pitää yllä vaaliasiantuntijoiden ja -tarkkailijoiden luetteloa.

Komissio varmistaisi vaaliavusta vastaavan osaston avulla asianmukaisen yhteissuunnittelun ja koordinoinnin muiden EU:n toimielinten kanssa seuraavasti:

- Komissio keskustelee kunkin vuoden alussa toiminnan suuntaviivoista neuvoston asianomaisten työryhmien (ihmisöikeustyöryhmä ja maantieteelliset työryhmät), jäsenvaltioiden (ihmisöikeuskomitea) ja Euroopan parlamentin kanssa. Keskusteluiden lähtökohtana on vaalikalenteri, jonka vaaliavusta vastaava osasto laatii vuosittain yhteistyössä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yksikön kanssa (tehtävä on tällä hetkellä puheenjohtajavaltion vastuulla). Kalenteria tarkistetaan vuoden mittaan maantieteellisiltä yksiköiltä ja edustustoilta saatavien tietojen perusteella.
- Näissä etukäteiskeskusteluissa voitaisiin käsitellä esimerkiksi sitä, onko vaaliapu ja/tai vaalitarkkailutoiminta paikallaan ja sitä, minkä luonteiset toimet olisivat Euroopan unionin yleisstrategian mukaisia. Tämä käytäntö helpottaisi myös komission, parlamentin ja neuvoston resurssisuunnittelua.
- Tämän jälkeen komissio päättää tapaus tapaukselta jäsenvaltioiden kanssa sopivalla foorumilla käymiensä keskustelujen ja asiaankuuluvan asetuksen säännösten perusteella, ehdottaako se vaaliavun ja/tai vaalitarkkailutoiminnan toteuttamista. Jäsenvaltiot voivat saada mielipiteensä kuuluviin EU:n edustustojen päälliköiden antamien arvioiden sekä neuvoston työryhmissä ja jäsenvaltioiden asiaankuuluvassa komiteassa käytyjen keskustelujen välityksellä. Myös Euroopan parlamentin ulkoasiain valiokunta sekä kehitys- ja yhteistyövaliokunta esittävät omat näkemyksensä ja huomautuksensa.
- Mahdollisen esikartoituksen tuloksia ja Euroopan unionin mahdollista osallistumistapaa voitaisiin arvioida neuvoston työryhmien ja Euroopan parlamentin kanssa käytävissä jatkokeskusteluissa. Niissä voitaisiin käsitellä myös parlamentin jäsenten ja jäsenvaltioiden osallistumista tarkkailutoimiin, varmistaa, että unionin rahoittamien ja kansalliselta pohjalta rahoitettujen tarkkailijoiden vastualueet täydentävät toisiaan, sekä sopia paikalla

toteutettavista koordinoitijärjestelyistä ja mahdollisen maansisäisen vaaliyksikön osallistumisesta niihin.

- Jos Euroopan unioni perustaa oman vaaliyksikön, sen olisi pyrittävä saamaan toimintaansa mukaan kaikki tarkkailuun osallistuvat tahot, edustivatpa nämä unionia tai yksittäisiä jäsenvaltioita. Yhteisesti käytettävien palvelujen ja Euroopan unionilta saatavan kaikkinaisen yleisen tuen koordinointi olisi käynnistettävä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa mahdollisimman varhain.
- Euroopan parlamentilla Euroopan unionin kansanedustuksellisenä elimenä tulisi olla keskeinen asema vaalitarkkailutoiminnassa, ja sen tulisi osallistua vaaliapua koskevaan yhteissuunnitteluun jo varhaisvaiheessa. Parlamentin jäsenille olisi määriteltävä erityisasema Euroopan unionin varsinaiseen vaaliapuun ja vaalitarkkailuun liittyvissä tehtävissä, jotta heidän asiantuntemustaan vaali- ja edustajantyössä sekä heidän kykyjään luoda suhteita kansalaisryhmiin, poliittisiin puolueisiin ja niin edelleen pystyttäisiin käyttämään hyödyksi mahdollisimman hyvin. Parlamentin jäsenille olisi varmistettava mahdollisuus osallistua jokaiseen EU:n vaalitarkkailuryhmään. EP puolestaan vastaisi sellaisten parlamentin jäsenten ehdottamisesta ryhmään, joilla on tarvittavaa kokemusta.
- Neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin olisi sovittava vaalitarkkailutoimintaa koskevista järjestelyistä kunkin tehtävien ja vastuualueiden määrittelemiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla. Lähtökohtana voitaisiin käyttää joitakin edellä esitetyistä ehdotuksista. Koordinointiyksikön perustaminen kuhunkin kolmesta toimielimestä helpottaisi myös osaltaan toimielinten välistä vaaliapua koskevaa yhteistyötä.

- *Komissio tutkii mahdollisuutta perustaa vaaliavusta vastaava osasto, jonka tehtävänä on horisontaalisten toimien koordinointi ja tehtävien suunnittelu mukaan lukien ennakoarvioiden laatiminen, alueellisten osastojen ja edustustojen avustaminen sekä yhteydenpito EU:n muihin toimielimiin ja elimiin.*
- *Vuotuista suunnittelua parannetaan.*
- *Euroopan parlamentin ja sen jäsenten erityisasema tunnustetaan.*
- *Neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission olisi sovittava keskenään vaalitarkkailutoimintaa koskevista aiheellisista järjestelyistä.*

4.3. Rahoitus

4.3.1. Rahoituslähteet

Kunkin maan olisi rahoitettava vaalikulunsa oikeusvaltion periaatteiden turvaamista koskevan tehtävänsä mukaisesti. Vaalirahoitus olisi siis rahoitettava mahdollisuuksien mukaan kansallisesta talousarviosta. Jos talousarviomäärärahat eivät kata kaikkia vaaliprosessista aiheutuneita kuluja, EY:n tuki olisi myönnettävä ensisijaisesti julkisten ohjelmien tukeen tarkoitettusta kehitysyhteistyöbudjetista. Tämä periaate on yhdenmukainen sen kehitysyhteistyötä koskevan lähestymistavan

kanssa, jossa poliittiset tapahtumat ja kestävä kehitys mielletään yhdeksi kokonaisuudeksi ja jolla varmistetaan se, että kukin maa säilyttää poliittisten prosessiensa hallinnan. Se on myös sopusoinnussa sekä EU:n perussopimusten (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 11 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan) kanssa että kolmansien maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin ja EY:n lainsäädäntöön sisältyvien ihmisoikeuslausekkeiden kanssa.

Tähän asti vaaliaputoimintaa on rahoitettu johdonmukaisesti ensimmäisestä pilarista, kun taas vaalitarkkailu on rahoitettu ensimmäisestä tai toisesta pilarista tai molemmista. Lisäksi jäsenvaltiot ovat joissakin tapauksissa osallistuneet rahoittamiseen. Kun vaalitarkkailu on toteutettu yhteisenä puolustus- ja turvallisuuspoliittisena toimintana, rahoitus ei koskaan ole riittänyt kattamaan EU:n osallistumista koko laajuudessaan, joten sitä on täydennetty muilla yhteisön toimilla (esimerkiksi Palestiinassa, Bosniassa ja Nigeriassa).

Asetusten 975/99 ja 976/99 voimaantulon jälkeen on käynyt selväksi, että kaikki vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta rahoitetaan vastaisuudessa ensimmäisestä pilarista. Tällöin noudatetaan täydentävyyssperiaatetta: jotakin tiettyä maata tukevan toimen rahoitus olisi järjestettävä ensisijaisesti kehitysyhteistyötä koskevien välineiden kautta (Lomé'n yleissopimus, PVDALA, Obnova, Phare, Tacis ja niin edelleen). Johonkin aihealueeseen, kuten koulutukseen, joukkoviestintään tai kansalaiskasvatukseen ja äänestäjien valistamiseen, liittyvät toimet olisi rahoitettava luvun B7-70 määrärahoista. Vaikka tähän lukuun sisältyy erityinen budjettikohta demokratiaan siirtymistä ja vaalien seurannan tukemista varten (B7-709), määrärahat eivät riitä kattamaan kaikkia niitä vaaliapu- ja vaalitarkkailutehtäviä, jotka yhteisö kunkin budjettikauden aikana todennäköisesti joutuu toteuttamaan. Kehitysyhteistyövälineille osoitettujen määrärahojen käyttö on tämän vuoksi välttämätöntä vastaisuudessakin. Lisäksi talousarvion luvusta B7-70 myönnettyillä määrärahoilla on ensisijaisesti tarkoitus tukea kansalaisjärjestöjä sekä kansainvälisiä järjestöjä. Jäsenvaltiot voivat tietenkin myöntää lisärahoitusta²⁰.

4.3.2. Päätöksenteon nopeus

Komissio tutkii erilaisia mahdollisuuksia määrärahojen sitomiseen ja toimien toteuttamiseen liittyvän päätöksenteon nopeuttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi. On mahdollista erottaa toisistaan ennakoiva suunnittelu ja kiireelliset toimenpiteet, joita tarvitaan silloin, kun vaalit on järjestettävä hyvin lyhyellä varoitusajalla, koska tällöin etukäteissuunnittelu on tavanomaista vaikeampaa.

Ennakoiva suunnittelu:

Päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa voidaan helpottaa seuraavasti:

- Vuotuista suunnittelua parannetaan (katso kohta 4.2)
- Kolmansia maita koskevissa kehitysyhteistyöasiakirjoissa viitataan hyvän hallintotavan edistämiseksi ja demokratisoitumisprosessin – myös vaalien – tukemiseksi myönnettävään apuun.

²⁰

Katso liite II: Euroopan unionin vaaliavun ja vaalitarkkailutoiminnan lisärahoituslähteet.

- Sisällytetään kuhunkin maantieteellistä aluetta koskevaan budjettikohtaan erityismääräraha käytettäväksi siinä tapauksessa, että vaalit ilmoitetaan pidettäväksi vuoden aikana.
- Esimerkiksi vaalilainsäädännön valmisteluun, vaalien järjestämiseen, materiaalitointoihin, tiedotukseen ja äänestäjien valistamiseen tai eri maantieteellisiin alueisiin asianmukaisesti erikoistuneiden ja kokeneiden kumppaneiden kanssa tehdään tavanomaisiin tarjouspyyntömenettelyihin perustuvat puitesopimukset. Kumppanit haetaan avoimella valintamenettelyllä. Sopimuksia täydennetään nopeilla tapauskohtaisilla rahoitussopimuksilla niin pian kuin erityispalvelun tarvetta esiintyy. Tämä tuo joustavuutta hallintoihin, säästää aikaa (hallinnollinen työ vähenee) ja tehostaa asiantuntijatyöskentelyä, koska vaalijärjestelyissä avustaminen ja vaalitarkkailu edellyttävät monipuolisia taitoja, joista selviytyvät parhaiten niihin erikoistuneet tahot.

Kiireelliset toimenpiteet:

- Komissio voi neuvoston asetusten 975/99 ja 976/99 (14 ja 15 artiklan) mukaisten, "välittömissä ja ennalta arvaamattomissa tilanteissa" toteutettavien kiireellisten toimien perusteella myöntää nopeasti määrärahoja neuvoteltuaan jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltioilla on viisi päivää aikaa esittää vastalauseensa. Myös Tacis-, Phare-, Obnova- ja PVDALA-ohjelmien toteutuksesta vastaavien komiteoiden menettelysääntöihin sisällytetään määräykset kiireellisten toimien varalle. Nämä toimet eivät kuitenkaan estä myöhemmissä vaiheissa ilmeneviä viivästyksiä.
- Olisi harkittava nopeutettuja menettelyjä ja erityisesti edellytyksien luomista nopeille toimille. Tämä edellyttäisi sitä, että vaaliasiantuntijoita pystyttäisiin hankkimaan EU:n tehtäviin lyhyellä varoitusajalla. EY voisi lähettää esimerkiksi ETYJ:n puitteissa kuhunkin ODIHR:n vaalitarkkailuryhmään yhden tai kaksi asiantuntijaa EU:n jäsenvaltioiden lähettämien lyhytaikaisten vaalitarkkailijoiden tueksi ja kouluttamaan näitä.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta rahoitetaan ensimmäisestä pilarista (ensisijaisesti kehitysyhteistyövälineillä mutta myöskin luvun B7-70 määrärahoista). - Päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa nopeutetaan ja yksinkertaistetaan. |
|---|

4.4. Vaaliavun ja vaalitarkkailutoiminnan strategia

Tässä kohdassa käsitellään vaaliapua ja vaalitarkkailutoimintaa koskevaa EU:n strategiaa ja tavoitteita, kun taas kohdissa 4.4.1 ja 4.4.2 tarkastellaan perusteita EU:n osallistumispäätösten tekemiseksi. Toistaiseksi ei ole määritelty yleistä EU:n vaaliapuun osallistumista koskevaa strategiaa. Neuvosto on kuitenkin sopinut hiljattain vaalitarkkailuun osallistumista koskevista perusteista, tarkkailijoiden valintaedellytyksistä sekä siitä, mitä sääntöjä näiden on toiminnassaan noudatettava (liitteet III ja IV).

