FI 2017

nro 22

Erityiskertomus

Euroopan unionin vaalitarkkailu – annettujen suositusten toteuttamista pyritty tukemaan, mutta valvontaa parannettava

(annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan mukaisesti)

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

Tarkastustiimi

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa käsitellään eri talousarvioaloilla tai hallinnon aloilla toimitettujen tuloksellisuuden ja säännönmukaisuuden tarkastusten tuloksia.
Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät siten, että niillä saadaan aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Se ottaa valinta- ja suunnitteluvaiheessa huomioon tuloksellisuuteen tai säännönmukaisuuteen kohdistuvat riskit, asianomaisten tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuunnat sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tämän tuloksellisuuden tarkastuksen toimitti III jaosto, jonka puheenjohtaja on tilintarkastustuomioistuimen jäsen Karel Pinxten. Jaoston vastuualueena ovat ulkoiset toimet, turvallisuus ja oikeus.
Tarkastus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Ville Itälän johdolla, ja siihen osallistuivat myös kabinettipäällikkö Turo Hentilä, kabinettiavustaja Helka Nykänen, toimialapäällikkö Beatrix Lesiewicz ja tehtävävastaava Kristina Maksinen. Tarkastustiimiin kuuluivat Balázs Kaszap, Jiri Lang ja Erika Söveges.

Edessä: Ville Itälä, Kristina Maksinen
Takana: Helka Nykänen, Turo Hentilä, Beatrix Lesiewicz, Erika Söveges, Jiri Lang, Balázs Kaszap

SISÄLLYS

Kohta

Lyhenteet

Tiivistelmä

Johdanto 1–29

EU:n vaalitarkkailumissiot 1–7

EU:n toimielinten rooli ja EU:n vaalitarkkailumissioiden riippumattomuus 8–11

EU:n vaalitarkkailumissioiden säädös- ja hallintoperusta 12–17

EU:n vaalitarkkailumissioiden rahoitus 18

Suhteet Etyjiin 19

EU:n vaalitarkkailumissioiden rakenne ja vaalitarkkailusykli 20–25

Vaalitarkkailun perusteella esitettävät suositukset ja niiden täytäntöönpanon seuranta 26–29

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa 30–39

Huomautukset 40–117

OSA 1 – Suositukset ovat viime vuosina parantuneet, mutta konsultointia kentällä on tarpeen lisätä 40–66

Suositukset ovat paremmin vertailtavissa ja niiden esittämistapa on vakiomuotoisempi, mutta ohjeita ei aina noudateta 41–55

EU:n vaalitarkkailumissiot tapasivat sidosryhmiä laajamittaisesti ennen vaalipäivää, mutta eivät konsultoineet niitä suositusten osalta 56–66

OSA 2 – Poliittinen vuoropuhelu ja vaaliapu tukivat suositusten täytäntöönpanoa, mutta vaalien seurantamissioita ei lähetetty niin usein kuin olisi voitu 67–97

Poliittista vuoropuhelua käytiin, mutta tietyt tahot toivoisivat lisäkeskusteluja 71–83

Vaalien seurantamissioita ei tehty niin usein kuin olisi voitu 84–88

Vaaliapu tuki EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa 89–97

OSA 3 – Suosituksista ja niiden täytäntöönpanotilanteesta ei ole keskitettyä rekisteriä 98–117

EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksille ei ole keskitettyä tietokantaa 99–104

Suositusten täytäntöönpanon edistymistä ei arvioida systemaattisesti 105–113

Parhaita käytäntöjä hyödynnettiin hiljattain, mutta prosessi ei kata suositusten täytäntöönpanon systemaattista seurantaa 114–117

Johtopäätökset ja suositukset 118–127

EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten esittäminen on viime vuosina parantunut, mutta konsultointia kentällä on tarpeen lisätä 119–121

Poliittinen vuoropuhelu ja vaaliapu tukivat suositusten täytäntöönpanoa, mutta vaalien seurantamissioita ei lähetetty niin usein kuin olisi voitu 122–124

Suosituksista ja niiden täytäntöönpanotilanteesta ei ole keskitettyä rekisteriä 125–127

Liite I – EU:n vaalitarkkailumissioita koskeva kartta

Liite II – Suositusten arviointia koskevat kaaviot

Liite III – Katsaus vaaliapuhankkeisiin Ghanassa, Jordaniassa, Nigeriassa ja Sri Lankassa

Euroopan ulkosuhdehallinnon ja komission vastaukset

LYHENTEET

EAT	Vaaliarviointiryhmä *(Election Assessment Team*)
EEM	Vaaliasiantuntijoiden missio (*Election Expert Mission*)
EFM	Vaalien seurantamissio (*Election Follow-up Mission*)
EIDHR	Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline (*European Instrument for Democracy and Human Rights*)
EODS	Vaalitarkkailu ja demokratiatuki (*Election Observation and Democracy Support*)
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö
EU EOM	EU:n vaalitarkkailumissio (*European Union Election Observation Mission*)
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
ExM	Exploratory Mission
FPI	Ulkopolitiikan välineiden hallinto (*Service for Foreign Policy Instruments*)
Korkea edustaja / varapuheenjohtaja	Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja / Euroopan komission varapuheenjohtaja
MEP	Member of European Parliament
OAS	Amerikan valtioiden järjestö (*Organization of American States*)
ODIHR	Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (*OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights*)
PO DEVCO	Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto
PO NEAR	Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto
UNDP	Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelma (*United Nations Development Programme*)

TIIVISTELMÄ

I. Vaalitarkkailu on tärkeä väline demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen kannalta. Hyvin hallinnoidut vaalit voivat edistää poliittisen vallan rauhanomaista siirtoa. Tätä silmällä pitäen Euroopan unioni (EU) tarkkailee vaaleja ympäri maailmaa.

II. EU:n vaalitarkkailumissiot antavat alustavan julkilausuman pian vaalipäivän jälkeen. Kattava loppuraportti, jossa esitetään toimintakehyksen parantamissuosituksia tulevia vaaleja silmällä pitäen, laaditaan kahden kuukauden kuluessa vaalipäivästä. Suositukset esitetään isäntämaan viranomaisille, jotka eivät virallisesti ole sitoutuneet panemaan niitä täytäntöön. Suositusten noudattaminen on kuitenkin tärkeää, jotta vaalitarkkailun vaikutukset voidaan maksimoida. Jos isäntämaa ei korjaa vaaleihin liittyviä puutteita, riskinä on, että puutteita esiintyy edelleen ja että ne saattavat jopa lisääntyä tulevissa vaaleissa.

III. Tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli arvioida, ovatko Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ja Euroopan komissio tukeneet suositusten täytäntöönpanoa isäntämaissa. Tarkastus kattoi EU:n vaalitarkkailumissioiden antamien suositusten seurannan neljässä maassa: Ghana, Jordania, Nigeria ja Sri Lanka. Arviointi keskittyi vuoden 2010 jälkeen toteutettuun vaalitarkkailuun.

IV. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko suositukset laadittu ja esitetty siten, että niiden täytäntöönpano olisi mahdollisimman helppoa. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, oliko isäntävaltioiden sidosryhmiä konsultoitu suositusten osalta. Konsultoinnin avulla paikallista sitoutumista voidaan edistää, jolloin suositusten täytäntöönpanon todennäköisyys kasvaa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko EUH ja Euroopan komissio hyödyntäneet käytettävissään olleita välineitä tukeakseen EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa. Tärkeimmiksi välineiksi määritettiin vaalien seurantamissiot, poliittinen vuoropuhelu ja vaaliapu. Lopuksi arvioitiin, miten tuloksia oli pyritty seuraamaan kentällä.

V. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EUH ja komissio olivat pyrkineet tukemaan EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa ja että ne olivat hyödyntäneet käytettävissään olevia välineitä tässä yhteydessä. EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten

muoto on viime vuosina parantunut, mutta niihin liittyvää konsultointia kentällä on tarpeen lisätä. EUH ja komissio kävivät poliittista vuoropuhelua ja antoivat vaaliapua tukeakseen suositusten täytäntöönpanoa. Vaalien seurantamissioita ei kuitenkaan käytetä niin usein kuin olisi mahdollista. Lopuksi voidaan todeta, että suosituksista ei ole laadittu keskitettyä rekisteriä eikä niiden täytäntöönpanotilannetta arvioida systemaattisesti.

VI. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastuksen perusteella muun muassa, että EUH

- varmistaa raporttien muotoa koskevan systemaattisen laadunvalvonnan avulla, että EU:n vaalitarkkailumissiot noudattavat laadintaohjeita ja -mallia
- varmistaa systemaattisesti, että ydintiimi konsultoi isäntämaan sidosryhmiä suosituksista ennen raportin viimeistelyä
- varmistaa, että sidosryhmien kokous järjestetään vähintään neljä työpäivää ennen raportin julkaisua, jotta osapuolille jää ennen kokousta riittävästi aikaa tutustua raporttiin ja sen suosituksiin
- lähettää mahdollisuuksien mukaan sopivana ajankohtana vaalien välillä vaalien seurantamissioita kaikkiin maihin, joissa on toiminut EU:n vaalitarkkailumissio, jos asianomaisten maiden poliittinen ja turvallisuustilanne sen sallii
- perustaa keskitetyn tietokannan EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksille
- seuraa säännöllisesti EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanon edistymistä.

JOHDANTO

EU:n vaalitarkkailumissiot

1. Vaalitarkkailu on tärkeä väline demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämisen kannalta. Hyvin hallinnoidut vaalit voivat edistää poliittisen vallan rauhanomaista siirtoa. Tätä silmällä pitäen Euroopan unioni (EU) tarkkailee vaaleja ympäri maailmaa. EU:n vaalitarkkailumetodolologia luotiin vuonna 2000. Sen jälkeen EU on lähettänyt 138 vaalitarkkailumissiota[1] 66 maahan Afrikassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa.

2. Yhdistyneiden kansakuntien periaatejulistuksessa määritellään vaalitarkkailu seuraavasti: systemaattinen, kattava ja tarkka tiedonkeruu […]; kerättyjen tietojen puolueeton ja ammattimainen analysointi; johtopäätösten teko vaaliprosessien luonteesta soveltamalla korkeimpia mahdollisia standardeja tietojen tarkkuuteen ja analysoinnin puolueettomuuteen[2].

3. EU:n vaalitarkkailua koskevassa käsikirjassa *The Handbook for EU Election Observation* ("käsikirja") kuvataan EU:n vaalitarkkailumissioiden toimintaperiaate seuraavasti: Vaaleissa kansa voi valita maansa hallitsijat tahtonsa mukaisesti. Ne antavat ryhmille mahdollisuuden saada poliittinen äänensä kuuluviin ja kilpailla toisten ryhmien kanssa ilman väkivaltaa. Vaalit edistävät rauhanomaista poliittisen vallan vaihtoa. Tässä yhteydessä EU:n suorittama vaalitarkkailu voi täydentää ja edistää muita EU:n kriisinhallintatoimia ja rauhanrakentamisaloitteita kumppanimaissa[3].

4. EU:n vaalitarkkailijat eivät puutu varsinaiseen vaalien järjestämiseen, vaan keräävät ja analysoivat tietoja vaaliprosessista ja esittävät riippumattoman arvioinnin.

---

[1] Luvussa ovat mukana vaaliarviointiryhmät, jotka ovat pienempiä, lähinnä pääkaupungeissa toimivia missioita.

[2] Kansainvälistä vaalitarkkailua koskeva YK:n periaatejulistus *UN Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005, s. 2, kohta 4.

[3] EUH, Euroopan komission ulkopolitiikan välineiden hallinto, *Handbook for EU Election Observation*, kolmas painos, 2016, s. 16 ja -17.

5. EU lähettää vaalitarkkailumissioita isäntämaiden pyynnöstä vain tilanteissa, joissa EU katsoo, että vaalitarkkailu olisi hyödyllistä ja voisi tukea demokratiakehitystä. Ennen vaalitarkkailupyyntöjen hyväksymistä EU lähettää paikalle kartoitusryhmän yleensä 4–6 kuukautta ennen vaalipäivää. Ryhmän tehtävänä on arvioida, olisiko täysimittaisen EU:n vaalitarkkailumission lähettäminen hyödyllistä, suotavaa ja toteutettavissa. Kartoitusryhmä arvioi yleensä kaksi viikkoa kestävän käyntinsä aikana myös, missä määrin EU:n aiemman vaalitarkkailumission suositukset on pantu täytäntöön, mikäli EU:n vaalitarkkailumissio on käynyt maassa aiemmin.

6. Joissakin tapauksissa EU saattaa päättää seurata vaaliprosessia tiiviisti, vaikka EU:n vaalitarkkailumission lähettämisehdot (esim. turvallisuustilanne) eivät täyttyisi. Toisaalta, vaikka kaikki ehdot täyttyisivät, EUH ei välttämättä pidä täysimittaisen EU:n vaalitarkkailumission lähettämistä tarpeellisena.[4] Maihin voidaan lähettää myös muuntyyppisiä missioita. Jos maassa on turvallisuusongelmia, harkitaan vaaliarviointiryhmän lähettämistä. EU voi lähettää myös pienemmän mission – esimerkiksi vaaliasiantuntijoiden mission. Vaaliasiantuntijoiden missiot toimivat 2–4 asiantuntijan johtamina tiimeinä. Ne arvioivat vaaliprosessia EU:n vaalitarkkailumissioiden tavoin, mutta eivät suorita tarkkailua äänestyspaikoilla vaalipäivänä. Vaaliasiantuntijoiden missioiden arviointituloksia ei julkisteta, vaikka jotkin missiot esittävät suosituksensa isäntävaltion viranomaisille. Myöskään vaaliarviointiryhmät eivät suorita systemaattista tarkkailua äänestyspaikoilla vaalipäivänä. Niiden toiminta on kuitenkin siltä osin yhteneväistä EU:n vaalitarkkailumissioiden kanssa, että ryhmillä on pääkaupungissa toimiva täysimittainen ydintiimi ja mahdollisesti myös vaalitarkkailumission johtaja.

7. Euroopan unioni voi myös käyttää vaalien seurantamissioita jossakin vaiheessa vaalien välillä osana yleisiä seurantatoimia. Vaalien seurantamission päätehtävänä on arvioida edeltävän EU:n vaalitarkkailumission esittämien suositusten täytäntöönpanoa. Vaalien seurantamissiot ovat pieniä missioita, joihin kuuluu tehtävän päällikkö (tavallisesti vaalitarkkailumission johtaja), vaaliasiantuntija / poliittinen asiantuntija, oikeudellinen asiantuntija ja tarvittaessa tiedottaja. Seurantamissioiden mukana saatetaan lähettää

---

[4] Käsikirja, s. 126 ja 127.

edustajia demokratiatuesta ja vaalitarkkailusta vastaavasta EUH:n vaaliyksiköstä ja mahdollisuuksien mukaan Euroopan komissiosta. Komission olisi keskityttävä EU:n ja sen jäsenvaltioiden tarjoamaan tukeen ja etsittävä toimia, joita voitaisiin mahdollisesti rahoittaa tulevan ohjelmasuunnittelun yhteydessä. Näihin kuuluu ennen vaaleja toteutettavia lyhyen aikavälin toimenpiteitä, jotka perustuvat EU:n vaalitarkkailumission suosituksiin. Vaalien seurantamissiot voivat myös esittää lisäsuosituksia, jotka pohjautuvat saavutettuun edistykseen ja joiden avulla huomio ohjataan takaisin kiireellisimpiin kysymyksiin ennen uusia vaaleja.

