



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.4.2000
KOM(2000) 191 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om EU:s stöd till och övervakning av val

INNEHÅLL

1.	INLEDNING	3
2.	GRUNDLÄGGANDE BEGREPP	4
3.	ERFARENHET FRÅN EU:S TIDIGARE STÖD TILL ÖVERVAKNING AV VAL	5
4.	NYA RAMAR FÖR EU:S STÖD TILL OCH ÖVERVAKNING AV VAL	10
4.1	Rättsliga ramar	10
4.2	EU:s beslutsprocess och institutionella roll	12
4.3	Finansiering	13
<i>4.3.1</i>	<i>Källor</i>	13
<i>4.3.2</i>	<i>Skyndsamhet</i>	14
4.4	En strategi för stöd till och övervakning av val	15
<i>4.4.1</i>	<i>Kriterier för valövervakning</i>	17
<i>4.4.2</i>	<i>Kriterier för stöd till val</i>	18
4.5	Valobservatörer och valexperter	19
4.6	Praktiska riktlinjer för framgång	20
4.7	Bedömning av valresultatet	22
4.8	Ökad uppmärksamhet åt EU:s medverkan	23
4.9	Samordning med andra organisationer	23
5.	Slutsatser	25

Bilaga I	Översikt av EU:s erfarenheter
Bilaga II	Kompletterande finansieringskällor för EU:s stöd till och övervakning av val
Bilaga III	Riktlinjer – EU:s politik för valövervakning
Bilaga IV	EU:s riktlinjer för gemensamma kriterier när det gäller att välja ut valobservatörer
Bilaga V	Rekommendationer till åtgärder
Bilaga VI	Förkortningar

1. INLEDNING

Under det senaste årtiondet har demokratiseringsprocessen i många länder kommit till uttryck genom att flerpartival genomförts för första gången. I vissa delar av världen har demokratin emellertid drabbats av tydliga bakslag och det har förekommit dramatiska och omfattande överträdelser av mänskliga rättigheter. Trots detta är demokrati fortfarande ett allmängiltigt politiskt system, även om det måste underbyggas med konstitutionellt garanterade rättigheter för att förhindra att uppenbart demokratiska val leder till "intolerant demokrati". Fareed Zakaria har konstaterat följande: "Demokrati utan konstitutionell liberalism är inte bara otillfredsställande utan farlig, eftersom den leder till urholkning av friheten, maktmissbruk, etnisk splittring och till och med krig¹.

Att främja verklig demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna är därför inte bara moraliskt nödvändigt utan också en avgörande faktor för att kunna skapa hållbar utveckling för människorna och varaktig fred. Åtgärder till stöd för demokratisering och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rätten att genom fria och rättvisa val delta i bildandet av regeringar, kan i stor utsträckning bidra till fred, säkerhet och förebyggande av konflikter.

I och med det kalla krigets slut skedde en kursändring hos världssamfundet från fastställande av internationella normer och standarder för mänskliga rättigheter till ett mera aktivt genomförande av dessa standarder och demokratiska principer. Denna nya strategi har kommit till uttryck i att valdelegationer skickats ut.

EU:s stöd för mänskliga rättigheter, demokrati och de rättsstatliga principerna fastställs i EG-fördragen. I artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen anges tydligt att principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och de rättsstatliga principerna är grundläggande europeiska värderingar. Uppdrag på fältet inom ramen för de mänskliga rättigheterna och valövervakningsuppdrag accepteras som en del av EU:s mandat. I EG-fördraget betraktas skyddet och främjandet av mänskliga rättigheter samt stöd för demokratisering som hörnstenar i EU:s utrikespolitik och EU:s utvecklingssamarbete. Förordningarna (EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99 av den 29 april 1999² utgör den rättsliga grunden för den gemenskapsverksamhet som är avsedd att främja och befästa demokrati, de rättsstatliga principerna och respekten för de mänskliga rättigheterna. En kompletterande rättslig grund utgörs av Lomékonventionen.

Under senare år har Europeiska unionens valövervakningsuppdrag blivit allt vanligare, både inom ramen för den gemensamma utrikes- och försvarspolitik och i ett gemenskapssammanhang, särskilt utvecklingssamarbetet. Hittills har emellertid de gjorda erfarenheterna inte sammanställts systematiskt. Ett tillfälligt

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

² Rådets förordning (EG) nr 975/99 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av åtgärder för utvecklingssamarbete som bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EGT L 120, 8.5.1999, s. 1.

Rådets förordning (EG) nr 976/99 om att fastställa krav för genomförande av gemenskapsåtgärder som inte avser utvecklingssamarbete och som inom ramen för gemenskapens utvecklingspolitik bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i tredje land, EGT L 120, 8.5.1999, s. 8.

tillvägagångssätt förefaller inte längre varken lämpligt eller den bästa användningen av resurser. Syftet med detta meddelande är att bidra till utformningen av en enhetlig europeisk politisk linje genom tillämpning av ett lämpligt tillvägagångssätt som inbegriper både strategi och metodik och som beaktar de lärdomar som dragits av tidigare erfarenheter. Det är ett svar på Europaparlamentets särskilda begäran att kommissionen skall göra en bedömning av EU:s deltagande i valövervakningsuppdrag under senare år.

2. GRUNDLÄGGANDE BEGREPP

Val är inte liktydigt med demokrati, men de är ett viktigt steg i demokratiseringsprocessen och en viktig förutsättning för att komma i fullständigt åtnjutande av en lång rad mänskliga rättigheter. Val är viktiga händelser när det gäller mänskliga rättigheter av två skäl. För det första ger de uttryck för folkets politiska vilja. För det andra måste de, för att verkligen vara fria och rättvisa, genomföras i ett klimat, där mänskliga rättigheter respekteras³. Rätten att delta i landets styrelse antingen direkt eller genom fritt valda ombud finns förankrad i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna (artikel 21.1) och i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 25).

Europeiska gemenskapens politik när det gäller utvecklingssamarbete utgår ifrån människorna och är nära förbunden med åtnjutandet av deras grundläggande rättigheter och friheter samt med erkännandet och tillämpningen av demokratiska principer, befastandet av rättsstaten och ett sunt styrelseskick. När det gäller val avses med god förvaltning av offentlig verksamhet att det finns lämpliga lagar och andra författningar och en öppen och ansvarig valadministration, inbegripet en oberoende kontroll och övervakning, som säkerställer respekten för de rättsstatliga principerna. I detta sammanhang är det av central betydelse att folket är välunderrättat och väl förtroget med valprocessen.

De grundläggande internationella kriterierna för att förklara övervakade val giltiga finns i artikel 21 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Enligt denna måste val vara fria, verkliga, rättvisa och periodiska samt äga rum med tillämpning av hemlig röstning⁴. OSSE har vidareutvecklat FN:s bestämmelser genom de valåtaganden som organisationen enades om i Köpenhamn 1990⁵.

Valstöd kan definieras som tekniskt eller materiellt stöd till valprocessen. Det kan innebära professionell hjälp för att fastställa en rättslig ram för valen. Det kan ges i form av ett allmänt bidrag till den nationella valkommittén, t.ex. tillhandahållande av röstmaterial och -utrustning eller hjälp till registreringen av politiska partier och röstberättigade. Det kan också innebära stöd till icke-statliga organisationer och det civila samhället på sådana områden som medborgar- och väljarupplysning, utbildning av lokala observatörer och stöd till media genom mediaövervakning och utbildning av journalister.

³ "UN Human rights and elections". En handbok om rättsliga och tekniska aspekter samt mänskliga rättigheter i samband med val. New York och Genève, 1994.

⁴ Ibid. s. 6.

⁵ OSSE:s åtaganden kan sammanfattas som vidsynthet, jämlikhet, rättvisa, tystnadsplikt, frihet, insyn och ansvarighet. OSSE/ODIHR, "The ODIHR:s election observation handbook", 4:e upplagan, Warszawa, 1999, s. 3.

Valövervakning är ett politiskt komplement till valstöd. Det definieras som ”målmedveten insamling av information beträffande en valprocess och fattande av underbyggda beslut om genomförande av denna process på grundval av uppgifter inhämtade av personer som inte har behörighet att ingripa i processen”⁶. I vidare bemärkelse är valövervakning en del av valstöd. Rent tekniskt rör det sig om olika slag av verksamheter, men i grund och botten bör de betraktas och utformas som komplement till varandra.

Internationell valövervakning grundas på principerna⁷ om fullständig bevakning, opartiskhet, insyn och yrkeskunnighet. Det yttersta syftet med valövervakning är att den skall bli överflödig genom att demokratin blir fast förankrad i varje enskilt land i takt med att den nationella förmågan på olika områden utvecklas. Dess främsta syften är att, där så är lämpligt, legitimera valprocessen och öka allmänhetens förtroende för denna, förhindra fusk, stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och bidra till konfliktlösning⁸.

Det är emellertid viktigt att erkänna att val endast är en av de institutionella förutsättningarna för demokrati och att val inte i sig räcker för att kalla ett helt politiskt system för ”demokrati”. Demokrati kan understödjas men inte påtvingas av utlänningar. Det rör sig om en process på lång sikt som kräver deltagande av hela det samhälle som i slutändan berörs. Nuvarande internationella insatser till stöd för val strävar efter att framhäva den roll som nationella övervakare spelar, både oberoende och partibundna.

3. ERFARENHET FRÅN EU:S TIDIGARE STÖD TILL OCH ÖVERVAKNING AV VAL

EU behöver en enhetlig strategi

Även om EU under det senaste årtiondet samlat betydande erfarenhet av valövervakning och valstöd⁹ har tillvägagångssätten varierat och man har ibland fått börja om från början. Vissa framsteg har gjorts, t.ex. när det gäller att fastställa kriterier för beslut om EU:s valövervakningsuppdrag och en uppförandekod för observatörer samt kriterier för att välja ut dessa¹⁰. En enhetlig strategi för att organisera valövervakning och valstöd behövs dock fortfarande.

Att förrätta val är inte liktydigt med demokrati

Ibland kan politiska maktthavare vara frestade att arrangera tillrättalagda val för att erhålla internationell legitimitet (Togo 1998, Kazakstan 1999). Ett beslut att skicka en övervakningsdelegation från EU kan bidra till att legitimera valprocessen. Det är viktigt att se till att ett beslut att sända en övervakningsdelegation från EU inte bidrar till legitimeringen av en illegitim process.

⁶ International IDEA: ”Code of conduct for the ethical and professional observation of elections”, Stockholm, 1997, s. 10.

⁷ International IDEA: ”Lessons learnt: international election observation”, Stockholm, 1995, s. 7.

⁸ UN Electoral Assistance Division. ”Co-ordination and Support of international observers”, utkast till operativa riktlinjer, New York, 1996. International IDEA: ”Lessons learnt: International election observation”, Stockholm 1995, s. 8.

⁹ Se bilaga I ”Översikt av EU:s erfarenheter”.

¹⁰ I juni 1998 antog rådet ”Riktlinjer – EU:s politik för valövervakning” (bilaga III), och i juni 1999 ”EU:s riktlinjer för gemensamma kriterier när det gäller att välja ut valobservatörer” (bilaga IV).

Valtiderna har förändrats: Det behövs ett nytt tillvägagångssätt

I många länder har den första generationens val¹¹ lett till mer komplexa scenarier i vilka problem med att befästa demokratin och förbättra rättssäkerheten är betydande faktorer. Antalet nationella organisationer och enskilda personer som deltar i valprocessen har ökat, vilket innebär att det är nödvändigt att återskapa balans i partnerskapet mellan internationella övervakningsdelegationer och nationella aktörer. Samråd och samarbete med nationella observatörsgrupper är både lämpligt och önskvärt, men inte problemfritt utan kräver att man går varligt fram. Ju lämpligare sammansättning de nationella observatörsgrupperna har desto större är sannolikheten att det kommer att bli jämvikt i åsiktsutbytet. I länder där det inte finns några sådana grupper bör EU:s stödprogram bidra till att de bildas och får utbildning.

Stöd och övervakning kan också vara nödvändiga i samband med regionala och lokala val

EU bör inte bara inrikta sig på nationella val. Om demokratin skall kunna befästas måste val på alla nivåer vara fria. Det folkliga engagemanget är ofta starkare vid lokala val. Stöd till lokala val är särskilt viktigt i vissa utvecklingsländer där de traditionella maktstrukturerna kolliderar med modern uppfattning om demokrati. Moçambique och Kina är övertygande exempel på det berättigade i att uppmärksamma lokala val.

Undersökningsuppdrag är viktiga

Resultatet av EU:s arbete och insatser vid val har undantagslöst varit större i de fall där väl förberedda undersökningsuppdrag genomförts i god tid och där en uppriktig dialog varit möjlig med landet i fråga. För att underlätta senare samordning bör bl.a. information om andra givares avsikter insamlas i samband med dessa besök. Om så är möjligt bör de organiseras tillsammans med relevanta, internationella organisationer. I samband med dessa besök bör också råd ges om vilka villkor värdlandets regering måste uppfylla innan EU är beredd att anslå medel. Undersökningsuppdragen bör ge EU:s beslutsfattare en första antydning om vilken typ av valinsats som skulle vara mest effektiv och hur omfattande den skall vara.

Val genomförs inte på en dag

Det är nödvändigt att övervaka alla stadier av valprocessen för att kunna göra en välgrundad och övergripande bedömning. Registreringen av röstberättigade, genomförandet av valkampanjen eller lösningen av tvister efter röstningen (t.ex. f.d. jugoslaviska republiken Makedonien 1999 och Moçambique 1999) kan t.ex. vara avgörande för en korrekt bedömning av valprocessen. Ibland kan rösträkningen ta flera veckor på grund av logistiska svårigheter. Observatörer på lång sikt bör finnas på plats ett par månader före valet och stanna tillräckligt länge efter valet för att kunna kommentera den slutliga tillämpningen av valresultatet. Tekniskt stöd behövs i ett så tidigt skede som möjligt och bör fortgå mellan val för att främja en god förvaltning av offentlig verksamhet och demokratisering. De långsiktiga program som föregår och följer på en valprocess måste integreras i EU:s allmänna utvecklingsprogram.

¹¹ Begreppet "första generationens val" används i stor utsträckning som beteckning för de första flerpartival som äger rum efter en period av autokratisk regim eller efter en civil konflikt.

Bedömningen av val är en vanskelig uppgift

Att bedöma ett val som ”fritt och öppet” har ibland visat sig otillräckligt när det äger rum under oroliga förhållanden och under en politisk övergångsperiod (t.ex. Nigeria 1999 och Kambodja 1998). Bedömningen av val måste göra rättvisa åt det faktum att de är en del av en långsam och gradvis utveckling mot demokrati.

EU bör försöka att samarbeta med andra internationella grupper för att, när så är möjligt, säkerställa gemensamma ställningstaganden och effektivast möjliga utnyttjande av resurser. EU bör dock undvika formella samordningsstrukturer där unionens integritet och yttrandefrihet samt frihet att vidta åtgärder skulle kunna äventyras genom att man måste godta den minsta gemensamma nämnaren i en grupp av internationella givare med avvikande uppfattningar (t.ex. Kambodja 1998). EU:s bedömningar skulle kunna bli effektivare om de innehöll rekommendationer till framtida åtgärder.