Tähänastisen kokemuksen ja saatavilla olevan aineiston perusteella EU:n omaksuman strategian olisi täytettävä seuraavat perusteet:

- Sen tavoitteet ovat selkeät, ja se perustuu EU:n ja vaalit järjestävän maan väliseen kumppanuuteen. Yhteisön olisi autettava isäntähallitusta luomaan ja turvaamaan itsenäiset kansalliset valmiudet järjestää demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen perustuvat vaalit. Tämän olisi tarvittaessa käytävä ilmi maakohtaisista strategia-asiakirjoista.
- Se pyrkii välttämään riippuvuussuhteiden syntymistä tarjoamalla apua ainoastaan todelliseen tarpeeseen.
- Yhteisön tarjoamasta avusta ja tarkkailijoiden lähettämisestä voidaan päättää vakiintuneiden perusteiden (katso jäljempänä) nojalla tapauskohtaisesti, ja EY:n osallistuminen vaaleihin voidaan mukauttaa muuttuviin tilanteisiin siten, että se voidaan keskeyttää, jos asetetut ehdot eivät enää täyty.
- Strategialla varmistetaan, että tarvittava vaaliapu ja -tarkkailu täydentävät toisiaan. Näitä toimintamuotoja hyödynnetään useimmiten todennäköisesti yhdessä EU:n tavoitteiden edistämiseksi.
- Se edistää kansallisten valmiuksien kehittämistä ja tukee tarvittaessa kansallisia vaalilautakuntia sekä kansalaiskasvatuksesta ja äänestäjävalistuksesta vastaavia kansalaisjärjestöjä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita.
- Se edistää pitkän aikavälin kehitystä. Tekniset avustajat voivat tarvittaessa edelleen auttaa hallitusta korjaamaan mahdollisia vaalihallintoon ja oikeusvaltion toimintaan liittyviä puutteita.
- Se edistää moniarvoisuutta sekä poliittisella tasolla että yhteiskunnallisen moniarvoisuuden säilyttämisen edellyttämällä tasolla. Toimet olisi kohdistettava paikallisten kansalaisjärjestöjen ja muiden paikallisten toimijoiden toiminnan tukemiseen sekä niiden vaikutuksen vahvistamiseen paikallisia rakenteita luotaessa. Yhtä tärkeää on vapaan ja vastuullisen tiedonvälityksen sekä ammatillisen järjestäytymisvapauden tukeminen. Joissakin vaaleissa saattaa tulla kysymykseen pelkkien paikallisten kansalaisjärjestöjen mutta ei hallituksen toiminnan rahoittaminen.
- Se tukee kumppanuussuhteiden luomista kansalaisjärjestöihin ja antaa mahdollisuuden hyödyntää niiden hankkimaa kokemusta. EU:n olisi johdonmukaisesti yksilöitävä asianmukaisin valtuuksin toimivat ja merkittävää kokemusta hankkineet eurooppalaiset ja paikalliset kansalliset järjestöt ja otettava ne mukaan vaaliaputoimintaan talousarvion luvun B7-70 määrärahojen turvin. EU:n olisi edistettävä varsinkin naisten ja kansallisten vähemmistöjen edustajien osallistumista vaaleihin joko äänestäjinä tai ehdokkaina ja vastaavasti osallistumista päätöksentekoon. Samoin sen olisi tuettava vapaata ja moniarvoista tiedonvälitystä sekä kansalaiskasvatuksen antamiseen ja äänestäjien valistamiseen liittyvää toimintaa.
- Se korostaa paikallisten tarkkailijoiden tukemisen tärkeyttä, sillä nämä voivat olla avainasemassa demokraattisia hallintoelimiä kehitettäessä. Kun

demokraattiset hallintoelimet on perustettu ja saatu toimimaan hyvin, EU:n tarkkailijoita ei enää tarvita. EU:n tukea saavien organisaatioiden on kuitenkin oltava puolueettomia sekä riittävän laajapohjaisia ja niiden talouden on oltava tasapainossa.

- Siinä kiinnitetään erityistä huomiota vaaliluetteloiden asianmukaiseen laatimiseen ja vaalipiirien oikeudenmukaiseen määrittämiseen.
- Se edistää hyvin toimivan demokratian edellyttämien itsesäätelymekanismien kehittymistä. Näitä ovat kilpailevien poliittisten puolueiden edustajien suorittamat tarkastukset vaalien kaikissa vaiheissa, vapaa tiedonvälitys ja "puolueettomien" kotimaisten järjestöjen (yleensä kansalaisjärjestöjen tai uskonnollisten järjestöjen) suorittama valvonta.

EU:n omaksuman strategian olisi mahdollistettava se, että vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta voidaan päättää tapauskohtaisesti.

EU:n strategian olisi edistettävä kansallisten valmiuksien kehittämistä ja pitkän aikavälin kehitystä.

EU:n strategian olisi edistettävä moniarvoisuutta ja tuettava paikallisten kansalaisjärjestöjen ja tarkkailijoiden toimintaa.

4.4.1. Vaalitarkkailuun osallistumisen arviointiperusteet

EU:n tavoitteiden saavutettavuuden arvioimiseksi on laadittavat asianmukaiset arviointiperusteet. Komission mielestä neuvoston 28. kesäkuuta 1998 antamat arviointiperusteet (liite III) muodostavat hyvän lähtökohdan sen arvioimiseksi, onko Euroopan unionin osallistuttava vaalitarkkailuun. Sen lisäksi, että maan merkitys arvioidaan Euroopan unionin kannalta, on otettava huomioon myös seuraavat kolme keskeistä näkökohtaa:

- Onko Euroopan unionin osallistuminen **suotavaa**? Jotta vältettäisiin tilanteet, joissa Euroopan unionin osallistuminen lisäksi puutteellisesti toimitettujen uskottavuutta, paikan päällä vallitsevasta poliittisesta ja oikeudellisesta tilanteesta olisi otettava perusteellisesti selvää. Vähimmäisvaatimuksiin tulisi yleensä sisältyä
 - yleinen äänioikeus
 - henkilöiden ja poliittisten puolueiden vapaa osallistumisoikeus vaaleihin
 - vapaus arvostella hallitusta
 - liikkumisvapaus
 - kokoontumisvapaus
 - kohtuullinen mahdollisuus kaikille kilpaileville puolueille ja ehdokkaille saada äänensä kuuluviin tiedotusvälineissä.

Myös muita tärkeitä tekijöitä kuten sitä, ovatko kyseessä ensimmäiset vaalit konfliktin tai sortokauden jälkeen tai liittykö niihin rauhanprosessi taikka pakolaisten mahdollinen kotimaahan palaaminen, olisi punnittava huolellisesti ja ne olisi otettava huomioon EU:n arvioinnissa ja päätöksenteossa.

- Onko Euroopan unionin osallistuminen toteutettavissa? Silloinkin kun tilanne sallii vapaiden ja yhtäläisten vaalien järjestämisen, Euroopan unionin olisi pyrittävä asettamaan osallistumiselleen myös seuraavat ehdot:
 - Vaalitarkkailupyynnön esittää isäntähallitus. Yleensä hallitukselta olisi pyrittävä saamaan virallinen pyyntö, mutta joissakin tapauksissa riittää se, että hallitus ilmaisee selvästi toiveensa saada EU:n edustajat tarkkailemaan maan vaaleja.
 - Isäntähallitus suhtautuu myönteisesti EU:n vaalivalmistelujen osalta esittämiin täsmällisiin korjaus- tai parannusvaatimuksiin.
 - Kaikki kilpailevat pääpuolueet tai -ehdokkaat kannattavat EU:n tarkkailijoiden osallistumista vaaleihin.
 - EU on seurannut aiemminkin isäntämaan poliittista kehitystä.
 - Aikataulu on riittävän väljä, jotta EU:n kaikkien valvontaryhmien johtajat ehtivät paikalle ajoissa.
- Onko EU:n osallistumisesta hyötyä? Tarkkailu nostaa yleensä ainakin jonkin verran vaalien laillisuusastetta, edistää luottamuksen syntymistä ja ehkäisee aina vilppiä. Tarkkailun järjestäminen on kuitenkin kallista. Tämän vuoksi asiat on asetettava tärkeysjärjestykseen, ja tarkkailun hyödyllisyys on määriteltävä ainakin osittain suhteessa sen vaatimiin kustannuksiin. Vaikka vaalien tarkkailu saattaa olla suositeltavaa ja toteutettavissa, siitä saatava hyöty saattaa jäädä hyvin vähäiseksi (esimerkiksi Guatemala 1999). Tämä "hyödyn" käsite on suuressa määrin tekninen, ja sitä arvioidessaan EU:n on harkittava, missä määrin sen yleiset suhteet kyseiseen maahan ja sen yleiset tavoitteet tekevät vaalijärjestelyihin osallistumisesta "poliittisesti hyödyllistä" toimintaa.

Yleensä kohdemaan hallituksen ja vaaliviranomaisten olisi sovittava kirjallisesti EU:n vaalitarkkailutoimintaa koskevista ohjesäännöistä. Niissä olisi määriteltävä tarkkailun tavoitteet ja edellytykset, kuten takaus sille, että tarkkailijat voivat liikkua maassa vapaasti ja olla yhteydessä kaikkiin poliittisiin puolueisiin, ehdokkaisiin ja vaaliviranomaisiin. Samoin on taattava, että heillä on esteetön pääsy äänestys- ja ääntenlaskentapaikkoihin. Lisäksi tarkkailijoilla tulisi olla oikeus saada kaikki tarvitsemansa tiedot vaalien kulusta. Myös tarkkailijoiden turvallisuus olisi taattava.

Tarkkailijoiden lähettämispäätöstä tehtäessä olisi tarkasteltava sitä, onko osallistuminen suotavaa, toteutettavissa ja onko siitä hyötyä. Neuvoston vuonna 1998 määrittelemät perusteet EU:n vaalitarkkailuvaltuuskunnan lähettämiseksi muodostavat edelleen hyvän perustan päätöksenteolle.

EU:n vaalitarkkailuvaltakuntaa koskevista ohjesäännöistä olisi sovittava isäntähallituksen kanssa.

4.4.2. Vaaliavun myöntämisperusteet

Koska Euroopan yhteisö ei voi osallistua kaikkien vaalien rahoittamiseen, millaisia vaaleja olisi sitten tuettava tai tarkkailtava? Yleensä EU on osallistunut murrosvaihetta läpikäyvän maan ensimmäisten tai toisten yleisten vaalien järjestämiseen tai tarkkailuun. Se, kuinka tärkeää kansallisten tai paikallisten vaalien tukeminen on, olisi kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti ottamalla huomioon EU:n kokonaisstrategia, vaalien poliittinen ja demokraattinen merkittävyys, maan merkitys Euroopan unionille ja sen edellytykset huolehtia rahoituksesta.

Neuvosto ei ole sopinut vaaliapua koskevista perusteista, joten ne eivät ole todennäköisesti kovin selkeitä myöskään vaalitarkkailun osalta. Sopivia perusteita voisivat kuitenkin olla:

- isäntähallituksen esittämä yhteisön vaaliapua koskeva pyyntö
- tärkeimpien poliittisten puolueiden ja muiden mahdollisten yhteistyökumppaneiden (esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, naisryhmien, toimittajajyhdistysten ja niin edelleen) yleinen suostumus EY:n vaaliapuohjelman toteuttamiseen
- EU:n isäntämaassa aiemmin toteuttamat poliittiset seurantatoimet tai kehitysyhteistyöohjelmat
- riittävä valmistelu-aika
- takaus sille, että EU:n vaaliavustajaryhmän jäsenet voivat liikkua maassa vapaasti ja olla yhteydessä kaikkiin asiaankuuluviin ministeriöihin ja muihin valtiosta riippumattomiin yhteistyökumppaneihin
- takaus sille, että EU:n vaaliavustajaryhmä pääsee perehtymään kaikkiin toiminnassaan tarvitsemiin tietoihin
- EU:n vaaliavustajaryhmän jäsenten turvallisuus taataan mahdollisimman tehokkaasti.

Kolmesta viimeisestä ehdosta on syytä tehdä kirjallinen sopimus isäntämaan kanssa. Sopimus voi sisältää myös ohjesäännöt, jossa valtuuskunnan tavoitteet määritellään selvästi.

Vaaliavun myöntämisperusteita voisivat olla esimerkiksi: isäntähallituksen esittämä vaaliapua koskeva pyyntö, tärkeimpien poliittisten puolueiden suostumus, Euroopan unionin aiemmin toteuttamat poliittiset valvontatoimet tai kehitysyhteistyöohjelmat, riittävän väljä aikataulu sekä teknisen avustajaryhmän liikkumisvapaus, oikeus saada tietoja ja teknisen

4.5. Vaalitarkkailijat ja -asiantuntijat

Vaalitarkkailijoiden valintaa koskevista edellytyksistä on sovittu (liite IV). Neuvosto antoi kesäkuussa 1998 EU:n vaalitarkkailijoiden toimintasäännöt (liite III), jotka koskevat kaikkia EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien toimintaan osallistuvia henkilöitä näiden kansallisuudesta riippumatta. Jos toimintaa rahoitetaan yhteisön varoista, komission vastuu EU:n talousarvion toteuttajana edellyttää, että sen olisi huolehdittava myös EU:n vaalitarkkailijoiden ja -asiantuntijoiden työhönnotosta. Tämä on kuitenkin epärealistinen vaatimus, ellei tehtävää organisoida asianmukaisesti ja siihen varata tarpeeksi työntekijöitä.

Jäsenvaltioiden olisi edelleen esitettävä lyhytaikaisia vaalitarkkailijoita Euroopan unionin rahoittamiin osaoperaatioihin. Eurooppalaisille edustajille olisi varattava ensi tilassa tietty määräosuus EU:n tarkkailijaryhmissä. Tämän määräosan mukainen tarkkailijaryhmä voisi koostua Euroopan parlamentin jäsenistä (kunnes parlamenttia varten on luotu oma käytäntö), komission ja muiden EU:n toimielinten virkamiehistä, eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen edustajista, EU:n erikoislaitosten edustajista, edellisten EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien jäsenistä, EU:n ihmisoikeuskoulutusohjelmien ja vaaliaputoiminnan koulutusohjelmien osanottajista sekä EU:n vaaliasiantuntijoista. Kaikkien tarkkailijoiden olisi oltava riittävän kokeneita tai asianmukaisesti koulutettuja.

Tarkkailijoiden päivärahoja ja tukea koskevat ehdot olisi yhtenäistettävä samanlaisiksi kaikkien työhönottotahojen kesken. EU:n lyhytaikaisten tarkkailijoiden sitoutumiseen ja työskentelyyn tähän saakka hyvin myönteisesti vaikuttaneen vapaaehtoishengen säilymistä olisi lisäksi tuettava kaikin mahdollisin keinoin.

Komission vaaliapuosasto voisi laatia luettelon EU:n vaaliasiantuntijoista, jotka ovat osallistuneet vaaliaputoimintaan ja pitkäaikaiseen vaalitarkkailutoimintaan. Luettelo voisi perustua osittain EU:n toimiin ja koulutusohjelmiin osallistumista koskeviin tietoihin. Komission olisi myös edistettävä yhteistyötä kansallisista luetteloista vastaavien tahojen kanssa. EU:n yhteistä tietokantaa ei ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa eikä se ole tarpeenkaan.

Kun tarkkailua rahoitetaan yhteisön varoista, komission tehtävänä on valvoa Euroopan unionin tarkkailijoiden ja jäsenvaltioiden ehdokkaiden työhönnottoa. Tietty osa tarkkailuryhmän paikoista olisi varattava komission nimeämille eurooppalaisille edustajille.

Lyhytaikaisten tarkkailutehtävien olisi vastaisuudessakin perustuttava vapaaehtoisuuteen.

Komissio laatii EU:n vaaliasiantuntijaluettelon ja edistää yhteistyötä kansallisista luetteloista vastaavien tahojen kanssa.