EU:n toimielinten rooli ja EU:n vaalitarkkailumissioiden riippumattomuus

8. Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkealla edustajalla / Euroopan komission varapuheenjohtajalla on (jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia kuultuaan) poliittinen päätöksentekovastuu siitä, mitkä maat asetetaan etusijalle valittaessa EU:n vuotuisen vaalitarkkailun kohdemaita. Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja / Euroopan komission varapuheenjohtaja tekee lopullisen päätöksen missioiden lähettämisestä ja valvoo EU:n vaalitarkkailumissioiden toimintaa.

9. EU:n vaalitarkkailumissiota johtaa yleensä Euroopan parlamentin jäsen, jonka nimittämisestä vastaa ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja / Euroopan komission varapuheenjohtaja. Asianomainen Euroopan parlamentin jäsen toimii EU:n vaalitarkkailumission johtajana. EUH antaa tukea poliittisissa ja vaaleja koskevissa kysymyksissä. Ulkopolitiikan välineiden hallinto (FPI) vastaa puolestaan operatiivisista, turvallisuutta koskevista sekä taloudellisista osa-alueista.

10. Käsikirjan[5] mukaan EU:n vaalitarkkailijoiden on toimittava ehdottoman puolueettomasti eivätkä he saa suosia mitään vaaliprosessin osapuolta. Käsikirjassa todetaan myös, että EU:n vaalitarkkailumissio on poliittisesti riippumaton kaikista EU:n rahoittamista teknisen avun

[5] Käsikirja, s. 37.

hankkeista, joita mahdollisesti toteutetaan vaalitarkkailun kohteena olevassa maassa[6]. Vaalitarkkailijoiden riippumattomuus on vahvistettu myös YK:n periaatejulistuksessa[7].

11. EU:n vaalitarkkailumissiot ovat siinä mielessä epätyypillisiä, että ne ovat EU:sta riippumattomia. Muita ryhmiä, kuten Etyjin demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimistoa (ODIHR), Kansainyhteisöä, Carter Centeriä ja Afrikan unionia, edustavat tarkkailumissiot kommentoivat vaaliprosessia pääorganisaationsa nimissä. EU:n vaalitarkkailumissiot eivät sen sijaan puhu EU:n puolesta. Käsikirjassa todetaan, että EU:n vaalitarkkailumissio on poliittisesti riippumaton havainnoissaan ja johtopäätöksissään. EU:n vaalitarkkailumissio toimii tiiviissä yhteistyössä EU:n toimielinten kanssa, mutta sillä on erillinen toimeksianto, joka poikkeaa EUH:n, Euroopan komission ja asianomaisessa maassa toimivan EU:n edustuston toimeksiannosta[8].

EU:n vaalitarkkailumissioiden säädös- ja hallintoperusta

12. EU:n vaalitarkkailua ohjaavat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien, sukupuolten tasa-arvon ja perusvapauksien periaatteet sellaisina kuin ne on määritetty perussopimuksissa[9]. Toimintaa ohjaa myös Cotonoun sopimus[10].

13. EU:n vaalitarkkailumissioista säädetään tarkemmin demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä annetussa asetuksessa (EIDHR-

---

[6] Käsikirja, s. 23.

[7] Kansainvälistä vaalitarkkailua koskeva YK:n periaatejulistus *UN Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005, 19 artikla.

[8] Käsikirja, s. 37.

[9] Euroopan unionista tehty sopimus, 2 ja 21 artikla; sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 8 artikla.

[10] Cotonoun sopimus on kumppanuussopimus EU:n ja 78 Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) maan välillä. Sopimus tehtiin kesäkuussa 2000 ja sitä on tarkistettu vuosina 2005 ja 2010. Sopimuksen 9 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sekä myös sosiaalisten perusoikeuksien kunnioittaminen, oikeusvaltiolle perustuva demokratia sekä avoin ja vastuullinen hallintotapa ovat olennainen osa kestävää kehitystä”.

asetus)[11], jossa EU:n vaalitarkkailumissioiden tavoite määritetään seuraavasti: ”Niiden avulla voidaan parhaiten arvioida sekä vaaliprosesseja että suosituksia niiden parantamiseksi unionin ja kolmansien maiden välisen yhteistyön ja poliittisen vuoropuhelun puitteissa.”

14. Vuonna 2014 hyväksytyn EIDHR-asetuksen jälkeen EU:n vaalitarkkailumissioita koskevien järjestelyiden täytäntöönpanosta annetussa komission päätöksessä[12] ja sen liitteessä annettiin tarkemmat tiedot lähinnä EU:n vaalitarkkailumissioiden henkilöstön rooleista ja henkilöstölle maksettavista korvauksista.

15. Monet EU:n vaalitarkkailumissioihin liittyvät näkökohdat – esimerkiksi Lissabonin sopimuksen perusteella määritetty institutionaalinen rakenne – ovat sittemmin muuttuneet. Tästä huolimatta komission tiedonanto vuodelta 2000[13] on yhä pääasiallinen ohjeasiakirja, jossa määritetään EU:n vaalitarkkailumissioiden tavoitteet ja menetelmät. Tiedonannossa määritetään EU:n vaalitarkkailumissioiden yleiset toimintaperiaatteet.

16. EU:n vaalitarkkailumissioiden toimintamenetelmiä käsitellään perusteellisimmin käsikirjassa. Käsikirja julkaistiin hyväksymisensä jälkeen ensimmäisen kerran vuonna 2002 ja sitä on päivitetty kahdesti, vuosina 2008 ja 2016.

17. Komission tiedonantoa on sen hyväksymisen jälkeen täydennetty muilla virallisilla asiakirjoilla, joissa asetetaan tavoitteita vaalitarkkailulle. Tärkeimmät lisäykset olivat neuvoston vuonna 2009 antamat päätelmät demokratian tukemisesta EU:n ulkosuhteissa ja vuonna 2012 hyväksytty ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva EU:n strategiakehys ja toimintasuunnitelma (päivitetty kaudelle 2015–2019). Näissä asiakirjoissa painotettiin enemmän EU:n vaalitarkkailumissioiden suorittaman tarkkailun jälkiseurantaa ja tähän liittyvää EU:n jäsenvaltioiden yhteistyötä.

---

[11] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 235/2014, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2014, demokratian ja ihmisoikeuksien maailmanlaajuista edistämistä koskevasta rahoitusvälineestä (EUVL L 77, 15.3.2014, s. 85), tavoite 4 (liite).

[12] *Commission Implementing Decision of 29.10.2014 adopting the Implementing Arrangements for Election Observation Missions*, C(2014) 7782 final.

[13] Komission tiedonanto Euroopan unionin vaaliavusta ja vaalitarkkailutoiminnasta, COM(2000) 191 lopullinen, 11. huhtikuuta 2000. Euroopan parlamentti vahvisti tiedonannon päätöslauselmallaan 15.3.2001 ja neuvosto päätelmillään 31.5.2001.

EU:n vaalitarkkailumissioiden rahoitus

18. Ulkopolitiikan välineiden hallinto vastaa EU:n vaalitarkkailumissioiden toimintaan liittyvistä käytännön järjestelyistä. EU:n vaalitarkkailumissioista aiheutuvat kustannukset vaihtelevat huomattavasti kuhunkin tarkkailutehtävään liittyvien olosuhteiden mukaan. Tuoreimpien saatavilla olevien lukujen mukaan tarkkailun keskimääräiset kustannukset ovat kuitenkin 3,5 miljoonaa euroa. Vuosina 2015–2017 vaalitarkkailuun osoitettiin talousarviomäärärahoja keskimäärin noin 44 miljoonaa euroa vuodessa. Määrä mahdollistaa vuodessa noin 10–12 EU:n vaalitarkkailumissiota, kahdeksan vaaliasiantuntijoiden missiota ja neljä vaalien seurantamissiota. Vaaliasiantuntijoiden missioiden ja kartoitusryhmän toiminta perustuu puitesopimukseen, ja kummastakin aiheutuu vuosittain enintään 300 000 euron kustannukset. Vaalien seurantamissiosta aiheutuvat kustannukset ovat yleensä enintään 100 000 euroa.[14]

Suhteet Etyjiin

19. Kaikki EU:n jäsenvaltiot osallistuvat myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) toimintaan. ODIHR suorittaa vaalitarkkailua Etyjin jäsenvaltioissa. EU ja ODIHR käyttävät samankaltaisia menetelmiä. Näistä syistä EU ei yleensä suorita vaalitarkkailua Etyjin alueella. Tästä 2000-luvun alkupuolelta peräisin olevasta EU:n ja Etyjin välisestä herrasmiessopimuksesta ei ole laadittu kirjallista asiakirjaa.

EU:n vaalitarkkailumissioiden rakenne ja vaalitarkkailusykli

20. Vaalit eivät ole yksipäiväinen tapahtuma, vaan lukuisia eri vaiheita käsittävä prosessi. Vaalien voidaan katsoa alkavan vaalikampanjan käynnistymisestä, jonka ajankohta saattaa vaihdella maittain. Vaalien aika päättyy vaalien jälkeisen muutoksenhakumenettelyn päättyessä. EU:n vaalitarkkailumissioiden toiminta kattaa kaikki vaalisyklin vaiheet: vaaleja edeltävä vaihe, vaalipäivä ja vaalien jälkeinen vaihe. Vaalitarkkailun lisäksi Euroopan

---

[14] EU on tähän mennessä lähettänyt vain vähän vaaliarviointiryhmiä, eivätkä ne kuulu tämän tarkastuksen piiriin. Tilintarkastustuomioistuin ei näin ollen esitä tietoja vaaliarviointiryhmistä aiheutuvista kustannuksista.

komissio antaa myös vaaliapua, joka tukee vaaliprosessia teknisesti tai materiaalisen tuen avulla.

21. Kun vaalitarkkailupyyntö on hyväksytty, isäntämaa allekirjoittaa Euroopan unionin kanssa asiakirjan, jossa määritetään vaalitarkkailutehtävän peruspiirteet. Se kattaa EU:n vaalitarkkailumissiota koskevat turvallisuus- ja logistiikkanäkökohdat, mutta ei seurantatehtävää tai suosituksia tulevista vaaliuudistuksista.

22. EU:n tarkkailijat voivat toimia pitkä- tai lyhytaikaisina tarkkailijoina. Pitkäaikaiset tarkkailijat toimivat eri puolilla isäntämaata ja osallistuvat toimintaan kampanjan käynnistämisestä lopullisten vaalitulosten julkistamiseen ja muutoksenhalumenettelyn päättymiseen saakka[15]. Lyhytaikaiset tarkkailijat kattavat laajan maantieteellisen alueen muutaman päivän ajan ennen vaalipäivää ja muutaman päivän sen jälkeen. Lisäksi pääkaupungissa toimii ydintiimi, johon kuuluu yleensä 8–10 asiantuntijaa[16].

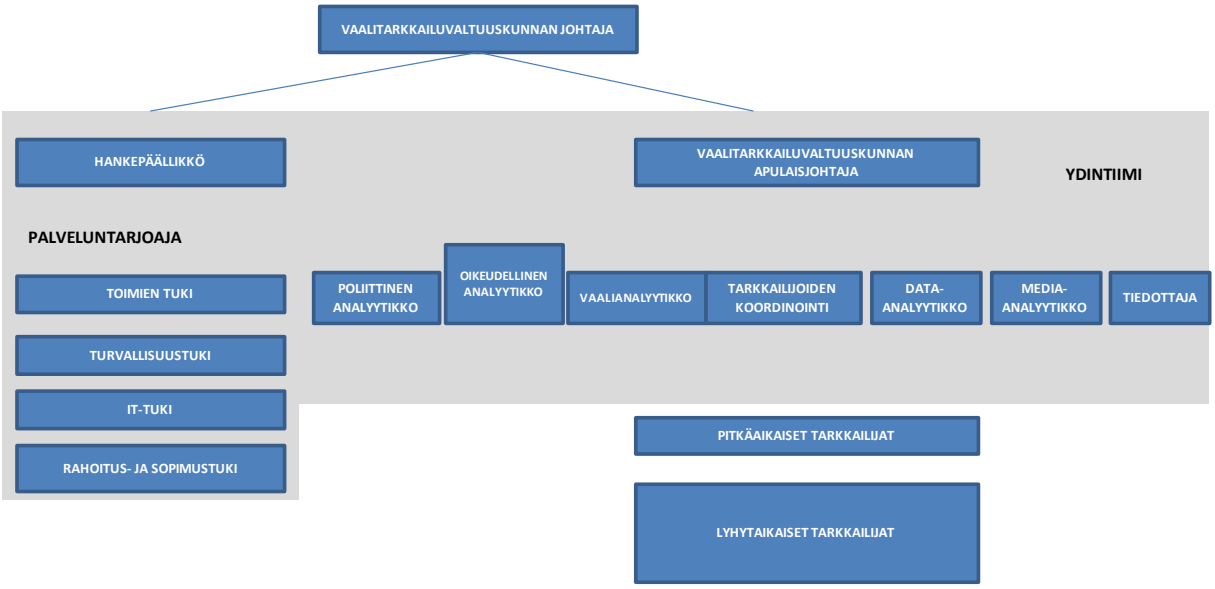
23. Ydintiimin asiantuntijat erikoistuvat vaaliympäristön eri näkökohtiin. Tiimiin voi kuulua esimerkiksi oikeudellinen analyytikko, media-analyytikko ja tiedottaja (ks. ***kaavio 1***). Ydintiimi toimii apulaisjohtajan alaisuudessa ja osallistuu kaikkien vaalitarkkailutehtävää koskevien raporttien, myös EU:n vaalitarkkailumission loppuraportin, laadintaan.

---

[15] Käsikirja, s. 24.

[16] Käsikirja, s. 128.

<u>Kaavio 1</u> – EU:n vaalitarkkailumission rakenne



Lähde: Käsikirja.

24. Komission tehtävään nimeämä palveluntarjoaja antaa EU:n vaalitarkkailumissioille logistiikkaan, turvallisuuteen ja hallintoon liittyvää tukea[17].