Tidpunkten för EU:s uttalanden och innehållet i dessa måste bestämmas noggrant

Delegationens talesman bör snarast möjligt göra ett preliminärt uttalande¹² om tendenserna. Slutliga uttalanden bör emellertid inte göras förrän alla observatörer har avlagt rapport och deras slutsatser beaktats (Nigeria 1999). För att säkerställa enhetlighet och effektivitet bör EU inte göra några slutliga uttalanden förrän EU-observatörernas valrapporter analyserats och lämpliga samråd hållits på plats med EU:s aktörer. EU bör inte inta någon slutlig ståndpunkt förrän hela valprocessen är avslutad (Indonesien 1999). Valkampanjen och röstnings- och rösträkningsförfarandet måste ses i ett politiskt och långsiktigt sammanhang, inklusive den allmänna situationen för mänskliga rättigheter (Kambodja 1998). Det slutliga och lagenliga tillkännagivandet av valresultaten är också en integrerad del av hela valprocessen och bör ingå i EU:s samtliga valövervakningsuppdrag.

EU:s aktörer på fältet måste samordnas och uttala sig samstämmigt för att genomslaget skall bli så stort som möjligt

Det krävs god samordning på fältet mellan kommissionens delegation, rådets ordförandeskap, EU-delegationer, ledamöter av Europaparlamentet och EU:s valenhet för att ett valövervakningsuppdrag skall kunna bli framgångsrikt. Denna samordning fungerade mycket väl vid de ryska valen (1993) och de indonesiska valen (1999). Trots nära samråd och samordning innebar utnämningen av en särskild chef för EU:s valenhet och en EU-ambasador i Kambodja 1998 att EU:s medverkan snarare minskade än förstärktes. EU:s kärngrupp bör ha en bestämd ledare, som fungerar både som samordnare av och talesman i alla valfrågor.

Det finns ingen central valenhet inom EU:s struktur

Till skillnad från FN och ODIHR har ingen av EU:s institutioner, inte ens kommissionen, någon enhet som ansvarar för EU:s medverkan vid val i tredje land. Detta har lett till att insatserna inom kommissionen har fördelats på de avdelningar vid generaldirektoraten som har ansvar för olika geografiska områden utan att

¹² Olika uttalanden utfärdas allt efter tidpunkt: interimistiska uttalanden (tidigt under valprocessen), preliminära uttalanden (efter röstningen), slutliga uttalanden (efter rösträkningen) och slutrapport (efter tvistlösning).

tillräckligt med personal avsatts för denna uppgift. Denna brist på organisation och på personal kritiserades av revisionsrätten i dess särskilda rapport om EU:s övervakning av de palestinska valen 1996¹³. För närvarande finns det inte någon central enhet som tar emot och behandlar ansökningar om övervakning och stöd från EU i samband med val eller som tar kontakt med organisationer som verkar på detta område.

Beslutsfattandet måste klargöras och rationaliseras

Beslut att skicka en EU-delegation för att övervaka val och göra en politisk bedömning av valen har i allmänhet styrts av de mellanstatliga bestämmelserna inom ramen för GUSP. Beslut om finansiering har dock fattats på gemenskapsnivå (även om det tidigare förekommit begränsad finansiering via GUSP). Både rådets arbetsgrupper och medlemsstaternas kommittéer¹⁴ deltar i förfarandet. Europaparlamentet kan också fatta beslut om att övervaka val, vilket även är fallet med medlemsstaterna (på bilateral basis).

Det finns en mångfald av rättsliga ramar och budgetposter

Budgetposterna för utvecklingssamarbete, mänskliga rättigheter och GUSP har alla tidigare använts för att finansiera uppdrag i samband med val. Trots att det får betydande institutionella konsekvenser vilket budgetinstrument som väljs, har detta val inte varit konsekvent. Medan kommissionen har ansvaret inom den första pelaren är det rådets ordförandeskap och den höga representanten för GUSP som inom den andra pelaren (GUSP) har ansvar för åtgärder som vidtas inom ramen för GUSP (även om kommissionen fortfarande har ansvaret för genomförandet av budgeten). Nu när förordningarna (EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99 har antagits och budgetposten för val inom ramen för GUSP har förts över till kapitel B7-70 (Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter) finns det emellertid en möjlighet att utarbeta en sammanhållen och öppen finansieringspolitik.

Trots den betydelse som tillerkänns hjälp till val för att stödja mänskliga rättigheter och demokratisering hänvisas det emellertid inte till denna betydelse i alla dokument om länderspecifika strategier, inte ens i de länder där det finns ett klart behov av åtgärder på detta område, vilka skulle kunna genomföras med medel för utvecklingssamarbete.

Samordningen mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet behöver förstärkas

Det behövs större samordning mellan kommissionen, Europaparlamentet och rådet. De olika EU-institutionernas roll måste definieras och fastställas gemensamt. Det är en allmän uppfattning att de valåtgärder som genomförs av flera institutioner gemensamt är alltför komplicerade och brister i insyn.

Europaparlamentet spelar en viktig roll till följd av dess särskilda engagemang för mänskliga rättigheter och demokrati och eftersom Europaparlamentets ledamöter i sin egenskap av valda ombud är väl insatta i alla slags valfrågor. Den bristande

¹³ Särskild rapport 4/96 s. 16.

¹⁴ Se 1999/468/EG: Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

samordningen har emellertid gjort det svårt för Europaparlamentets observatörer att delta. Det är nödvändigt att definiera Europaparlamentarikernas särskilda roll när EU:s valinsatser organiseras.

Samordningen med andra internationella aktörer har utvecklats till en delegering av ansvar i stället för ett verkligt partnerskap

Samordning med andra internationella aktörer är nödvändig: att skapa synergier förbättrar effektiviteten och förhandlingsutrymmet med mottagarländerna. Samordning med andra internationella aktörer medför fördelar på olika nivåer, t.ex. i form av en gemensam undersökning för att fastställa behov och enas om hur uppgifterna skall fördelas, observatörer utplaceras och utbildas, för att bedöma valen och för att sinsemellan utbyta information på alla stadier.

Samordning bör emellertid innebära partnerskap, inte delegering av ansvar. EU har ofta, till följd av bristande förvaltningskapacitet för att genomföra stora operationer på plats, delegerat ansvaret till andra internationella aktörer som OSSE och FN¹⁵. EU har, när det gäller OSSE:s geografiska område, systematiskt arbetat inom ramen för OSSE/ODIHR. Detta har alltid lett till att EU:s profil försvagats och försvårat kontrollen av gemenskapens medel, vilket revisionsrätten påpekat. Det finns en verklig risk för att EU, i stället för att vara en politisk aktör, blir en bank som finansierar den politik som bedrivs av andra, särskilt så länge som man inte löser problemen med EU:s förfaranden och sakkunskap.

Det finns inget standardavtal mellan EU och de flesta internationella organisationer som sysslar med hjälp till och övervakning av val. Detta leder till stora problem. Det gäller bl.a. respekten för EU-bestämmelserna om förvaltning av medel, en ojämlig behandling av personal till följd av skillnader mellan EU:s och andra organisationers anställningsvillkor, att EU:s medverkan inte uppmärksammas och att bedömningarna av valen skiljer sig åt sinsemellan.

EU:s medverkan har ofta inte uppmärksammas

Av det synliga EU-stödet till val att döma har EU ett engagemang för demokratisering och hållbar utveckling. Medlemsstaterna och Europaparlamentet har kritiserat det faktum att EU:s medverkan inte i tillräcklig grad uppmärksammas i samband med val till vilka EU-medel har anslagits. Den bristande uppmärksamheten för EU:s medverkan beror på flera faktorer. En faktor är bristen på en tydlig politik från EU:s sida och de instrument som krävs för att genomföra den. Att en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP antas är ingen garanti för ökad uppmärksamhet (Nigeria 1999). En annan faktor är att EU deltar inom ramen för andra internationella aktörer. Vid t.ex. valen i Bosnien och Albanien, som hölls inom ramen för OSSE, uppmärksammades EU:s insatser nästan inte alls. I andra fall, t.ex. Palestina eller Nigeria, berodde bristen på uppmärksamhet på otillräckliga satsningar i medierna. Till skillnad från Förenta staterna utnämner inte EU pensionerade högt uppsatta politiker för detta slags arbete.

Resurserna måste motsvara de politiska målen

¹⁵

Gemensamma EG/UNDP-åtgärder till stöd för demokratiska valprocesser utgör t.ex. 23 miljoner euro.

Den utökade verksamheten när det gäller hjälp till och övervakning av val har inte motsvarats av någon ökning av personal och utbildning av mänskliga resurser, varken i Bryssel eller på plats. Det är absolut nödvändigt att EU:s politik på detta område genomförs av tillräckligt med personal med passande erfarenhet.

EU:s förfaranden försenar besluten och deras genomförande

EU:s förfaranden när det gäller finansiella och tekniska samarbetsprojekt är inte lämpliga att använda i samband med stöd till val. Vanligtvis kommer inbjudan till övervakning av val in mycket sent. Vissa politiskt viktiga val utlyses med mycket kort varsel. EU:s valövervakning och valstöd äger ofta rum under osäkra förhållanden, t.ex. efter krig (Bosnien), efter diktatur (Nigeria) eller i situationer då staten befinner sig i kris (Albanien). Detta kräver en flexibilitet som de nuvarande budgetbestämmelserna inte tillåter och gör det mycket svårt att i tillräckligt god tid förbereda och genomföra ett program för valövervakning och samtidigt respektera gällande förfaranden. Denna svårighet underströks av revisionsrätten i dess rapport om de palestinska valen 1996. När det gäller Indonesien (1999) var det endast genom att tillämpa de särskilda förfarandena enligt PVD/ALA-förordningen som det blev möjligt att få till stånd den nödvändiga finansieringen, men den tekniska stödgruppen kom för sent för att de förväntade resultaten skulle kunna uppnås. Det behövs en metod som påskyndar beslutsfattandet och samtidigt respekterar behovet av finansiell kontroll och ansvar.

Metoderna för rekrytering av observatörer varierar och skapar förvirring

Det är stora skillnader mellan EU:s observatörer beroende på vilken medlemsstat som valt ut dem. Detta gäller också deras avtalsvillkor och ekonomiska villkor. Urval, rekrytering och betalning kan göras av olika institutioner. Vid de uppdrag som genomförts på senare tid har kommissionen betalat de observatörer som medlemsstaterna valt ut och som rekryterats av andra institutioner. En annan källa till förvirring är att rekryteringsorganen kan vara olika från en verksamhet till en annan, t.ex. Europeiska kommissionen (Togo och Kambodja), den internationella organisation som ansvarar för att samordna uppdraget, t.ex. UNDP (EU:s kärngrupp i Indonesien) eller UNV (observatörer i Nigeria och Indonesien).

EU:s valövervakare måste få bättre utbildning och vägledning ute på fältet

Utbildade observatörer är en nödvändig förutsättning för valövervakningsuppdragets kvalitet och trovärdighet. Då spänning eller konflikt råder kan brister utnyttjas av lokala aktörer, antingen myndigheterna eller oppositionen. Dessutom kan observatörer som saknar passande utbildning eller erfarenhet sätta sina egna, sina kollegers eller lokalbefolkningens liv i fara.

4. NYA RAMAR FÖR EU:S STÖD TILL OCH ÖVERVAKNING AV VAL

Med utgångspunkt i de lärdomar som dragits och de nya rättsliga och budgetmässiga ramarna för EU:s hjälp och övervakning i samband med val, läggs här nedan fram några rekommendationer för framtiden.

4.1. Rättsliga ramar

Fram tills för inte så länge sedan utgjordes de rättsliga ramarna för EU:s stöd till val i tredje land av de rättsliga instrument (första eller andra pelaren) som rörde det land i vilket valen ägde rum eller den region till vilket landet hörde. Dessa instrument bestod i synnerhet av antingen internationella konventioner t.ex. Lomékonventionen med AVS-länder eller partnerskaps- och samarbetsavtal med de nya oberoende staterna¹⁶ eller den särskilda förordning som reglerade förbindelserna med det land där valen ägde rum, t.ex. Phare, Tacis eller PVD/ALA-förordningen. Den rättsliga grunden när det gällde EU:s valövervakning inom ramen för GUSP var den gemensamma åtgärd inom ramen för GUSP som rörde EU:s valövervakning i ett särskilt land.

Den 29 april 1999 antog rådet två nya förordningar ((EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99) som utgör en särskild rättslig grund för de av gemenskapens verksamheter som ”bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna” i tredje land. Samma kommitté medverkar i genomförandet av båda dessa förordningar och förordningarna skiljer sig bara åt i geografisk räckvidd och rättslig grund (artikel 308 (tidigare artikel 235) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen för länder som omfattas av Tacis, Phare, Meda och Obnova¹⁷, och artikel 179 (tidigare artikel 130w) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen för utvecklingsländer¹⁸). I artiklarna 3.2 f och 2.2 f anges att Europeiska gemenskapen skall bidra med tekniskt och finansiellt stöd till åtgärder som stödjer demokratiseringsprocessen, närmare bestämt genom att

*f) stödja valprocesser, särskilt oberoende valkommittéer, ge materiellt, tekniskt och rättsligt stöd till valförberedelser, däribland upprättande av röstlängder, vidta åtgärder som syftar till att främja att särskilda grupper, däribland kvinnor, deltar i valprocessen samt utbilda observatörer”.*¹⁹

Efter ikraftträdandet av dessa förordningar ((EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99) kommer EU:s framtida valstöd och valövervakning uteslutande att genomföras inom ramen för den första pelaren. Merparten av medlen, särskilt stödet till statliga aktörer, kommer att ställas till förfogande inom ramen för de förordningar eller avtal som reglerar förbindelserna med tredje land. Detta gäller även de medel som ställs till förfogande inom ramen för ALA/MED, Tacis, Phare, Obnova och Lomékonventionen. Medel kommer emellertid också att ställas till förfogande inom ramen för de nya förordningarna om mänskliga rättigheter och från budgetpost B7-7, särskilt till stöd för verksamhet som genomförs av icke-statliga organisationer (se punkt 4.3.1 nedan).

¹⁶ Bestämmelser om de mänskliga rättigheterna har blivit vanliga i avtal med tredje land.

¹⁷ Rådets förordning (EG) nr 976/1999 av den 29 april 1999, EGT L 120, 8.5.1999, s. 8.

¹⁸ Rådets förordning (EG) nr 975/1999 av den 29 april 1999, EGT L 120, 8.5.1999, s. 1.

¹⁹ Andra tillämpliga stycken är:

c) ”främja pluralism såväl inom politiken som inom det civila samhället. I den avsikten måste de institutioner som är nödvändiga för att upprätthålla samhällets pluralistiska karaktär, däribland icke-statliga organisationer (NGO) förstärkas, främja mediernas oberoende och ansvar samt stödja pressfriheten och rätten till föreningsfrihet.”

(e) ”främja att befolkningen medverkar i beslutsprocessen på nationell, regional och lokal nivå, särskilt lika deltagande av kvinnor och män i det civila samhället, i det ekonomiska livet och i politiken.”

EU:s framtida stöd till och övervakning av val kommer uteslutande att genomföras inom ramen för den första pelaren, i huvudsak inom ramen för de förordningar eller avtal som reglerar förbindelserna med tredje land, men också inom ramen för de nya förordningar som rör mänskliga rättigheter.

4.2. EU:s beslutsprocess och institutionella roll

Hittills har det politiska beslutet ofta fattats inom ramen för GUSP, medan finansieringsbeslutet var en angelägenhet för gemenskapen eller GUSP. I och med att förordningarna om de mänskliga rättigheterna – (EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99 – antagits måste beslut om att tillhandahålla valstöd och att skicka EU-observatörer tas inom ramen för den första pelaren, på grundval av förslag från kommissionen.