4.6. Käytännön ohjeita toiminnan onnistumisen varmistamiseksi

Kokemus on osoittanut, että seuraavat seikat ovat tärkeitä sekä vaaliavun että vaalitarkkailutoiminnan onnistumiselle:

- Kaikkien EU:n vaaliaputoimien olisi perustettava unionin toimielinten selkeisiin toimeksiantoihin. Toimeksiantoissa olisi määriteltävä myös suhteet EU:n edustajiin, kuten komission edustustoon ja puheenjohtajavaltioon.
- Esikartoitus olisi otettava tavanomaiseksi käytännöksi. Esikartoituksen tekijöiden olisi oltava kokenutta ja strategisesti ajattelevaa Euroopan komission henkilöstöä. Esikartoituksen yhteydessä voidaan tutkia isäntämaan suhtautumista EU:n osallistumiseen, valmistella EU:n vaaliavun laatua ja laajuutta koskevia ehdotuksia ja selvittää, millaisia parannuksia EU:n tulisi vaatia vaalijärjestelyihin ennen kuin se tekee lopullisen päätöksen vaaliapuun osallistumisesta.
- Perustettava EU:n vaaliyksikkö koordinoi ydinryhmineen kaikkea vaaliaputoimintaa. Yksikön kokoonpano voisi olla seuraava:
 - yksi pääkoordinaattori / EU:n päätarkkailija²¹ ja hänen avustajansa
 - yksi rahoitus- ja hallintojohtaja
 - yksi tiedottaja
 - yksi tai kaksi materiaalitoinnoista vastaavaa virkailijaa
 - yksi erikoiskouluttaja / raportointikoordinaattori / tilastotutkija.
- Kaikkien toimintayksiköiden, kuten teknisen avustajaryhmän, tulisi vastata toiminnastaan suoraan EU:n vaaliyksikön pääkoordinaattorille.
- Kaikkien EU:n teknisten avustajaryhmien tulisi olla paikalla riittävän ajoissa, jotta ne voivat osallistua täysipainoisesti paikallisten toimijoiden koulutukseen. Tällä tavalla voidaan parantaa paikallisten osallistujien työskentelyn tasoa ja kerätä arvokasta tietoa EU:n vaaliyksikön avuksi. Tehokkaaseen tekniseen avustajaryhmään voisi kuulua
 - yksi ryhmäkoordinaattori
 - yksi vaalikampanjarahoituksen asiantuntija
 - yksi kansaliskasvatuksen asiantuntija
 - useita koulutusasiantuntijoita nais-, nuoriso-, opiskelija- ja vähemmistöryhmien kouluttamiseen
 - asiantuntijoita työskentelemään yhdessä kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa valmiuksien kehittämiseksi
 - yksi tiedotusalan koulutusasiantuntija
 - useita paikallisten tarkkailijoiden kouluttajia
 - useita äänestystyöntekijöiden koulutusasiantuntijoita.
- Jokaisesta vaiheesta olisi raportoitava säännöllisesti.
- Kaikkien tarkkailijoiden tulisi olla koulutettuja. Sekä pitkä- että lyhytaikaisten tarkkailijoiden olisi osallistuttava kattavaan ja yksityiskohtaiseen koulutusohjelmaan heti isäntämaahan saavuttuaan. Yhteisiin koulutusohjelmiin osallistuminen parantaa EU:n tarkkailuryhmien työskentelyn tasoa ja

²¹ Euroopan unionin olisi pohdittava, mitä hyötyjä saavutetaan sillä, että sen edustajaa nimitetään "pätarkkailijaksi". Kaikki muut kansainväliset ryhmät sekä lehdistö käyttävät tätä termiä joka tapauksessa yleisesti. Erityisesti tässä tapauksessa selkeän esilläolon tulisi olla tärkeämpää kuin Euroopan unionin sisäiset protokollakysymykset.

yhteenkuuluvuutta. Olisi pyrittävä luomaan yhteiset puitteet koulutukselle ja paikallisolosuhteisiin perehdyttämiseksi. Näihin toimiin kuuluu esimerkiksi kouluttajien koulutus sekä EU:n vaalitarkkailijoille suunnattu komission laatima käsikirja. Jäsenvaltioissa toteutettavassa erikoistehtäväkoulutuksessa voitaisiin käyttää hyväksi online-viestinnän uusia muotoja ja koulutusta Internetin välityksellä. YK:n tai muiden kansainvälisten tai alueellisten järjestöjen kanssa yhteistyönä tehtyjä koulutusaloitteita olisi tuettava.

- Pitkäaikaisten tarkkailijoiden olisi hyvä saapua maahan kaksi kuukautta ennen vaalipäivää ja jäädä vaalien jälkeen seuraamaan, miten vaalituloksista johtuvat erimielisyydet ratkeavat. Pitkäaikaiset tarkkailijat tulisi seuloa huolellisesti avaintehtäviinsä ammatillisten ja henkisten valmiuksien perusteella. Heidän pätevydestään niin valvojina, kouluttajina kuin raportoinnakin riippuu koko EU:n vaaliapuoperaation menestys. Pitkäaikaiset tarkkailijat olisi pyrittävä sijoittamaan siten, että he pystyvät valvomaan mahdollisimman suurta osaa vaalialueesta EU:n valtuuskunnan strategiasuunnitelman mukaisesti. Pitkäaikaisten tarkkailijoiden tulisi luoda yhteyksiä vaalihallinnon eri tasoille samoin kuin paikallisiin poliittisiin puolueisiin ja paikallisiin yhteisöryhmiin. Heidän tulisi tarkkailla vaaliluetteloiden laatimista ja vaalien varhaisvalmistelua, arvioida vaalikampanjan alkamista sekä erityisesti ehdokkaiden yhtäläisiä mahdollisuuksia esiintyä tiedotusvälineissä ja käyttää hyväkseen julkisia resursseja. Heidän tulisi auttaa kehittämään paikallisten tarkkailijoiden valmiuksia ja raportoida säännöllisesti EU:n päätarkkailijalle kaikista oman vastuualueensa vaaliprosessia koskevista seikoista. Heidän tulisi myös suunnitella lyhytaikaisten tarkkailijoiden sijoittaminen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Lyhytaikaisten tarkkailijoiden tulisi saapua paikalle hiukan ennen vaalipäivää. He seuraavat äänestyspäivän kulkua ja alustavaa ääntenlaskentaa tarkkailualueellaan. EU:n vaaliyksikkö ja pitkäaikaiset tarkkailijat perehdyttävät lyhytaikaiset tarkkailijat tehtäviinsä, ennen kuin nämä sijoitetaan tarkkailupaikoilleen.
- Kaikkien tarkkailijoiden on noudatettava neuvoston kesäkuussa 1998 antamia toimintasääntöjä.

- ***Tarkkailuvaltuuskunnille selkeät toimeksiannot.***
- ***Esikartoituksen vakiinnuttaminen.***
- ***EU:n vaaliyksiköihin ydinryhmä.***
- ***Kaikki EU:n toimintayksiköt toimivat suoraan Euroopan unionin vaaliyksikön johtajan alaisuudessa.***
- ***EU:n tekniset avustajaryhmät ajoissa paikalla.***
- ***Valtuuskunnat antavat raportin määräajoin.***
- ***Kaikki EU:n tarkkailijat osallistuvat yhteiseen koulutusohjelmaan.***
- ***Koulutushankkeita koordinoidaan muiden organisaatioiden kanssa.***
- ***Pitkäaikaisten tarkkailijoiden on oltava paikalla kaksi kuukautta ennen vaalipäivää.***
- ***Kaikkien tarkkailijoiden on noudatettava neuvoston toimintasääntöjä.***

4.7. Vaalien kulun arvioiminen

Vaalien arviointi on vaalitarkkailuryhmän lähettämisen tai lähettämättä jättämispäätöksen tavoin poliittisesti arkaluonteinen asia, jossa ovat panoksina sekä poliittiset etunäkökohdat että Euroopan unionin uskottavuus. Komissio yhtyy neuvoston 28. kesäkuuta 1998 tekemässä päätöksessä (liite III) esitettyihin näkemyksiin, joissa luetellaan vaalien laillisuuden arvioinnin yhteydessä huomioon otettavat tekijät. Näitä ovat:

- vaalit järjestäneen elimen puolueettomuus
- poliittisten puolueiden, liittoutumien ja ehdokkaiden vapaus järjestäytyä, liikkua, kokoontua ja ilmaista mielipiteensä julkisesti
- poliittisten puolueiden, liittoutumien ja ehdokkaiden tasapuoliset mahdollisuudet esiintyä tiedotusvälineissä
- vaaliluetteloiden laatiminen ilman sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää
- kaikki muut vaalien vapauten ja yhtäläisyyden olennaisesti liittyvät seikat
- äänestyksen ja ääntenlaskun kulku, siten kuin ne on määritelty vaalilaissa.
- Arviointiperusteita olisi kuitenkin sovellettava joustavasti eri luonteisiin vaaleihin: konfliktin laukaisemiseksi tai ensi kertaa järjestettäviä vaaleja on tarkasteltava tavanomaista sallivammin.
- EU:n vaaliavustajaryhmän kaikki jäsenet osallistuvat vaalien lopulliseen arviointiin. EU:n päätarkkailijan, EU:n puheenjohtajavaltion paikalla olevan edustajan, Euroopan parlamentin ja komission edustuston välinen tiivis ja säännöllinen yhteydenpito on välttämätöntä yhtenäisyyden takaamiseksi. Yleisluontoinen poliittinen arvio ja vaaliprosessin eri vaiheita yksityiskohtaisemmin käsittelevä tekninen arvio on syytä erottaa toisistaan. Tämä erottelu onnistui hyvin Indonesian vaaleja arvioitaessa: poliittisen arvion laativat neuvoston puheenjohtajavaltio ja teknisen arvion Euroopan vaaliyksikön johtaja.
- Vaalien kulun arvioinnin lisäksi komissio seuraa myös jokaisen yhteisön talousarviosta rahoitettavan EU:n vaaliaputoimen kulkua ja arvioi erityisesti niiden tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta²². Ulkoisia arviointeja tehdään säännöllisin väliajoin. Paikallisia sidosryhmiä (hallitusta, kansalaisjärjestöjä, tiedotusvälineitä) olisi pyydettävä antamaan arvionsa. Myös puolueettomia vaaliasiantuntijoita voidaan pyytää esittämään mielipiteensä.

- Vaalit arvioidaan neuvoston vuonna 1998 tekemän päätöksen mukaisesti, mutta konfliktien jälkeen ja ensimmäistä kertaa järjestettäviä vaaleja on

²²

Tarkoituksenmukaisuus määräytyy ratkaistavien ongelmien ja ohjelman tavoitteiden keskinäisen suhteen perusteella. Tehokkuus kuvaa toteutettujen toimien ja tulosten välistä suhdetta. Tuloksellisuus puolestaan määräytyy tulosten ja erityistavoitteiden vastavuuden perusteella ja vaikuttavuus taas tulosten ja yleistavoitteiden vastaavuuden perusteella.

tarkasteltava tavallista sallivammin.

- *Vaaliarviointi tehdään sen jälkeen, kun kaikkia EU:n paikalla olleita edustajia on kuultu ja heiltä on saatu suostumus.*
- *Yhteisön vaaliaputoimia arvioidaan säännöllisesti.*

4.8. Euroopan unionin esilläolon parantaminen

Tuomalla näkyvästi esiin EU:n osallistuminen vaalijärjestelyihin ja sen myöntämä apu painotetaan EU:n sitoutumista demokratisoitumisprosessin edistämiseen ulkopoliitikassaan. EU pääsee entistä näkyvämmiin esille, kun politiikan määrittely- ja toteuttamiskäytäntöjä parannetaan ja kehitetään nykyistä avoimemmiksi. Vaaliavusta vastaavan osasto huolehtisi erityisesti siitä, että EU:n vaaliapua koskevat tiedot ovat saatavilla Internetissä. Esilläolosta ei kuitenkaan pitäisi tehdä tavoitetta sinänsä, ja EU:n olisi varottava jättämästä kansallisia toimielimiä ja toimijoita varjoonsa.

EU:n identiteetin ja esilläolon paras tae on tehokkaasti johdettu operaatio. Hyötyä on myös siitä, että unionin vaaliyksikön johtaelimissä on mukana ammattitiedottaja, joka on Euroopan unionin kansalainen ja joka tuntee unionin politiikat ja toimielimet. Myös EU:n vaalitarkkailuyksikön johtajaksi on mahdollisuuksien mukaan syytä valita hyvin ilmaisukykyinen henkilö, jolla on kokemusta toiminnasta tiedotusvälineiden kanssa. Joissakin tapauksissa voidaan harkita jonkin tunnetun eurooppalaisen merkkihenkilön valitsemista tähän tehtävään. Myös EU:n tunnusta on syytä käyttää esimerkiksi asusteissa. Kun Euroopan unioni osallistuu kansainvälisen järjestön johdolla tapahtuvaan toimintaan, unionin esilläolovaatimukset olisi sisällytettävä osaksi muodollista sopimusta.

- *Internetissä julkaistaan EU:n vaaliapuun liittyvää yksityiskohtaista ja yleistä tietoa.*
- *Euroopan unionin vaaliyksikön johtajan tulisi suhtautua myönteisesti tiedotusvälineisiin, ja hänellä olisi oltava apunaan tiedottaja.*
- *Hyödynnetään EU:n tunnuksia ja tiedotusaineistoa.*
- *Esilläolon turvaamista valvotaan muiden kumppanien kanssa tehdyillä sopimuksilla.*

4.9. Yhteistyö muiden järjestöjen kanssa

Vaaliaputoimintaan ja vaalitarkkailuun osallistuu useita kansainvälisiä järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. Euroopan unioni on työskennellyt niistä monien kanssa. Tämä yhteistyö on kuitenkin usein toteutunut siten, että vastuu on siirretty muille järjestöille, ja Euroopan unionia on pidetty lähinnä pankkina, joka rahoittaa jonkin toisen järjestön hallinnoimaa operaatiota. Kyseisen järjestön jäsenvaltiot eivät välttämättä kuuluu EU:hun eivätkä niiden tarkoitusperät ole välttämättä myöskään samat kuin Euroopan unionin. Näin on menetetty poliittinen vaikutusmahdollisuus ja tilaisuus esilläoloon.