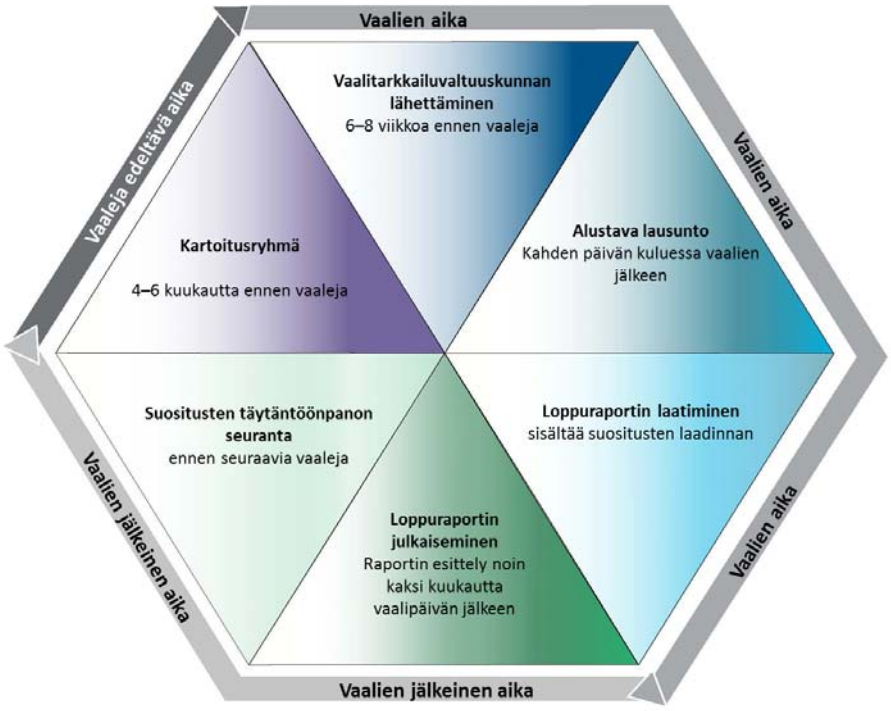
25. EU:n vaalitarkkailumissio antaa mission johtajan johtamassa lehdistötilaisuudessa alustavan julkilausuman pian vaalipäivän jälkeen (yleensä kahden päivän kuluessa). Kattava loppuraportti julkaistaan kahden kuukauden kuluessa vaaliprosessin päättymisestä. Loppuraportissa annetaan isäntämaan viranomaisille suosituksia siitä, kuinka toimintakehystä voitaisiin parantaa ennen tulevia vaaleja[18] (ks. ***<u>kaavio 2</u>***).

---

[17] Käsikirja, s. 130.

[18] Käsikirja, s. 26.

<u>Kaavio 2</u> – EU:n vaalitarkkailusykli



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin käsikirjan perusteella.

Vaalitarkkailun perusteella esitettävät suositukset ja niiden täytäntöönpanon seuranta

26. YK:n periaatejulistuksen mukaan kansainvälisen vaalitarkkailun pitäisi mahdollisuuksien mukaan antaa parantamissuosituksia vaaliprosessin ja siihen liittyvien prosessien oikeellisuuden ja vaikuttavuuden osalta kuitenkaan puuttumatta asianomaisiin prosesseihin[19].

27. EU:n vaalitarkkailumissiot arvioivat loppuraporteissaan seuraavia 14:ää alaa[20]: (i) poliittinen toimintaympäristö; (ii) säädösperusta (vaalijärjestelmä mukaan luettuna); (iii) vaalihallinto; (iv) vaaliluetteloiden laatiminen; (v) puolueiden ja ehdokkaiden rekisteröinti; (vi) vaalikampanja; (vii) vaaleihin liittyvät väkivaltaisuudet; (viii) viestintä; (ix) vaaleja

---

[19] Kansainvälistä vaalitarkkailua koskeva YK:n periaatejulistus *UN Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005.

[20] Käsikirja, s. 35.

koskevat verkkojulkaisut; (x) muutoksenhaku ja valitukset; (xi) ihmisoikeudet (mukaan lukien naisten, vähemmistöjen ja vammaisten osallistuminen); (xii) kansalaisyhteiskunnan rooli; (xiii) vaalipäivä; (xiv) tulokset ja vaalien jälkeinen toimintaympäristö. Euroopan parlamentin tutkimuksessa vuodelta 2012 arvioidaan, että noin 90 prosenttia EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksista koskee muutoksia isäntämaan säädösperustaan taikka vaalijärjestelmän uudistamista[21].

28. EU:n vaalitarkkailumission kohteena olevat maat eivät ole virallisesti sitoutuneet panemaan täytäntöön vaaleja koskevia suosituksia lukuun ottamatta olemassa olevia velvoitteita, jotka asianomaisilla mailla on kansainvälisten yleissopimusten perusteella. Tällaisia yleissopimuksia ovat esimerkiksi ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. EU:n vaalitarkkailumissioiden toimintaympäristö poikkeaa sinällään esimerkiksi Etyjistä, jonka osallistujavaltiot ovat allekirjoittaneet asiakirjan, joka velvoittaa ne panemaan suositukset täytäntöön[22].

29. EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa voidaan tukea lukuisin eri tavoin. Pääasialliset EUH:n ja komission käytettävissä olevat välineet ovat

- poliittinen vuoropuhelu isäntämaan kanssa
- vaalien seurantamissiot
- EU:n vaaliapu.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA

30. Tämän tarkastuksen aiheena olivat EU:n vaalitarkkailumissiot. Erityisenä painopisteenä oli missioiden antamien suositusten täytäntöönpanon seuranta. Tarkastuksen ensisijaisena

---

[21] Euroopan parlamentti, *Study – Following-up on recommendations of EU election observation missions*, 2012, s. 9.

[22] Etyjin osallistujavaltiot ovat allekirjoittaneet Etyjin vuonna 1999 antaman Istanbulin asiakirjan, jonka perusteella ne ovat sitoutuneet toteuttamaan ODIHR:n vaaliarviointeihin ja suosituksiin liittyvää seurantaa viipymättä.

tavoitteena oli arvioida, pyrkivätkö EUH ja komissio tukemaan tarkoituksenmukaisin toimin EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa.

31. Suositusten noudattamisen tehokas seuranta on ensiarvoisen tärkeää isäntämaiden vaaliuudistusten edistämisen kannalta. Sen avulla myös maksimoidaan vaalitarkkailutehtäviin jo tehtyjen investointien vaikutus. Kuten ***kohdassa 18*** selitetään, EU:n vaalitarkkailumissioihin käytetään vuosittain keskimäärin 44 miljoonaa euroa. Määrä on neljännes EIDHR:n kautta käytettävissä olevien varojen kokonaismäärästä. Käsikirjassa korostetaan seurannan merkitystä toteamalla, että EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanon seuranta on EU:n toimielimille keskeinen prioriteetti[23]. Lisäksi Etyjin[24] mukaan vaalitarkkailusta on hyötyä vain jos suositukset otetaan vakavasti huomioon ja niiden pohjalta tehdään muutoksia. Jos näin ei ole, riskinä on, että vaaleihin liittyvät puutteet jäävät korjaamatta ja todennäköisesti jopa lisääntyvät.

32. Tilintarkastustuomioistuin ei ole tehnyt tuloksellisuuden tarkastusta vaalituen alalla vuoden 1996 jälkeen[25]. Tämän erityiskertomuksen julkaiseminen on ajoitettu siten, että kertomus voi vaikuttaa tuleviin EIDHR-asetuksen väliarviointia edeltäviin keskusteluihin, jotka komissio käy 31. maaliskuuta 2018 mennessä.

33. Tarkastus toimitettiin vuoden 2017 tammikuun ja toukokuun välisenä aikana ja se kattoi neljä isäntämaata, joissa arvioitiin EU:n vaalitarkkailumissioiden antamien suositusten toteuttamisen seurantaa: Ghana, Jordania, Nigeria ja Sri Lanka. Arviointi keskittyi vuoden 2010 jälkeen toteutettuun vaalitarkkailuun. Tarkastajat kävivät paikan päällä Ghanassa ja Jordaniassa. Maat valittiin tarkastettaviksi kahden pääkriteerin perusteella. Ensinnäkin maiden oli pitänyt isännöidä vähintään kahta EU:n vaalitarkkailumissiota siten,

---

[23] Käsikirja, s. 185.

[24] Etyjin käsikirja vaaleja koskevien suositusten täytäntöönpanon seurannasta, *OSCE Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, s. 5.

[25] Erityiskertomus nro 4/96 Palestiinan vaalien tarkkailua koskevan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan yhteisen toiminnan osana perustetun Euroopan unionin vaaliyksikön tileistä (EYVL C 57, 24.2.1997).

että viimeisin missio oli maassa vuonna 2015 tai 2016. Toiseksi tarkastuksessa pyrittiin ottamaan huomioon maantieteellinen jakauma.

34. Viime vuosina kaksi EU:n vaalitarkkailumissioita on käynyt Jordaniassa ja Nigeriassa. Ghanassa vuonna 2012 järjestettyjä vaaleja tarkkaili ainoastaan vaaliasiantuntijoiden missio, joka kuitenkin antoi vaaliuudistusta koskevia suosituksia. Vaaliasiantuntijoiden mission suosituksia ei yleensä julkisteta. Ghanan tapauksessa suositukset oli kuitenkin toimitettu vaalilautakunnalle, EU:n toimielimille ja EU:n jäsenvaltioille. Niitä voitiin käyttää EU:n vaaliavun perustana. Sri Lanka valittiin tarkastukseen erityisesti siksi, että vaalien seurantamission oli määrä käydä maassa keväällä 2017 ja tilintarkastustuomioistuimen oli tarkoitus mennä maahan mission mukana. EUH päätti lykätä vaalien seurantamission menoa Sri Lankaan maan tilanteen takia paljon myöhemmäksi. Maa oli kuitenkin mukana tarkastuksessa, mutta asiakirjat käytiin läpi toimistossa Luxemburgissa.

35. Kun otetaan huomioon, että miltei puolet EU:n vaalitarkkailusta tapahtuu Afrikassa[26], tilintarkastustuomioistuin päätti ottaa tarkastuskohteeksi kaksi Afrikan maata sekä yhden Aasian maan ja yhden maan Euroopan naapuruusalueelta. Kartta EU:n vaalitarkkailumissioista ja maista, joissa ne ovat käyneet, ks. ***liite I***.

36. Tilintarkastustuomioistuin arvioi ensin suositusten muotoilua ja kiinnitti huomiota siihen, missä määrin isäntämaan sidosryhmiä oli konsultoitu paikallisen sitoutumisen varmistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, olivatko kartoitusryhmät ottaneet aiemmat suositukset huomioon seuraavan EU:n vaalitarkkailumission valmistelussa.

37. Tämän jälkeen arvioitiin niiden pääasiallisten välineiden käyttöä, joiden avulla EUH ja komissio tukevat EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa. Tarkastuksessa arvioitiin ainoastaan ***kohdassa 29*** kuvattuja seurantavälineitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että suositusten täytäntöönpanoa voidaan kannustaa myös muiden välineiden

[26] Parhaita käytäntöjä koskevan, 8.6.2017 julkaistun asiakirjan (*Beyond Election Day*, s. 10) mukaan lähes puolet (48 prosenttia) kaikista EU:n vaalitarkkailumissioista tai vaaliasiantuntijoiden missioista toimii Afrikassa.

avulla. Esimerkkeinä voidaan mainita yleinen tullietuusjärjestelmä GSP+[27], kansainvälisillä foorumeilla toteutettavat toimet, Euroopan parlamentin poliittinen vuoropuhelu sekä budjettituki. Nämä välineet eivät kuitenkaan kuuluneet tähän tarkastukseen.

38. Lopuksi arvioitiin sitä, miten EUH ja komissio olivat seuranneet suositusten täytäntöönpanoa sekä jakaneet parhaita käytäntöjä ja kertyneitä kokemuksia.

39. Suositusten täytäntöönpanosta on viime kädessä vastuussa isäntämaiden hallinto. EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanon varmistaminen lukeutuu EU:n vaalitarkkailumissioiden loppuraporttien tavoitteisiin. On kuitenkin tärkeää panna merkille, että tämän tarkastuksen tarkoituksena ei ollut arvioida vaaliuudistusten etenemistä isäntämaissa. Täytäntöönpanoa tukevien EU:n toimien ja tosiasiallisten tulosten välinen syy-seuraussuhde ei myöskään ole niin vahva, että tilintarkastustuomioistuin voisi tehdä tältä osin johtopäätöksiä.

HUOMAUTUKSET

OSA 1 – Suositukset ovat viime vuosina parantuneet, mutta konsultointia kentällä on tarpeen lisätä

40. Tässä osiossa arvioidaan EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten valmistelua kahdesta eri näkökulmasta: suositusten esittäminen loppuraporteissa ja ydintiimin konsultoinnit isäntämaan sidosryhmien kanssa. Vakiomuotoinen esittämistapa helpottaisi suositusten myöhempää vertailua. Alustavia suosituksia koskeva konsultointi on tärkeää, jotta kyetään varmistamaan suositusten oikeellisuus ja edistämään paikallista sitoutumista niihin ja näin lopulta lisäämään suositusten täytäntöönpanon todennäköisyyttä isäntämaissa.

---

[27] GSP+ -järjestelmän hallinnoinnista vastaa kauppapolitiikan pääosasto (PO TRADE). Järjestelmän avulla kumppanimaat saavat tuoda useimpia vientituotteitaan EU:hun tullivapaasti. Kumppanimaiden on ratifioitava ja pantava täytäntöön 27 kansainvälistä yleissopimusta ihmisoikeuksien ja työntekijöiden oikeuksien aloilla.

Suositukset ovat paremmin vertailtavissa ja niiden esittämistapa on vakiomuotoisempi, mutta ohjeita ei aina noudateta

41. Tätä osaa varten arvioitiin seuraavien vaalien loppuraportteja:

- Ghana: 2016
- Jordania: 2013 ja 2016
- Nigeria: 2011 ja 2015
- Sri Lanka: 2015.

Suositusten arviointi esitetään ***liitteessä II***.

42. EUH antaa riippumattomalle EU:n vaalitarkkailumission ydintiimille metodologista tukea loppuraportin laadintaan. Tukea annetaan EU-rahoitteisen vaalitarkkailua ja demokratiatukea koskevan hankkeen (EODS) avulla. EUH vastaa myös loppuraportteja koskevasta laadunvalvonnasta. Se arvioi raporttiluonnoksen muotoa ja ehdotettujen suositusten selkeyttä[28]. EUH ja EU:n edustustot kommentoivat suositusten rakentavuutta maakohtaisesti ja saattavat antaa ohjeita suositusten priorisoinnista.

43. EUH otti vuonna 2012 (EODS-hankkeen avulla) käyttöön suositusten laadintaohjeet, joihin sisältyi suosituksia koskeva malli. Ohjeita päivitettiin heinäkuussa 2016. Kaikissa tilintarkastustuomioistuimen arvioimissa, vuoden 2010 jälkeen julkaistuissa raporteissa suositukset esitettiin mallin mukaisesti.

44. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin katsoi, että ohjeiden julkaisemisen jälkeen kirjoitetuissa EU:n vaalitarkkailumissioiden raporteissa esitettyjen suositusten määrä oli aiempaa pienempi ja esitystapa parempi.

45. Liian monien suositusten antaminen saattaa olla haitallista useista eri syistä. Isäntämaan viranomaiset saattavat ylikuormittua ja täytäntöönpanon tukemiseen liittyvä EU:n edustustojen työ voi mutkistua. Näin ollen riskinä on, että tärkeimpiin suosituksiin ei

---

[28] Käsikirja, s. 183.

välttämättä kiinnitetä riittävästi huomiota seurantakeskusteluissa. Ohjeissa kehotetaan esittämään korkeintaan 30 suositusta. Ohjeiden julkaisemisen jälkeen annetuissa raporteissa annettiin 20–33 suositusta. Tämä merkitsee parannusta aiempiin vuosiin nähden. Esimerkiksi Nigerian osalta vuonna 2011 annetussa raportissa oli peräti 50 suositusta.