Eftersom kommissionen har en nyckelroll när det gäller att lägga fram förslag beträffande gemenskapsstöd och övervakning i samband med val, och aktörer utanför gemenskapen framfört att en central enhet är nödvändig, undersöker kommissionen för närvarande om det är möjligt att inrätta en permanent valenhet inom kommissionen som skulle få ansvar för den övergripande strategin när det gäller stöd till och övervakning av val. En sådan enhet skulle samordna alla ansökningar om gemenskapens medverkan i val och skulle med stöd av de erfarenheter som vunnits och de kontakter som knutits med andra sakkunniga tillhandahålla rådgivning, medan de geografiska enheterna skulle förbli ansvariga för planering och genomförande av valstöd och valövervakning i de länder som tillhör deras ansvarsområde.

Genom inrättandet av en valenhet skulle nödvändig sammanhållning i EU:s åtgärder garanteras och genomförandet av valen underlättas. Enheten skulle vid utförandet av förhandsbedömningar av föreslagna åtgärder sköta samordningen med de geografiska enheterna. Den skulle fungera som en institutionell faktabank inom EU och föra detaljerade register över Europeiska gemenskapens valuppdrag, inklusive över rapporter från chefsobservatörer, uppdragsbeskrivningar, finansieringsöverenskommelser, proformaavtal med regeringar, avtal med FN, OSSE etc. och annat relevant material. Valenheten skulle kunna utveckla olika metoder (t.ex. operativa riktlinjer för hur valstödet och valövervakningen skulle organiseras) och upprätta ramar för utbildning av både tekniska medarbetare och observatörer, inbegripet utarbeta en EU-handbok för båda dessa aktiviteter (vilket görs för närvarande). Den skulle också kunna övervaka rekryteringen och utbildningen av observatörer och föra en förteckning över valexperter och valobservatörer.

Kommissionen skulle genom sin valenhet sörja för en passande planering och samordning med övriga EU-institutioner. Det skall ske på följande sätt:

- I början av varje år kommer kommissionen att ha ett åsiktsutbyte med rådets berörda arbetsgrupper (gruppen för mänskliga rättigheter (COHOM) och de geografiska arbetsgrupperna), medlemsstaterna (kommittén för mänskliga rättigheter) och Europaparlamentet. Åsiktsutbytet skall ske på grundval av en tidsplan över kommande val under året som utarbetas av valenheten i samråd med den politiska enheten för den höga representanten för GUSP (en uppgift som för närvarande utförs av ordförandeskapet). Tidsplanen kommer att uppdateras under året med uppgifter från de geografiska enheterna och delegationerna.

- Detta förhandsutbyte av åsikter skulle kunna handla om huruvida det skulle vara tillrådligt att tillhandahålla stöd eller observatörer och hur ett eventuellt deltagande skulle vara utformat med hänsyn till EU:s övergripande strategi. Genom detta förfarande skulle också kommissionens, Europaparlamentets och rådets resursplanering underlättas.
- Kommissionen kommer därefter att från fall till fall, efter diskussion med medlemsstaterna i det lämpliga forumet och i enlighet med bestämmelserna i den relevanta förordningen, besluta huruvida man skall föreslå hjälp eller övervakning. Inlägg från medlemsstater kan ske genom en bedömning som görs av EU:s beskickningschefer, diskussioner i rådets arbetsgrupper och i medlemsstaternas lämpliga kommitté. Europaparlamentets utskott för utrikesfrågor och för utveckling och samarbete kommer också att bidra med åsikter och kommentarer.

I den efterföljande diskussionen i rådets arbetsgrupper och med Europaparlamentet skulle kunna ingå att utvärdera eventuella undersökningsresultat och bestämma hur ett eventuellt EU-deltagande skall utformas. Man skulle också kunna diskutera huruvida europaparlamentariker och medlemsstater skall delta i övervakningsuppdraget, komplementaritet mellan EG och nationellt finansierade observatörer skulle säkerställas och förfaranden för samordning på platsen fastställas, inklusive vilken roll en eventuell valenhet inom landet skall ha.

När det finns en europeisk valenhet bör dess strävan vara att alla deltagare skall vara med i verksamheten, oavsett om de kommer från EU eller enskilda medlemsstater. Samordning med medlemsstaterna när det gäller gemensamma resurser och alla aspekter av EU:s totala stöd bör inledas så tidigt som möjligt under processen.

Europaparlamentet bör, i egenskap av EU:s valda parlamentariska organ, ha en nyckelroll vid övervakning av val och bör involveras i den gemensamma planeringen av valuppdrag i ett tidigt skede. Man bör definiera en särskild roll för Ledamöter av Europaparlamentet bör i samband med faktiska valuppdrag för EU ges en särskild roll så att deras valerfarenhet, deras parlamentariska erfarenhet och deras förmåga att knyta kontakter med medborgargrupper politiska partier etc. utnyttjas maximalt. Ledamöter av Europaparlamentet bör ha en plats i alla europeiska valövervakningsgrupper. Europaparlamentet skulle ansvara för att lägga fram förslag på en grupp av ledamöter från Europaparlamentet med relevant erfarenhet.

Rådet, kommissionen och Europaparlamentet bör i syfte att fastställa sina respektive roller och ansvarsområden enas om lämpliga arrangemang för valövervakning med utgångspunkt från några av de ovannämnda förslagen. Det interinstitutionella valsamarbetet skulle också underlättas om centrala enheter inrättades vid de tre institutionerna.

- ***Kommissionen kommer att undersöka möjligheten att inrätta en valenhet med uppgift att sköta den övergripande samordningen och planeringen av uppgifterna, inbegripet en förhandsbedömning, bistå de geografiska enheterna och delegationerna och sköta kontakterna med EU:s institutioner och andra organ.***
- ***Bättre årlig planering.***
- ***Särskild roll för Europaparlamentet och dess ledamöter.***

- Rådet, Europaparlamentet och kommissionen bör enas om lämpliga arrangemang för valövervakningsuppdragen.

4.3. Finansiering

4.3.1. Källor

Val innebär kostnader och dessa kostnader bör åligga det land som berörs och ingå som en del av säkerställandet av rättsstaten. Finansieringen av val bör därför, när så är möjligt, finansieras över den nationella budgeten. Om denna inte är tillräckligt stor för att täcka hela valprocessen bör EG-stöd i första hand ställas till förfogande från samarbetsbudgeten, som är avsedd för stöd till regeringsprogram. Detta överensstämmer med den strategi för utveckling som kopplar politiska händelser till hållbar utveckling, och som sörjer för att det land som berörs har kontroll över den politiska processen. Denna strategi är också förenlig med EU-fördragen (artikel 11 i Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen och artikel 177 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen) och med bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna i avtal med tredje land och i EG-lagstiftningen.

Stöd i samband med val har tidigare konsekvent finansierats inom ramen för den första pelaren, medan valövervakning däremot antingen har finansierats via den första eller den andra pelaren, eller genom en kombination av dessa, där medlemsstaterna i vissa fall skjuter till ytterligare bidrag. När en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP har använts för att övervaka val har medlen aldrig varit tillräckliga för att täcka alla utgifter för EU:s deltagande och har därför kombinerats med kompletterande gemenskapsåtgärder (t.ex. Palestina, Bosnien, Nigeria).

I och med ikraftträdandet av förordningarna (EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99 har det blivit uppenbart att all framtida hjälp till och övervakning av val kommer att finansieras inom ramen för den första pelaren. Detta kommer att ske på grundval av komplementaritet. Finansiering av åtgärder till förmån för ett särskilt land bör i huvudsak tas från samarbetsinstrument (Lomékonventionen, PVD/ALA, Obnova, Phare och Tacis). Finansiering av tematiska åtgärder, t.ex. utbildning, medier, medborgar- och väljarupplysning, bör tas från kapitel B7-70. Trots att en särskild budgetpost till stöd för övergången till demokrati och övervakning av valförfaranden (B7-709) införts i detta budgetkapitel är anslagen inte tillräckliga för att täcka allt valstöd och alla valövervakningsåtgärderna som gemenskapen förväntas uppfylla under varje budgetår. Det är därför nödvändigt att fortsätta att använda medel som anslås till samarbetsinstrumenten. Bidrag som tas från kapitel B7-70 är dessutom i första hand avsedda att stödja icke-statliga och internationella organisationer. Ytterligare medel kan givetvis tillhandahållas av medlemsstaterna²⁰.

4.3.2. Skyndsamhet

Kommissionen undersöker flera möjligheter att påskynda och förenkla beslut om att anslå medel och genomföra åtgärder. En åtskillnad kan göras mellan förhandsplanering och motverkande åtgärder som är nödvändiga vid val som utlyses med mycket kort varsel där det är svårare att planera i förväg.

²⁰ Se bilaga II ”Kompletterande finansieringskällor för EU:s hjälp och övervakning i samband med val”.

Förhandsplanering:

Beslutsfattandet och genomförandet av åtgärder kan underlättas av följande:

- Bättre årlig planering (se punkt 4.2).
- Angivande av om stöd tillhandahållits för att främja sund förvaltning av offentliga angelägenheter och stödja demokratiseringsprocessen, inbegripet val, i samarbetsstrategier som rör tredje land.
- Avsättning av ett lämpligt belopp inom varje geografisk budgetpost som kan tas i anspråk när det utlyses ett val under året.
- Inrättande av ramavtal med partner med lämplig specialiserad sakkunskap och efarenhet, t.ex. rådgivning om utarbetande av vallagar, valadministration, logistik, medier, väljarupplysning eller inom särskilda geografiska områden. Parterna skulle väljas ut med hjälp av ett öppet urvalsförfarande. Avtalen skulle kompletteras med snabba, tillfälliga finansieringskontrakt så snart som det uppstod ett behov av en särskild tjänst. Detta skulle medföra flexibilitet i förvaltningen, spara tid (den administrativa arbetsbördan skulle minska) och kanalisera sakkunskapen, eftersom stöd till och övervakning av val kräver ett brett spektrum av kunskaper som täcks bäst av specialiserade organ.

Akuta åtgärder:

- Akuta ingripanden enligt rådets förordningar (EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99 (artiklarna 14 och 15) som skall användas vid "omedelbara och oförutsedda behov", ger kommissionen möjlighet att skyndsamt anslå medel efter samråd med medlemsstaterna som skall yttra sig inom fem arbetsdagar. Akuta ingripanden förutses också i arbetsordningarna för de kommittéer som deltar i genomförandet av Tacis-, Phare-, Obnova- och PVD/ALA-programmen. Genom dessa arbetsordningar löses dock inte problemet med förseningar i senare led.
- Akuta ingripanden bör övervägas, särskilt inrättandet av en kapacitet för snabba insatser. Detta skulle innebära att EU:s valexperter skulle kunna utses och rekryteras med kort varsel. Europeiska gemenskapen skulle till exempel inom ramen för OSSE kunna sända en eller två experter till varje valövervakningsgrupp vid sekretariatet för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) för att ge stöd till och utbilda observatörer på kort tid som är utsända av EU:s medlemsstater.

– *Stöd till och övervakning av val skall finansieras inom ramen för den första pelaren (i första hand genom samarbetsinstrumenten, men också från kapitel B7-70).*

– *Snabbare och enklare beslutsfattande och genomförande av åtgärder.*

4.4. En strategi för stöd till och övervakning av val

Denna punkt behandlar EU:s strategi och mål när det gäller stöd till och övervakning av val, medan punkterna 4.4.1 och 4.4.2 behandlar kriterierna för beslut om huruvida EU skall ingripa eller ej. Hittills har det inte funnits någon övergripande EU-strategi

för EU:s medverkan i val. Rådet enades dock nyligen om kriterier för utsändande av en övervakningsdelegation och för rekrytering av dessa observatörer samt för deras uppförande (bilagorna III och IV). EU bör med utgångspunkt från tidigare erfarenheter och redan utfört arbete anta en strategi som

- vägleds av klara målsättningar och principen om partnerskap mellan EU och det land där valen äger rum. Gemenskapen bör hjälpa värdlandets regering att skapa och bevara en oberoende nationell kapacitet att förrätta val som grundas på demokrati, rättsstatliga principer och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna strategi bör återspeglas i dokumenten om länderspecifika strategier, för de länder i vilka det är relevant,
- förhindrar uppkomsten av beroendeställning genom att endast ge stöd där det verkligen behövs,
- gör det möjligt att med hjälp av fastställda kriterier (se nedan) fatta beslut från fall till fall om att ge gemenskapsstöd och sända EU-observatörer och i samband med Europeiska gemenskapens valmedverkan gör det möjligt att anpassa sig till en föränderlig situation, så att medverkan kan upphöra om de nödvändiga förutsättningarna inte längre är uppfyllda,
- sörjer för att stödet och övervakningen, när båda behövs, kompletterar varandra. I de flesta fall är troligtvis båda åtgärderna aktuella när det gäller att främja EU:s målsättningar,
- främjar utvecklingen av nationell kapacitet och, där så är lämpligt, stödjer nationella valkommittéer, icke-statliga organisationer och organisationer i det civila samhället som deltar i medborgar- och väljarupplysning,
- ser till att förmågan att genomföra val blir varaktig. En teknisk stödgrupp skulle vid behov kunna fortsätta att hjälpa regeringen att åtgärda eventuella brister i valadministrationen och rättsstaten,
- främjar pluralism på politisk nivå och på den nivå som behövs för att upprätthålla pluralismen i samhället. Detta bör inbegripa främjandet av lokala icke-statliga organisationer och andra lokala aktörer och förstärkning av deras möjligheter att påverka det lokala kapacitetsuppbyggandet. Lika viktigt blir det att främja oberoende och ansvarskännande medier och respekt för rätten till föreningsfrihet. Vid vissa val kan det finnas anledning att ge medel till lokala icke-statliga organisationer men inte till statlig verksamhet,
- främjar partnerskap med icke-statliga organisationer och gör det möjligt att lära av deras erfarenheter. EU bör konsekvent sträva efter att identifiera europeiska och lokala icke-statliga organisationer med lämpliga befogenheter och relevant erfarenhet och integrera dessa i EU:s valstöd och därvid ta medel från budgetpost B7-70. EU bör särskilt främja kvinnors och nationella minoritetsgruppers deltagande i val och i beslutsprocessen på nationell, regional och lokal nivå, antingen som röstande eller som kandidater; EU bör också främja fria och pluralistiska medier samt medborgar- och väljarupplysning,
- framhåller att stöd skall ges till lokala observatörer som kan spela en nyckelroll i utvecklingen av demokratiska institutioner. När de demokratiska

institutionerna väl är inrättade och fungerar väl bör det inte längre vara nödvändigt att ha EU-observatörer på plats. Nationella övervakningsorganisationer som får EU-stöd måste vara väl förankrade, väl avvägda och neutrala,

- lägger särskild vikt vid en korrekt valregistrering och vid ett rättvist fastställande av valkretsarnas gränser,
- främjar de mekanismer för självreglering som behövs för en korrekt fungerande demokrati, inbegripet kontroller på alla stadier av valprocessen av företrädare för alla politiska partier som ställer upp i valet, fria medier och övervakning av ”opartiska” nationella organisationer (vanligtvis icke-statliga organisationer eller religiösa organisationer).