Kun otetaan huomioon eri puolilla maailmaa järjestettävien vaalien määrä sekä Euroopan unionin rajalliset voimavarat ja asiantuntemus, aina silloin tällöin on vastakin välttämätöntä toimia muiden järjestöjen välityksellä. EU joutuu joka tapauksessa työskentelemään kentällä yhdessä muiden kanssa. Koordinoinnin parantaminen on sen vuoksi välttämätöntä. Yhteistyökumppaneihin on myös oltava

säännöllisesti yhteydessä. On harkittava puitesopimusten tekemistä tärkeimpien kansainvälisten hallitusten välisten ja valtiosta riippumattomien järjestöjen, kuten YK:n kehitysohjelman (UNDP), vaaliavustusosaston (UN Electoral Assistance Department) ja vapaaehtoisohjelman (UNV) sekä ETYJ:n/ODIHR:n, OAS:n ja International IDEA -instituutin kanssa, jos niiden uskotaan tuottavan todellista lisäarvoa. Näiden sopimusten tulisi perustua aidosti yhdessä määriteltävään politiikkaan ja sen toteuttamiseen sen sijaan, että niissä keskityttäisiin vain rahoitus- ja esilläolokysymyksiin. Sopimusten tarkoitus on helpottaa ja nopeuttaa yhteistyötä kansainvälisten järjestöjen kanssa yksittäisissä vaaliapuoperaatioissa. Komissio tutkii mahdollisuuksia näiden sopimusten tekemiseksi.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- <i>Tärkeisiin kansainvälisiin järjestöihin ollaan säännöllisesti yhteydessä.</i>- <i>Tutkitaan mahdollisuuksia puitesopimusten tekemiseksi.</i> |
|--|

5. PÄÄTELMÄT

Tämän tiedonannon sisältämien suositusten (esitetty tiivistelmänä liitteessä V) tavoitteena on parantaa Euroopan unionin osallistumisen laatua ja vaikuttavuutta edistämällä vapaiden ja rehellisten vaalien järjestämistä ja siirtymistä vakaaseen demokratiaan. Tämä toiminta pohjautuu EU:n tähänastiseen monipuoliseen kokemukseen sekä muiden yhteistyökumppaneiden asiantuntemukseen.

Vaikka vain harvat epäilevät, etteikö demokratia olisi paras olemassa oleva hallintomuoto, vaalit ovat kuitenkin vain yksi osa laajempaa rakennelmaa pyrittäessä turvaamaan aidosti vapaan ja demokraattisen yhteiskunnan toiminta. Tässä mielessä EU:n vaaliapu muodostaa vain yhden osan EU:n panostuksesta kolmansien maiden demokratisoitumisprosessien ja kestäväen kehityksen tukemiseksi.

Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia osallistumaan kanssaan tässä tiedonannossa esitettyjen ajatusten edelleen kehittämiseen.

LIITE I

YLEISKATSAUS EUROOPAN UNIONIN VAALIAPUUN

1. Tärkeimmät operaatiot

Euroopan unioni oli tarkkailijana **Venäjän** ensimmäisissä monipuolueparlamenttivaaleissa, jotka pidettiin 11. ja 12. joulukuuta 1993. Näissä vaaleissa valittiin valtionduuma ja federaationeuvosto. Niitä edelsivät toimeenpanevien ja lakiasäättävien elinten voimakkaat erimielisyydet, ja yhdessä niiden kanssa järjestettiin perustuslakia koskeva kansanäänestys. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 9. marraskuuta 1993 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan yhteisen toiminnan EU:n tarkkailuryhmän lähettämiseksi Venäjälle²³. EU:n tarkkailuyksikkö perustettiin yhteisellä toimella, mutta se rahoitettiin Tacis-demokratiaohjelmasta (346 000 ecua). Ryhmän tehtävänä oli avustaa unionin tarkkailijoita ja koordinoita heidän toimintaansa. Lisäksi se koordinoi paikan päällä yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa, piti yllä yhteyksiä Venäjän viranomaisiin ja varmisti, että tarkkailijat sijoittuvat tasaisesti eri puolille maata. Euroopan unioni sijoitti tarkkailutehtäviin 116 edustajaa sekä Euroopan parlamentista että kansallisista parlamenteista ja 91 asiantuntijaa (5 lyhytaikaista tarkkailijaa mukaan lukien). Vaikka venäläisissä menettelyissä oli paljon puutteita, järjestelmällisiä väärinkäytöksiä ei ollut ja vaalit arvioitiin vapaiksi ja yhtäläisiksi. Vaalien tarkkailemisen lisäksi Euroopan unioni seurasi myös sitä, miten laajasti tiedotusvälineet käsittelivät vaaleja. Seurannan toteutti Euroopan mediainstituutti (EIM) 200 000 ecun määrärahalla. EIM muodosti tiedonvälityksen seurantaryhmän, joka toimi tiiviissä yhteistyössä EU:n tarkkailuryhmän kanssa. Seurantaryhmän tehtävänä oli arvioida se oikeudellinen kehys, jonka puitteissa tiedotusvälineet tiedottivat vaaliprosessista, sekä se, kuinka itsenäisesti ja tasapuolisesti tiedotusvälineet käsittelivät itse vaaleja.

Toinen joulukuun 1993 perustuslakiuudistuksen jälkeinen sarja parlamenttivaaleja pidettiin Venäjällä 17. joulukuuta 1995. Vastauksena Venäjän keskusvaalilautakunnan Euroopan unionille osoittamaan pyyntöön saada tukea vaalien tarkkailuun luotiin EU:n vaaliyksikkö, jonka tehtävänä oli antaa logistista tukea EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden lähettämille vaalitarkkailijoille. Tukeen sisältyi seitsemän neuvonantajan lähettäminen. Samoin toimitettiin toimistotarvikkeita, tulkkeja, kuljetusapua ja sihteerejä sekä lyhytaikaista teknistä apua Venäjän keskusvaalilautakunnalle.

Venäjän ensimmäiset vapaat presidentinvaalit pidettiin kesä- ja heinäkuussa 1996, ja Venäjän keskusvaalilautakunta kutsui Euroopan unionin, ETYJ:n ja muita järjestöjä tarkkailemaan niitä. Euroopan unioni myönsi 294 000 ecua²⁴ tähän tarkoitukseen. Tehtävää hoitamaan perustettiin toinen EU:n vaaliyksikkö, joka huolehti 244:n Euroopan unionin maista lähetetyn vaalitarkkailijan tarvitsemista palveluista. ETYJ/ODIHR:n Moskovan-yksikköön palkattiin kaksi henkilöä huolehtimaan tarkkailijoiden sijoittamisesta ja alueellisesta yhteistyöstä. EU:n vaaliyksikön tehtäviin sisältyi yleis- ja tilannetietojen toimittaminen tarkkailijoille sekä vaalien kulun ja tulosten analysoiminen. Vaikka vaalilakia oli kehitetty huomattavasti

²³ Päätös 93/604/YUTP, EYVL L 286, 20.11.1993, s. 3.

²⁴ Tacis-demokratiaohjelma.

edellisten vuoden 1991 vaalien jälkeen, tarkkailuryhmä antoi useita suosituksia uusiksi parannuksiksi.

Euroopan unioni osallistui **Tšetšeniassa** tuhoisan sisällissodan jälkeen vuonna 1997 järjestettyjen vaalien seurantaan. Väliaikaisen hallituksen laillisuuden vahvistamiseksi ja rauhanprosessin jatkumisen varmistamiseksi parlamentti- ja presidentinvaalit päätettiin järjestää pikaisesti 27. tammikuuta 1997. Euroopan unioni avusti 100 000 eculla²⁵ ETYJ:ä, jonka myötävaikutuksella rauhansopimus oli saatu aikaan elokuussa 1996. Apu käytettiin perustarvikkeiden, kuten vaalilipukkeiden, vaaliurnien ja häviämättömän musteen hankkimiseen sekä kuljetus-, toimistotarvike- ja televiestintäkulojen kattamiseen. Vaalit arvioitiin "esimerkillisiksi ja vapaiksi".

Euroopan unioni oli tarkkailemassa huhtikuussa 1994 pidettyjä **Etelä-Afrikan** ensimmäisiä demokraattisia vaaleja, joissa kaikki rodut olivat äänioikeutettuja, eli kansallisia ja maakunnallisia vaaleja. Kyseessä oli historiallinen tapahtuma, sillä vaalien myötä Etelä-Afrikka siirtyi rotuerotteluun perustuvasta yhteiskunnasta demokratiaan, jossa kaikki rodut ovat tasa-arvoisia. Neuvosto hyväksyi 6. joulukuuta 1993 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvana yhteisen toiminnan Etelä-Afrikan vaalien tukemiseksi²⁶. Kaikkiaan tukea myönnettiin 18,5 miljoonaa ecua²⁷. Yhdistyneiden Kansakuntien toimiessa yleiskoordinaattorina Euroopan unioni sijoitti paikalle 325 tarkkailijaa (joista 14 Euroopan parlamentin jäseniä) ja lähetti Etelä-Afrikan itsenäisen vaalilautakunnan ja itsenäisen tiedotuskomission käyttöön 112 poliisia, vaaliasiantuntijaa ja neuvonantajaa. Lisäksi Euroopan unioni osallistui tiiviisti äänestäjien valistamiseen ja myönsi tukea valtion vaalirahastolle. Äänestäjien valistusohjelma onnistui hyvin (ainoastaan yksi prosentti äänestyslipukkeista oli väärin täytetty), ja sen toteutti osittain eteläafrikkalaisten kansalaisjärjestöjen yhteenliittymä Etelä-Afrikan katolisen piispainkokouksen johdolla. EU:n vaaliyksikkö perustettiin koordinoimaan unionin vaalitarkkailutoimintaa ja neuvomaan ja avustamaan tarvittaessa Etelä-Afrikan itsenäistä vaalilautakuntaa. Vaalien järjestämistä pidettiin yleisesti merkittävänä saavutuksena: miljoonat tavalliset aiemmin poliittisesta toiminnasta poissuljetut kansalaiset saivat mahdollisuuden edistää aktiivisesti poliittista muutosta. Vaalit arvioitiin vapaiksi, joskaan niiden ei katsottu olleen kaikkien yksittäisten äänestäjien kannalta täysin yhtäläiset äänestys- ja ääntenlaskentakäytännöissä ilmenneiden puutteiden vuoksi. Koska vaalien tulos kuitenkin hyväksyttiin yleisesti, vaaleja voidaan pitää Etelä-Afrikan kansan poliittisen tahdon ilmaisuna.

Mosambik kuuluu EU:n eniten tukemien maiden joukkoon. Yhteisö on osallistunut kolmien peräkkäisten vaalien avustamiseen sekä rahallisesti että teknisesti. Kansallinen vaalilautakunta sai EY:ltä vuonna 1994 yli 50 prosenttia ensimmäisten sisällissodan jälkeisten demokraattisten vaalien (presidentinvaalien ja parlamenttivaalien) järjestämiseen tarvitsemistaan varoista. EU:n vaalitarkkailijat olivat jäseninä yli 2 000-henkisessä UNOMOZ:n (United Nations Operation in Mozambique) vaalitarkkailuvaluuskunnassa. Vaalit arvioitiin vapaiksi ja yhtäläisiksi, ja niiden katsottiin käyvän esimerkistä murrosvaiheessa oleville maille. Vuonna 1998 EU avusti ensimmäisiä 33 kunnassa järjestettyjä kunnallisvaaleja

²⁵ Tacis-demokratiaohjelma.

²⁶ Päätös 93/678/YUTP, EYVL L 316, 17.12.1993, s. 45.

²⁷ Budjettikohta B7-5070.

9,5 miljoonalla eurolla, mikä kattoi 60 prosenttia vaalien kokonaisbudjetista. Koska äänestäjälueutteloiden laatimiskäytännöt eivät olleet aivan yhtenäisiä, Renamo ja muutamat muut pienet puolueet päättivät olla osallistumatta vaaleihin, minkä vuoksi vaaliprosessia ei voida joka suhteessa pitää lainmukaisena. Vuonna 1999 Mosambikilla oli toisia presidentin- ja parlamenttivaaleja järjestäessään edessään koetus, joka jokaisen murrosvaiheessa olevan maan on käytävä läpi. EY avusti vaaleja 21 miljoonalla eurolla, mikä vastasi 58 prosenttia vaalien kokonaisbudjetista. EU kokosi 64 tarkkailijan valtuuskunnan, johon liittyi sittemmin myös neljä norjalaista tarkkailijaa. Kaikki vaalitarkkailuvaltuuskunnat olivat yhtä mieltä siitä, että vaaleja voitiin pitää vapaina ja yhtäläisinä. Ääntenlaskentaan liittyi kuitenkin viivästyksiä ja pieniä epäselvyyksiä, ja Renamo ilmoitti, että se ei hyväksy vaalien tuloksia. Tästä huolimatta sen valituksi tulleet edustajat osallistuivat presidentti Chissanon johdolla pidettyihin parlamentin istuntokauden avajaisiin.

Euroopan unionilla oli tärkeä osaa vuonna 1996 järjestettyjen **Palestiinan** vaalien valmistelussa ja tarkkailussa. Israelin vetäytyttyä Länsirannalta palestiinalaiset pitivät kaikkien aikojen ensimmäiset presidentin- ja parlamenttivaalinsa Länsirannan ja Gazan alueella 20. tammikuuta 1996. Euroopan unioni nimettiin koordinoimaan näiden vaalien kansainvälistä tarkkailua Palestiinan ja Israelin 28. syyskuuta 1995 tekemällä väliaikaisella sopimuksella. Euroopan unioni myönsi 7,5 miljoonan ecun avustuksen Palestiinan vaalien valmisteluun²⁸. Nämä varat käytettiin pääasiassa vaalilain valmisteluun, vaalipiirirajojen määrittelyyn, vaalien hallintokoneiston luomiseen, vaalivirkailijoiden kouluttamiseen, kansalaiskasvatuskampanjan toteuttamiseen ja varusteiden hankkimiseen. Tämän lisäksi Euroopan unioni myönsi 10 miljoonaa ecua vaalien tarkkailuun. Tästä summasta käytettiin kuitenkin vain 7,5 miljoonaa ecua vaaliaikataulusta johtuneista syistä. Neuvosto teki useita Palestiinan vaaleja koskevia YUTP-päätöksiä: päätös 19. huhtikuuta 1994 yhteisestä toiminnasta Lähi-idän rauhanprosessin tukemiseksi²⁹, jossa ilmaistiin Euroopan unionin aikomus avustaa ja tarkkailla miehityillä alueilla järjestettäviä vaaleja, neuvoston päätös 1. kesäkuuta 1995³⁰, jossa tähän tarkoitukseen myönnettiin 10 miljoonaa ecua, ja neuvoston päätös 25. syyskuuta 1995, jolla perustettiin EU:n vaaliyksikkö ja määriteltiin vaalien tarkkailun rahoitukselliset ja hallinnolliset menettelyt³¹.

EU:n vaaliyksikön oli organisoitava eurooppalainen vaalitarkkailuvaltuuskunta (johon kuului 285 tarkkailijaa, joista 60 oli lyhytaikaisia, 130 keskipitkäaikaisia ja 95 pitkäaikaisia) ja koordinoitava 390:n muun kansainvälisen kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen tarkkailijan toimintaa. EU:n vaaliyksikkö vahvisti vaaliprosessin demokraattisen luonteen joistakin välikohtauksista huolimatta. Raportoidut välikohtaukset liittyivät palestiinalaislehdistön toiminnan rajoittamiseen ja joidenkin palestiinalaisten ehdokkaiden pelotteluun, poliisin harjoittamaan äänestämisen häirintään Itä-Jerusalemmissä ja äänestäjien pelotteluun Hebronissa äänestyspäivänä.