46. Käsikirjassa luodaan kattava katsaus EU:n vaalitarkkailumissioihin. Siinä käsitellään kaikkia keskeisiä näkökohtia, joihin tarkkailijat ovat kiinnittäneet kentällä huomiota. Käsikirjassa todetaan, että raporteissa olisi vältettävä erittäin teknistä kieltä tai ammattislangia, jotta kaikki sidosryhmät voisivat hyötyä niistä[29]. Teknisen kielen käyttö on joskus välttämätöntä väärinymmärryksien välttämiseksi, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että raporteissa käytettiin turhan paljon pitkä sanoja ja virkkeitä, passiivimuotoa, erittäin teknistä kieltä sekä lyhenteitä. Useimmat isäntämaissa haastatellut sidosryhmät kuitenkin sanoivat ymmärtäneensä suositukset, mikä osoittaa, että asiantuntija ymmärtää ne, mutta suuri yleisö välttämättä ei. Vaaliuudistus voi kattaa lukuisia eri aloja ja eri alojen sidosryhmiä. Näin ollen yleisesti ymmärrettävissä olevat suositukset voisivat edistää lukuisien eri toimijoiden sitouttamista vaalijärjestelmän parantamistoimiin.

47. Haastatellut sidosryhmät katsoivat, että suositukset olivat kaiken kaikkiaan rakentavia ja riittävän tarkkoja olematta kuitenkaan liian ohjailevia. Tätä edellytettiin myös laadintaohjeissa.

48. Ohjeissa annetaan malli suositusten muodosta, mutta sitä ei aina noudateta. Aina ei esimerkiksi tuoda suoraan tai riittävän selvästi esille, mille elimelle suositus on tarkoitettu. Esimerkiksi Jordaniaa koskevassa vuoden 2016 raportissa annetut 22 suositusta on osoitettu yleisesti ”lainsäädäntöelimille”, mikä jättää jonkin verran epäselvyyttä siitä, minkä instituution olisi esitettävä lainsäädäntöehdotus. UNDP:n täytäntöön panemaa EU-rahoitteista vaaliapuhanketta koskevista, vuonna 2016 annetuista suosituksista laadittu analyysi osoittaa, että suosituksista useimmat olisi itse asiassa pitänyt kohdentaa hallinnolle.

---

[29] Käsikirja, s. 183.

49. Ghanaa koskevassa EU:n vaalitarkkailumission vuoden 2016 raportissa esitettiin kahdeksan suositusta useammalle kuin yhdelle kohteelle[30]: vaalilautakunta/parlamentti, tuomioistuinkomitea/parlamentti tai viestinnästä vastaava ministeri/parlamentti. Suositusten kohteet vastaavat yhteisesti lainsäädännön muuttamisesta, mutta on epäselvää, minkä instituution olisi tehtävä asiassa aloite. EU:n vaalitarkkailumissio voisi helpottaa suositusten täytäntöönpanoa määrittämällä isäntävaltion viranomaisia konsultoiden, millä instituutiolla on ensisijainen vastuu.

50. Yleensä suositukset perustuivat käsikirjan mukaisesti raportin päätekstissä annettuihin konkreettisiin esimerkkeihin, joissa kuvattiin suositusten perustana olevia ongelmia[31]. Suositusten ja raportin päätekstin välillä ei kuitenkaan käytetty ristiviittauksia, vaikka niitä edellytetään laaditussa mallissa. Näin ollen suosituksia vastaavia osioita ei ollut helppo löytää raportin päätekstistä.

51. Viime vuosina tapahtuneista parannuksista huolimatta raporteista puuttui joissakin tapauksissa myös viittaus kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuviin velvoitteisiin. Ohjeissa kehotetaan esittämään viittauksia velvoitteisiin ainoastaan tapauksissa, joissa velvoitteet liittyvät suosituksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin suosituksia, joihin ei sisältynyt tällaista viittausta, vaikka asia selkeästi sisältyi kansainväliseen lakiin[32].

52. Jordaniaa koskevan vuoden 2016 raportin yhdessäkään suosituksessa ei mainita, mihin kansalliseen lakiin suositus vaikuttaa, vaikka ohjeissa suositellaan, että EU:n vaalitarkkailumissiot arvioivat tätä näkökohtaa[33].

---

[30] Ghanaa koskeva EU:n vaalitarkkailmission loppuraportti vuodelta 2016, suositukset 5, 6, 7, 14, 17, 18, 19 ja 20.

[31] Käsikirja, s. 184.

[32] Jordaniaa koskevassa vuoden 2016 raportissa neljä ensisijaista suositusta ja neljä muuta suositusta eivät viittaa kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuviin velvoitteisiin. Viittaus kansainvälisiin yleissopimuksiin olisi ollut erityisen relevantti ensisijaiselle suositukselle P15, joka viittasi sananvapauteen.

[33] *EU election observation practical guidelines on drafting recommendations*, 2016, s. 8.

53. Kaikissa raporteissa on joukko ensisijaisia suosituksia. Vaikka priorisointi ei ole yksinkertainen toiminto, on syytä panna merkille, että ensisijaisten suositusten valinnan perusteita ei dokumentoitu. Laadintaohjeissa ei myöskään vaadita tällaista dokumentointia. Jordaniaa koskeva vuoden 2016 raportti on ainoa raportti, jossa kuvattiin jonkin verran priorisoinnin perusteita ja jossa suositukset luokiteltiin kolmeen eri kategoriaan: ensisijaiset suositukset, lyhyen aikavälin suositukset ja pitkän aikavälin suositukset.

54. Ensisijaisten suositusten osuus vaihteli 23 prosentista 45 prosenttiin suositusten kokonaismäärästä viimeisimmissä raporteissa, joita EU:n vaalitarkkailumissiot olivat laatineet tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleista maista.

55. Ainoastaan kahdessa kuudesta[34] EU:n vaalitarkkailumissioiden loppuraportista – Jordaniaa koskevassa vuoden 2016 raportissa ja Nigeriaa koskevassa vuoden 2011 raportissa – suositukset jaoteltiin pitkän ja lyhyen aikavälin suosituksiin. Muissa raporteissa ei viitattu suositusten täytäntöönpanoa koskevaan aikahorisonttiin. Ohjeissa ei vaadita aikahorisontin määrittämistä, mutta sellainen saattaisi helpottaa toimien priorisointia isäntävaltioissa ja nopeuttaa näin suositusten täytäntöönpanoa.

EU:n vaalitarkkailumissiot tapasivat sidosryhmiä laajamittaisesti ennen vaalipäivää, mutta eivät konsultoineet niitä suositusten osalta

56. Sidosryhmien konsultoinnin osalta tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuskohteena olleissa maissa viimeksi toimineisiin EU:n vaalitarkkailumissioihin. Tarkoituksena oli varmistaa, että saadut tiedot olivat mahdollisimman oikeellisia ja kattavia.

57. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi evidenssiä siitä, että EUH:n päätoimipaikkaa Brysselissä ja useimmissa tapauksissa myös EU:n edustustoja oli konsultoitu viimeisimpiä EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksia varten koko loppuraportin laatimisprosessin ajan kaikissa neljässä maassa. Tämä dokumentoitiin sähköpostien ja asiakirjoihin lisättyjen pienten kommenttien avulla.

---

[34] 2016 Ghana, 2013 Jordania, 2016 Jordania, 2011 Nigeria, 2015 Nigeria ja 2015 Sri Lanka.

Vaalipäivää edeltävä konsultointi

58. Järjestetyissä kokouksissa keskusteltiin isäntävaltion erityyppisten sidosryhmien kanssa vaaliaiheisista kysymyksistä ennen vaalipäivää. Kokoukset mainitaan väliraporteissa ja sisäisissä raporteissa. Yhdessäkään raportissa ei kuitenkaan anneta yksityiskohtaisia tietoja sidosryhmien konsultointien tuloksista, vaikka laadintaohjeissa kehotetaan dokumentoimaan eri näkökannat. Useat ydintiimin asiantuntijat selittivät haastattelussa, että tiedot oli dokumentoitu muistioihin, mutta kyseiset muistiot olivat jääneet heidän haltuunsa eikä niitä ollut tallennettu keskitetysti.

Konsultointi EU:n vaalitarkkailumission loppuraportin laadinnan yhteydessä

59. Ohjeissa todetaan suoraan, että sidosryhmien kanssa EU:n vaalitarkkailumission suosituksista käytävä keskustelu tarjoaa tilaisuuden korjata vaalitarkkailumission mahdolliset väärinkäsitykset ja helpottaa prioriteettien yksilöintiä. On tärkeää kysyä jokaisesta suosituksesta mielipidettä useilta eri keskustelukumppaneilta[35]. EUH on tarkentanut lisäksi, että EU:n vaalitarkkailumissioiden olisi raportteja laatiessaan konsultoitava suositusten osalta paikallisia sidosryhmiä samaan aikaan kun ne keskustelevat suosituksista EUH:n päätoimipaikan kanssa.

60. Tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt saamaan evidenssiä siitä, että paikallisia sidosryhmiä olisi konsultoitu suositusten osalta yhdessäkään tarkastuskohteena olleessa maassa, vaikka sidosryhmien kanssa käytiin keskusteluja ja ydintiimin asiantuntijat olivat saattaneet harkita suosituksia jo alusta alkaen. Tälle saatiin vahvistus paikallisten sidosryhmien kanssa järjestetyissä kokouksissa, joissa kaikki sidosryhmät totesivat, ettei niitä todellakaan ollut konsultoitu suositusten osalta. Useat ydintiimien asiantuntijat totesivat haastattelussa uskovansa, että sidosryhmien konsultointi suositusten osalta saattaisi olla riippumattomuuden periaatteen vastaista. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan katso, että suositusten muotoilua koskeva konsultointi olisi riippumattomuuden vastaista. Sidosryhmien konsultointi on käytäntö, joka vastaa sekä EUH:n ohjeita että YK:n

[35] *Practical guidelines on drafting recommendations*, osio: *Consulting with other observers and stakeholders and finalising recommendations*, s. 4.

periaatejulistusta, jonka mukaan kansainväliset vaalitarkkailumissiot voivat järjestää aidosti demokraattisten vaalien järjestämiseen tietyssä maassa osallistuvien tahojen kanssa myös yksityisiä kokouksia, joissa käsitellään mission havaintoja, johtopäätöksiä ja suosituksia[36].

61. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut evidenssiä myöskään siitä, että kaikkein teknisimmistä kysymyksistä olisi käyty keskusteluja yhdessäkään asianomaisista neljästä maasta. Tämän seurauksena alan asiantuntijat kyseenalaistivat osan suosituksista loppuraporttien julkaisemisen jälkeen. Jos ydintiimi olisi konsultoinut sidosryhmiä asianomaisiin suosituksiin liittyvistä teknisistä näkökohdista, tekniset näkökohdat olisi voitu tarkentaa heti alussa. Konsultointi suositusten laadintavaiheessa on tärkeää, sillä riskinä on, että loppuraportin julkaisemisen jälkeen esiin nousevat käsityserot saattavat heikentää suositusten vaikutusta ja niiden täytäntöönpanoa.

62. EUH selitti, että ennen isäntävaltiosta poistumista vaalitarkkailumission johtaja tekee keskeisten sidosryhmien luo kohteliaisuuskäynnin, jonka aikana keskustellaan suosituksiin liittyvistä kysymyksistä. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan saanut näitä kokouksia koskevaa dokumentaatiota, joten se ei voi vahvistaa kokousten sisältöä.

Konsultointi EU:n vaalitarkkailumission loppuraportin julkaisun jälkeen

63. Viimeisimpien EU:n vaalitarkkailumissioiden jälkeen kaikissa neljässä maassa järjestettiin sidosryhmien kanssa kokouksia, joihin kutsuttiin laaja joukko paikallisia sidosryhmiä keskustelemaan loppuraportista ja sen suosituksista raportin julkaisun jälkeen. Kokoukset järjestettiin, kun vaalitarkkailumission johtaja palasi maahan esittelemään loppuraporttia. Kokoukset kattoivat useimmissa tapauksissa kaikki sidosryhmät, joskin yksi poliittinen puolue Jordaniassa ja yksi kansalaisjärjestö Ghanassa väittivät, ettei niitä ollut kutsuttu kokoukseen.

64. Vaalitarkkailumission johtaja viipyy yleensä paluuvierailun yhteydessä isäntämaassa muutaman päivän ajan. Loppuraportti toimitetaan sidosryhmille sen jälkeen kun se on ensin esitelty virallisesti maan viranomaisille ja raporttia koskeva lehdistötilaisuus on järjestetty.

---

[36] Kansainvälisiä vaalitarkkailijoita koskeva YK:n periaatejulistus *UN Declaration of Principles for International Election Observation*, 2005, kohta 7.

Vaalitarkkailumission johtaja viipyy maassa vain vähän aikaa, joten kaikissa neljässä maassa sidosryhmien kanssa pidettävä kokous tuli liian pian (välittömästi tai 1–2 päivän kuluttua) lehdistötilaisuuden jälkeen sen kannalta, että osallistujat olisivat ehtineet tutustua loppuraportin ja sen suositusten sisältöön. Näin ollen mahdollisuudet hyödylliseen keskusteluun jäivät suppeiksi. Tapauksissa, joissa mission johtaja ei pysty oleskelemaan isäntämaassa pidempään, hän voisi siirtää kokouksen puheenjohtajuuden apulaisjohtajalle.

65. Paluuvierailun perusteella laaditaan raportti, jossa tuodaan joskus esille joukko kertyneitä kokemuksia. Kaikissa tarkastuskohteena olleita maita koskeneissa raporteissa todettiin, että sidosryhmät olivat tuoneet esille ongelman, joka aiheutuu siitä, että loppuraportin julkaisun ja sidosryhmien kanssa järjestettävien kokousten väliin ei jää riittävästi aikaa. Tämä kysymys oli otettu esille jo vuonna 2015 Sri Lankaa koskeneen paluuvierailun perusteella laaditussa raportissa, mutta ongelma ilmeni uudelleen Jordaniaan vuonna 2016 ja Ghanaan vuonna 2017 tehtyjen paluuvierailujen yhteydessä. Useat sidosryhmät korostivat tätä ongelmaa tarkastustiimin kanssa pidetyissä kokouksissa.

66. Paluuvierailujen rakenteesta on laadittu vain vähän ohjeita. EU:n edustustot pitivät ohjeita epäselvinä paluuvierailujen järjestämisvelvollisuuden osalta; jotkin EU:n edustustot hoitivat kaikki käytännön järjestelyt, ja toiset puolestaan käyttivät EU:n vaalitarkkailumission palveluntarjoajaa, joka toimi maassa vielä paluuvierailun toteutumisajankohtana. Ghanassa sidosryhmien kanssa pidetyn kokouksen järjestämisestä vastasi erityinen vaalityöryhmä, jonka puheenjohtajina toimivat EU ja UNDP. Myös paluuvierailun ajoitus vaihteli maittain vaalitarkkailumission johtajana toimivan Euroopan parlamentin jäsenen käytettävissä olosta riippuen. Ghanaan, Jordaniaan ja Sri Lankaan tehdyt paluuvierailut toteutuivat noin kaksi kuukautta vaalipäivän jälkeen. Nigeriaan tehtiin puolestaan paluuvierailu yli kuuden kuukauden kuluttua vaalipäivästä.