- *EU bör anta en strategi som gör det möjligt att fatta beslut om valstöd och valövervakning från fall till fall.*
- *EU:s strategi bör vara att främja den nationella kapaciteten och dess varaktighet.*
- *EU:s åtgärder bör främja pluralism och stöd till lokala icke-statliga organisationer och observatörer.*

4.4.1. Kriterier för valövervakning

Vissa kriterier är nödvändiga för att kunna fastställa huruvida det är möjligt att uppnå EU:s mål. Kommissionen anser att de kriterier som rådet antog den 28 juni 1998 (bilaga III) erbjuder en giltig grundval när man beslutar huruvida man skall ta sig an ett europeiskt valövervakningsuppdrag. Förutom landets betydelse för EU är tre överväganden av största vikt:

- Är EU:s deltagande tillrädligt? För att undvika en situation där EU:s närvaro kan innebära att en bristfällig valprocess uppfattas som trovärdig bör man fullt ut beakta de relevanta politiska och rättsliga faktorerna på platsen. Följande bör under normala omständigheter ingå i minimikraven:
 - Allmän rösträtt.
 - Frihet för enskilda personer och politiska partier att delta i valen.
 - Yttrandefrihet som gör det möjligt att kritisera regeringen.
 - Rätt till fri rörlighet.
 - Mötesfrihet.
 - I rimlig utsträckning tillträde till medierna för alla deltagande partier och kandidater.

I EU:s bedömning och beslut bör även andra viktiga faktorer noggrant beaktas, t.ex. om detta är det första valet efter en period av konflikter eller förtryck och om valen sker i samband med en fredsprocess eller ett eventuellt återvändande av flyktingar.

- Är EU:s deltagande genomförbart? Även när det finns förutsättningar för fria och rättvisa val bör EU försöka fastställa vissa villkor för sitt deltagande:

- Världlandets regering har begärt att EU skall övervaka valet. En formell begäran från regeringen bör eftersträvas men under vissa omständigheter kan en tydlig indikation på regeringens vilja att ha EU-observatörer på plats, även om detta inte formellt uttrycks, vara godtagbar.
- Världlandets regering är lyhörd för EU:s begäran om vissa ändringar eller förbättringar av valförberedelserna.
- Deltagandet av EU:s observatörer har fått stöd av alla viktiga politiska partier eller kandidater.
- EU har tidigare övervakat den politiska utvecklingen i världlandet.
- Cheferna för EU:s övervakningsgrupper har haft tillräckligt med tid att bege sig till platsen i förväg.
- Är EU:s deltagande ändamålsenligt? Ett uppdrag att övervaka val ger normalt viss legitimitet åt valet, bidrar i viss mån till att bygga upp ett förtroende och verkar alltid avskräckande på fusk. Övervakning är emellertid en kostnadskrävande verksamhet. Prioriteringar behöver fastställas och det ändamålsenliga med övervakningen måste till viss del definieras i form av en lönsamhetsanalys. Att skicka en valdelegation skulle kunna vara tillrådligt och möjligt att genomföra, men är endast i begränsad omfattning ändamålsenligt (t.ex. Guatemala 1999). Begreppet ”ändamålsenligt” är i stor utsträckning tekniskt och måste vägas mot en bedömning från EU:s sida av huruvida EU:s förbindelser med det berörda landet totalt sett och EU:s allmänna mål gör EU:s närvaro ”politiskt ändamålsenligt”.

Vanligtvis bör alla EU:s valdelegationer ha skriftliga villkor som man kommit överens om med regeringen och valmyndigheterna i det land som skall övervakas. Dessa särskilda villkor för uppdraget bör inbegripa målsättningarna och kraven för övervakningsuppdraget, t.ex. en garanti för att observatörerna har fri rörlighet och fritt tillträde till alla politiska partier, kandidater och valförrättare, samt till alla vallokaler och röstsammanräkningslokaler. Dessutom bör observatörerna ha rätt till all nödvändig information om valprocessen. Observatörernas säkerhet bör också garanteras.

- *Ett beslut att skicka observatörer bör baseras på ett övervägande om detta är tillrådligt, genomförbart och ändamålsenligt. Rådets kriterier från 1998 utgör fortfarande en god grund för ett sådant beslut.*
- *EU:s valövervakningsuppdrag bör ha riktlinjer som överenskommit med världlandets regering.*

4.4.2. Kriterier för stöd till val

Med tanke på att EG varken kan eller bör delta med finansiella medel i alla val måste man fråga sig vilka slags val man bör stödja eller övervaka. EU har vanligtvis deltagit när allmänna val förrättas för första eller andra gången i ett land som befinner sig i en övergångsprocess. Man bör emellertid bedöma från fall till fall om det är önskvärt att stödja ett nationellt eller lokalt val och i bedömningen ta hänsyn till EU:s övergripande strategi, valets politiska betydelse och förutsättningen för ett demokratiskt val, landets betydelse för EU och de budgetmässiga begränsningarna i EU:s budget.

Rådet har inga fastställda kriterier när det gäller tillhandahållande av valstöd och dessa kriterier skulle sannolikt inte vara lika entydiga som kriterierna för övervakning. De skulle dock kunna omfatta följande:

- En begäran från värdlandets regering om gemenskapens stöd till valet.
- De viktigaste politiska partierna och andra eventuella partners (t.ex. icke-statliga organisationer, organisationer från det civila samhället, kvinnogrupper, journalistförbund etc) stödjer allmänt ett program för Europeiska gemenskapens stöd i samband med val.
- EU har tidigare följt den politiska situationen eller genomfört utvecklingsprogram i värdlandet.
- Tillräcklig tidsfrist för förberedelser.
- Det finns en garanti för att medlemmarna av EU:s valstödsgrupp fritt får röra sig i landet och har fritt tillträde till de berörda ministerierna och andra icke-statliga partners.
- Det finns en garanti för att EU:s valstödsgrupp har tillgång till all information som är relevant för dess verksamhet.
- Säkerheten för medlemmarna i EU:s valstödsgrupp är i möjligaste mån garanterad.

De tre sistnämnda faktorerna fastställs bäst i ett formellt skriftligt avtal med värdlandet, som också kan innehålla riktlinjerna för uppdraget med tydligt angivna målsättningar.

- *Följande kriterier skulle kunna ligga till grund för beslut om valstöd:*
- *En begäran från värdlandets regering, en allmän överenskommelse bland från de viktigaste politiska partierna, EU har tidigare följt den politiska situationen eller genomfört utvecklingsprogram, lämplig tidsfrist, fri rörlighet, tillgång till information och säkerhet för den tekniska stödgruppen.*

4.5. Valobservatörer och valexperter

Det finns gemensamma kriterier för att välja ut valövervakare (bilaga IV). I juni 1998 antog rådet en uppförandekod för EU-observatörer (bilaga III) som gäller för medborgare från alla länder som deltar i övervakningsuppdrag som EU har beslutat om. Kommissionens ansvar för genomförande av budgeten innebär att EU:s valobservatörer och valexperter bör rekryteras av kommissionen när gemenskapsmedel skall användas. Detta är emellertid realistiskt om inte en lämplig struktur och tillräckliga personalresurser fastställs för denna uppgift.

Medlemsstaterna bör även i fortsättningen lägga fram förslag när det gäller de observatörer som skall utses på kort sikt för varje EU-finansierad insats. I det första skedet bör en viss procent av de som ingår i EU:s övervakningsgrupper huvudsakligen vara "europeiska" företrädare. De observatörer som skulle ingå i denna procentandel inbegriper ledamöter av Europaparlamentet (tills en mekanism för Europaparlamentet inrättas), tjänstemän från kommissionen och från andra EU-

institutioner, europeiska icke-statliga organisationer, specialiserade EU-institutioner, tidigare deltagare i övervakningsuppdrag, deltagare i EU:s utbildningsprogram för mänskliga rättigheter och val och valspecialister från EU. Alla observatörer bör vara antingen erfarna eller ha fått lämplig utbildning.

Motsvarande villkor för dagtraktamente och stöd till observatörer bör fastställas oavsett varifrån de rekryteras. Alla ansträngningar bör göras för att bibehålla den volontäranda, som hittills har präglat EU:s observatörer på kort sikt och de insatser som genomförts av dem.

Kommissionens valenhet skulle kunna upprätta en förteckning över valexperter från EU som är engagerade i EU:s stöd till och långsiktiga övervakning av val. Förteckningen skulle delvis kunna baseras på deltagande i EU:s verksamhet och utbildningsprogram. Kommissionen bör också främja inrättandet av nätverk av nationella databaser. En gemensam databas för EU är varken genomförbar eller nödvändig.

- *Kommissionen kommer att övervaka rekryteringen av EU-observatörer, även kandidater föreslagna av medlemsstaterna, när gemenskapsmedel tas i anspråk. En andel bör vara "europeiska deltagare" utsedda av kommissionen.*
- *Volontärandan hos observatörerna på kort sikt bör bibehållas.*
- *Kommissionen kommer att upprätta en förteckning över EU:s valexperter och främja inrättandet av nätverk av nationella förteckningar.*

4.6. Praktiska riktlinjer för framgång

Erfarenheten har visat att följande faktorer är viktiga för att valstöd och valövervakningsuppdrag skall lyckas:

- Alla EU:s valuppdrag bör ha ett klart mandat från EU-institutionerna. Mandatet bör även innefatta samordning med EU:s olika företrädare, t.ex. kommissionens delegation och ordförandeskapet.
- Det bör vara en allmän regel att skicka en undersökningsdelegation. Denna delegation bör bestå av erfarna och strategiskt inriktade tjänstemän från Europeiska kommissionen. Till undersökningsdelegationens mandat bör höra att bl.a. fastställa världandets inställning till EU:s deltagande, utarbeta förslag till EU:s deltagande i valet, uppdragets omfattning och slag, och klara anvisningar om vilka förbättringar av valprocessen som EU bör begära innan ett slutgiltigt beslut om deltagande fattas.
- Att EU inrättar en valenhet med en kärngrupp med ansvar för samordning av hela valverksamheten. Enheten skulle kunna bestå av
 - 1 chefsamordnare/chefsobservatör för EU²¹ och en assistent till denne.
 - 1 ekonomi- och förvaltningschef.
 - 1 mediaansvarig.

²¹ EU bör överväga fördelarna med att ge sin representant titeln "Chefsobservatör". Alla andra internationella grupper använder sig av denna titel och begreppet används i vilket fall som helst normalt av pressen. I det här särskilda fallet bör tydlighet råda över interna EU-petitesser.

- 1 eller 2 logistiker.
- 1 utbildningsexpert/rapporteringsamordnare/statistiker.
- Alla medverkande, såsom den tekniska stödgruppen, bör lyda direkt under chefen för EU:s valenhet.
- EU:s tekniska stödgrupp bör finnas på plats i tillräckligt god tid för att faktiskt kunna bidra till utbildningen av lokala deltagare. Därigenom förbättras kvaliteten på de lokala medarbetarnas insatser och det blir även möjligt att inhämta värdefull information som kan vara till hjälp för EU:s valenhet. En teknisk stödgrupp som arbetar effektivt skulle kunna bestå av följande personer:
 - 1 gruppsamordnare.
 - 1 expert på finansiering av valkampanjer.
 - 1 specialist på samhällsupplysning.
 - Flera specialister på upplysning till kvinnogrupper, ungdoms- och studentgrupper och minoriteter.
 - Experter på kapacitetsuppbyggnad som skulle arbeta med icke-statliga organisationer och medborgarorganisationer.
 - 1 specialist på mediautbildning.
 - Flera utbildare för nationell övervakning.
 - Flera specialister på utbildning av valarbetare.
- Regelbundna uppdragsrapporter bör utarbetas vid varje stadium.
- Alla observatörer bör utbildas. Både observatörer på lång sikt och observatörer på kort sikt bör genomgå ett omfattande och detaljerat utbildningsprogram när de anländer till värdlandet. Gemensamma utbildningsprogram kommer att förbättra kvaliteten och sammanhållningen hos EU:s observatörsgrupper. Insatserna bör koncentreras till att säkerställa gemensamma ramar för utbildning och vägledning ute på fältet, bland annat genom utbildning av instruktörer och en handbok för EU:s valobservatörer till vilken ett utkast har tagits fram av kommissionen. Utbildningen för särskilda delegationer i medlemsstaterna skulle kunna gynnas av nya metoder för on-linekommunikation och utbildning via Internet. Utbildningsinitiativ i partnerskap med FN eller andra internationella eller regionala organisationer bör stödjas.
- Observatörer på lång sikt bör helst finnas på plats två månader före valdagen och stanna kvar efter tillkännagivandet av valresultaten för att observera biläggningsen av tvister som rör valet. Observatörer på lång sikt bör noggrant granskas för att fastställa att de har den yrkeskompetens och den inställning som krävs för dessa nyckelposter. Det arbete som utförs av observatörer på lång sikt kan, oavsett om det gäller övervakning, utbildning eller rapportering, vara avgörande för hela EU-uppdragets framgång. Observatörer på lång sikt bör placeras ut för att täcka ett så stort valområde som möjligt, dock i enlighet med EU-uppdragets strategiska plan. Observatörer på lång sikt bör upprätta kontakter och samråda med de olika nivåerna av valadministrationen samt med lokala politiska partier och lokala medborgargrupper. De bör övervaka registreringen av röstberättigade och tidiga valförberedelser och bedöma hur valkampanjerna utvecklas, särskilt frågor som rör alla kandidaters lika tillgång till medierna och till användningen av offentliga medel. De bör hjälpa till att

bygga upp de nationella observatörernas kapacitet. De bör regelbundet rapportera till EU:s chefsobservatör om alla aspekter av valprocessen i deras särskilda ansvarsområde. De bör också så effektivt som möjligt förbereda utplaceringen av observatörer på kort sikt.

- Observatörer på kort sikt bör anlända strax före valdagen och placeras ut för att övervaka valdagen och den tidiga rösträkningen. Observatörer på kort sikt kommer att erhålla fullständiga instruktioner från EU:s valenhet och från övervakarna på lång sikt innan de placeras ut.
- Alla observatörer bör iaktta den uppförandekod som rådet antog i juni 1998.

- ***Tydligt mandat för valövervakningsuppdragen.***
- ***Undersökningsuppdrag.***
- ***EU-valenhet bör ha en kärngrupp.***
- ***Alla EU-medverkande bör vara direkt underställda chefen för EU:s valenhet.***
- ***EU:s tekniska stödgrupp bör finnas på plats på ett tidigt stadium.***
- ***Återkommande övervakningsrapporter.***
- ***Alla EU-observatörer bör utbildas enligt en gemensam ram.***
- ***Utbildningsinitiativ bör samordnas med andra organisationer.***
- ***Observatörer på lång sikt bör finnas på plats två månader före valdagen.***
- ***Alla EU-observatörer bör följa rådets uppförandekod.***

4.7. Bedömning av valresultatet

Bedömningen av ett val är, tillsammans med beslutet att skicka eller inte skicka en övervakningsdelegation, en politiskt känslig fråga. Både EU:s politiska intressen och trovärdighet står på spel. Kommissionen stödjer rådets beslut av den 28 juni 1998 (bilaga III), i vilket följande faktorer som bör beaktas vid bedömningen av ett vals giltighet anges:

- Den opartiskhet som visas av det organ som administrerar valet.
- Den frihet som politiska partier, allianser och kandidater har att organisera, förflytta sig, samlas och offentligt framföra sina åsikter.
- Om politiska partier, allianser och kandidater har samma möjlighet att komma till tals i medierna.
- Om de röstberättigade registreras utan diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung.
- Alla andra aspekter som rör den grundläggande friheten och rättvisan i samband med valet.
- Om genomförandet av röstningen och rösträkningen sker i enlighet med vallagen.
- De kriterier som används vid bedömningen av olika slags val bör dock tillämpas med viss smidighet. Vid val som hålls inom ramen för konfliktlösning och vid förstagångsval krävs ett mjukare tillvägagångssätt.