Euroopan unioni on tukenut ETYJ:ä useiden vaalien järjestämisessä ja valvonnassa **Bosniassa ja Hertsegovinassa** vuosina 1996, 1997 ja 1998. Bosnian sodan päätyttyä kansainvälinen yhteisö otti tehtäväkseen vaalien järjestämisen osana etnisten

²⁸ Rahoitus budjettikohdasta B-7-420 (aiemmin B7-7110).

²⁹ Päätös 94/276/YUTP, EYVL L 119, 7.5.1994, s. 1

³⁰ Päätös 95/205/YUTP, EYVL L 130, 14.6.1995, s. 1.

³¹ Päätös 95/403/YUTP, EYVL L 238, 6.10.1995, s. 4.

puhdistusten tuhoaman maan jälleenrakennusta. Vuonna 1995 tehdyissä Daytonin rauhansopimuksissa ETYJ:lle annettiin tehtäväksi Bosnian ja Hertsegovinan ensimmäisten vaalien järjestäminen, ja joulukuussa 1997 rauhan täytäntöönpanoneuvosto pyysi ETYJ:ä uudelleen järjestämään vuoden 1998 yleiset vaalit. Kaiken kaikkiaan Euroopan unioni myönsi ETYJ:n kautta 18 miljoonaa ecua (ensimmäisen ja toisen pilarin rahoitus yhteenlaskettuna) Bosnian vaalien tukemiseen, vaikka Euroopan unionin esilläolo ei toteutunut toivotulla tavalla. Vuonna 1996 Euroopan unioni myönsi näihin toimiin 5,6 miljoonaa ecua, vuonna 1997 vastaavasti 5,5 miljoonaa ecua ja vuonna 1998 5 miljoonaa ecua.

Neuvosto hyväksyi 10. kesäkuuta 1996 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan yhteisen toiminnan³² ETYJ:n Bosnian ja Hertsegovinan vaaleihin liittyvän toiminnan tukemiseksi 3 miljoonan ecun avustuksella. Tuki toteutettiin EU:n tarkkailijayksikön osallistumisena ETYJ:n tarkkailutoimiin. Valvonnan kohteena olevat vaalit pidettiin 14. syyskuuta 1996, ja ne koskivat seuraavia toimielimiä: Bosnian ja Hertsegovinan parlamenttia, Bosnian ja Hertsegovinan presidenttineuvostoa, Bosnian ja Hertsegovinan muodostaman kahden hallintoalueen – muslimien ja kroaattien liittovaltion ja Bosnian serbitasavallan – parlamentteja, Bosnian serbitasavallan presidenttineuvostoa sekä kantonien hallintoelimiä. Vaikka kunnallisvaalit oli alunperin tarkoitus pitää kyseisenä päivänä, ne jouduttiin lykkäämään vuoteen 1997 vaaliluetteloiden laatimisessa ilmenneiden ongelmien vuoksi. Vuoden 1996 vaaleissa Euroopan unioni myönsi ETYJ:lle lisäksi 2,64 miljoonaa ecua äänestäjien valistamiseen, vaalitarvikkeiden (vaaliurnien ja vaalikoppien) hankintaan ja vaalitarkkailuun³³.

Vuonna 1997 pidettiin kahdet vaalit: kunnallisvaalit Bosnian ja Hertsegovinan liittovaltiossa ja Bosnian serbitasavallan lakiasäätävän kokouksen vaalit. Neuvosto päätti Bosniassa ja Hertsegovinassa 13.–14. syyskuuta 1997 järjestettäviä kunnallisvaaleja koskevasta yhteisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toiminnasta 24. maaliskuuta 1997³⁴. Tämän päätöksen mukaan vuoden 1996 vaaleissa käyttämättä jääneet varat (1,1 miljoonaa ecua) voitiin käyttää kyseisten vaalien tukemiseen. Lisäksi neuvosto päätti 24. maaliskuuta 1997 toisesta yhteisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toiminnasta³⁵, jolla myönnettiin vielä 5,5 miljoonaa ecua Bosnian ja Hertsegovinan kunnallisvaalien tukemiseen vaaliluetteloiden laatimisen, äänestyksen ja äänten laskemisen valvonta mukaan lukien. Neuvosto päätti 20. lokakuuta 1997 lisäksi yhdestä yhteisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toiminnasta³⁶ ETYJ:n tukemiseksi edelleen marraskuussa 1997 pidettävän Bosnian serbitasavallan lakiasäätävän kokouksen valvontatoimissa. Tässä yhteisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessä toiminnassa määrättiin, että tuki rahoitettaisiin niistä 5,5 miljoonasta ecusta, joista oli maininta maaliskuussa 1997 annetussa yhteisessä toiminnassa.

Vuonna 1998 ETYJ järjesti jälleen kaikkien Bosnian päätoimielinten vaalit. Euroopan unioni uudisti tukensa ETYJ:lle myöntämällä 5 miljoonan ecun suuruisen avustuksen, joka oli tarkoitettu ETYJ:n johdolla toimivan EU:n valvontaryhmän

³² Päätös 96/406/YUTP, EYVL L 168, 6.7.1996, s. 1.

³³ Budjettikohta B7-7001.

³⁴ Päätös 97/153/YUTP, EYVL L 63, 4.3.1997, s. 1.

³⁵ Päätös 97/224/YUTP, EYVL L 90, 4.4.1997, p1.

³⁶ Päätös 97/689/YUTP, EYVL L 293, 27.10.1997, s. 2.

muodostamiseen ja ETYJ/EU-tiedotuskeskuksen perustamiseen. Tämä keskus levitti tietoja vaaleista kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Euroopan unioni tarkkaili 21. kesäkuuta 1998 pidettyjä **Togon** presidentinvaaleja maan hallituksen pyynnöstä. Vapaiden ja yhtäläisten vaalien järjestäminen oli yksi kansainvälisen yhteisön asettamia pähkeitä Togolle annetun avun jatkamiselle. Euroopan unioni avusti vaaleja laajasti yhteensä 2 miljoonalla eculla. Erityisesti annettiin teknistä ja rahallista apua kansalliselle vaalilautakunnalle, tiedonvälityksen seurantaan, vaaliprosessiin osallistuvien henkilöiden (prefektien, paikallisten vaalilautakuntien jäsenten, äänestyspaikkavirkailijoiden ja poliittisten puolueiden edustajien) koulutukseen, kansalaiskasvatukseen ja kansallisten tarkkailijoiden koulutukseen. Euroopan unioni osallistui vaalien kansainväliseen tarkkailuun varaten 600 000 ecua tähän tarkoitukseen (koko summaa ei käytetty). Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiva kansalaisjärjestö Electoral Reform International Services (ERIS) vastasi vaalitarkkailun johtamisesta. Paikalle perustettiin pieni koordinointiyksikkö. Euroopan unioni sijoitti kentälle viisi keskipitkäaikaista alueellista tarkkailijaa ja 35 pitkäaikaista tarkkailijaa. Toisin kuin jotkin muut kansainväliset tarkkailijat EU:n tarkkailuvaluuskunta arvioi, että vaalit eivät olleet vapaat, avoimet ja yhtäläiset ja että julkistettu tulos ei heijastanut Togon kansan tahtoa. Euroopan unioni päätti olla jatkamatta täysimittaista kehitysyhteistyötä Togon kanssa. Köyhimpiä väestöryhmiä tukevat hankkeet kuitenkin jatkuivat.

Euroopan unioni tuki **Nicaraguan** toisia yleisiä vaaleja, jotka pidettiin 20. lokakuuta 1996. Tällöin järjestettiin presidentin-, parlamentti- ja paikallisvaalit. Ne koskivat myös Keski-Amerikan parlamentin jäseniä. Euroopan unioni myönsi vaaliprosessin tukemiseen 2,4 miljoonaa ecua³⁷. Se avusti Nicaraguan vaalilautakuntaa vaalivirkailijoiden kouluttamisessa ja muodostamalla koordinoitiryhmän EU:n tarkkailijoita varten. Vaalien joulukuuhun 1996 ajoittuneen toisen kierroksen kuluessa toteutettuun kansalaiskasvatushankkeeseen myönnettiin lisäksi 400 000 ecua³⁸. Euroopan unioni tuki Amerikan maiden järjestöä (OAS) **Paraguayn** 10. toukokuuta 1998 pidettyjen yleisten vaalien tarkkailemisessa. Tätä tarkoitusta varten Euroopan unioni myönsi 250 000 ecua³⁹.

Euroopan unioni tuki **Jemenissä** 1997 pidettyjen vaalien järjestelyjä ja tarkkailua. Yhteisö antoi merkittävän avustuksen (681 000 euroa) edistääkseen naisten osallistumista vaaleihin ja avustaakseen paikallisvaalien valvonnan järjestämisessä sekä vaalien järjestämisessä. Lisäksi unioni lähetti noin 150 pitkä- ja lyhytaikaista vaalitarkkailijaa, mm. useita Euroopan parlamentin jäseniä ja komission virkamiehiä vaalikampanjan ajaksi. Unionin tarkkailijat pitivät vaaleja kokonaisuutena ottaen vapaina ja rehellisinä.

Euroopan unioni tuki **Kambodžassa** 26. heinäkuuta 1998 pidettyjä yleisiä vaaleja myöntämällä tähän tarkoitukseen 10,45 miljoonaa ecua⁴⁰. Nämä vaalit olivat Kambodžalle keino palauttaa demokratia sekä ansaita uudelleen vuoden 1997 vallankaappauksen jälkeen menettämänsä kansainvälisen yhteisön oikeudellinen hyväksyntä ja apu. Euroopan unioni osallistui vaaliprosessiin hyvin tiiviisti erityisesti valmistelemalla vaalien oikeudellista kehystä, tukemalla kansallista vaalilautakuntaa

³⁷ Budjettikohta B7-310.

³⁸ Budjettikohta B-7-310.

³⁹ Budjettikohta B7-310.

⁴⁰ Budjettikohta B7-3000.

ja vaaliluetteloiden laatimista sekä tarkkailemalla äänestystä noin 200 vaalitarkkailijan voimin. Euroopan unioni nimitti erikoisedustajan (Euroopan parlamentin jäsenen Glenys Kinnockin) ja päävaalitarkkailijan (suurlähettiläs Sven Linderin), joiden antamissa arvioissa oli joitakin vivahde-eroja. Eurooppalaisen tarkkailuyksikön sekä YK:n tarkkailijoiden ja muiden tarkkailijaryhmien työskentelyä koordinoi yhteinen kansainvälinen tarkkailijaryhmä. Tämän (suurlähettiläs Linderin johtaman) tarkkailijaryhmän antaman lausunnon mukaan vaalit olivat olleet riittävän vapaat ja yhtäläiset ilmaisemaan kansan tahdon. Glenys Kinnockin lausunto oli kriittisempi vaalikampanjan ja vaaliluetteloiden laatimisen kuluessa tapahtuneiden ihmisoikeusloukkausten, vaalipäivänä sattuneen kymmenen ihmisen kuoleman, äänenlaskentaa koskeneiden riitojen ja lukuisten epäselvyysväitteiden vuoksi.

Euroopan unioni tuki **Nigerian** parlamenttivaaleja (20. helmikuuta 1999) ja presidentinvaaleja (27. helmikuuta 1999). Nämä vaalit tarjosivat mahdollisuuden nostaa valtaan demokraattisesti valittu siviilihallitus viisitoista vuotta kestäneen sotilashallinnon jälkeen. Euroopan unionin tuki Nigerian vaaleille koostui seuraavista osista: tuki itsenäiselle kansalliselle vaalilautakunnalle (900 000 euroa kansalaisyhteiskuntaan, tietojenkäsittelyyn ja ajoneuvoihin), tuki YK:lle koordinoituihin käytettäväksi (850 000 euroa), teknisen avustajan nimittäminen YK:n ja EU:n toiminnan koordinoituihin (80 000 euroa⁴¹), paikallisen vaaliseurannan avustaminen nigerialaisen kansalaisjärjestön johdolla (siirtymävaiheen seurantaryhmä) (600 000 euroa⁴²) ja yhteinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toiminta (810 000 euroa) Euroopan unionin sadan vaalitarkkailijan sijoittamiseksi kentälle⁴³. Nämä olivat kaikki lyhytaikaisia tarkkailijoita, jotka oli otettu töihin Yhdistyneiden Kansakuntien vapaaehtoisohjelmaan (UNV) unionin toimeksiannosta ja unionin laatiman nimiluettelon perusteella. Kuten yhteisessä toiminnassa edellytettiin, puheenjohtajavaltio nimesi EU:n edustajan (suurlähettiläs Sulimman) vastaamaan EU:n ja YK:n yhteisistä julkilausumista sekä suhteista lehdistöön ja yleisöön. Vaalit herättivät jonkin verran väittelyä: tietoon tuli äänien väärentämisen- ja tehtailutapauksia, ja annettujen äänien määrä ylitti joillakin alueilla huomattavasti uskottavana pidettävät luvut. Kaikesta huolimatta Euroopan unioni arvioi, että vaalimenettelyn perustana olivat monipuoluejärjestelmä, yleinen äänioikeus ja demokratian periaatteet. Tästä syystä Euroopan unioni totesi julkilausumassaan vaalitulosten heijastavan yleisesti Nigerian kansan tahtoa.

Euroopan unioni tuki **Indonesian** parlamenttivaaleja, jotka pidettiin 7. heinäkuuta 1999. Näitä vaaleja edelsi vakava vuosikymmeniä kestäneen sorron jälkeinen taloudellinen ja poliittinen kriisi, ja ne olivat merkkipaalu Indonesian tiellä demokratiaan. Vaikka Indonesian hallitus korosti kansainvälisen avun merkitystä ja toivotti kansainväliset tarkkailijat tervetulleiksi, se teki selväksi, että se ei esittäisi kansainvälisille tarkkailijoille virallista kutsua ja että ulkoinen vaaliapu olisi kanavoitava UNDP:n kautta. EU myönsi 7 miljoonaa euroa⁴⁴ ohjelman

⁴¹ Kaikki kolme osaa rahoitettiin alustavasta kansallisesta ohjelmasta.

⁴² Budjettikohta B7-7020. Tämän rahoituksen turvin siirtymävaiheen seurantaryhmä pystyi ennen kaikkea käyttämään 10 000:ta nigerialaista vaalitarkkailijaa apunaan jokaisessa kolmessa vuonna 1999 järjestetyistä päävaaleista (kansalliskokousvaaleissa 20. helmikuuta, presidentinvaaleissa 27. helmikuuta ja osavaltion edustajien vaaleissa 9. tammikuuta) ja seuraamaan siten maan siirtymistä siviilihallintoon.