Vaalitarkkailumission johtaja Santiago Fisas ojentaa EU:n vaalitarkkailumission loppuraportin Nigerian riippumattoman kansallisen vaalilautakunnan puheenjohtajalle Attahiru Jegalle.

Lähde: EUH.

OSA 2 – Poliittinen vuoropuhelu ja vaaliapu tukivat suositusten täytäntöönpanoa, mutta vaalien seurantamissioita ei lähetetty niin usein kuin olisi voitu

67. Tässä osiossa arvioidaan pääasiallisia välineitä, joiden avulla EUH ja komissio tukevat EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa: poliittinen vuoropuhelu isäntävaltion viranomaisten kanssa, vaalien seurantamissiot ja vaaliapu. Vaalitarkkailun vaikutuksen maksimointia silmällä pitäen on ensiarvoisen tärkeää, että EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksia käsitellään isäntämaiden kanssa käytävässä poliittisessa vuoropuhelussa. On myös tärkeää varmistaa, että vaaliapu täydentää EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksia.

68. Suositukset saattavat jäädä panematta täytäntöön monista eri syistä. Isäntämaa saattaa olla haluton tai kyvytön valvomaan vaaleja koskevien suositusten täytäntöönpanoa esimerkiksi seuraavista syistä:

a) poliittisen tahdon tai parlamentin tuen puute

b) uudistusten täytäntöönpanoa koskevan ammatillisen asiantuntemuksen, taloudellisten resurssien tai ajan puute

c) sodan syttyminen, epävakaus tai levottomuudet

d) kansallisten kumppaneiden keskuudessa vallitseva huoli siitä, että suositukset eivät ole vakuuttavia, ne on kohdennettu puutteellisesti tai ne eivät sovellu kansalliseen kontekstiin[37].

69. EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpano riippuu viime kädessä isäntämaiden poliittisesta tahdosta ja täytäntöönpanovalmiuksista, mutta EUH:lla ja komissiolla on käytettävissään joukko välineitä, joiden avulla ne voivat tukea isäntämaita. Välineisiin lukeutuu kansallisten viranomaisten kanssa käytävä poliittinen vuoropuhelu, josta vastaavat lähinnä EU:n edustustot ja vaalien seurantamissiot. Vuoropuheluun sisältyy keskusteluja, joihin osallistuvat sekä EUH että komissio.

70. Täytäntöönpanoa voidaan lisäksi tukea erityyppisen EU-rahoituksen avulla. Esimerkkinä voidaan mainita vaaliapuohjelmat, joita hallinnoivat kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto (PO DEVCO) ja naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto (PO NEAR). Tilintarkastustuomioistuin arvioi EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten ja EU-rahoitteisen vaaliavun suunnittelun välistä yhteyttä. Tässä yhteydessä arvioitiin myös toimia, joiden avulla EU:n edustusto pyrki koordinoimaan vaaliapua EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

Poliittista vuoropuhelua käytiin, mutta tietyt tahot toivoisivat lisäkeskusteluja

71. EU:n vaalitarkkailumissiot toimivat erillisellä toimeksiannolla, joka poikkeaa EU:n toimielimien toimeksiannosta. Vasta sen jälkeen kun loppuraportti on esitelty isäntävaltiossa EU:n edustusto ja jäsenvaltiot voivat suunnitella ja toteuttaa toimia, joiden avulla pyritään tukemaan EU:n vaalitarkkailumission suositusten täytäntöönpanon seurantaa[38].

72. EU:n edustuston tuki EU:n vaalitarkkailumission suositusten täytäntöönpanolle alkaa vasta EU:n vaalitarkkailumission toiminnan päätyttyä ja kun loppuraportti on toimitettu

---

[37] Etyjin käsikirja vaaleja koskevien suositusten seurannasta, *OSCE Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations*, s. 13.

[38] Käsikirja, s. 185.

kansallisille viranomaisille. Siitä eteenpäin EU:n poliittinen vuoropuhelu isäntämaan kanssa on keskeisessä roolissa suositusten täytäntöönpanon tukemisessa.

73. EIDHR-asetuksessa todetaan, että EU:n vaalitarkkailumissioiden avulla ”voidaan parhaiten arvioida sekä vaaliprosesseja että suosituksia niiden parantamiseksi unionin ja kolmansien maiden välisen yhteistyön ja poliittisen vuoropuhelun puitteissa”[39].

74. Poliittinen vuoropuhelu edistää kansallista sitoutumista suosituksiin. EU:n vaalitarkkailumission suositusten perusteella toteutettavien toimien kannalta vuoropuhelu on tärkeää, koska isäntävaltiot eivät ole virallisesti sitoutuneet toteuttamaan suosituksia.

75. EU:n vaalitarkkailumissioita koskevassa hiljattain suoritetussa arvioinnissa ehdotettiin, että suositusten antamiseen ja tärkeyteen viitattaisiin kunkin EU:n vaalitarkkailumission toimintaa edeltävässä sopimuksessa[40]. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jos sopimuksessa viitattaisiin suosituksiin, EU:n edustustot voisivat saada hyödyllisen lähtökohdan isäntävaltion viranomaisten kanssa vaalien jälkeen käytäville keskusteluille.

76. Poliittisesta vuoropuhelusta isäntävaltion kanssa määrätään Ghanan ja Nigerian osalta Cotonoun sopimuksessa[41], Jordanian osalta assosiaatiosopimuksessa[42] ja Sri Lankan kohdalla yhteistyösopimuksessa[43]. Cotonoun sopimuksen 8 artiklan mukaan vuoropuhelun tavoitteena on ”vaihtaa tietoja, edistää keskinäistä ymmärtämystä ja helpottaa painopisteistä sopimista”.

77. EU:n vaalitarkkailumission suositukset tai niiden kohteena olevat ongelmat tuotiin esille vuotuisissa korkean tason poliittiseen vuoropuheluun liittyvissä kokouksissa, joita pidettiin

---

[39] EIDHR-asetus, tavoite 4.

[40] *Evaluation of EU Election Observation Activities*, lisäsuositus 8, s. 4.

[41] Cotonoun sopimus, 8 artikla.

[42] Euroopan yhteisöjen sekä Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan assosiaatiosopimus, 3–5 artikla, 2002.

[43] *Cooperation Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on Partnership and Development*, 1 ja 2 artikla, 1995.

kaikissa neljässä tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa. Niistä keskusteltiin myös humanitaarisen avun työryhmissä.

78. Esimerkiksi Ghanassa vaaliasiantuntijoiden missio suositteli vuonna 2012, että tiedonsaantioikeutta koskevaa lainsäädäntöä olisi kehitettävä julkishallinnon avoimuuden ja tilivelvollisuuden parantamista silmällä pitäen, vaalikysymykset mukaan luettuna. Tältä osin saavutettu edistys mainittiin kesäkuussa 2016 järjestetyssä 8 artiklaan perustuvassa poliittisessa vuoropuhelussa.

79. Jordaniassa tällaisia kysymyksiä käsitellään ihmisoikeuksien alakomiteassa, jossa on Jordanian viranomaisten, EUH:n ja asianomaisessa maassa toimivien EU-suurlähettiläiden edustajia. Viimeisimmässä, lokakuussa 2016 järjestetyssä kokouksessa EU:n edustusto ja EUH:n maantieteellinen yksikkö toivat esille useita keskeisiä kysymyksiä alustavasta julkilausumasta, joka sittemmin muodosti EU:n vaalitarkkailumission suositukset loppuraportissa. Keskeisiin kysymyksiin sisältyi nuorten ehdokkaiden ehdolle asettumisen rajoittaminen, tarve lisätä äänestyksen tasa-arvoisuutta sekä kotimaisten vaalitarkkailijoiden tulosten taulukoinnin[44] tarkkailun rajoittaminen.

80. Vastaavasti EU:n ja Nigerian välillä marraskuussa 2016 käydyssä ihmisoikeuksia koskeneessa vuoropuhelussa EU:n edustusto ja Nigerian ulkoasiainministeriö kävivät keskustelua siitä, kuinka vaaliuudistusta voitaisiin tukea esimerkiksi lujittamalla kansalaistoiminnan kanavia. Tämä aihe tuotiin esille eräässä EU:n vaalitarkkailumission suosituksessa[45].

81. Sri Lankassa hallintoa, oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia käsittelevä työryhmä tapasi ensimmäisen kerran tammikuussa 2016. Tässä kokouksessa Sri Lankan viranomaiset ja EU käsittelivät esimerkiksi vaaliuudistusta ja EU:n vaalitarkkailumission suositusten perusteella toteutettuja toimia. Kokouksessa käsiteltiin kaikkiaan 14:ää aihetta, joista vaalitarkkailu oli yksi. Työryhmä sopi kahdesta toimesta: vaaliuudistuksen toteuttaminen

---

[44] Jordaniaa koskeva vuoden 2016 loppuraportti julkaistiin 5.12.2016. Vastaavat ensisijaiset suositukset ovat P2, P3, P6, P11, P13 ja P15.

[45] Nigeriaa koskeva vuoden 2015 loppuraportti, kansalaistoiminnan edistämistä koskeva suositus 28.

uuden perustuslain mukaisesti ja vähintään 25 prosentin naiskiintiön asettaminen parlamenttiin.

82. EU:n edustustot järjestivät kaikissa tarkastuskohteena olleissa maissa keskeisten kumppanien, kuten ministeriöiden ja vaalilautakunnan kanssa myös työkokouksia, joissa käsiteltiin EU:n vaalitarkkailumission suosituksiin liittyviä kysymyksiä. Työkokousten tuloksia ei kuitenkaan dokumentoitu.

83. Poliittinen vuoropuhelu koski pitkälti muita prioriteetteja, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että isäntävaltioiden elimet keskustelivat mielellään tarkemmin EU:n vaalitarkkailumission suosituksista. Kansalaisjärjestöt ja parlamenttien oikeudelliset valiokunnat ilmaisivat tämän toiveen sekä Ghanassa että Jordaniassa. Valiokunnat ehdottivat työryhmiä, joissa keskusteltaisiin EU:n vaalitarkkailumission suositusten mahdollisesta täytäntöönpanosta EU:n edustuston kanssa, sillä valiokunnat eivät olleet perehtyneet EU:n vaalitarkkailumission loppuraporttiin ennen tilintarkastustuomiostuimen tarkastuskäyntiä. Tämä osoittaa, että poliittiseen vuoropuheluun liittyviä toimia on varaa lisätä, jotta suositusten täytäntöönpanoa kyetään tukemaan[46].

Vaalien seurantamissioita ei tehty niin usein kuin olisi voitu

84. Käsikirjan mukaan vaalien seurantamissioita voidaan lähettää ottamaan selvää, miten loppuraportin suosituksia on käsitelty. Tavoitteena on osallistua maan kanssa demokratiasta ja ihmisoikeuksista käytävään poliittiseen vuoropuheluun ja yksilöidä aloja tulevia uudistuksia ja toimia varten. Seurantakäynnit voivat mahdollisuuksien ja tilanteen mukaan tapahtua asianomaiseen maahan viimeksi lähetetyn EU:n vaalitarkkailumission entisen johtajan johdolla. Vaalien seurantamissioiden käyntejä tehdään vuosittain noin neljä. Tämä merkitsee, että vaalien seurantamissiot eivät automaattisesti käy uudelleen kaikissa maissa,

---

[46] Hiljattain toteutettu EU:n vaalitarkkailumission arviointi meni tältä osin vielä pidemmälle. Arvioinnissa todettiin, että EU:n vaalitarkkailumission suositusten systemaattista täytäntöönpanon seurantaa voitaisiin tukea paremmin soveltamalla johdonmukaisemmin käytettävissä olevia EU:n toimintapolitiikkoja, poliittista vuoropuhelua ja välineitä, *Evaluation of EU Election Observation Activities*, s. 35.

joissa EU:n vaalitarkkailumissio on käynyt. EUH päättää tiiviissä yhteistyössä EU:n edustuston kanssa vaalien seurantamissioiden lähettämisestä ja ajoituksesta.

85. Otokseen kuuluneista maista ainoastaan Nigeriassa oli käynyt vaalien seurantamissio. Tarkastuksen ajankohtana käytiin keskustelua mahdollisesta vaalien seurantamission lähettämisestä Sri Lankaan, mutta EUH päätti lykätä sitä, sillä maassa oli käynnissä merkittävä poliittinen uudistus. Sri Lankassa toimiva EU:n edustusto tuki tätä päätöstä.

86. Nigeriassa toimi vaalien seurantamissio toukokuusta kesäkuuhun vuonna 2014. Maassa toimivan EU:n edustuston mukaan missiota pidettiin laajalti hyödyllisenä ja oikea-aikaisena. Vaalien seurantamissio oli järjestänyt runsasta julkisuutta saaneita kokouksia ja yksilöinyt asioita, joihin on puututtava välittömästi. Seurantamissio oli myös esittänyt suosituksia Nigerian viranomaisia, kansalliskokousta, tiedotusvälineitä ja kansalaisyhteiskuntaa varten[47].

87. Vaalien seurantamissio laati kaavion aiemman EU:n vaalitarkkailumission antamien suositusten täytäntöönpanotilanteesta ja järjesti sidosryhmien kanssa kokouksen suositusten käsittelyä ja vahvistamista varten. Myös Nigeriassa 19. marraskuuta ja 16. joulukuuta 2014 välisenä aikana toiminut vaaliasiantuntijoiden missio vahvisti vaalien seurantamission havainnot.

88. Niissä tarkastuskohteena olleissa maissa, joissa ei ollut käynyt vaalien seurantamissiota vaalien välillä, suurin osa haastatelluista kansallisista sidosryhmistä katsoi, että vaalien seurantamissio olisi voinut toimia hyödyllisenä poliittisena kimmokkeena ja lisätä annettujen suositusten saamaa julkisuutta. Kuten ***kohdassa 18*** on selitetty, vaalien seurantamissioista ei aiheudu huomattavia kustannuksia suhteessa EU:n vaalitarkkailumissioihin jo käytettyihin varoihin. Sen sijaan missioista voisi olla suurta hyötyä seurannan kannalta, jos niitä käytettäisiin useammin.

Vaaliapu tuki EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa

89. EU lukeutuu keskeisiin toimijoihin vaaliavun alalla. Se antaa vaaliprosesseihin liittyvää teknistä ja materiaalista tukea useissa kumppanimaissa. EU:n vaalitarkkailumissiot

---

[47] Nigeriaa koskevan vaalien seurantamission loppuraportti 2014, s. 5.

keskittyvät itse vaaleihin, mutta vaaliapua voidaan antaa koko vaalisyklin ajan ja se on yleensä laaja-alaisempaa. Vaaliapuun voi sisältyä ammatillista tukea säädösperustan muodostamiseen, äänestysmateriaalin ja -laitteiden toimittamista tai tukea poliittisten puolueiden ja äänestäjien rekisteröintiin. Vaaliavulla saatetaan tukea myös kansalaisjärjestöjä esimerkiksi äänestäjien tai paikallisten tarkkailijoiden kouluttamisessa taikka ohjata tukea tiedotusvälineille[48]. Vaaliapu rahoitetaan useimmiten maantieteellisistä rahastoista – Euroopan kehitysrahastosta, kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä ja Euroopan naapuruusvälineestä.

Ghanalainen äänestäjä vaaliuurnilla.

Lähde: EUH.