- Alla som ingår i EU:s valövervakningsgrupp bidrar till EU:s slutgiltiga bedömning av valen. Täta och regelbundna samråd mellan EU:s chefsobservatör, EU:s ordförandeskap på platsen, Europaparlamentet och Europeiska kommissionens delegation, innan EU:s bedömning offentliggörs, är avgörande för att säkerställa konsekvens. Det är lämpligt att göra åtskillnad mellan den övergripande politiska bedömningen och den tekniska bedömningen, som innebär en mera detaljerad analys av valprocessens olika skeden. Denna åtskillnad gjordes med framgång vid bedömningen av de indonesiska valen, där den politiska bedömningen gjordes av rådets ordförandeskap och den tekniska bedömningen av chefen för EU:s valenhet.
- Utöver bedömningen av själva valresultatet kommer kommissionen att följa upp och bedöma allt EU-stöd till val som finansieras med medel från gemenskapens budget, i synnerhet kommer en bedömning av valets relevans, effektivitet, verkningar och varaktighet²² att göras. Externa utvärderingar kommer att genomföras regelbundet. Lokala berörda parter (myndigheter, icke-statliga organisationer och medier) bör uppmanas att lämna synpunkter. Kommentarer från oberoende vaxperter bör också inhämtas.

- *Rådets beslut från 1998 bör ligga till grund för bedömningen av val, men i samband med val efter en konflikt och vid förstagsångsval behövs ett mjukare tillvägagångssätt.*
- *Bedömningen bör göras efter samråd och överenskommelse med alla närvarande berörda EU-parter.*
- *En utvärdering av gemenskapens valstöd kommer att göras regelbundet.*

4.8. Ökad uppmärksamhet åt EU:s medverkan

EU:s medverkan i och stöd till val bör uppmärksammas så att EU:s utrikespolitiska engagemang att främja demokratiseringsprocessen framgår. Om bättre och öppnare mekanismer för beslutsfattande och genomförande av politiken införs kommer EU:s medverkan att uppmärksammas i högre grad. Valenheten skulle särskilt ombesörja att information om EU:s valstöd läggs ut på Internet. Synligheten är dock inte ett mål i sig och EU bör undvika att överskugga den roll som nationella institutioner och aktörer spelar.

EU:s bästa garanti för att skapa en egen profil och att få uppmärksamhet är att den verksamhet som bedrivs är effektiv. Det är också till hjälp att i EU:s valenhet ha en hög tjänsteman med ansvar för medierna, som är medborgare i EU och har goda yrkeskvalifikationer och kunskaper om Europeiska unionens politik och institutioner. Chefen för EU:s valövervakningsenhet bör om möjligt också ha god förmåga att uttrycka sig och ha ett gott förhållande till medierna. I vissa fall bör man överväga att välja en framstående europeisk personlighet. EU:s logotyp bör användas, även på kläder. EU-prylar, affischer och informationsmaterial bör göras tillgängliga. När EU agerar inom ramen för en internationell organisation bör unionens medverkan uppmärksammas i det formella avtalet.

²²

Relevans har att göra med förhållandet mellan de problem som skall lösas och målen för programmet. Effektiviteten rör förhållandet mellan åtgärder som vidtagits och resultaten av dessa. Effektiviteten är också beroende av förhållandet mellan resultaten och specifika mål, medan verkningarna avser förhållandet mellan specifika och övergripande mål.

- *EU:s särskilda och allmänna verksamhet när det gäller stöd till val bör offentliggöras på Internet.*
- *Chefen för EU:s valenhet bör ha ett gott förhållande till medierna och bistås av en mediaansvarig.*
- *Användning av EU:s logotyp och publikationsmaterial.*
- *Garanti för att EU:s medverkan uppmärksammas i avtal med andra partner.*

4.9. Samordning med andra organisationer

Det finns ett antal internationella organisationer och icke-statliga organisationer som är verksamma på området för hjälp och övervakning i samband med val. EU har tidigare arbetat tillsammans med många av dem. Detta samarbete har emellertid ofta medfört att ansvaret helt enkelt delegerats till andra organisationer. EU har i första hand betraktats som en bank för en åtgärd som kontrolleras av en annan organisation vars medlemskap och intressen inte nödvändigtvis överensstämmer med EU:s. Detta har gjort att det politiska innehållet och synligheten har gått förlorade.

Med tanke på att det hålls många val runt om i världen och att EU har begränsade resurser och begränsad sakkunskap kommer det ibland att bli nödvändigt att låta arbetet utföras av andra organisationer. EU kommer i alla händelser alltid att tvingas arbeta med andra på detta område. En förbättrad samordning är därför absolut nödvändig. Regelbundna kontakter bör upprättas. Ramavtal med de största internationella statliga och icke-statliga organisationerna, t.ex. FN (UNDP, FN:s avdelning för hjälp i samband med val, UNV), OSSE/ODIHR, OAS och International IDEA skulle kunna övervägas om de ansågs tillföra något verkligt värde. Dessa avtal bör snarare grundas på verkliga partnerskap vid utformningen och genomförandet av politiken än på enbart finansieringsfrågor och synlighetsfrågor. Syftet med dessa avtal skulle vara att underlätta och påskynda samarbetet med internationella organisationer vid särskilda valuppdrag. Kommissionen kommer att undersöka denna möjlighet.

- *Regelbundna kontakter med relevanta internationella organisationer.*
- *Undersöka möjligheterna till ramavtal.*

5. SLUTSATSER

Syftet med de rekommendationer som läggs fram i detta meddelande (och som sammanfattas i bilaga V) är att förbättra kvaliteten på och effektiviteten i Europeiska unionens insatser för att främja fria och rättvisa val och en övergång till varaktig demokrati genom att ta fasta på den erfarenhet som vunnits genom EU:s tidigare medverkan och på andras erfarenheter.

Även om det är få som betvivlar att demokrati är det bästa styrelseskick som står till buds är val endast en del i ett större sammanhang när det gäller att garantera verklig frihet och ett demokratiskt samhälle. Med tanke på detta är det stöd som EU ger till val bara en del av EU:s samlade bidrag till demokratiseringsprocessen och till hållbar utveckling i tredje land.

Rådet och Europaparlamentet ombeds att samarbeta med kommissionen för att vidareutveckla de tankar som läggs fram i detta meddelande.

BILAGA I

ÖVERSIKT AV EU:s ERFARENHETER

1. En beskrivning av de främsta insatserna

Europeiska unionen övervakade de första **ryska** flerpartivalen till parlamentet som genomfördes den 11 och 12 december 1993. Det rörde sig om val till statsduman och federationsrådet. Valen följde på en period av våldsamma kraftmätningar mellan det verkställande respektive lagstiftande organet i Ryssland och sammanföll med en folkomröstning om grundlagen. Den 9 november 1993 antog rådet en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP om att skicka en grupp EU-observatörer²³. Genom denna gemensamma åtgärd upprättades en övervakningsenhet som emellertid finansierades via demokratiprogrammet inom ramen för Tacis (346 000 ecu). Enheten hade till uppgift att hjälpa och samordna EU:s observatörer, att på plats sköta samordningen med andra internationella organisationer och icke-statliga organisationer, att fungera som en förbindelse till de ryska myndigheterna och att säkerställa att de observatörer som fanns på plats placerades ut jämnt över hela landet. EU skickade 116 parlamentsledamöter, både från Europaparlamentet och nationella parlament, och 91 experter (inkl. 5 observatörer på lång sikt). Trots flera brister i de ryska förfarandena förekom inget systematiskt missbruk och valen betraktades som fria och rättvisa. Utöver själva övervakningen av valen följde EU även mediernas bevakning av dessa val genom Europeiska medieinstitutet (EIM) med ett bidrag på 200 000 ecu. EIM upprättade en mediaövervakningsenhet som arbetade nära EU:s övervakningsenhet. Dess uppgifter var att utvärdera de rättsliga ramarna inom vilka medierna rapporterade om valprocessen, samt att utvärdera hur pass oberoende och rättvis den faktiska bevakningen av valen var.

Den andra omgången av de ryska parlamentsvalen, som följde på grundlagsreformen i december 1993, genomfördes den 17 december 1995. Efter en begäran från den ryska centrala valkommittén att EU skulle övervaka valen upprättades en europeisk valenhet vars uppgift var att tillhandahålla logistikstöd till de valobservatörer som skickades från EU:s institutioner och medlemsstaterna. Stödet inbegrep tillhandahållandet av sju rådgivare. Kontorsresurser, tolkar, transport och sekreterare tillhandahölls också, tillsammans med kortsiktigt tekniskt bistånd till den ryska centrala valkommittén.

Rysslands första fria presidentval hölls i juni och juli 1996. EU, OSSE och andra organisationer bjöds in av Rysslands centrala valkommitté för att övervaka valen. EU anslog 294 000 ecu²⁴ i detta syfte. Ytterligare en europeisk valenhet, som tillhandahöll resurser för de 244 valobservatörerna från EU-länderna, upprättades. Två personer avdelades till OSSE:s/ODIHR:s valenhet i Moskva för att sköta utplaceringen av observatörer och den regionala samordningen. I den europeiska valenhetens uppgifter ingick att instruera och ge information till observatörerna samt att analysera förrättandet av valen och valresultaten. Även om man hade gjort avsevärda framsteg med avseende på vallagen sedan de tidigare valen 1991, lade observatörsdelegationen fram ett antal rekommendationer till ytterligare förbättringar.

²³ Beslut 93/604/GUSP, EGT L 286, 20.11.1993 s. 3.

²⁴ Demokratiprogrammet inom ramen för Tacis.

EU stödde valen i Tjetjenien 1997, som genomfördes efter ett förödande inbördeskrig. För att befästa den provisoriska regeringens legitimitet och för att göra det möjligt för fredsprocessen att fortskrida, utlystes både parlaments- och presidentval med mycket kort varsel till den 27 januari 1997. EU bistod med 100 000 ecu²⁵ OSSE, som hade hjälpt till att förhandla fram fredsavtalet i augusti 1996, med tillhandahållandet av grundläggande förnödenheter, t.ex. röstsedlar, valurnor och outplånligt bläck, samt med att täcka kostnaderna för transport, kontorsutrustning och telekommunikation. Valen förklarades ”föredömliga och fria”.

EU övervakade de första demokratiska valen i **Sydafrika** vid vilka alla människor fick delta oavsett ras, dvs. de nationella och regionala val som ägde rum i april 1994. Dessa val utgjorde en historisk milstolpe då de omvandlade Sydafrika från ett samhälle baserat på apartheid till en demokrati utan rasdiskriminering. Den 6 december 1993 antog rådet en gemensam aktion inom ramen för GUSP för att stödja valen i Sydafrika²⁶. Totalt anslogs 18,5 miljoner ecu²⁷. Inom ramen för Förenta nationernas övergripande samordning skickade EU 325 observatörer (inkl. 14 ledamöter av Europaparlamentet) och tillhandahöll 112 poliser, valexperter och rådgivare till Sydafrikas oberoende valkommitté och den oberoende mediakommittén. Dessutom var EU starkt engagerad i väljarupplysning och tillhandahöll ekonomiskt stöd till den statliga valfonden. Väljarupplysningsprogrammet blev framgångsrikt (endast 1% av röstsedlarna förklarades ogiltiga) och genomfördes till viss del av ett konsortium av sydafrikanska icke-statliga organisationer under ledning av South African Catholic Bishops Conference (den sydafrikanska katolska biskopskonferensen). Europeiska unionen upprättade en valenhet som hade till uppgift att samordna EU:s valövervakning och, när så behövdes, ge råd och hjälp till Sydafrikas oberoende valkommitté. På det hela taget betraktades valet som en anmärkningsvärd prestation. Miljontals vanliga medborgare, som tidigare varit uteslutna från den politiska processen, tilläts att spela en aktiv roll för politisk förändring. Valen betraktades som fria, om än inte fullständigt rättvisa för alla enskilda väljare på grund av brister i röstnings- och rösträkningsförfarandena. Med tanke på det allmänna godkännandet av resultaten betraktades de emellertid som ett uttryck för det sydafrikanska folkets politiska vilja.

Moçambique är ett av de länder som fått mest stöd från EU. Ekonomiskt och tekniskt bistånd har lämnats vid tre på varandra följande valprocesser. 1994 tillhandahöll Europeiska gemenskapen den nationella valkommittén mer än 50 % av de medel som behövdes för att organisera de första demokratiska valen efter inbördeskriget (president- och parlamentsvalen). EU:s valobservatörer ingick i den 2 000 man starka övervakningsdelegation som sammanställdes av UNOMOZ (United Nations Operation in Mozambique). Valen förklarades vara fria och rättvisa och ansågs utgöra ett exempel för andra övergångsländer. 1998 lämnade EU 9,5 miljoner euro (motsvarande 60 % av valbudgeten) till stöd för de första kommunala val som ägde rum i 33 kommuner. På grund av olikheter vid registreringen av röstberättigade beslutade Renamo och några andra mindre partier att inte ställa upp i valen, vilket gav upphov till vissa tvivel om huruvida registreringen gått rätt till. 1999 genomgick Moçambique det klassiska provet för övergångsländer: anordnandet av ett andra president- och parlamentsval. Europeiska gemenskapen bidrog med 21 miljoner euro

²⁵ Demokratiprogrammet inom ramen för Tacis.

²⁶ Beslut 93/678/GUSP, EGT L 316, 17.12.1993 s. 45.

²⁷ Budgetpost B7-5070.

till valbudgeten, vilket motsvarade 58 % av den totala valbudgeten. En valövervakningsdelegation med 64 observatörer från EU organiserades till vilken senare 4 norska observatörer anslöt sig. Alla valövervakningsdelegationer var eniga om att valprocessen kunde beskrivas som fri och rättvis. Förseningar och smärre oegentligheter karakteriserade dock rösträkningen och Renamo förklarade att partiet inte tänkte godta resultaten. Trots detta deltog partiets valda parlamentsledamöter i öppnandet av det parlamentsmöte vid vilket President Chissano var ordförande.

EU spelade en stor roll vid förberedelserna inför och övervakningen av valen i **Palestina** 1996. Sedan Israel dragit sig tillbaka från Västbanken genomförde palestinierna de första president- och parlamentsvalen någonsin på Västbanken och i Gazaremsan den 20 januari 1996. I det interimsavtal mellan Palestina och Israel som undertecknades den 28 september 1995 utsågs Europeiska unionen till samordnare av den internationella övervakningen av dessa val. EU avsatte 7,5 miljoner ecu för att bistå palestinierna med förberedelserna inför valet²⁸. Dessa medel användes främst för att utarbeta vallagen, dra upp gränserna för valdistrikten, organisera den administrativa valapparaten, utbilda valförrättare, genomföra en upplysningskampanj bland medborgarna och tillhandahålla utrustning. EU anslog ytterligare 10 miljoner ecu till övervakning av valen, av vilka endast 7,5 miljoner ecu faktiskt spenderades till följd av problem i samband med valkalendern. Rådet antog flera beslut inom ramen för GUSP med avseende på de palestinska valen: den gemensamma åtgärden av den 19 april 1994 till stöd för fredsprocessen i Mellanöstern²⁹, som tillkännagav EU:s avsikt att ge stöd till och övervaka valen i de ockuperade områdena, rådets beslut av den 1 juni 1995³⁰, genom vilket 10 miljoner ecu anslogs i detta syfte och rådets beslut av den 25 september 1995, genom vilket en "europeisk valenhet" upprättades och i vilket de finansiella och administrativa förfarandena för övervakningen av valen definierades³¹.