⁴³ Päätös 98/735/YUTP, EYVL L 354, 30.12.1998, s. 1.

⁴⁴ Budjettikohta B7-3000.

koordinointiin UNDP:n kanssa. Suurin osa tästä avustuksesta suunnattiin indonesialaisille kansalaisjärjestöille ja vaalien seurantajärjestöille. Nämä ryhmät vastasivat äänestäjien valistukseen, tiedonvälitykseen, kotimaiseen vaaliseurantaan, kansalaiskasvatukseen ja toimielinten hallintaan liittyvistä tehtävistä. Tähän tehtävään nimettiin 17 EU:n teknistä asiantuntijaa. EU osallistui myös vaalien kansainväliseen tarkkailuun ja EU:n vaalitarkkailuyksikön perustamiseen. Vaaliyksikön johtajaksi nimettiin EU:n pääkoordinaattorin nimikkeellä entinen Euroopan yhteisön virkamies John Gwyn Morgan. Euroopan unioni lähetti paikalle eniten kansainvälisiä tarkkailijoita. Näistä 30 oli lyhytaikaisia ja 85 pitkäaikaisia (jälkimmäisistä 21 oli kahdenvälisiä tarkkailijoita, jotka Euroopan unionin jäsenvaltiot olivat värvänneet ja joiden palkan ne maksoivat suoraan mutta joiden työskentelyä EU:n tarkkailuysikkö koordinoi). Lisäksi EU:n ydinryhmään kuului seitsemän jäsentä, ja tekniseen avustajaryhmään 17 jäsentä. Kaikkiaan EU:n alaisuudessa toimi 139 henkilöä. Joistakin välikohtauksista huolimatta vaalit arvioitiin vapaiksi ja avoimiksi, ja niiden katsottiin muodostavan asianmukaisen perustan hallituksen muodostamiselle kansan demokraattisesti ilmaisevan tahdon mukaisesti. Lausunnon antamisen aikoihin ääntenlaskenta oli kuitenkin vasta alussa, sillä siinä oli edetty hyvin hitaasti. Lopullisten tulosten julkistaminen heinäkuussa 1999 vahvisti Euroopan unionin kannan.

Euroopan unioni tuki myös YK:n elokuussa 1999 **Itä-Timorilla** järjestämää kansanäänestystä myöntämällä 5 miljoonan euron avustuksen YK:n erityisrahastoon. Jotkin Euroopan unionin jäsenvaltiot tukivat vaaleja kahdenvälisesti myöntämällä tarvike- ja henkilöstöapua. EU oli hyvän vähän esillä tässä operaatiossa.

2. EU:n tähänastisen vaaliaputoiminnan vaihtelevat käytännöt

Siinä, missä vaalijärjestelyissä avustaminen on viime aikoihin kuulunut ensimmäiseen pilariin (EY), vaalitarkkailu on ollut rajatapaus, joka on sijoitettu milloin ensimmäiseen, milloin toiseen pilariin (YUTP).

Eräitä esimerkkejä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sisällytetyistä Euroopan unionin vaalitarkkailuoperaatioista ovat Venäjä (1993), Etelä-Afrikka (1994), Palestiina (1996), Bosnia ja Hertsegovina (kesäkuu 1996, 1997 ja 1998) ja Nigeria (1999). Kaikki nämä olivat yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toiminnan kohteita, mutta YUTP:n ensimmäisinä vuosina toimintaan ei aina käytetty YUTP-rahoitusta (esimerkiksi Venäjän ja Etelä-Afrikan toiminta rahoitettiin ensimmäisestä pilarista). Tuolloin Euroopan yhteisön talousarviossa ei ollut erillistä yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle varattua lukua. Viimeisimpiä esimerkkejä yksinomaan ensimmäisestä pilarista rahoitetuista vaalitarkkailutoiminnasta ja vaaliavusta ovat Albania (1997), Kambodža (1998), Togo (1998) ja Indonesia (1999).

Joissakin tapauksissa pilarit ovat täydentäneet toisiaan, kun kyseessä ovat olleet yhdessä maassa järjestettävät vaalit. Nigeriassa (1999) Euroopan unionin tuki myönnettiin sekä ensimmäisestä (kansalliselle vaalilautakunnalle myönnetty tuki ja EU:n teknisen avustajan lähettäminen sekä myös paikallisen vaaliseurannan avustaminen nigerialaisten kansalaisjärjestöjen kautta) että toisesta pilarista (yhteinen toiminta EU:n sadan jäsenen vaalitarkkailijaryhmän lähettämiseksi). Tämä toimivaltojen päällekkäisyys on täydentävistä ominaisuuksistaan huolimatta viivästyttänyt päätöksentekoa huomattavasti ja heikentänyt prosessin selkeyttä.

Euroopan unionin toiminta vaalien alalla on ollut myös hyvin vaihtelevaa. Se on kattanut lukuisia vaali- ja neuvonantoprosesseja, kansanäänestyksiä, parlamenttivaaleja, paikallisvaaleja ja presidentinvaaleja.

Varsinaiset vaaliolosuhteet ovat myöskin vaihdelleet paljon. Niihin on sisältynyt konfliktinjälkeisiä vaaleja, kuten Bosniassa, rotusyrjinnän päättymistä seuraavia vaaleja, kuten Etelä-Afrikassa, ja tilanteita, joissa pitkä sotilashallinnon kausi on johtanut kansalaislevottomuuteen ja lopulta vaaleihin, kuten Nigeriassa ja Indonesiassa.

EU:n vaaliavun kohteena on ollut myös laaja joukko erilaisia toimintoja, kuten vaaliluetteloiden laatiminen, kansalaiskasvatus, kansallisten vaalilautakuntien avustaminen, vaalilakien valmistelu, vaalivirkailijoiden ja kansallisten tarkkailijoiden kouluttaminen, tiedonvälityksen tukeminen ja seuranta sekä vähemmistöjen vaaleihin osallistumisen tukeminen.

Euroopan unionin osallistumisaste on myöskin vaihdellut paljon. Se on lähettänyt huomattavan määrän tarkkailijoita poliittisesti tärkeinä pidettyihin vaaleihin, kuten Etelä-Afrikan (1994), Palestiinan (1996), Kambodžan (1998) ja Indonesian (1999) vaaleihin. Joissakin tapauksissa EU:n tarkkailijoiden määrä on kuitenkin ollut varsin pieni. Azerbaidžanin presidentinvaaleissa 1998 oli ainoastaan kolme EU:n tarkkailijaa komissiosta. Pakistanin vuoden 1997 ja Bangladeshin vuoden 1996 parlamenttivaaleissa Euroopan unionin panos oli hyvin pieni ja koostui vain joidenkin jäsenvaltioiden lähettämien kahdenvälisen vaalitarkkailuvaltuuskuntien työn osittaisesta koordinoinnista.

EU on osallistunut vaalitarkkailutoimintaan ja vaaliaputoimintaan myös lukuisten muiden yhteistyökumppaneiden kanssa osallistumisasteen vaihdellessa. Euroopan unioni on toiminut kansainvälisten tarkkailuryhmien koordinaattorina ainoastaan Palestiinassa (1996). Kambodžassa 1998 EU toimi yhteisen kansainvälisen tarkkailijaryhmän puheenjohtajana. Joissakin tapauksissa se on huolehtinut tarkkailijoiden tukipalveluista jonkin toisen kansainvälisen järjestön vastatessa muodollisesta koordinoinnista. Näin tapahtui esimerkiksi Venäjän vaaleissa (1995–1996), joissa ETYJ toimi pääkoordinaattorina. Toisinaan Euroopan unioni on taas lähettänyt tarkkailijoita jonkin kansainvälisen järjestön, kuten YK:n (Nigeria 1999, Indonesia 1999), ETYJ:n (Bosnia 1996, 1997 ja 1998, Albania 1997, Azerbaidžan 1999, Armenia 1999) tai OAS:n (Paraguay 1998), puitteissa.

Toisinaan Euroopan unioni on osallistunut vaaliaputoimintaan eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen välityksellä. Esimerkiksi Togon vaaleissa 1998 vaaliuudistuskysymyksiin erikoistunut kansalaisjärjestö Electoral Reform International Services vastasi vaalitarkkailun johtamisesta. Muita Euroopan unionia edustaneita eurooppalaisia kansalaisjärjestöjä ovat olleet Euroopan mediainstituutti (European Institute for the Media, EIM), joka on seurannut, miten laajasti tiedotusvälineet ovat käsitelleet vaaleja useimmissa Itä-Euroopan maissa ja entisen Neuvostoliiton alueella, sekä muun muassa Solace International, Friedrich-Ebert-Stiftung ja Reporteurs sans Frontières.

EU:n osallistujaorganisaatiokin on vaihdellut tapauksesta toiseen. Suurempia operaatioita varten on perustettu EU:n vaaliyksiköitä, mutta ne eivät ole aina toimineet samojen sääntöjen mukaisesti. Esimerkiksi vuonna 1996 pidettyjä Palestiinan vaaleja varten muodostettu vaaliyksikkö perustettiin neuvoston

päätöksellä 95/403/YUTP, jossa määritellään sen tavoitteet, kokoonpano ja toiminta. Tämän päätöksen mukaan EU:n vaaliyksikön tuli raportoida puheenjohtajavaltiolle. Indonesian vaalien yhteydessä vuonna 1999 EU:n vaaliyksikkö sen sijaan perustettiin yhteisön tasolla. Sen toiminnan ja kokoonpanon yksityiskohdat määriteltiin Euroopan unionin ja UNDP:n välisen rahoitussopimuksen ohjesäännössä. EU:n vaaliyksikön johtaja raportoi suoraan Euroopan komissiolle Euroopan yhteisön Jakartan-edustuston välityksellä. Kambodžan vaaleja varten vuonna 1998 nimettiin EU:n vaaliyksikön johtajan lisäksi EU:n edustaja, minkä vuoksi heidän tehtäviään oli vaikea erottaa selkeästi toisistaan.

Myös tarkkailijoiden työhönottokäytännöt ovat vaihdelleet huomattavasti. Palestiinan vuoden 1996 vaaleissa jäsenvaltiot ja komissio laativat luettelon ehdokkaista EU:n vaaliyksikön tarkkailijoiksi ja asiantuntijoiksi. Lopulliset valinnat teki puheenjohtajavaltio yhdessä komission kanssa neuvonantajaryhmän avustuksella (jonka jäsenet olivat jäsenvaltioiden edustajia). Vuoden 1999 Indonesian vaaleissa UNDP värväsi ydinryhmän (eli EU:n vaaliyksikön jäsenet) suoraan omien käytäntöjensä mukaisesti sen jälkeen, kun Euroopan komissio oli hyväksynyt ehdokkaat. Myös Yhdistyneiden Kansakuntien vapaaehtoisjärjestö (UNV) värväsi eurooppalaiset tarkkailijat suoraan omien käytäntöjensä mukaisesti sen jälkeen, kun Euroopan komissio oli hyväksynyt ehdokkaat. Ehdokkaat pitkäaikaisiksi tarkkailijoiksi oli valinnut UNV, ja EU:n jäsenvaltiot puolestaan valitsivat ehdokkaat lyhytaikaisiksi tarkkailijoiksi. ETYJ:n vaalioperaatioissa taas ETYJ on valinnut osallistujat EU:n jäsenvaltioiden tekemien ehdotusten perusteella, ja rahoitus on tullut EU:n talousarviosta.

Toinen jonkin verran työhönottoa vaikeuttanut tekijä on ollut se, että samaan vaalitarkkailuoperaatioon on osallistunut suoraan yhteisön palkkaamia EU:n tarkkailijoita ja jäsenvaltioiden suoraan nimeämiä ja palkkaamia kahdenvälisiä tarkkailijoita. Toimiva ja tyydyttävä ratkaisu löydettiin Kambodžan vuoden 1998 vaalien yhteydessä: tällöin jäsenvaltiot saattoivat suorittaa Euroopan yhteisön koordinoitiryhmälle maksun jokaisesta kahdenvälisestä tarkkailijasta, ja ryhmä tarjosi näille samat palvelut ja aineellisen avun kuin suoraan yhteisön varoista rahoitetuille tarkkailijoille. Indonesian tapauksessa ei ollut mahdollista käyttää keskitettyä rahoitusmekanismia, ja vaikka ratkaisu löydettiinkin jäsenvaltioiden yhteistyön ja hyvän tahdon avulla, sen etsiminen merkitsi huomattavaa lisärasitusta Jakartassa toimineelle EU:n vaaliyksikölle.

Vaalien arvioiminen on osoittautunut poliittisesti erittäin arkaluonteiseksi tehtäväksi epäselvissä tilanteissa (esimerkiksi Nigeriassa 1999). Kun lähtökohtana on kuitenkin ollut se, että päätös tarkkailla tietyn maan vaaleja on perustunut oletukselle vapaiden ja yhtäläisten vaalien järjestämisestä, useimmat arviot ovat olleet myönteisiä. Joitakin poikkeuksia on ollut, kuten Togon vaalit vuonna 1998 ja Azerbaidžanin presidentinvaalit vuonna 1998 (ETYJ:n johdolla).

Useimmissa tapauksissa demokraattiset elimet toimivat kuitenkin tyydyttävästi, joten säännöllisesti järjestettäviä vaaleja on tarpeetonta tarkkailla. Tarkkailijoita pyydetäänkin todennäköisemmin kriisitilanteeseen tai demokratian palauttamiseen liittyviin vaaleihin. Esimerkkejä vaaleista, joiden yleisesti oletettiin olevan vapaat ja yhtäläiset, ovat Beninin vaalit (1999) ja Etelä-Afrikan vaalit (1999). Euroopan unioni ei lähettänyt näihin vaaleihin tarkkailijoita. Joissakin muissa tapauksissa tarkkailijoita ei ole lähetetty, koska Euroopan unionin virallisesti hyväksymät tarkkailun ennakkoehtoja koskevat vähimmäisvaatimukset eivät ole täyttyneet eikä

Euroopan unioni ole halunnut antaa käsitystä, että se hyväksyisi puutteellisesti järjestetyt vaalit. Kazakstanin vuoden 1999 presidentinvaalit ja Togon vuoden 1999 parlamenttivaalit olivat tällaisia tapauksia. Joskus pyyntö EU:n tarkkailijoiden lähettämiseksi on saapunut liian myöhään, jotta Euroopan unionin kunnollisen vaalitarkkailuoperaation järjestämiselle olisi jäänyt aikaa. Näin tapahtui esimerkiksi Malawin vaaleissa vuonna 1999.