90. Käsikirjassa pannaan merkille, että rahoituksen määrä ja EU:n vaaliavun kattavuus ovat viime vuosina kasvaneet huomattavasti[49]. Komissio ei kuitenkaan kyennyt toimittamaan tilintarkastustuomioistuimelle taloudellista yleiskatsausta vaaliavusta kaikkien

[48] COM(2000) 191 lopullinen, s. 4.

[49] Käsikirja, s. 23.

avunsaajamaiden osalta[50]. Tähän on syynä se, että muihin aloihin keskittyvään tukeen sisältyy myös vaaliuudistusta edistäviä osatekijöitä. Kaikki tarkastuskohteena olleissa maissa sijaitsevat EU:n edustustot eivät myöskään ylläpitäneet kattavaa rekisteriä EU:n ja jäsenvaltioiden vaaliapuohjelmista.

91. EU:n vaalitarkkailumissio on poliittisesti riippumaton kaikista EU:n rahoittamista teknisen avun hankkeista, joita mahdollisesti toteutetaan vaalitarkkailun kohteena olevassa maassa[51]. Tästä huolimatta komissio on nimennyt täydentävyyden keskeiseksi tekijäksi. Komissio on todennut, että vaalitarkkailu ja vaaliapu ”ovat eri toiminnot, mutta pohjimmiltaan ne tulisi mieltää ja järjestää toisiaan täydentäviksi”[52].

92. Komissio on sittemmin uudelleen korostanut täydentävyyden merkitystä vaaliapua koskevissa ohjeissaan[53] sekä vuonna 2014 annetussa EIDHR-asetuksessa[54].

93. Suurin osa EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksista liittyy isäntämaiden oikeusalan uudistukseen. Suositusten täytäntöönpano riippuu näin ollen huomattavasti enemmän maiden hallinnon poliittisesta tahdosta kuin EU:n myöntämästä rahoituksesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin lukuisia aloja, joilla rahoituksen ja suositusten välillä vallitsi yhteys. Useissa tapauksissa yhteys oli löydettävissä myös EU:n vaaliapua koskevassa ohjelmasuunnittelussa ja laadinnassa (ks. ***laatikko 1***).

94. Lisäksi voidaan todeta, että EU:n ohjelmasuunnittelu noudattaa tiettyä koko vuoden kattavaa aikataulua, jonka sykli ei välttämättä osu yksiin vaalien jälkeen tapahtuvan EU:n vaalitarkkailumissioiden loppuraporttien julkaisun kanssa. EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksia voidaan kuitenkin aina käyttää myöhemmin tapahtuvan ohjelmasuunnittelun yhteydessä.

---

[50] Katsaus aiempiin ja käynnissä oleviin EU:n vaaliapuhankkeisiin tarkastuskohteena olleissa maissa, ks. ***liite III***.

[51] Käsikirja, s. 23.

[52] COM(2000) 191 lopullinen, s. 5.

[53] *European Commission Methodological Guide on Electoral Assistance*, 2006, johdanto ja s. 13.

[54] EIDHR-asetus, tavoite 4 (liite).

95. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tapauksia, joissa EU:n vaaliapu olisi ollut suorassa ristiriidassa suositusten kanssa. Tämä johtuu siitä, että EU:n vaalitarkkailumission keräämät tiedot olivat jo jossakin määrin ohjelmapäälliköiden tiedossa heidän isäntämaassa työskentelynsä ansiosta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkiksi Sri Lankassa toteutetun hankkeen, jota koskeva sopimus oli tehty kolmen kuukautta ennen EU:n vaalitarkkailumission suositusten valmistumista. Hanke oli täysin suositusten mukainen.

Laatikko 1 – Esimerkkejä EU:n vaaliapuun liittyvistä EU:n vaalitarkkailumission suosituksista

Sri Lankassa kohdistetaan vuosina 2015–2017 yhteensä 1,2 miljoonan euron suuruinen avustus hankkeelle, joka koskee vaalien loukkaamattomuuden varmistamista riippumattoman vaalitarkkailun ja korjaavien toimien avulla[55]. EU:n vaalitarkkailumission vuonna 2015 antama loppuraportti sisälsi seuraavan suosituksen: Valtion resurssien – inhimilliset resurssit mukaan luettuna – väärinkäyttö kampanjointia varten voitaisiin estää vaikuttavammin, jos täytäntöönpanon valvontaa tehostettaisiin ja väärinkäyttöön syyllistyneet asetettaisiin vastuuseen. Avustus kattaa useita toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää valtion resurssien väärinkäyttö. Toimenpiteet ulottuvat raportointikriteereiden asettamisesta asianajajaverkoston kehittämiseen sellaisia tapauksia varten, joissa julkisia varoja on käytetty väärin vaalikampanjan aikana.

Ghanassa on kohdennettu vuodesta 2015 alkaen viiden miljoonan euron avustus vaaliapuun, joka koskee vaaliprosessiin osallistuville riippumattomille valtion laitoksille annettavaa tukea. Yksi vuonna 2012 toimineen vaaliasiantuntijoiden mission vaalilautakunnalle antamista suosituksista koski poliittisten puolueiden kanssa käytävän viestinnän tehostamista. Avustus kattaa useita tähän tähtääviä toimenpiteitä, esimerkiksi työryhmiä, seminaareja sekä puolueiden välisiä komiteafoorumeja, joiden tarkoituksena on edistää poliittisten puolueiden kanssa käytävää vuoropuhelua.

EUH ja komissio katsoivat, että avustuksen rakenne oli hyvä esimerkki ”todellisesta vaalisykliin perustuvasta lähestymistavasta”, jonka yhteydessä vaalien välistä ajanjaksoa käytetään keskeisten vaalielinten valmiuksien parantamiseen seuraavia vaaleja varten.

[55] Vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä.

96. Tilintarkastustuomioistuin tutki EU:n edustuston ja jäsenvaltioiden välistä koordinointia analysoimalla tarkastuskohteena olleissa maissa aiemmin toteutettua ja käynnissä olevaa vaaliapua ja totesi, että EU:n avun ja jäsenvaltioiden rahoittaman avun välillä ei ole ilmennyt suoria päällekkäisyyksiä. Tämä johtuu siitä, että EU:n edustustot ovat järjestäneet asianomaisessa maassa edustettuina olevien EU:n jäsenvaltioiden kanssa kokouksia, joissa on käsitelty vaaliapua.

97. Esimerkkinä avun koordinoinnista voidaan mainita, että komissio hyväksyi vuonna 2016 kattavan ohjelman, joka koskee tehostettua tukea Jordanian demokraattiselle hallintojärjestelmälle. Ohjelmalle myönnetty EU:n rahoitusosuus on 15 miljoonaa euroa. Synergioita pyrittiin lisäämään kysymällä Ammanissa edustettuina olevilta EU:n jäsenvaltioilta, haluaisivatko ne osallistua ohjelman täytäntöönpanoon ja rahoitukseen. Espanjalainen yhteistyöjärjestö AECID päätti rahoittaa ohjelmaa kahdella miljoonalla eurolla ja panna siitä täytäntöön kansalaisyhteiskuntaa koskevan osa-alueen.

OSA 3 – Suosituksista ja niiden täytäntöönpanotilanteesta ei ole keskitettyä rekisteriä

98. Tässä tarkastuksen osassa analysoidaan toimia, joiden avulla EUH on pyrkinyt seuraamaan keskitetysti EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksia ja selvittämään niiden täytäntöönpanoa isäntämaissa. Keskitetyt tiedot saavutetusta edistyksestä helpottavat tulevien täytäntöönpanotoimien kohdentamista. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin arvioi myös parhaiden käytäntöjen tunnistamista sekä käytössä olevia saatujen kokemusten jakamiseen tähtääviä prosesseja.

EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksille ei ole keskitettyä tietokantaa

99. Henkilöstön liikkuvuuden takia EU:n vaalitarkkailumissioiden toiminta on edelleen erityisen haastavaa institutionaalisen muistin säilyttämisen kannalta. On esimerkiksi suhteellisen harvinaista, että henkilöstön jäsen pysyy samassa EU:n edustustossa kaksien

peräkkäisien vaalien ajan. Demokratiatuesta ja vaalitarkkailusta vastaava EUH:n yksikkö muodostaa EU:n toimielinten keskuudessa tärkeän yhteyspisteen vaalitarkkailulle[56].

100. Euroopan parlamentin jäsen nimitetään tilapäisesti vaalitarkkailumission johtajaksi ja ydintiimin asiantuntijat rekrytoidaan yhteen EU:n vaalitarkkailumissioon kerrallaan. Näin ollen on erittäin tärkeää dokumentoida suoritettu työ ja tallentaa se keskitetysti, jotta sitä voidaan hyödyntää tulevaisuudessa. EU:n vaalitarkkailumissioiden toimista laaditaan väliraportit, sisäiset raportit sekä paluukäyntiin perustuvat raportit. Raporteissa ei kuitenkaan käsitellä riittävän yksityiskohtaisesti sidosryhmien konsultointeja.

101. Vuonna 2012 Euroopan parlamentin tilaamassa tutkimuksessa esitettiin, että käytössä pitäisi olla tietokanta, jonka avulla suositusten täytäntöönpanotilannetta voitaisiin seurata keskitetysti[57]. EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksille ei kuitenkaan ole vielä keskitettyä tietokantaa.

102. Vaalitarkkailua ja demokratiatukea koskevalla hankkeella (EODS) on verkkosivusto, jossa on laaja arkisto. Tämä saattaa lieventää henkilöstön vaihtuvuuden vaikutusta, sillä arkisto toimii talon sisäisen institutionaalisen muistin vaihtoehtona. Hankeasiantuntijat kouluttavat ydintiimejä ja muita tarkkailijoita. Näin pyritään parantamaan EU:n vaalitarkkailuvalmiuksia ja -menetelmiä.

103. Koska EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksille ei ole keskitettyä tietokantaa, samankaltaisista aiheista uusia suosituksia laativilla ydintiimin asiantuntijoilla ei ole helposti saatavillaan aiemmin annettuja maa- ja/tai aihekohtaisia suosituksia. Sama pätee myös muissa EU:n toimielimissä toimiviin kollegoihin, jotka ovat erityisesti kiinnostuneita asianomaisesta maasta.

104. Esimerkiksi Amerikan valtioiden järjestö (OAS) on perustanut tämäntyyppisen tietokannan suositusten tallentamista varten. Tietokannan käyttäjät voivat tehdä maa- tai

---

[56] Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin kritisoinut yhteyspisteen puuttumista erityiskertomuksessa nro 4/96.

[57] Euroopan parlamentti, *Study – Following-up on recommendations of EU election observation missions*, 2012, s. 17 ja 18.

vuosikohtaisia taikka seuraavien kahdeksan temaattisen alan mukaan jaoteltuja hakuja: vaaleihin liittyvät oikeudelliset kysymykset, tiedotusvälineet, poliittinen rahoitus, vaaliorganisaatio, sukupuoli, aliedustetut ryhmät, vaaliteknologia sekä poliittiset ja oikeudelliset järjestelmät.

Suositusten täytäntöönpanon edistymistä ei arvioida systemaattisesti

105. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, arvioiko ja dokumentoiko EUH säännöllisesti EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanotilannetta.

106. Komission sisäisen tarkastuksen osasto raportoi jo vuonna 2014, että suosituksia pitäisi seurata keskitetysti. Komission sisäisen tarkastuksen osasto esitti niin ikään, että EU:n edustustojen olisi raportoitava EUH:lle ja ulkopolitiikan välineiden hallinnolle toimista, joita isäntämaat toteuttavat EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten perusteella[58].

107. Tällä hetkellä täytäntöönpanotilanteen arviointia edellytetään systemaattisesti ainoastaan kartoitusryhmien raporteilta. EUH laatii kaikkia kartoitusryhmien raportteja varten mallin, johon sisältyy täytäntöönpanotilannetta kuvaava jäsennelty taulukko. Taulukossa on eritelty kaikki asianomaista maata koskevat EU:n tarkkailumission suositukset. Kuten ***kohdassa 5*** todetaan, on kuitenkin syytä panna merkille, että kartoitusryhmien raporttien päätarkoituksena ei ole aiempien suositusten arviointi. EU:n vaalitarkkailumissioiden lähettämisestä päätetään kartoitusryhmien toimien perusteella.

108. Kolmessa tarkastuskohteena olleessa maassa (Ghana 2016, Jordania 2016 ja Nigeria 2015) kartoitusryhmän raporteissa olevaa taulukkoa ei ollut täytetty. Sen sijaan raporteissa oli kappale, jossa kuvattiin yleisesti täytäntöönpanotilannetta. Sri Lankan osalta taulukko oli täytetty, mutta kattava analyysi puuttui. Raportointi ei näin ollen ollut kattavaa missään neljästä tarkastuskohteena olleesta maasta. Raporteissa esitettiin pikemminkin yhteenveto kuin yksityiskohtainen arviointi täytäntöönpanotilanteesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että kartoitusryhmät eivät hyödyntäneet tilaisuutta arvioida aiempien suositusten täytäntöönpanotilannetta. Täytäntöönpanotilannetta ei arvioitu kartoitusryhmien

---

[58] Komission sisäisen tarkastuksen osasto, *EOMs audit management letter*, 10.4.2014, s. 6.

raporteissa, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkkejä tällaisista arvioinneista muissa asiakirjoissa. Esimerkiksi Nigeriassa vuonna 2014 toiminut vaalien seurantamissio suoritti tällaisen analyysin.

109. UNDP:n Jordaniassa täytäntöön panema EU-rahoitteinen vaaliapuhanke voi toimia yhtenä relevanttina esimerkkinä siitä, miten tällainen arviointi voidaan suorittaa. Maaliskuun 2016 ja tammikuun 2017 välisenä aikana laadittiin neljä raporttia, joissa arvioitiin täytäntöönpanotilannetta kaikkien EU:n vaalitarkkailumission vuonna 2013 antamien suositusten osalta. Tässä ”seurantahankkeessa” arvioidaan täytäntöönpanotilannetta liikennevalojärjestelmän avulla (ks. ***kaavio 3***), jonka myötä Ammanissa toimiva EU:n edustusto ja Brysselissä toimiva EUH saavat oikea-aikaisen ja tarkan katsauksen edistymisestä. UNDP:n mukaan hankkeessa käytetään joustavaa menetelmää, joten se voisi olla toistettavissa myös muissa maissa. Hankkeessa analysoitiin myös vuonna 2016 annettuja suosituksia. Tarkoituksena oli helpottaa niiden täytäntöönpanoa ennen elokuussa 2017 järjestettyjä paikallisvaaleja.

Kaavio 3 – EU:n vaalitarkkailumission vuonna 2013 Jordanian osalta antamien suositusten täytäntöönpanon edistymistä kuvaava luokittelu

Myönteinen kehitys	*Myönteistä kehitystä on tapahtunut.* Suosituksessa yksilöity ongelma on otettu täysimääräisesti huomioon lainsäädännössä tai täytäntöönpanossa.
Vähäinen edistys	*Edistystä on tapahtunut vähän.* Yksilöity ongelma on otettu osittain huomioon lainsäädännössä tai täytäntöönpanossa, mutta lisätoimet ovat tarpeen, jotta ongelmaan kyetään puuttumaan täysimääräisesti.
Ei edistystä	*Edistystä ei ole tapahtunut.* Yksilöityä ongelmaa ei ole otettu huomioon lainsäädännössä tai täytäntöönpanossa, mutta edistystä voitaisiin saavuttaa ryhtymällä lisätoimiin.
Kielteinen kehitys	*Tilanteen kehitys on ollut kielteinen.* Yksilöity ongelma on hankaloitunut entisestään uuden lainsäädännön täytäntöönpanon myötä.
Ei relevantti	*Suositus ei ole enää relevantti.* Yksilöity ongelma koski kysymyksiä, jotka eivät enää ole relevantteja vaalijärjestelmän kannalta.