Europeiska unionens valenhet hade till uppgift att organisera det europeiska valövervakningsuppdraget (som inbegrep 285 observatörer: 60 observatörer på lång sikt, 130 observatörer på medellång sikt och 95 observatörer på kort sikt) och att samordna 390 andra internationella observatörer från tredje land, internationella organisationer och icke-statliga organisationer. Europeiska unionens valenhet bekräftade valprocessens demokratiska karaktär, trots vissa incidenter. De incidenter som rapporterades inbegrep begränsningar för den palestinska pressen, trakasserier av vissa kandidater, politiska hinder för röstning i östra Jerusalem och trakasserier av väljare i Hebron på valdagen.

EU har stött OSSE vid organisationen och övervakningen av flera val i **Bosnien och Hercegovina** 1996, 1997 och 1998. När kriget väl var över i Bosnien åtog sig världssamfundet att organisera val som en del av återuppbyggnaden av ett land som förstörts genom etnisk rensning. Genom fredsavtalen i Dayton 1995 fick OSSE i uppdrag att organisera de första valen i Bosnien och Hercegovina och i december 1997 bad rådet för fredsavtalets genomförande än en gång OSSE att organisera de allmänna valen 1998. Totalt bidrog EU med 16 miljoner ecu (genom en kombination av finansiering via den första och andra pelaren) för att inom ramen för OSSE stödja valen i Bosnien, även om det faktum att EU:s medverkan inte uppmärksammades i

²⁸ Finansierade genom budgetpost B-7-420 (tidigare B7-7110).

²⁹ Beslut 94/276/GUSP, EGT L 119, 7.5.1994, s. 1

³⁰ Beslut 95/205/GUSP, EGT L 130, 14.6.1995 s. 1.

³¹ Beslut 95/403/GUSP, EGT L 238, 6.10.1995 s. 4.

särskild hög grad var en stor besvikelse. 1996 EU anslog 5,6 miljoner ecu, 1997 5,5 miljoner ecu och 1998 5 miljoner ecu.

Den 10 juni 1996 antog rådet en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP³² till stöd för OSSE:s verksamhet i samband med valen i Bosnien och Hercegovina med ett bidrag på 3 miljoner ecu. Stödet bestod av en grupp observatörer från EU som skulle övervaka valprocessen under OSSE:s beskydd. De val som övervakades genomfördes den 14 september 1996 och rörde följande institutioner: Bosnien och Hercegovinas parlament, Bosnien och Hercegovinas kollektiva presidentskap, parlamenten i de två enheter som utgör Bosnien och Hercegovina, dvs. Bosnisk-kroatiska federationen och Republika Srpska, presidentskapet i Republika Srpska och distriktsförvaltningar. Även om man ursprungligen planerat att genomföra de kommunala valen på samma dag, blev man tvungen att skjuta upp dem till 1997 till följd av problem med registreringen av röstberättigade. För de val som ägde rum 1996 stödde EU dessutom OSSE med ett bidrag på 2,64 miljoner ecu till väljarupplysning, valutrustning (valurnor och valbås) och övervakning av valen³³.

1997 hölls två val: de kommunala valen i Bosnisk-kroatiska federationen och valen till den lagstiftande församlingen i Republika Srpska. För de kommunala valen i Bosnisk-kroatiska federationen den 13-14 september 1997 antog rådet den 24 mars 1997 en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP³⁴. Denna gemensamma åtgärd möjliggjorde en överföring av de medel som fortfarande fanns tillgängliga efter valen 1996 (1,1 miljoner ecu). Vidare antog rådet den 24 mars 1997 ytterligare en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP³⁵, genom vilken ytterligare 5,5 miljoner ecu anslogs till övervakningen av de kommunala valen i Bosnien och Hercegovina, inbegripet övervakning av registrering av röstande, valförrättning och rösträkning. Den 20 oktober 1997 antog rådet ett beslut om ytterligare en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP³⁶ om att utöka stödet till OSSE för övervakningen av valen till den lagstiftande församlingen i Republika Srpska som skulle hållas i november 1997. I denna gemensam åtgärd inom ramen för GUSP angavs att även detta stöd skulle finansieras ur det belopp på 5,5 miljoner ecu som avsågs i den gemensamma åtgärden (GUSP) från mars 1997.

1998 organiserade OSSE på nytt val till alla viktigare institutioner i Bosnien. EU förnyade sitt stöd till OSSE med ett bidrag på 5 miljoner ecu, som syftade till att tillhandahålla en grupp EU-observatör under OSSE:s beskydd och att upprätta ett gemensamt mediacentrum för OSSE/EU. Detta centrum distribuerade information om valen på nationell och internationell nivå.

På begäran av den togolesiska regeringen övervakade EU presidentvalen i **Togo** som genomfördes den 21 juni 1998. Genomförandet av fria och rättvisa val var ett av världssamfundets centrala villkor för återupptagande av stöd till Togo. EU tillhandahöll ett omfattande valstöd värt 2 miljoner ecu. I synnerhet gav EU tekniskt och finansiellt stöd till den nationella valkommittén, mediaövervakning, utbildning av valarbetare (prefekter, medlemmar av lokala valkommittéer, personal vid vallokaler, företrädare för politiska partier), medborgarupplysning och utbildning av

³² Beslut 96/406/GUSP, EGT L 168, 6.7.1996, s. 1.

³³ Budgetpost B7-7001.

³⁴ Beslut 97/153/GUSP, EGT L 63, 4.3.1997, s. 1.

³⁵ Beslut 97/224/GUSP, EGT L 90, 4.4.1997, s. 1.

³⁶ Beslut 97/689/GUSP, EGT L 293, 27.10.1997, s. 2.

nationella observatörer. EU deltog i den internationella övervakningen av valen och öronmärkte 600 000 ecu i detta syfte (som inte helt användes). En brittisk icke-statlig organisation, "Electoral Reform International Services" (ERIS), ansvarade för ledningen av valövervakningsuppdraget. En mindre samordningsenhet upprättades. EU skickade 5 regionala observatörer på medellång sikt och 35 observatörer på kort sikt. Till skillnad från vissa andra internationella observatörer ansåg EU:s övervakningsdelegation varken att valen hade varit fria, öppna och rättvisa eller att det tillkännagivna resultaten återspeglade det togolesiska folkets vilja. EU beslutade att inte återuppta ett fullständigt utvecklingssamarbete med Togo, men projekt som gynnade de fattigaste fortsatte.

EU stödde de andra allmänna valen i **Nicaragua** som hölls den 20 oktober 1996. Det rörde sig om president-, parlaments- och lokala val. Valen rörde även ledamöter till det centralamerikanska parlamentet. EU bidrog med 2,4 miljoner ecu³⁷ till valprocessen och hjälpte den nicaraguanska valkommittén att utbilda valförrättare samt tillhandahöll en samordningsgrupp för EU:s observatörer. Ytterligare 400 000 ecu³⁸ anslogs till medborgarupplysning i den andra valomgången som ägde rum i december 1996. EU stödde Amerikanska samarbetsorganisationens (OAS) övervakning av de allmänna valen i **Paraguay** som genomfördes den 10 maj 1998. EU bidrog med 250 000 ecu till denna verksamhet³⁹.

EU gav 1997 sitt stöd till organisation och övervakning av valen i **Yemen**. Med 681 000 euro bidrog gemenskapen i stor utsträckning till att öka det kvinnliga valdeltagandet, organisera övervakning av lokalval och tillhandahålla stöd till valorganisationen. Dessutom sände EU ut cirka 150 EU-observatörer på kort och lång sikt däribland flera ledamöter av Europaparlamentet och kommissionstjänstemän i samband med valkampanjen. EU:s observatörer konstaterade att valen på det hela taget var fria och rättvisa.

EU stödde de allmänna valen i **Kambodja** som hölls den 26 juli 1998, och anslog 10,45 miljoner ecu⁴⁰ i detta syfte. Att förrätta dessa val var ett sätt för Kambodja att återinföra demokrati och återvinna den internationella legitimitet och det internationella bistånd som man förlorat efter kuppen 1997. EU var djupt engagerad i valprocessen, särskilt i utarbetandet av vallagen, i att ge stöd till den nationella valkommittén, registreringen av röstberättigade och övervakningen av röstningen, och skickade cirka 200 valobservatörer. EU utsåg en särskild företrädare (Glenys Kinnock, ledamot av Europaparlamentet) och en chefsobservatörer (ambassadör Sven Linder) som gjorde två bedömningar med vissa nyansskillnader. Samordningen mellan EU:s övervakningsenhet och FN och andra observatörsgrupper skedde inom ramen för en gemensam internationell observatörsgrupp. Det framgick av uttalandet från den gemensamma internationella observatörsgruppen (under ambassadör Linders ordförandeskap) att valen hade varit tillräckligt fria och rättvisa för att återspegla folkets vilja. Uttalandet från Glenys Kinnock var mera kritiskt, eftersom de mänskliga rättigheterna hade överträtts under valkampanjen och vid registreringen, tio människor dog på själva valdagen, det förekommit tvister om rösträkningsförfarandet och många anklagelser om oegentligheter.

³⁷ Budgetpost B7-310.

³⁸ Budgetpost B-7-310.

³⁹ Budgetpost B7-310.

⁴⁰ Budgetpost B7-3000.

EU stödde parlamentsvalen (20 februari 1999) och presidentvalen (27 februari 1999) i **Nigeria**. Dessa val utgjorde en möjlighet att installera en demokratiskt vald civil regering efter 15 års militärstyre. EU:s stöd till valen i Nigeria bestod av följande: stöd till Nigerias oberoende nationella valkommitté (900 000 euro för medborgarupplysning, datakostnader och fordon), stöd till FN för dess samordnande roll (850 000 euro), tillhandahållande av teknisk medarbetare för samordning mellan FN och EU (80 000 euro⁴¹), stöd till övervakning av lokala val inom ramen för en icke-statlig nigeriansk paraplyorganisation ("Transition Monitoring Group", en grupp för övervakning av övergången till demokrati) (600 000 euro⁴²), och en gemensam åtgärd inom ramen för GUSP (810 000 euro) om att placera ut en grupp på 100 valobservatörer från EU⁴³. Dessa var samtliga observatörer på kort sikt och rekryterades genom FN:s program för volontärer (UNV) för EU:s räkning och på grundval av en namnlista från EU. Som förutsetts i den gemensamma åtgärden utsåg ordförandeskapet en EU- talesman (ambassadör Sulimma) med ansvar för gemensamma förklaringar från EU och FN och för förbindelserna med pressen och allmänheten. Valen ledde till viss debatt. Det hade förekommit fall av valfusk och falska röstsedlar och det antal röster som avlagts översteg vida vad som var rimligt i vissa områden. Trots detta ansåg EU att röstningsförfarandena genomfördes på grundval av ett flerpartisystem och allmän rösträtt och grundades på demokratiska principer. EU förklarade därför att resultaten i stort sett återspeglade det nigerianska folkets vilja.

EU stödde de **indonesiska** parlamentsvalen som hölls den 7 juni 1999. Dessa val följde på en allvarlig ekonomisk och politisk kris efter årtionden av förtryck, och utgjorde en milstolpe på Indonesiens väg mot demokrati. Den indonesiska regeringen, som underströk betydelsen av internationell hjälp och välkomnade internationella observatörer, klagade på att man inte hade för avsikt att officiellt bjuda in internationella observatörer och att externt stöd till valen måste kanaliseras genom UNDP. EU anslag 7 miljoner euro⁴⁴ till ett program som samordnades med UNDP. Merparten av detta stöd riktades till indonesiska icke-statliga organisationer och valövervakningsorganisationer. Dessa grupper arbetade med väljarupplysning, medierna, nationell övervakning av valen, medborgarupplysning och institutionell förvaltning. 17 tekniska experter från EU rekryterades till denna uppgift. En andra aspekt av EU:s bidrag var den internationella övervakningen av valen och upprättandet av en EU-valövervakningsenhet. En f.d. EG-tjänsteman, John Gwyn Morgan, utsågs till chef för EU:s valövervakningsenhet med titeln EU:s chefsamordnare. EU tillhandahöll det största antalet internationella observatörer: 30 observatörer på lång sikt och 85 observatörer på kort sikt (av vilka 21 var bilaterala observatörer som rekryterats och finansierats direkt av EU:s medlemsstater, men som samordnades av EU:s övervakningsenhet). Dessutom bestod EU:s kärngrupp av 7 medlemmar och 17 personer ingick i den tekniska stödgruppen. Totalt sett fanns 139 personer på plats under EU:s beskydd. Trots vissa incidenter ansågs valen fria och öppna och utgöra en grundval för regeringsbildning i enlighet med folkets demokratiskt uttryckta vilja. När uttalandet gjordes hade emellertid inte

⁴¹ Alla tre delarna finansierades genom det nationella vägledande programmet.

⁴² Budgetpost B7-7020. Detta gjorde det möjligt för gruppen för övervakning av övergången till demokrati att övervaka övergången till civilt styre, främst genom att placera ut 10 000 nigerianska valövervakare vid vart och ett av de tre huvudvalen under 1999: inte bara den 20 februari (nationalförsamlingen) och den 27 februari (presidentval) utan även den 9 januari (statsförsamlingen).

⁴³ Beslut 98/735/GUSP, EGT L 354, 30.12.1998, s. 1.

⁴⁴ Budgetpost B7-3000.

rösträkningen kommit särskilt långt eftersom den gick extremt långsamt. Den slutliga förklaring om röstresultaten som offentliggjordes i juli 1999 bekräftade EU:s ståndpunkt.

EU stödde också de samråd som FN organiserade i **Östtimor** i augusti 1999 med ett bidrag på 5 miljoner euro till FN:s fond för särskilda ändamål (UN Trust Fund). Vissa EU-medlemsstater tillhandahöll även bilaterala bidrag i form av resurser eller personal. EU:s medverkan var anmärkningsvärt lite uppmärksammat i denna insats.

2. EU:s valuppdrag i det förflutna skiljer sig åt

Medan stöd i samband med val tills nyligen alltid finansierats inom ramen för den första pelaren (EG) har valövervakning varit ett gränsfall som antingen finansierats via den första eller andra pelaren (GUSP).

Vissa exempel på de av EU:s valövervakningsuppdrag som genomförts inom ramen för GUSP inbegriper Ryssland (1993), Sydafrika (1994), Palestina (1996), Bosnien och Hercegovina (juni 1996, 1997, 1998) och Nigeria (1999). Samtliga var föremål för gemensamma åtgärder inom ramen GUSP, men under de första åren finansierades dessa åtgärder inte alltid med GUSP-medel (Ryssland och Sydafrika finansierades t.ex. via den första pelaren). Vid den tidpunkten innehöll inte EG:s budget ett särskilt GUSP-kapitel. Till de exempel på senare tid där övervakning av och stöd till val genomförts uteslutande inom ramen för den första pelaren hör Albanien (1997), Kambodja (1998), Togo (1998) och Indonesien (1999).