LIITE II

EUROOPAN UNIONIN VAALIAVUN

JA VAALITARKKAILUTOIMINNAN LISÄRAHOITUSLÄHTEET

1. Euroopan yhteisön rahoitus

Neuvoston asetusten 975/99 ja 976/99 tultua voimaan EU:n vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta rahoitetaan ensimmäisestä pilarista (yhteistyövälineet ja/tai luku B7-70). Yhteisön toimille vaaliavun ja vaalitarkkailutoiminnan alalla on erilaisia rahoituslähteitä:

- Yhteistyövälineet: Lomén yleissopimus (Euroopan kehitysrahasto) ja EU:n talousarvion eri alueiden ja maiden kanssa ylläpidettäviä suhteita koskevan alaluokan B7 asianmukaiset kohdat, (ALA, Meda-, Phare-, Tacis- ja Obnova-ohjelmat). Näitä tulisi käyttää jotakin tiettyä maata tukevien laajojen (esimerkiksi Mosambik 1999) ja keskisuurten operaatioiden rahoittamiseen.
- Eurooppalainen aloite demokratian ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi (luku B7-70): Näistä budjettikohdista rahoitetaan yhteistyövälineillä rahoitettuja yleisoperaatioita täydentäviä aihekohtaisia toimia. Euroopan yhteisön kaksi ihmisoikeusasetusta (975/99 ja 976/99) antavat luvulle B7-7 muodollisen oikeusperustan.
- Demokratisoitumiskehityksen ja vaalien seurannan tukemista koskeva erityinen budjettikohta (B7-709): Tähän tarkoitukseen on vuodeksi 2000 varattu 4,59 miljoonaa euroa. Tämän budjettikohdan tavoitteena on kehittää vaaliapua ja vaalitarkkailutoimintaa koskeva ammattimainen lähestymistapa. Tavoite voidaan saavuttaa eri keinoin esimerkiksi luomalla koulutusjärjestelmiä, laatimalla luettelo asiantuntijoista, seuraamalla vaalikampanjan aikaisia tiedotusvälineiden käyttömahdollisuuksia, arvioimalla EU:n osallistumista kansainvälisiin tarkkailuoperaatioihin ja tekemällä vaalien jälkeisiä seurantaselvityksiä. Määrärahaa voidaan käyttää myös EU:n esilläolon vahvistamiseen. Koska määräraha on rajallinen, sitä ei voida käyttää joillekin tietyille maantieteellisille alueille suunnattuihin toimiin, vaan se on tarkoitettu sellaisten aihekohtaisten toimenpiteiden tukemiseen, jotka hyödyttävät kaikkia maita. Tätä määrärahaa voi tarvittaessa käyttää tarkkailutehtävien rahoittamiseen.

2. Kansallinen rahoitus

Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot ovat antaneet lisärahoitusta. Esimerkiksi Palestiinan vaaleissa jäsenvaltiot maksoivat omien EU-tarkkailijoidensa matkat ja vakuutukset. Jäsenvaltiot ovat myös joskus tukeneet suoraan kansalaisjärjestöjä, kansalaisyhteiskunnan organisaatioita tai muita erikoisryhmiä, joiden ohjelmia ne ovat jo muutenkin tukeneet. Toisinaan jäsenvaltioiden tuki on muodostunut vaaliprosessiin eri vaiheisiin palkatuista

asiantuntijoista (esimerkiksi lakimiehistä, ihmisoikeusasiantuntijoista tai teknisistä asiantuntijoista). Näitä käytäntöjä voitaneen jatkaa.

LIITE III
Neuvoston päätös 9262/98 – YUTP 157 – COHOM 6
EUROOPAN UNIONIN VAALITARKKAILUA KOSKEVAN POLITIIKAN
SUUNTAVIIVAT

TARKKAILUN ENNAKKOEDELLYTYKSET

Vähimmäisvaatimukset

1. Vaalien tarkkaileminen on Euroopan unionin ihmisoikeuksia ja demokraattista kehitystä eri puolilla maailmaa edistävän politiikan tärkeä osa-alue. EU:n vaalitarkkailutoiminnan perustana on kumppanuus ja pyrkimys kansallisten valmiuksien kehittämiseen.
2. Kun tehdään päätöstä tarkkailijoiden lähettämisestä seuraamaan jotakin tiettyä vaaliprosessia, on otettava huomioon joukko poliittisia ja oikeudellisia seikkoja. EU haluaa varmistaa, että sen osallistuminen seurantaan on omiaan edistämään kyseisen maan demokratisoitumiskehitystä. Tämän arvioiminen saattaa osoittautua vaikeaksi, mutta apuna voi käyttää muun muassa EU:n edustustojen päälliköiden oikeudellisia ja poliittisia arviointeja.
3. Vähimmäisedellytyksille asetettavat yleiset vaatimukset ovat seuraavat:
 - äänioikeus on aidosti yleinen
 - poliittisten puolueiden ja yksittäisten ehdokkaiden laillinen oikeus osallistua vaaleihin toteutuu
 - maassa vallitsee sananvapaus, joka tekee mahdolliseksi virassa olevan hallituksen arvostelemisen, sekä liikkumis- ja kokoontumisvapaus
 - kaikilla kilpailevilla puolueilla ja ehdokkailla on kohtuullinen mahdollisuus saada äänensä kuuluviin tiedotusvälineissä.
4. Jos EU arvioi, että vaaliolosuhteet eivät voi mitenkään täyttää näitä vähimmäisedellytyksiä, voidaan tehdä päätös vaalitarkkailijoiden lähettämättä jättämisestä, jotta puutteellisesti hoidetulle vaaliprosessille ei annettaisi uskottavuutta. EU:n päätöksenteossa otetaan kuitenkin huomioon myös muita tekijöitä, kuten se, ovatko kyseessä ensimmäiset vaalit konfliktin tai sortokauden jälkeen tai liittyykö niihin rauhanprosessi taikka pakolaisten mahdollinen palaaminen kotimaahan.

Tehtävän valmistelu

5. Kun periaatepäätös tarkkailutarjouksen esittämisestä on tehty ja tarkkailukutsu on saatu, EU:n tarkkailuoperaation käytännön tarpeet, kattavuus ja osallistumisen aste arvioidaan lähettämällä paikalle tarvittaessa tarvekartoittajia. Jo tässä vaiheessa on käynnistettävä vuoropuhelu myös kansallisten päättäjien kanssa. Tämän jälkeen EU laatii tarkkailuoperaatiolle

yksilölliset ohjesäännöt ja sopii niiden noudattamisesta asianomaisen maan kanssa.

Tarkkailijoiden toiminnan ennakoedellytykset

6. Silloinkin, kun mahdollisuudet vapaiden ja yhtäläisten vaalien järjestämiseen ovat olemassa, EU lähettää paikalle tarkkailijoita vain, jos
 - isäntämaan tunnustettu hallitus on pyytänyt virallisesti vaalien seurantaa
 - kaikki kilpailevat pääpuolueet tai -ehdokkaat kannattavat EU:n tarkkailijoiden osallistumista vaaleihin
 - EU on seurannut aiemmin jonkin aikaa isäntämaan poliittista kehitystä, ja sillä on riittävät poliittiset valmiudet arvioida kehitystä EU:n edustustojen päälliköiden välityksellä
 - aikaa on riittävästi, jotta EU:n kaikkien seurantaryhmien johtajat ehtivät saapua maahan riittävän ajoissa perehtyäkseen poliittiseen ja oikeudelliseen ilmapiiriin ja osallistuakseen tarpeen mukaan varsinaista vaalikampanjaa edeltäviin valmisteluihin.
7. Ennen kuin tarkkailijoita voidaan lähettää, EU:n on varmistuttava siitä, että heillä on
 - selkeästi määritellyt kirjalliset tavoitteet, joista on sovittu isäntämaan kanssa hyvissä ajoin
 - oikeus olla yhteydessä kaikkiin poliittisiin puolueisiin, ehdokkaisiin ja vaalivirkailijoihin
 - oikeus oleskella kaikkina aikoina äänestyspaikoilla ja ääntenlaskentakeskuksissa
 - oikeus liikkua koko maassa ilman ennakkolupaa tai -ilmoitusta lukuun ottamatta alueita, joilla aidot turvallisuussyt sen estävät
 - käytettävissään kaikki tarvitsemansa tiedot vaaliprosessista
 - täysi varmuus omasta turvallisuudestaan.

Toimintasäännöt

Seuraavat ohjeet koskevat kansalaisuudesta riippumatta kaikkia henkilöitä, jotka osallistuvat EU:n päätökseen perustuviin EU:n tarkkailuoperaatioihin, ellei muuta nimenomaisesti sovita. Ohjeet eivät koske EU:n kansalaisia, jotka osallistuvat esimerkiksi ETYJ:n tai YK:n tarkkailuoperaatioihin. Näissä tapauksissa sovelletaan asianomaisen järjestön omia sääntöjä.

Kaikkien EU:n virallisten tarkkailijoiden on noudatettava seuraavia ohjeita:

- Tarkkailijoiden on noudatettava maan lakeja. He eivät nauti kansainvälisinä tarkkailijoina erityiskoskemattomuutta, ellei isäntämaa ole sellaista myöntänyt.
- Tarkkailijat osallistuvat esimiestensä kanssa kaikkiin vaaleja edeltäviin perehdyttämistilaisuuksiin.
- Tarkkailijat toimivat tarkkailijaryhmän johdon ohjauksessa ja johdolla kirjallisten ohjesääntöjensä mukaan niillä maantieteellisillä alueilla, jotka ryhmän johtajat ovat heille osoittaneet.
- Tarkkailijoiden on oltava tietoisia muiden vaaleja seuraavien ryhmien paikallaolosta ja toimittava yhteistyössä niiden kanssa EU:n tarkkailijaryhmän johtajan johdolla.
- Tarkkailijat pitävät mukanaan isäntähallituksen tai vaalilautakunnan myöntämää määräysten mukaista henkilöllisyystodistusta ja tekevät henkilöllisyydestään selkoa jokaiselle sitä pyytävälle viranomaiselle.
- Tarkkailijat noudattavat tehtäviään suorittaessaan ehdotonta puolueettomuutta eivätkä missään olosuhteissa ilmaise minkäänlaista puolueellista ennakoasennetta kansallisiin viranomaisiin, puolueisiin, ehdokkaisiin tai mihinkään vaaliprosessiin liittyviin aiheisiin.
- Tarkkailijat eivät saa pitää näkyvissä tai käyttää minkäänlaisia puolueiden symboleja, värejä tai julisteita.
- Tarkkailijat suorittavat tehtävänsä huomiota herättämättä eivätkä keskeytä vaaliprosessia, äänestystä tai ääntenlaskentaa eivätkä puutu niihin.
- Tarkkailijat voivat kiinnittää vaalivirkailijoiden huomion epäsäännönmukaisuuksiin, mutta he eivät saa antaa virkailijoille ohjeita tai kumota heidän päätöksiään.
- Tarkkailijoiden kaikkien päätelmien on perustuttava huolella muistiinmerkittyihin, tosiasiallisiin ja tarkistettavissa oleviin seikkoihin, ja heidän on pidettävä kirjaa äänestyspaikoista ja muista asiaankuuluvista paikoista, joissa ovat vierailleet.
- Tarkkailijoiden on pidätyttävä ilmaisemasta tiedotusvälineiden edustajille tai muille asiasta kiinnostuneille henkilöille mitään henkilökohtaisia tai ennenaikaisia huomioita. Sen sijaan heidän olisi annettava tehtävään määrätyn yhteyshenkilön tai edustajan välityksellä yleistietoja tarkkailutehtäviensä luonteesta.
- Tarkkailijat osallistuvat esimiestensä kanssa vaalien jälkeen pidettäviin selvitystilaisuuksiin. Samoin he osallistuvat täysipainoisesti vaaleja käsittelevien kertomusten laadintaan Euroopan unionia varten.
- Tarkkailijoiden on noudatettava kaikkia kansallisia lakeja ja asetuksia. Silloin, kun säädökset rajoittavat vapautta kokoontua tai liikkua maassa

vapaasti, heidän on tehtävä selkoa siitä, miten kyseiset määräykset ovat estäneet heitä suorittamasta tehtäviään.

- Tarkkailijoiden on käyttäydyttävä moitteettomasti, käytettävä tervettä harkintaa ja noudatettava mahdollisimman suurta hienotunteisuutta koko toimeksiantonsa ajan työtehtävien ulkopuolinen vapaa-aika mukaan lukien.

Yleisiä ohjeita äänestyspaikoilla vieraileville tarkkailijoille

EU:n vaalitarkkailijoiden tulisi ottaa äänestyspäivinä huomioon myös seuraavat yleiset ohjeet:

- Esittele saapuessasi itsesi äänestyspaikan johtajalle. Toimivien suhteiden luomisesta on apua tarkkailussa, ja se on erityisen tärkeää äänten laskemista ajatellen.
- Noudata äänestyspaikalla toimivien virkailijoiden ohjeita. Jos ohjeissa on huomauttamista, tee asiasta merkintä tarkkailukertomukseen.
- Jos virkailija estää sinua tekemästä jotakin, johon itselläsi on mielestäsi oikeus, huomauta siitä hänelle. Jos mahdollista, viittaa asiasta säädettyihin lain määräyksiin.
- Vältä joutumasta ristiriitatilanteisiin turvallisuushenkilöiden kanssa.
- Ole valmis esittämään passisi ja valtakirjasi niitä tiedusteleville viranomaisille. Pidä kyseiset asiakirjat aina mukanasasi.
- Pysy aina täysin puolueettomana.
- Käsittele kaikkia saamiasi tietoja luottamuksellisesti.
- Älä puutu äänestys- ja ääntenlaskentatapahtumaan.
- Älä missään tilanteessa käsittele virallisia vaaliasiakirjoja äänestyspaikalla tai avusta fyysisesti äänestys- tai ääntenlaskentatapahtumassa.
- Älä käytä tai kannu mukanasasi valokuvaus- tai videokameraa tai äänityslaitetta, kun suoritat tarkkailutehtäviäsi.
- Varaudu merkitsemään muistiin käymäsi keskustelut ja sinulle osoitetut huomautukset. Esitä kysymyksiä, ja pyydä käytännön esimerkkejä silloin, kun vastauslausunnot ovat yleisluonteisia.
- Älä pyri osallistumaan aktiivisesti riitojen tai valitusten selvittämiseen edes pyydettyäsi. Tehtäväsi on tarkkailla äänestyspaikan tapahtumia ja tehdä niistä muistiinpanoja.
- Merkitse sinulle tehdyt valitukset sekä tiedot valittajasta (nimi, mahdollinen organisaatio ja osoite) tarkoitusta varten varattuun tarkkailulomakkeeseen.