Lähde: UNDP:n täytäntöön panema EU-rahoitteinen hanke: ”Tuki Jordanian vaalisyklille”.

110. Täytäntöönpanotilanteen arvioinnista on tehty aloitteita, mutta käytössä ei ole jatkuvaa prosessia, jonka yhteydessä tällainen analyysi suoritettaisiin systemaattisesti jokaisen EU:n vaalitarkkailumission jälkeen. EUH on selittänyt, että EU:n edustustoilla ei yleensä ole riittävästi henkilöstöä ja joskus niiltä puuttuu myös perusteellinen tietämys, jota tarvitaan asianomaisen maan vaaliuudistuksen arviointiin.

111. Täytäntöönpanotilannetta arvioidaan ajoittain Euroopan kehitysrahaston tai Euroopan naapuruusvälineen rahoittamien vaaliapuhankkeiden yhteydessä. Näin ei kuitenkaan tapahdu kaikissa vaaliapua saavissa EU:n vaalitarkkailumissioiden isäntämaissa.

112. Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosasto hyväksyi kesäkuussa 2017 liittymistä valmistelevan tukivälineen[59] alaisuuteen kuuluvan hankkeen, jonka tarkoituksena oli arvioida (lähinnä ODIHR:n vaalitarkkailumissioiden[60] esittämien) suositusten täytäntöönpanoastetta Länsi-Balkanin ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa.

113. Komissio pyrkii mittaamaan EU:n vaalitarkkailumissioiden yleistä tuloksellisuutta monivuotisessa maaohjelmassa määritettyjen indikaattoreiden avulla[61]. Ne ovat tuotosindikaattoreita, jotka koskevat esimerkiksi koulutettujen tarkkailijoiden määrää. EU:n vaalitarkkailumissioita varten ei kuitenkaan ole selkeitä tulosindikaattoreita, joiden avulla komissio voisi mitata niiden tuloksellisuutta. Eri välineisiin sovellettavien tulosindikaattoreiden epätasainen laatu pantiin merkille myös EIDHR:n hiljattain laatimassa arvioinnissa[62].

---

[59] Vaaleja koskevien suositusten seurantaan liittyvä tuki Länsi-Balkanilla, viite: IPA 2016/039–858.12/MC/Elections.

[60] Ainoan poikkeuksen muodostavat Kosovossa vuosina 2013 ja 2014 toimineet EU:n vaalitarkkailumissiot.

[61] *EIDHR Multiannual indicative programme 2014--17*, liite I, s. 30.

[62] *External Evaluation of the European Instrument for Democracy and Human Rights, (2014 – mid 2017)*, loppuraportti, kesäkuu 2017, nide 1 – pääraportti, s. 42.

Parhaita käytäntöjä hyödynnettiin hiljattain, mutta prosessi ei kata suositusten täytäntöönpanon systemaattista seurantaa

114. EUH julkaisi kesäkuussa 2017 vaalien jälkeistä aikaa käsittelevän asiakirjan (*Beyond Election Day*). Asiakirja sisältää ensimmäisen kattavan yleiskatsauksen EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten seurantaan käytettävissä olevista välineistä. Asiakirjassa annetaan perusteellinen selvitys EU:n käytettävissä olevista välineistä, minkä lisäksi siinä esitetään myös lukuisia esimerkkejä eri yhteyksissä sovellettavista parhaista käytännöistä. Asiakirjassa tuodaan myös esille lukuisia eri tapoja, joiden avulla suositusten täytäntöönpanoa voidaan edistää. Asiakirja toimii tulevaisuudessa tietolähteenä niille tahoille – esimerkiksi EU:n edustustoille – joiden tehtävänä on seurata EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa.

115. Kertyneitä kokemuksia arvioidaan jokaisen EU:n vaalitarkkailumission toiminnan jälkeen. Arvioinnista vastaa ulkopolitiikan välineiden hallinto. Arviointi on systemaattista ja kattaa kaikki mission toimintaan liittyvät logistiset ja turvallisuusnäkökohdat. Lisäksi EUH:n päätoimipaikka järjestää jokaisen EU:n vaalitarkkailumission toiminnan jälkeen ydintiimin kanssa arviointikokouksen, jossa keskustellaan EU:n vaalitarkkailumission loppuraportin ja suositusten sisällöstä. Näissä kokouksissa saatetaan käsitellä menetelmiin liittyviä kysymyksiä, mutta kokoukset järjestetään ennen raportin viimeistelyä eikä niitä dokumentoida tulevaisuutta varten.

116. EUH ja EODS järjestävät säännöllisesti kertyneitä kokemuksia koskevia seminaareja, joissa käsitellään menetelmiin liittyviä näkökohtia. Viimeisin seminaari järjestettiin huhtikuussa 2017.

117. Huhtikuussa 2016 EUH pyysi niiltä EU:n edustustoilta, jotka olivat isännöineet EU:n vaalitarkkailumissiota, tietoja toimista, joiden avulla edustustot olivat tukeneet suositusten täytäntöönpanon seurantaa. Kun arviointi suoritetaan vakiomuotoisesti ja säännöllisesti, se voi muodostaa lähtökohdan seurantatoimista saatujen kokemusten jakamiselle kaikkien EU:n edustustojen kesken. Raportit olivat hyödyllisiä ja niiden avulla saatiin yleiskuva tietyssä vaiheessa vallinneesta tilanteesta. On kuitenkin todettava, että kaikki raportit eivät kuvanneet toteutettuja toimia yhtä yksityiskohtaisesti.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

118. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EUH ja komissio pyrkivät tukemaan EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanoa hyödyntämällä käytettävissään olevia välineitä. Prosessiin voitaisiin kuitenkin tehdä joitakin muutoksia, jotta tuki olisi tehokkaampaa. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin esittää joukon suosituksia EUH:lle.

EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten esittäminen on viime vuosina parantunut, mutta konsultointia kentällä on tarpeen lisätä

119. Loppuraportit ja suositusten esittämistapa ovat viime vuosina parantuneet EUH:n ohjeiden myötä. Tämä todennäköisesti helpottaa tulevaisuudessa eri ajankohtien välillä tehtävää vertailua. Ohjeita ei kuitenkaan noudateta kaikkien asioiden osalta. Raporteissa ei aina viitata suositusten täytäntöönpanoa koskevaan aikahorisonttiin. Ydintiimillä ei myöskään ole velvollisuutta dokumentoida priorisoinnin perusteita (ks. ***kohdat 41–55***).

120. Ydintiimit keskustelivat laaja-alaisesti isäntämaiden sidosryhmien kanssa suosituksiin liittyvistä kysymyksistä ennen vaalipäivää, mutta eivät kuitenkaan dokumentoineet näiden kokousten tuloksia tai jakaneet muistioitaan EUH:n päätoimipaikan kanssa. Tarkastuksen piiriin kuuluneet EU:n vaalitarkkailumissiot konsultoivat EUH:ta ja useimmissa tapauksissa myös EU:n edustustoja. Ne eivät kuitenkaan konsultoineet isäntämaiden sidosryhmiä alustavien suositusten osalta (ks. ***kohdat 56–62***).

121. Kussakin maassa järjestettiin kokouksia sidosryhmien kanssa loppuraportin esittämisen jälkeen. Kokoukset kattoivat useimmissa tapauksissa kaikki sidosryhmät. Kokoukset järjestettiin kuitenkin niin pian lehdistötilaisuuden jälkeen, ettei sidosryhmille jäänyt riittävästi aikaa tutustua loppuraportin ja sen suositusten sisältöön. Paluuvierailujen organisoinnista on lisäksi olemassa vain vähän ohjeita (ks. ***kohdat 63–66***).

Poliittinen vuoropuhelu ja vaaliapu tukivat suositusten täytäntöönpanoa, mutta vaalien seurantamissioita ei lähetetty niin usein kuin olisi voitu

122. EU:n edustustot toivat esiin EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksiin sisältyneitä kysymyksiä isäntämaiden viranomaisten kanssa käymissään poliittisissa keskusteluissa. Poliittiseen vuoropuheluun liittyviä toimia on kuitenkin vielä varaa lisätä.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että isäntämaiden parlamentit osoittivat kiinnostusta keskustella EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten mahdollisesta täytäntöönpanosta (ks. ***kohdat 71–83***).

123. Nigeria oli otokseen kuuluneista maista ainoa, jonne lähetettiin vaalien seurantamissio. EU:n edustusto piti sitä oikea-aikaisena ja hyödyllisenä. Muissa tarkastuskohteena olleissa maissa valtaosa haastatelluista kansallisista sidosryhmistä olisi mielellään ottanut vastaan vaalien seurantamission. Näin vaalien välillä olisi voitu lisätä tietoisuutta suosituksista. Vaalien seurantamissioista ei aiheudu huomattavia kustannuksia, mutta ne voisivat olla seurannan kannalta erittäin hyödyllisiä, jos niitä käytettäisiin useammin (ks. ***kohdat 84–88***).

124. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lukuisia tapauksia, joissa oli mahdollista määrittää yhteys vaaliavun ja EU:n vaalitarkkailumission suositusten välillä tai joissa komissio oli ottanut EU:n vaalitarkkailumission suositukset huomioon ohjelmien suunnittelussa. Tämä edisti vaalitarkkailun ja vaaliavun välistä täydentävyyttä (ks. ***kohdat 89–97***).

Suosituksista ja niiden täytäntöönpanotilanteesta ei ole keskitettyä rekisteriä

125. Kun otetaan huomioon EU:n vaalitarkkailumissioiden riippumaton luonne ja EU:n edustustojen sekä EUH:n henkilöstön liikkuvuus, voidaan todeta, että institutionaalisen muistin säilyttäminen muilla tavoin on ensisijaisen tärkeää. Suositusten tallentamista varten ei ole keskitettyä tietokantaa, jonka avulla ne olisivat helposti ydintiimin asiantuntijoiden tai EU:n henkilöstön saatavilla (ks. ***kohdat 99–104***).

126. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hyviä esimerkkejä toimista, joiden avulla pyrittiin arvioimaan suositusten täytäntöönpanotilannetta. Käytössä ei kuitenkaan ollut systemaattista prosessia, jonka avulla tilannetta olisi voitu arvioida säännöllisesti ja tallentaa sitä koskevat tiedot (ks. ***kohdat 105–113***).

127. EUH on hiljattain toteuttanut kattavia toimia, joiden tarkoituksena on listata käytössä olevat välineet ja kerätä EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanon seurantaa koskevat parhaat käytännöt. Suositusten täytäntöönpanon seurantaa varten ei kuitenkaan ole systemaattista kertyneiden kokemusten hyödyntämisprosessia (ks. ***kohdat 114–117***).

Suositus 1 – Ohjeiden laatiminen
EUH:n olisi: • varmistettava loppuraporttien muodon systemaattisen laadunvalvonnan avulla ennen raporttien julkaisemista, että EU:n vaalitarkkailumissiot noudattavat laadintaohjeita ja -mallia • päivitettävä laadintaohjeita siten, että EU:n vaalitarkkailumissioiden olisi dokumentoitava priorisoinnin perusteet, ja keskusteltava sidosryhmien kanssa suositusten täytäntöönpanoa koskevasta aikahorisontista (lyhyt, keskipitkä, pitkä). Määräaika: Vuoden 2018 loppuun mennessä.

Suositus 2 – Sidosryhmien konsultoinnit
EUH:n olisi: • varmistettava systemaattisesti, että ydintiimi konsultoi isäntämaan sidosryhmiä suosituksista ennen raportin viimeistelyä • vaadittava, että EU:n vaalitarkkailumissioiden konsultoinnit sidosryhmien kanssa dokumentoidaan ja tallennetaan keskitetysti. Määräaika: Vuoden 2018 puoliväli.

Suositus 3 – Paluuvierailut ja kokoukset
EUH:n olisi: • selkiytettävä paluuvierailujen organisointiin liittyviä rooleja ja vastuualueita • varmistettava, että sidosryhmien kokous järjestetään vähintään neljä työpäivää ennen raportin julkaisua, jotta osapuolille jää ennen kokousta riittävästi aikaa tutustua raporttiin ja sen suosituksiin Määräaika: Vuoden 2018 puoliväli.

Suositus 4 – Välineiden kehittäminen
EUH:n olisi: • viitattava isäntämaan kanssa tehtävässä sopimuksessa siihen, että tuleva EU:n vaalitarkkailumissio esittää suosituksia, ja painotettava suositusten täytäntöönpanon tärkeyttä • lähetettävä mahdollisuuksien mukaan sopivana ajankohtana vaalien välillä vaalien seurantamissioita kaikkiin maihin, joissa on toiminut EU:n vaalitarkkailumissio, jos asianomaisten maiden poliittinen ja turvallisuustilanne sen sallii Määräaika: Vuoden 2019 alku.

Suositus 5 – Seuranta ja tulokset
EUH:n olisi: • perustettava keskitetty tietokanta EU:n vaalitarkkailumissioiden suosituksille • seurattava säännöllisesti EU:n vaalitarkkailumissioiden suositusten täytäntöönpanon edistymistä • pyydettävä osana EU:n koordinointitoimia, että EU:n edustustot raportoivat säännöllisesti isäntämaassa suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi toteutetuista toimista. Saatuja tietoja pitäisi hyödyntää uusien prosessien suunnittelussa. Määräaika: Vuoden 2019 alku.

Tilintarkastustuomioistuimen III jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Karel Pinxtenin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 16. marraskuuta 2017 pitämässään kokouksessa.