Ibland har det rått komplementaritet mellan de båda pelarna när det gällt stöd till val i ett och samma land. I Nigeria organiserades EU:s stöd till valen 1999 både inom ramen för den första pelaren (stöd till den nationella valkommittén, tillhandahållande av en teknisk medarbetare från EU och stöd till övervakning av lokala val inom ramen för en nigeriansk icke-statlig organisation) och den andra pelaren (gemensam åtgärd om att placera ut en EU-grupp på 100 valobservatörer). Denna möjlighet till finansiering från två källor, som kan visa sig komplettera varandra, har emellertid bidragit till betydande förseningar i beslutsfattandet och en brist på tydlighet.

EU:s åtgärder i samband med val har varit mycket skiftande. De har omfattat en lång rad val- och samrådsförfaranden, folkomröstningar, parlamentsval, lokala val och presidentval.

De faktiska ramarna för olika val har också varierat i hög grad, inbegripet val efter konflikter (t.ex. Bosnien), val efter undanröjandet av rasdiskriminering (t.ex. Sydafrika) och situationer där en lång period av militärstyre lett till inre oroligheter och slutligen val (t.ex. Nigeria och Indonesien).

EU:s valstöd har också inbegripit en mängd olika åtgärder, t.ex. registrering av röstberättigade, medborgarupplysning, hjälp till nationella valkommittéer, utarbetande av vallagar, utbildning av valförrättare och nationella observatörer, stöd till medierna och övervakning av och stöd till minoriteternas deltagande i val.

Även graden av EU:s engagemang har varierat avsevärt. Vid val som EU anser politiskt mycket viktiga har EU ställt upp med stora övervakningsgrupper, t.ex. Sydafrika (1994), Palestina (1996), Kambodja (1998) och Indonesien (1999). Ibland har emellertid EU:s observatörsgrupp varit relativt liten. Vid presidentvalen i Azerbajdzjan i oktober 1998 fanns endast tre EU-observatörer från kommissionen på

plats. Vid de pakistanska parlamentsvalen 1997 och parlamentsvalen i Bangladesh 1996 var EU:s deltagande minimalt och inbegrep endast viss samordning av bilaterala valdelegationer från medlemsstaterna.

EU:s övervakning och stöd i samband med val har också genomförts med olika partners och med olika grader av engagemang. Det är endast vid valen i Palestina (1996) som EU har påtagit sig rollen som samordnare för de internationella observatörsgrupperna. I Kambodja 1998 var EU ordförande för den gemensamma internationella observatörsgruppen. I vissa fall har EU bistått med hjälp till observatörer medan den formella samordningen skötts av en annan internationell organisation, såsom var fallet med OSSE i Ryssland (1995-1996). I andra fall har EU skickat observatörer inom ramen för en internationell organisation, t.ex. FN (Nigeria 1999, Indonesien 1999), OSSE (Bosnien 1996, 1997 and 1998, Albanien 1997, Azerbajdzjan 1999, Armenien 1999) och OAS (Paraguay 1998).

I andra fall har EU:s valinsatser genomförts inom ramen för europeiska icke-statliga organisationer. Vid valen i Togo 1998 ansvarade t.ex. "Electoral Reform International Services" (ERIS) för ledningen av valövervakningsuppdraget. Andra europeiska icke-statliga organisationer som har verkat för EU:s räkning inbegriper Europeiska medieinstitutet (EIM), som har granskat mediernas bevakning av valen i de flesta av länderna i Östeuropa och f.d. Sovjetunionen och, bland andra, Solace International, Friedrich-Ebert-Stiftung och Reporteurs sans Frontières.

Strukturen för EU:s deltagande har också varierat beroende på sammanhang. Vid större insatser har europeiska valenheter upprättats, men dessa har inte alltid arbetat enligt samma regler. Vid valen i Palestina 1996 upprättades t.ex. den europeiska valenheten genom rådets beslut 95/403/GUSP, i vilket dess målsättningar, sammansättning och verksamhet definierades. Enligt detta beslut skulle den europeiska valenheten rapportera till ordförandeskapet. Vid valen i Indonesien 1999 upprättades däremot den europeiska valenheten inom ramen för gemenskapen. Närmare uppgifter om dess funktion och sammansättning fastställdes i de särskilda villkoren för finansieringsöverenskommelsen mellan EU och UNDP. Chefen för den europeiska valenheten rapporterade direkt till Europeiska kommissionen genom EG:s representation i Jakarta. I Kambodja utsågs 1998, förutom chefen för EU:s valenhet, en EU- talesman. Detta ledde till att det blev svårt att göra en klar åtskillnad mellan deras respektive uppgifter.

Det har även förelegat stora skillnader vid rekryteringen av observatörer. Vid valen i Palestina 1996 lade medlemsstaterna och kommissionen fram förteckningar över kandidater som skulle ingå i den europeiska valenheten som observatörer och experter. Ordförandeskapet stod, tillsammans med kommissionen och med bistånd från en rådgivande grupp (som bestod av företrädare för medlemsstaterna), för det slutliga valet. Vid valen i Indonesien 1999 rekryterades kärngruppen (t.ex. medlemmarna i EU:s valenhet) direkt av UNDP i enlighet med dess egna förfaranden, sedan Europeiska kommissionen godkänt kandidaterna. De europeiska observatörerna rekryterades av Förenta nationernas volontärorganisation (UNV) i enlighet med den organisationens egna förfaranden sedan Europeiska kommissionen godkänt kandidaterna. UNV föreslog observatörer på lång sikt och EU:s medlemsstater observatörer på kort sikt. Medlemmarna i OSSE:s valdelegationer rekryterades, å andra sidan, av OSSE på grundval av förslag från EU:s medlemsstater och finansierades genom EU:s budget.

En annan faktor som har lett till vissa problem i samband med rekryteringsförfarandena är när både EU-observatörer som finansierats direkt via gemenskapsmedel och andra bilaterala observatörer som nominerats direkt och finansierats av EU:s medlemsstater ingår i samma valdelegation. En fungerande och tillfredsställande lösning nåddes i samband med valen i Kambodja 1998 då medlemsstaterna bidrog med ett visst belopp per capita för varje bilateral observatör till EG:s samordningsgrupp, som i sin tur tillhandahöll samma tjänster och resurser till de bilaterala observatörerna som till de observatörer som finansierades direkt via gemenskapsmedel. I fallet Indonesien var det inte möjligt att använda den centrala finansieringsmekanismen och trots att man tack vare medlemsstaternas samarbete och goda vilja kom på en lösning, innebar detta att EU:s valenhet i Jakarta fick bära ett tyngre lass.

Bedömningar av val har visat sig vara den rent politiskt mest känsliga frågan vid svårbedömda situationer (t.ex. Nigeria 1999). Med tanke på att beslutet att övervaka val i ett särskilt land tas under förutsättning att fria och rättvisa val kommer att hållas, har emellertid de flesta bedömningar varit positiva. Det har funnits vissa undantag, t.ex. bedömningen av valen i Togo 1998 och presidentvalen i Azerbajdzjan 1998 (i OSSE:s regi).

I de flesta fall där det finns fungerande demokratiska institutioner har regelbundet organiserade val inte krävt några observatörer. Det är därför mera troligt att man begär observatörer i en krissituation eller vid återgång till demokrati. Några exempel på val som allmänt förväntades vara fria och rättvisa inbegriper Benin (1999) och Sydafrika (1999). EU skickade inga observatörer till dessa val. I andra fall skickades inga observatörer, eftersom de miniminormer som EU formellt enats om som en nödvändig förutsättning för att övervaka ett val inte uppfylldes och EU inte ville ge trovärdighet till en bristfällig valprocess. Presidentvalen i Kazakstan 1999 och parlamentsvalen i Togo 1999 är exempel på detta. Ibland kommer en begäran om EU-observatörer in för sent och medger inte tillräckligt med tid för att organisera en passande övervakningsdelegation från EU. Detta var t.ex. fallet vid valen i Malawi 1999.

BILAGA II

KOMPLETTERANDE FINANSIERINGSKÄLLOR FÖR EU:S

STÖD TILL OCH ÖVERVAKNING AV VAL

1. EG-finansiering

Efter ikraftträdandet av rådets förordningar (EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99 skall EU:s stöd till och övervakning av val finansieras inom ramen för den första pelaren (samarbetsinstrument eller kapitel B7-70). Det finns olika finansieringskällor för gemenskapens åtgärder på området för stöd till och övervakning av val:

- Samarbetsinstrument: Lomékonventionen (Europeiska utvecklingsfonden) och de relevanta delarna i underavsnitt B7 i EU:s budget som rör förbindelserna med olika regioner och länder, t.ex. ALA, Meda, Phare, Tacis och Obnova. Dessa bör användas för att finansiera stora (t.ex. Moçambique 1999) och medelstora åtgärder till förmån för ett speciellt land.
- Europeiskt initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter (kapitel B7-70): Dessa budgetposter bör användas för att finansiera tematiska åtgärder som kompletterar de huvudåtgärder som finansieras inom ramen för samarbetsinstrumenten. De två EG-förordningarna om mänskliga rättigheter ((EG) nr 975/99 och (EG) nr 976/99) utgör en formell rättslig grund för kapitel B7-7.
- Den särskilda budgetposten för stöd till den demokratiska övergångsprocessen och övervakning av valförfaranden (B7-709): 4,59 miljoner euro har öronmärkts för år 2000. Syftet med denna budgetpost är att utveckla ett professionellt tillvägagångssätt för stöd till och övervakning av val. Detta skulle kunna uppnås på olika sätt, t.ex. genom att inrätta utbildningsstrukturer, skapa ett register över experter, övervaka tillträdet till medierna under valkampanjen, utvärdera EU:s deltagande i internationella övervakningsinsatser och göra en uppföljning efter valet. Den kan också användas för att se till att EU:s medverkan uppmärksammas i högre grad. Med tanke på det begränsade belopp som finns tillgängligt kan denna budgetpost inte användas för att finansiera åtgärder av en viss geografisk omfattning, utan den är avsedd att stödja tematiska åtgärder till förmån för alla länder. Vid behov får denna budgetpost användas för att finansiera övervakningsdelegationer.

2. Nationella bidrag

I vissa fall har medlemsstaterna bidragit med ytterligare medel. Vid de palestinska valen stod t.ex. medlemsstaterna för kostnaderna för sina egna EU-observatörers resor och deras försäkringskostnader. Ibland har medlemsstater lämnat direkt stöd till icke-statliga organisationer, organisationer inom det civila samhället eller andra specialiserade grupper vars program redan stötts av den berörda medlemsstaten. I andra fall har ytterligare stöd från

medlemsstaterna utgjorts av experthjälp inom de olika aspekterna av valprocessen (t.ex. jurister, experter på området för mänskliga rättigheter och tekniska experter). Detta skulle kunna fortsätta även framöver.

BILAGA III
Rådets beslut 9262/98 – PESC 157 – COHOM 6
RIKTLINJER - EU:s POLITIK FÖR VALÖVERVAKNING

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ÖVERVAKNING

Miniminormer

1. Övervakning av val är en viktig aspekt av den EU-politik som syftar till att främja mänskliga rättigheter och demokrati i hela världen. EU genomför sådan verksamhet på grundval av partnerskap och har som mål att utveckla nationell kapacitet.
2. När beslut skall fattas om huruvida observatörer skall skickas för att övervaka en bestämd valprocess måste hänsyn tas till ett antal rättsliga och politiska faktorer. EU vill då försäkra sig om att dess deltagande i övervakningen kommer att bidra till att främja ytterligare demokratisering i det berörda landet. Sådana bedömningar kan vara svåra att göra men en hjälp därvidlag kan bl.a. vara att begära rättsliga och politiska utvärderingar av EU:s beskickningschefer.
3. Som allmän standard skall i minimivillkoren följande faktorer ingå:
 - Rösträtten är verkligen allmän.
 - Politiska partier och enskilda kandidater kan utnyttja sin lagliga rätt att delta i valet.
 - Yttrandefrihet som gör det möjligt att kritisera den sittande regeringen samt rätt till fri rörlighet och mötesfrihet.
 - Alla deltagande partier och kandidater har rimlig tillgång till medierna.
4. Om EU bedömer att det inte finns någon möjlighet att valet kan hållas på sådana minimivillkor kan ett beslut fattas om att inte skicka några valobservatörer för att undvika att en bristfällig valprocess uppfattas som trovärdig. I EU:s bedömning kommer dock även andra faktorer att beaktas, t.ex. om detta är det första valet efter en period av konflikter eller förtryck och om valet sker i samband med en fredsprocess och eventuellt återvändande av flyktingar.

Förberedelse av uppdraget

5. Efter det att ett principiellt beslut har fattats om att erbjuda observatörer och en inbjudan har tagits emot skall en bedömning göras av de konkreta behoven, vilken omfattning EU:s observatörsgrupp skall ha och i vilken grad den skall delta, och vid behov görs detta genom att en grupp skickas ut för att göra en bedömning av behoven. Samtidigt måste på ett tidigt stadium en dialog föras med de nationella myndigheterna. De särskilda villkor som

gäller för observatörsgruppens uppdrag skall därefter utarbetas av EU och godkännas av det berörda landet.

Förutsättningar för observatörernas arbete

6. Även när det finns förutsättningar för att fria och rättvisa val kan äga rum kommer EU endast att skicka valobservatörer till ett land när
 - värdlandets erkända regering formellt har begärt att EU skall övervaka valet,
 - deltagandet av EU:s observatörer fått stöd av alla viktiga politiska partier eller kandidater som deltar i valet,
 - EU tidigare under en viss tid har övervakat den politiska utvecklingen i värdlandet och har politisk kapacitet att bedöma utvecklingen med hjälp av sina beskickningschefer,
 - cheferna för en övervakningsgrupp har haft tillräckligt med tid att bege sig till platsen i förväg för att övervaka den politiska och rättsliga situationen och i tillämpliga fall delta i förberedelserna inför själva valkampanjen.

7. Innan observatörer kan skickas ut måste EU säkerställa att
 - de har klart definierade mål som i god tid i förväg har nedskrivits och fått värdlandets godkännande,
 - de har fritt tillträde till alla politiska partier, kandidater och valförrättare,
 - de hela tiden har fritt tillträde till alla vallokaler och röstsammanräkningslokaler,
 - de har frihet att bege sig vart som helst i landet utan att först söka tillstånd eller göra en anmälan, utom när faktiska säkerhetsproblem förhindrar detta,
 - de har all nödvändig information om valprocessen,
 - det inte föreligger några risker för deras säkerhet.

Uppförandekod

Följande riktlinjer kommer att gälla för medborgare från varje land som deltar i övervakningsuppdrag som EU har beslutat om, om inte annat särskilt överenskommit. Riktlinjerna skall inte gälla medborgare i EU som deltar i exempelvis OSSE- eller FN-uppdrag för vilka dessa organisationers uppförandekoder gäller.