- Kieltäydy kohteliaasti sinulle äänestyspaikalla mahdollisesti tarjotusta ruoasta ja juomasta.
- Ota huomioon, että käyttäytymistäsi todennäköisesti seurataan tarkasti. Vältä mielenilmauksia ja liiallista ystävällisyyttä, jos tapaat jo tuntemasi ehdokkaan lähipiirin edustajan.
- Vältä antamasta sellaista mielikuvaa, että joudut kiiruhtaman äänestyspaikalta toiselle.

Vaalitarkkailijan oikeudet

EU:n valtuuttamana vaalitarkkailijana sinulla on oikeus

- käydä tarkkailijavaltuuskunnan esimiesten johdolla millä tahansa äänestyspaikalla tarkkailemassa äänestystä ja ääntenlaskentaa
- tavata tietojenkeräämistarkoituksessa vaalilautakuntien jäseniä, kansanedustajia, ehdokkaita ja heidän edustajiaan sekä äänestäjiä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajia
- tehdä vaalilautakuntien ja keskusvaalilautakunnan jäsenille äänestämistä ja ääntenlaskentaa koskevia kysymyksiä. Sinulla ei kuitenkaan ole oikeutta kumota vaalivirkailijoiden päätöksiä.

Vaalitarkkailun kohteet

Arvioidessaan vaalien asianmukaisuutta EU:n tarkkailijan on otettava huomioon kaikki vaaliprosessiin olennaisesti vaikuttavat tekijät. Näitä ovat

- vaalijärjestelyjä johtavan elimen puolueettomuus
- poliittisten puolueiden, liittoutumien ja ehdokkaiden vapaus järjestäytyä, liikkua, kokoontua ja ilmaista näkemyksensä julkisesti
- tasapuolinen mahdollisuus käyttää hyväkseen vaaleja varten varattuja valtion resursseja
- poliittisten puolueiden, liittoutumien ja ehdokkaiden mahdollisuus esiintyä (erityisesti valtiollisissa) tiedotusvälineissä tasapuolisesti
- vaaliluetteloiden laatiminen ilman sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää
- kaikki muut tekijät, jotka liittyvät olennaisesti vaalien vapauden ja yhtäläisyyden arvioimiseen
- äänestyksen ja ääntenlaskun toteutuminen vaaleista säädetyn lain mukaisesti.

Vaalitarkkailijoiden lausunnot tiedotusvälineille

- Älä kommentoi vaaliprosessia, ja vältä ylipäätään joutumasta puheisiin tiedotusvälineiden edustajien kanssa. Vaaleja koskevia lausuntoja pyytäviä toimittajia on neuvottava kääntymään valtuuskunnan tiedotuksesta vastaavan edustajan puoleen.
- Älä anna yleisiä lausuntoja vaalien kulusta, sillä niistä saattaa olla haittaa kaikkien EU:n tarkkailijoiden havaintoihin perustuvalle lausunnolle.
- EU:n tarkkailijavaltuuskunta antaa tiedotusvälineille lausunnon kaikkien tarkkailijoiden puolesta sen jälkeen, kun jokaisella valtuuskunnan jäsenellä on ollut mahdollisuus esittää omat havaintonsa.

LIITE IV
Neuvoston päätös 8728/99 – YUTP 165 – COHOM 4

**EUROOPAN UNIONIN SUUNTAVIIVAT VAALITARKKAILIJOIDEN
VALINTAAN SOVELLETTAVISTA YHTEISISTÄ EDELITYKSIKSIÄ**

Euroopan unionin vaalitarkkailijat

1. Vaalien tarkkaileminen on edelleen Euroopan unionin ihmisoikeuksia ja demokraattista kehitystä eri puolilla maailmaa edistävän politiikan tärkeä osa-alue. EU:n vaalitarkkailutoiminnan ennakoedellytyksiä koskevien suuntaviivojen ja EU:n vaalitarkkailijoita koskevien toimintasääntöjen antaminen ovat tärkeä askel kehitettäessä EU:n sisäistä koordinoitua. Koordinoitua voitaisiin parantaa edelleen ottamalla käyttöön jäljempänä esitettävät vaalitarkkailijoiden valintaan sovellettavat EU:n suuntaviivat.
2. EU:n tarkkailijoiden ammatillisen pätevyyden varmistamiseksi EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien jäsen ehdokkaiden valinnassa olisi pääsääntöisesti käytettävä yhteisiä perusteita. Seuraavassa esitettävät edellytykset on tarkoitettu suuntaa-antaviksi valittaessa tarkkailijoita EU:n vaalitarkkailutehtäviin. Niitä ei ole tarkoitus käyttää suuntaviivoina valittaessa tarkkailijoita muiden kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n tai ETYJ:n, valtuuskuntiin. Niitä ei ole tarkoitettu sovellettaviksi myöskään Euroopan parlamentin jäseniin.

Euroopan unionin suuntaviivat vaalitarkkailijoiden valintaan sovellettavista yhteisistä edellytyksistä

- 3 a) Kaikkien EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien jäsen ehdokkaiden (sekä lyhyt- että pitkäaikaisten tarkkailijoiden) olisi periaatteessa täytettävä seuraavat vähimmäisvaatimukset:
 - Heillä on aiempaa kokemusta vaalitarkkailutehtävistä ja/tai muuta soveltuvaa kokemusta tai osaamista, kansallinen ja/tai kansainvälinen erikoiskoulutus sekä hyvä valtuuskunnan työkielten taito.
 - Heillä on ihmissuhdetaitoja (esimerkiksi tervettä harkintakykyä, ryhmätöitä, kykyä selviytyä hankalista tilanteista, kykyä kunnioittaa paikallisia tapoja, hyvät kommunikointikyvyt, valmius työskennellä monikulttuurisessa ympäristössä).
 - He kykenevät toimimaan isäntämaassa itsenäisinä, ehdottoman puolueettomina asiantuntijoina.
 - He ovat selkeästi sitoutuneet demokratian periaatteisiin ja ihmisoikeuksien puolustamiseen
 - He ovat EU:n jäsenvaltion kansalaisia.
- 3 b) Seuraavat lisäehdot olisi otettava huomioon pitkäaikaisia tarkkailijoita valittaessa:

- eri vaalitapoihin liittyvien vaalilakien ja -menettelyjen (muun muassa vaaliluetteloiden ja kansallisten vaalilautakuntien) tuntemus ja kokemus niiden soveltamisesta
 - ihmisoikeuksiin ja demokratian kehittämiseen liittyvien kysymysten erikoistuntemus
 - EU:n instituutioiden toiminnan perustuntemus
 - analysointi- ja suunnittelutaidot.
- 3 c) Olisi suotavaa, että valtuuskuntien johtajilla ja/tai pitkäaikaisten tarkkailijoilla olisi lisäksi
- kouluttajakokemusta ja -taitoja
 - ryhmien välisen yhteistyön suunnittelu- ja koordinoitaitoja.
4. Tehtävä voi lisäksi edellyttää seuraavia erikoistietoja ja -taitoja:
- isäntämaan tai -alueen sekä siellä vallitsevan tilanteen tuntemus
 - erikoiskielitaito (esimerkiksi isäntämaan virallisen kielen hallinta)
 - riippumattomuus isäntämaan viranomaisista, vaaleihin osallistuvista puolueista ja ryhmittymistä; ei puolueita, ehdokkaita tai muita vaaliprosessiin osallistuvia elimiä koskevia ennakkoasenteita tai mieltymyksiä
 - hyvä ruumiillinen kunto.

Tehtävään liittyvät erityisvaatimukset olisi määritettävä vaaleja koskevan esikartoituksen perusteella.

LIITE V

TOIMINTASUOSITUKSET

- EU:n tuleva vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta toteutetaan yksinomaan ensimmäisestä pilarista ensisijaisesti suhteita kolmansiin maihin sääntelevien asetusten ja sopimusten mukaisesti, mutta myöskin uusien ihmisoikeusasetusten nojalla.
- Vuotuista suunnittelua parannetaan.
- Euroopan parlamentin ja sen jäsenten erityisasema tunnustetaan.
- Tutkitaan mahdollisuutta toteuttaa vaalitarkkailutoiminnan vastuualueiden jakamisen edellyttämät järjestelyt EU:n muiden toimielinten kanssa.
- Vaaliapu ja vaalitarkkailutoiminta rahoitetaan ensimmäisestä pilarista (ensisijaisesti kehitysyhteistyövälineillä mutta myöskin luvun B7-70 määrärahoista).
- EU:n omaksuman strategian olisi mahdollistettava se, että vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta voidaan päättää tapauskohtaisesti.
- EU:n strategian olisi edistettävä kansallisten valmiuksien kehittämistä ja pitkän aikavälin kehitystä.
- EU:n strategian olisi edistettävä moniarvoisuutta ja tuettava paikallisten kansalaisjärjestöjen ja tarkkailijoiden toimintaa.
- Tarkkailijoiden lähettämispäätöstä tehtäessä olisi tarkasteltava sitä, onko osallistuminen suotavaa, toteutettavissa ja onko siitä hyötyä. Neuvoston vuonna 1998 määrittelemät perusteet EU:n vaalitarkkailuvaltuuskunnan lähettämiseksi muodostavat edelleen hyvän perustan päätöksenteolle.
- EU:n vaalitarkkailuvaltakuntaa koskevista ohjesäännöistä olisi sovittava isäntähallituksen kanssa.
- Vaaliavun myöntämisperusteita voisivat olla esimerkiksi: isäntähallituksen esittämä vaaliapua koskeva pyyntö, tärkeimpien poliittisten puolueiden suostumus, Euroopan unionin aiemmin toteuttamat poliittiset valvontatoimet tai kehitysyhteistyöohjelmat, riittävän väljä aikataulu sekä teknisen avustajaryhmän liikkumisvapaus, oikeus saada tietoja ja ryhmän turvallisuuden takaaminen.
- Kun tarkkailua rahoitetaan yhteisön varoista, komission tehtävänä on valvoa Euroopan unionin tarkkailijoiden ja jäsenvaltioiden ehdokkaiden työhönottoa. Tietty osa tarkkailuryhmän paikoista olisi varattava komission nimeämille kokeneille tai koulutetuille eurooppalaisille edustajille.

- Lyhytaikaisten tarkkailutehtävien olisi vastaisuudessakin perustuttava vapaaehtoisuuteen.
- Komission laatii EU:n vaaliasiantuntijaluettelon ja edistää yhteistyötä kansallisista luetteloista vastaavien tahojen kanssa.
- Tarkkailuvaltuuskunnille selkeät toimeksiannot.
- Esikartoituksen vakiinnuttaminen.
- EU:n vaaliyksiköihin ydinryhmä.
- Kaikki EU:n toimintayksiköt toimivat suoraan Euroopan unionin vaaliyksikön johtajan alaisuudessa.
- EU:n tekniset avustajaryhmät ajoissa paikalla.
- Valtuuskunnat antavat raportin määräajoin.
- Kaikki EU:n tarkkailijat osallistuvat yhteiseen koulutusohjelmaan.
- Koulutushankkeita koordinoidaan muiden organisaatioiden kanssa.
- Pitkäaikaisten tarkkailijoiden on oltava paikalla kaksi kuukautta ennen vaalipäivää.
- Kaikkien tarkkailijoiden on noudatettava neuvoston toimintasääntöjä.
- Vaalit arvioidaan neuvoston vuonna 1998 tekemän päätöksen mukaisesti: konfliktien jälkeen ja ensimmäistä kertaa järjestettäviä vaaleja on tarkasteltava tavallista sallivammin.
- Arvioinnista on neuvoteltava ja sovittava kaikkien paikalla olevien EU-operaatioon osallistuvien tahojen kanssa.
- Yhteisön vaaliaputoimia arvioidaan säännöllisesti.
- Internetissä julkaistaan EU:n vaaliapuun liittyvää yksityiskohtaista ja yleistä tietoa.
- Euroopan unionin vaaliyksikön johtajan tulisi suhtautua myönteisesti tiedotusvälineisiin ja hänellä olisi oltava apunaan tiedottaja.
- Hyödynnetään EU:n tunnuksia ja tiedotusaineistoa.
- Esilläolon turvaamista valvotaan muiden kumppanien kanssa tehdyillä sopimuksilla.
- Tärkeisiin kansainvälisiin järjestöihin ollaan säännöllisesti yhteydessä.
- Tutkitaan mahdollisuuksia puitesopimusten tekemiseksi.

KOMISSIOSSA HARKITTAVANA OLEVAT LISÄTOIMET

- Komissioon perustetaan vaaliavusta vastaava osasto, jonka tehtävänä on horisontaalisten toimien koordinointi ja tehtävien suunnittelu mukaan lukien ennakoarvioiden laatiminen, alueellisten osastojen ja edustustojen avustaminen sekä yhteydenpito EU:n muihin toimielimiin ja elimiin.
- Päätöksentekoa ja päätösten täytäntöönpanoa nopeutetaan ja yksinkertaistetaan (vuotuiset suunnitelmat, maantieteellisiä alueita koskeviin budjettikohtiin sisällytettävät erityismäärärahat, puitesopimukset).
- Ennalta arvaamattomissa tilanteissa toteutetaan kiireellisiä toimia.
- Harkitaan nopeutettuja menettelyjä ja edellytyksien luomista nopeille toimille.

LIITE VI

LYHENNELUETTELO

AKT-maat	Afrikan, Karibian alueen ja Aasian maat
ALA	Aasian ja Latinalaisen Amerikan maat
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
COHOM	Neuvoston ihmisoikeustyöryhmä
EJTM	Entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia
EKR	Euroopan kehitysrahasto
EU	Euroopan unioni
EU HOMs päälliköt)	EU Heads of Missions (EU:n ulkomaanedustustojen
EY	Euroopan yhteisö
International IDEA	Demokratian ja vaaliavun kehittämiseen erikoistunut kansainvälinen instituutti (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)
Meda	Välimerenmaat
MEP	Euroopan parlamentin jäsen (Member of European Parliament)
NGO	kansalaisjärjestö (Non Governmental Organisation)
Obnova	Bosnian, Kroatian, Serbian, Montenegron ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian jälleenrakennusohjelma
ODIHR	Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (Office for Democratic Institutions and Human Rights)
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
Phare	Toimintasuunnitelma Puolaa ja Unkaria koskevan avun koordinoimiseksi
PVD	kehitysmaat
OAS	Amerikan maiden järjestö
Tacis	Itsenäisten valtioiden yhteisölle suunnattu tekninen apu
UNDP	Yhdistyneiden Kansakuntien kehitysohjelma (United Nations Development Programme)
UNV	Yhdistyneiden Kansakuntien vapaaehtoisohjelma (United Nations Volunteers)
YK	Yhdistyneet Kansakunnat