Alla officiella EU-observatörer bör iaktta följande riktlinjer:

- Respekt för landets lagar. Som internationella observatörer omfattas de inte av någon särskild immunitet om inte värdlandet föreskriver detta.
- Observatörerna skall tillsammans med sina överordnade delta i alla informationsmöten inför valet.
- Observatörerna skall stå under observatörsgruppens chefers ledning och förvaltning, utföra deras skriftliga uppdrag och följa den geografiska plan som gruppens chefer anger.
- Observatörerna skall känna till att andra grupper av valobservatörer finns på platsen och hålla kontakt med dem under ledning av chefen för EU:s observatörsgrupp.
- Observatörerna skall vara försedda med de föreskrivna identitetshandlingar som utfärdas av värdlandet eller valkommittén och skall visa fram dessa när någon berörd myndighet så begär.
- Observatörerna skall iaktta fullständig opartiskhet vid utförandet av sina uppgifter och får inte vid något tillfälle ge uttryck för partiskhet eller preferens när det gäller nationella myndigheter, partier, kandidater eller någon fråga som rör valprocessen.
- Observatörerna får inte visa upp eller bära någon partisymbol, partifärg eller banderoll.
- Observatörerna skall utföra sina uppgifter på ett diskret sätt och inte störa eller blanda sig i valprocessen, valdagsförfaranden eller rösträkningen.
- Observatörerna kan för valförrättarna påpeka oegentligheter, men skall inte ge instruktioner eller upphäva beslut som fattas av valförrättarna.
- Observatörerna skall grunda alla slutsatser på väldokumenterade, faktiska och kontrollerbara bevis och skall anteckna vilka vallokaler och andra relevanta platser de besöker.
- Observatörerna skall avhålla sig från att till medier eller andra berörda personer lämna några personliga eller förhastade kommentarer om sina observationer, men bör genom en därför utsedd sambandsman eller talesman lämna allmän information om arten av sin verksamhet som observatörer.
- Observatörerna skall tillsammans med sina överordnade delta i de på valet följande avrapporteringarna och fullt ut bidra till lämpliga EU-rapporter om valövervakningen.
- Observatörerna måste respektera alla nationella lagar och förordningar. Om dessa begränsar mötesfriheten eller friheten att förflytta sig inom landet skall observatörerna notera de fall där sådana regler förhindrar dem från att utföra sina uppgifter.

- Under hela den tid som uppdraget varar, inbegripet under fritiden, skall alla valobservatörer uppträda klanderfritt, visa prov på gott omdöme och uppträda med synnerligen stor diskretion.

Allmänna riktlinjer för observatörerna vid besök i vallokaler

EU:s valobservatörer bör även notera följande allmänna riktlinjer för sitt uppförande under valdagarna:

- Presentera Er för vallokalens ordförande vid ankomsten. Om Ni etablerar ett gott arbetsförhållande till valkommittén kommer detta att utgöra ett stöd i observationsarbetet och vara synnerligen viktigt vid rösträkningen.
- Följ alla instruktioner som lämnas av tjänstemän i vallokalerna. Om Ni är missnöjd med någon officiell instruktion, notera omständigheterna i den därför avsedda observationsrapporten.
- Om en tjänsteman hindrar Er från att göra något som Ni anser Er ha rätt att göra, påpeka detta. Hänvisa om möjligt till relevanta lagbestämmelser.
- Undvik konfrontationer med säkerhetspersonal.
- Var beredd att visa Ert pass och Er akkreditering för varje tjänsteman som begär det. Bär alltid dessa handlingar på Er.
- Visa under hela tiden total opartiskhet.
- Behandla all mottagen information konfidentiellt.
- Undvik att störa röstningen och rösträkningsprocessen.
- Ni får inte under några omständigheter hantera officiella valhandlingar i vallokalen eller fysiskt bistå vid röstningen eller rösträkningsprocessen.
- Använd inte eller bär inte på någon foto-, video- eller inspelningsutrustning medan Ni utför Era uppgifter som observatör.
- Var beredd att notera de samtal som Ni har och kommentarer som görs. Ställ frågor och begär särskilt konkreta exempel när allmänna påståenden görs.
- Försök inte att spela en aktiv roll vid lösandet av eventuella tvister eller klagomål, även om Ni blir ombedd att göra det. Er roll är att observera och notera händelser i vallokalen.
- Notera alla klagomål som framförs till Er på den därför avsedda observationsblanketten, inbegripet uppgifter om den som framför klagomålet: namn, organisation (i tillämpliga fall) och adress.
- Var måttlig om Ni blir erbjuden mat eller dryck i vallokalen.

- Var medveten om att Ert uppförande förmodligen kommer att observeras noggrant. Försök att inte visa entusiasm eller vara öppet vänlig när Ni möter ombud eller företrädare för någon kandidat som Ni redan känner.
- Försök att inte ge intryck av att hasta från en vallokal till en annan.

Valobservatörers rättigheter

Som ackrediterad valobservatör för EU har Ni rätt att

- under ledning av observatörsgruppens överordnade besöka alla vallokaler för att övervaka röstningen och rösträkningen,
- sammanträffa med valkommittéernas ledamöter, parlamentsledamöter, kandidater eller deras ombud, röstande och företrädare för det civila samhället i syfte att inhämta upplysningar,
- ställa frågor om röstningen och rösträkningsprocessen till ledamöter i valkommittéerna och till överordnade valkommittéer, men Ni har inte rätt att upphäva beslut som fattas av valförrättare.

Faktorer som observatörsgruppen skall bedöma

Vid bedömningen av ett vals giltighet måste EU:s observatörer beakta alla relevanta faktorer som inverkar på valprocessen. Följande faktorer bör beaktas:

- Den opartiskhet som visas av det organ som administrerar valet.
- Den frihet som politiska partier, allianser och kandidater har att organisera, förflytta sig, samlas och ge offentlighet åt sina åsikter.
- Om statliga medel som tillhandahålls för valet fördelas rättvist.
- Om politiska partier, allianser och kandidater har samma möjlighet att komma till tals i medierna, särskilt de statliga medierna.
- Om de röstberättigade registreras utan diskriminering på grund av kön, ras eller etniskt ursprung.
- Alla andra aspekter som rör grundläggande frihets- och rättviseaspekten i samband med valet.
- Om genomförandet av röstningen och rösträkningen sker i enlighet med vallagen.

Valobservatörernas uttalanden i medierna

- Kommentera inte på något sätt valprocessen och lockas inte att upprätta allmänna kontakter med företrädare för medierna. Journalister som vill ha kommentarer om valprocessen skall alltid hänvisas till observatörsgruppens godkända talesman.

- Gör inga allmänna uttalanden om valets genomförande, eftersom detta kan skada det slutliga uttalande som skall göras på samtliga EU-observatörers vägnar.
- EU:s observatörsgrupp kommer att göra ett uttalande till medierna på EU-observatörernas vägnar efter det att samtliga fått tillfälle att rapportera om sina observationer.

BILAGA IV
Rådets beslut 8728/99 – PESC 165 – COHOM 4

EU:s RIKTLINJER FÖR GEMENSAMMA KRITERIER NÄR DET GÄLLER
ATT VÄLJA UT

VALOBSERVATÖRER

EU:s valobservatörer

1. Övervakning av val är fortfarande en viktig aspekt av den EU-politik som syftar till att främja mänskliga rättigheter och demokratiseringsprocessen i hela världen. Antagandet av EU:s riktlinjer när det gäller förutsättningar för EU:s övervakningsuppdrag och en uppförandekod för EU:s valobservatörer har inneburit ett viktigt steg mot ökad samordning inom EU. Ytterligare samordning inom EU skulle kunna uppnås om följande EU-riktlinjer för gemensamma kriterier när det gäller att välja ut valobservatörer genomförs.
2. Valet av kandidater som skall delta i EU:s valövervakningsuppdrag bör som regel ske enligt ett antal gemensamma kriterier för att säkerställa att valobservatörerna har hög kompetens. Följande kriterier är avsedda som riktlinjer för att välja ut observatörer till EU:s valövervakningsuppdrag. De behöver inte nödvändigtvis betraktas som riktlinjer när det gäller att välja ut observatörer för uppdrag i andra internationella organisationer (t.ex. FN, OSSE). De är inte avsedda att gälla parlamentsledamöter.

EU:s riktlinjer för gemensamma kriterier när det gäller att välja ut valobservatörer

- 3 a) Samtliga kandidater till EU:s valövervakningsuppdrag (både observatörer på kort sikt och på lång sikt) bör helst uppfylla följande minimikrav:
 - Tidigare erfarenhet av valövervakning eller annan relevant erfarenhet eller kunskap och särskild nationell eller internationell utbildning – goda kunskaper i de arbetspråk som används vid uppdraget.
 - Social kompetens (t.ex. god omdömesförmåga, förmåga att arbeta i grupp, förmåga att hantera besvärliga situationer, respekt för lokala åsikter, god förmåga att uttrycka sig, vilja att arbeta i en mångkulturell miljö).
 - Förmåga att iaktta yrkesmässigt oberoende och fullständig opartiskhet vid utförandet av sina uppgifter i värdlandet.
 - Dokumenterat engagemang för demokrati och mänskliga rättigheter.
 - Medborgarskap i en EU-medlemsstat.
- 3 b) Följande ytterligare kriterier bör beaktas vid val av observatörer på lång sikt:

- Kännedom om och erfarenhet av vallagar och valförfaranden (inklusive bland annat röstlängder, nationella valkommittéer) som inte är begränsade till en enda valtradition.
 - Särskilda kunskaper om mänskliga rättigheter och demokratiseringsfrågor.
 - Grundläggande kunskaper om EU:s institutionella aspekter.
 - Analytisk förmåga och formuleringsförmåga.
- 3 c) Chefer för uppdraget eller observatörer på lång sikt som fungerar som gruppansordnare bör dessutom helst ha följande kvalifikationer:
- Erfarenhet av att utbilda och instruera.
 - Förmåga att planera och samordna grupper.
4. Till de särskilda krav som ställs i samband med uppdraget hör följande:
- Kunskap om värdlandet eller regionen och om den situation som råder i värdlandet.
 - Kunskap i relevanta språk t.ex. i värdlandets officiella språk.
 - Oberoende i förhållande till värdlandets myndigheter och grupper eller partier som deltar i valet, avsaknad av partiskhet eller preferenser för partier och kandidater eller för något annat organ som deltar i valprocessen.
 - Lämplig fysisk kondition.

De särskilda krav som ställs i samband med uppdraget bör fastställas när en förhandsanalys gjorts av den typ av val som planeras.

BILAGA V

REKOMMENDATIONER TILL ÅTGÄRDER

- EU:s framtida stöd till och övervakning av val bör uteslutande genomföras inom ramen för den första pelaren, huvudsakligen genom de förordningar och avtal som styr förbindelserna med tredje land, men också genom tillämpning av de nya förordningarna om mänskliga rättigheter.
- Bättre årlig planering.
- Särskild roll för Europaparlamentet och dess ledamöter.
- Möjligheten till lämpliga arrangemang tillsammans med andra EU-institutioner när det gäller respektive ansvarsområden i samband med valövervakningsuppdrag bör undersökas.
- Stöd till och övervakning av val bör finansieras inom ramen för den första pelaren (i första hand samarbetsinstrument, men också kapitel B7-70).
- EU bör anta en strategi som gör det möjligt att fatta beslut om stöd till och övervakning av val från fall till fall.
- EU:s strategi bör vara att främja nationell varaktig kapacitet.
- EU:s åtgärder bör främja pluralism och stödja lokala icke-statliga organisationer och observatörer.
- Ett beslut att skicka observatörer bör baseras på hänsynstaganden till om detta är tillrådligt, genomförbart och ändamålsenligt. Rådets kriterier från 1998 beträffande utsändande av en övervakningsdelegation från EU utgör fortfarande en god grund för beslut om detta.
- EU:s valövervakningsdelegationer bör ha riktlinjer som överenskommit med värdlandets regering.
- Kriterier för beslut om huruvida stöd skall ges till val kan omfatta följande: en begäran från värdlandets regering, en allmän överenskommelse bland de viktigaste politiska partierna, tidigare politisk övervakning från EU:s sida eller EU-deltagande i utvecklingsprogram, passande tidsram, rörelsefrihet, tillgång till information och garanti för den tekniska stödgruppens säkerhet.
- Kommissionen kommer i samband med användning av gemenskapsmedel att övervaka rekryteringen av EU-observatörer och av kandidater från medlemsstaterna. En andel bör vara erfarna eller utbildade "europeiska deltagare" som utses av kommissionen.
- Volontärandan hos observatörerna på kort sikt bör bibehållas.

- Kommissionen bör upprätta en förteckning över EU:s valexperter och främja inrättandet av nätverk med nationella förteckningar.
- Valövervakningsdelegationerna bör ha klara direktiv.
- Undersökningar bör genomföras.
- EU:s valenhet bör ha en kärngrupp.
- Alla EU-medverkande bör vara direkt ansvariga inför chefen för EU:s valenhet.
- EU:s tekniska stödgrupp bör finnas på plats i ett tidigt skede.
- Regelbundna rapporter över uppdragen bör upprättas.
- Alla EU-observatörer bör utbildas enligt en gemensam ram.
- Utbildningsinitiativ bör samordnas med andra organisationer.
- Observatörer på lång sikt bör finnas på plats två månader före valdagen.
- Alla EU-observatörer bör följa rådets uppförandekod.
- Bedömningen av val bör göras på grundval av rådets beslut från 1998, men vid val efter en konflikt och vid förstagångsval behövs ett mjukare tillvägagångssätt.
- Bedömningen bör göras efter samråd och i överenskommelse med alla närvarande berörda EU-parter.
- Regelbunden utvärdering av gemenskapens valstöd kommer att göras.
- Uppgifter om EU:s särskilda och allmänna verksamhet till stöd för val bör offentliggöras på Internet.
- Chefen för EU:s valenhet bör ha en gott förhållande till medierna och bistås av en mediaansvarig.
- EU:s logotyp och publikationsmaterial bör användas.
- Avtal med andra parter bör framhålla EU:s medverkan.
- Regelbundna kontakter med relevanta internationella organisationer bör upprätthållas.
- Möjligheter till ramavtal bör undersökas.

YTTERLIGARE ÅTGÄRDER SOM ÖVERVÄGS AV KOMMISSIONEN

- En valenhet bör inrättas inom kommissionen med uppgift att sköta den övergripande samordningen och planeringen av uppgifterna, inbegripet en förhandsbedömning, bistå de geografiska enheterna och delegationerna och sköta kontakterna med EU:s institutioner och andra organ.
- Beslutsfattande och genomförande av åtgärder (årlig planering, medel avsatta inom ramen för de geografiska budgetposterna och ramavtal) bör påskyndas och göras enklare.
- Akuta ingripanden bör tillämpas vid oförutsedda behov.
- Förfaranden för snabba ingripanden bör övervägas, inbegripet inrättandet av en kapacitet för snabba insatser.

BILAGA VI

FÖRKORTNINGAR

AVS-länder	Länder i Afrika, Västindien och Stilla havsområdet
ALA	Asien och Latinamerika
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
COHOM	Rådets arbetsgrupp för mänskliga rättigheter
EIM	Europeiska medieinstitutet
ERIS	”Electoral Reform International Services”
EU	Europeiska unionen
EU HOMs	EU:s beskickningschefer
International IDEA	Internationella institutet för demokrati och fria val
Meda	Stöd- och utvecklingsprogram för Medelhavsländerna
Obnova	Stöd till länderna i f.d. Jugoslavien (dvs. återuppbyggnad i Serbien och Kroatien)
ODIHR	Sekretariatet för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
Phare	Åtgärdsprogram för samordnat stöd till Polen och Ungern
OAS	Amerikanska samarbetsorganisationen
Tacis	Stöd till de nya oberoende staterna och Mongoliet
FN	Förenta nationerna
UNDP	FN:s utvecklingsprogram
UNV	Förenta nationernas volontärer