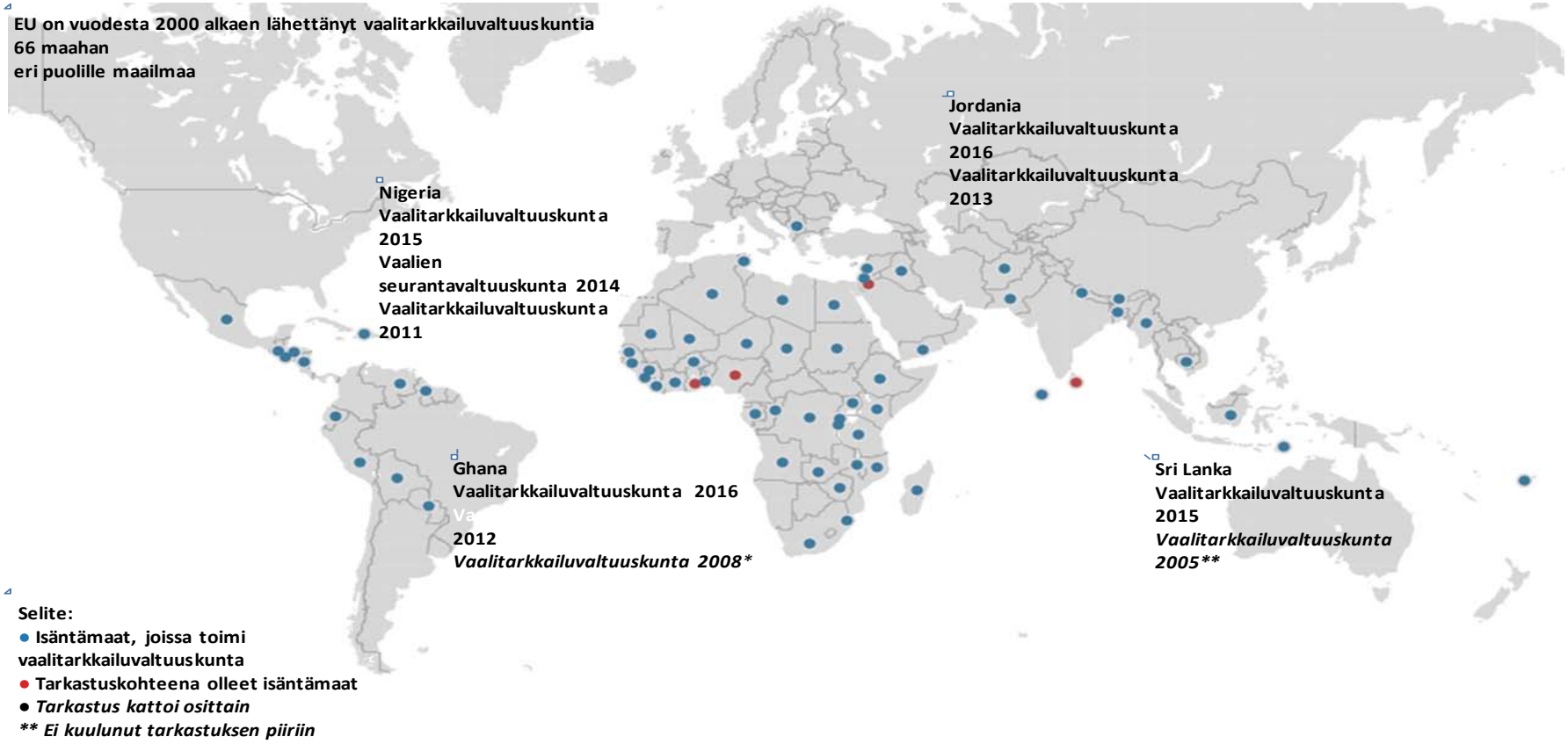
Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Klaus-Heiner LEHNE

presidentti

LIITE I

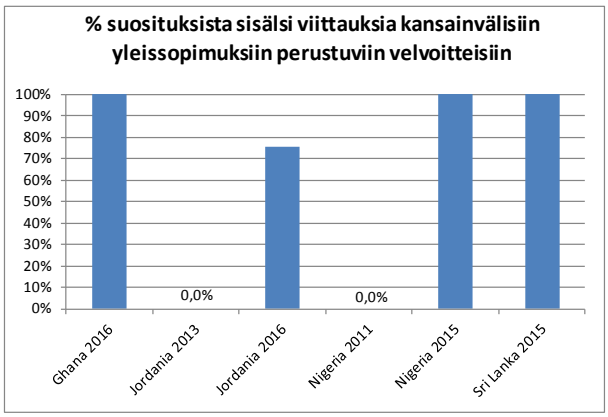
EU:n vaalitarkkailumissioita koskeva kartta

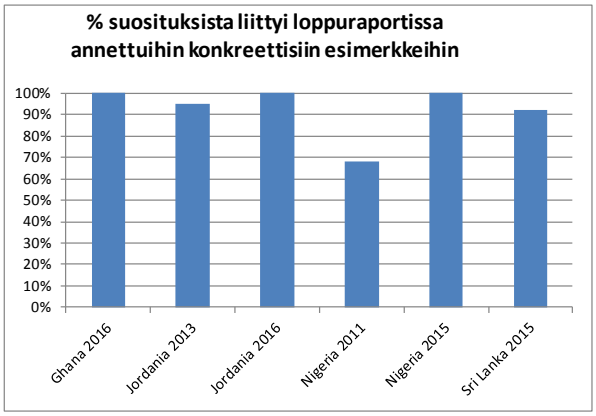


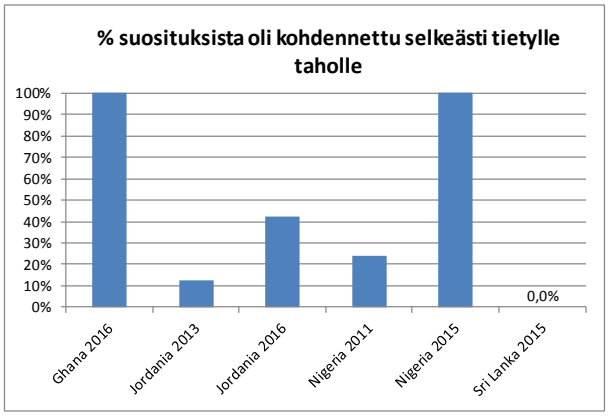
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin käsikirjan perusteella.

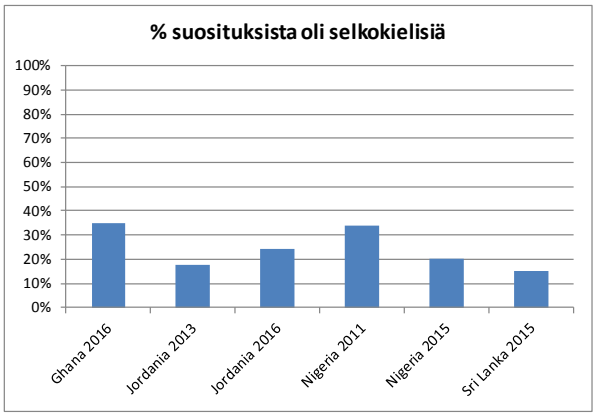
LIITE II

Suositusten arviointia koskevat kaaviot









LIITE III

Katsaus vaaliapuhankkeisiin Ghanassa, Jordaniassa, Nigeriassa ja Sri Lankassa

Maa	Hanke	Rahoitusväline	EU:n rahoitusosuus (euroa)	Täytäntöönpanokausi	Maakohtainen kokonaisrahoitus (pyöristetty määrä euroina)
Ghana					
	Tuki vaaliprosessiin osallistuville riippumattomille valtion laitoksille (2010)	EKR[63]	11 500 000	2010–2018	
	Tuki vaaliprosessiin osallistuville riippumattomille valtion laitoksille (2015)	EKR	5 000 000	2015–2022	
	Avoimuuden, tilivelvollisuuden ja reagoivuuden edistämistä koskeva ohjelma (STAR-Ghana)	EKR	3 100 000	2011–2020	
	Avoimuuden, tilivelvollisuuden ja reagoivuuden edistämistä Ghanassa koskeva ohjelma: STAR-Ghana II	EKR	2 800 000	2016–2020	
	Tuki kansalaiskasvatuksen kansalliselle komissiolle 2014–2016	Vakautta ja rauhaa edistävä väline[64]	100 000	2014–2018	
	Konfliktien estämistä koskevien kansallisten valmiuksien kehittäminen ja vahvistaminen	Vakautta ja rauhaa edistävä väline	370 000	2015–2019	
	Tuki naisten vaaleihin osallistumisen edistämiseen	EIDHR	2 400 000	2010–2014	
	Uskottavia vaaleja, rauhaa ja kansallista yhteenkuuluvuutta koskeva tuki	EIDHR	300 000	2010–2014	
	Vaalien loukkaamattomuuden edistäminen Ghanassa – vuodesta 2016 alkaen	EIDHR	290 000	2016–2020	
Ghana yhteensä:					**25 860 000**

[63] Euroopan kehitysrahasto (EKR).

[64] Vakautta ja rauhaa edistävä väline.

Jordania					
	Tuki kumppanuudelle, uudistuksille ja osallistavalle kasvulle (SPRING)	ENPI[65]	5 000 000	2012–2017	
	Tuki Jordanian vaalisyklille	ENPI	2 000 000	2012–2017	
	Tuki demokraattiselle hallintojärjestelmälle	ENPI	10 000 000	2011–2019	
	Tehostettu tuki Jordanian demokraattiselle hallintojärjestelmälle	ENI[66]	15 000 000	2017–2021	
	Jordanian oma vaalitarkkailu vuoden 2016 parlamenttivaaleissa	EIDHR	300 000	2016 (2,5 kuukautta)	
Jordania yhteensä:					**32 300 000**
Nigeria					
	Euroopan komission ja UNDP:n kumppanuus, vaalisyklin tukeminen, toinen vaihe	EKR	16 000 000	2009–2011	
	Tuki Nigerian vaalisyklille 2012–2015	EKR	20 000 000	2012–2015	
	Lisätuki Nigerian vaalisyklille	EKR	15 000 000	2014–2015	
	Vaaleihin liittyvien väkivaltaisuuksien vähentäminen	Vakautta ja rauhaa edistävä väline	1 000 000	2014–2015	
	EU:n tuki Nigerian demokraattiselle hallintojärjestelmälle ja tuki käynnissä olevalle vaalisyklille vuoden 2019 yleisvaalit mukaan lukien	EKR	26 500 000	2016–2020	
Nigeria yhteensä:					**79 000 000**
Sri Lanka					
	Tuki paikallisille tarkkailijoille	Vakautta ja rauhaa edistävä väline	1 200 000	2015–2017	
Sri Lanka yhteensä:					**1 200 000**

[65] Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI, käytössä vuosina 2007–2014).

[66] Euroopan naapuruusväline (ENI).

EUH:N / KOMISSION YKSIKÖIDEN VASTAUKSET EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

”EUROOPAN UNIONIN VAALITARKKAILU – ANNETTUJEN SUOSITUSTEN TOTEUTTAMISTA PYRITTY SEURAAMAAN, MUTTA VALVONTAA PARANNETTAVA”

TIIVISTELMÄ

VI.

Toinen luetelmakohta: Sidosryhmiä kuullaan järjestelmällisesti suositusten yleisestä sisällöstä (ei kuitenkaan suositusten laatimisesta, jotta ei heikennettäisi kertomuksen riippumattomuutta).

Neljäs luetelmakohta: EUH ja komission yksiköt ovat sitoutuneet tehostamaan EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien antamien suositusten jatkotoimia yhdistämällä useita välineitä, muun muassa vaalien seurantavaltuuskuntia, vaaliapua ja poliittista vuoropuhelua.

Viides luetelmakohta: Komissio pyrkii tarjoamaan taloudelliset resurssit keskitetyn tietokannan perustamiseksi EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien suositusten säilyttämistä varten.

HUOMAUTUKSET

66. EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien tehtävänmäärityksiä muutetaan niin, että ne sisältävät enemmän tietoa paluuvierailusta. Paluuvierailun ajankohta riippuu kuitenkin aina maan poliittisesta tilanteesta ja vaalitarkkailuvaltuuskunnan johtajan saatavuudesta.

Laatikko 1 – Esimerkkejä EU:n vaaliapuun liittyvistä EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien suosituksista

Toinen hyvä esimerkki koordinoidusta tuesta on Jordania, jossa on luotu suositusten seurantaa varten laajat puitteet käynnistämällä 17,6 miljoonan euron kokonaisvaltainen ohjelma ”Tehostettu tuki Jordanian demokraattiselle hallintojärjestelmälle”. Ohjelmassa esitetään yhdennetty lähestymistapa demokratian tukemiseen, ja sen avulla pyritään edistämään entistä johdonmukaisemmin EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien vuosina 2013 ja 2016 antamien monien erilaisten suositusten täytäntöönpanoa (suositukset kattavat paljon muutakin kuin pelkästään vaaleihin liittyviä teknisiä näkökohtia).

114. Komissio on laatinut tulosindikaattoreita koskevan oppaan parantaakseen työskentelytapaa ja tulosten laatua. Sen pohjalta komissio laatii vaalitarkkailua koskevia erityisiä tulosindikaattoreita. Indikaattoreiden osalta on kuitenkin otettava huomioon ne vaikeudet, joita vaalitarkkailun vaikutusten mittaamiseen olennaisesti liittyy, sekä se, että alalla ei ole toteutettu luotettavia akateemisia tutkimuksia.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Suositus 1 – Ohjeiden laatiminen

- EUH hyväksyy tämän suosituksen.
- EUH hyväksyy tämän suosituksen mutta korostaa, että EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien on tarkoitus dokumentoida suositusten priorisoinnin syyt ja että aikahorisontista keskustellaan sidosryhmien kanssa samalla kun käsitellään suositusten täytäntöönpanoa.

Suositus 2 – Sidosryhmien konsultoinnit

- EUH hyväksyy tämän suosituksen mutta korostaa, että sidosryhmiä konsultoidaan järjestelmällisesti suositusten yleisestä sisällöstä (ei kuitenkaan suositusten laatimisesta, jotta ei heikennettäisi kertomuksen riippumattomuutta).
- EUH hyväksyy tämän suosituksen. Tämä kysymys otetaan esille tiedotustilaisuuksissa, joita ydinryhmälle järjestetään ennen paikalle lähettämistä. Tarkoituksena on varmistaa, että vaalitarkkailuvaltuuskunta pitää kirjaa kaikista sidosryhmille järjestetyissä konsultoinneissa esitetyistä olennaisista seikoista.

Suositus 3 – Uudet käynnit ja pyöreän pöydän kokoukset

- EUH hyväksyy tämän suosituksen. EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien tehtävänmäärityksiä muutetaan niin, että ne sisältävät enemmän tietoa paluuvierailusta.
- EUH hyväksyy tämän suosituksen.

Suositus 4 – Välineiden kehittäminen

- EUH hyväksyy tämän suosituksen.
- EUH hyväksyy tämän suosituksen. EUH ja komission yksiköt ovat sitoutuneet tehostamaan EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien suositusten jatkotoimia yhdistämällä useita välineitä, muun muassa vaalien seurantavaltuuskuntia, vaaliapua ja poliittista vuoropuhelua.

Suositus 5 – Seuranta ja tulokset

- EUH ja komission yksiköt hyväksyvät tämän suosituksen. Komission yksiköt pyrkivät tarjoamaan taloudelliset resurssit keskitetyn tietokannan perustamiseksi EU:n vaalitarkkailuvaltuuskuntien suositusten säilyttämistä varten.
- EUH hyväksyy tämän suosituksen.
- EUH hyväksyy tämän suosituksen.

Tapahtuma	**Päivämäärä**
Tarkastuksen suunnittelumuistio hyväksytty/ Tarkastus alkoi	24.1.2017
Kertomusluonnos lähetetty Euroopan ulkosuhdehallinnolle	28.9.2017
Lopullinen kertomus hyväksytty kuulemismenettelyn jälkeen	16.11.2017
Euroopan ulkosuhdehallinnon viralliset vastaukset saatiin kaikilla kielillä	15.12.2017

EU tarkkailee vaaleja ympäri maailmaa. Tarkoituksena on edistää demokratiaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta. Noin kahden kuukauden kuluttua vaalipäivästä vaalitarkkailumissiot esittävät isäntävaltiolle vaalijärjestelmän parantamissuosituksia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi suositusten täytäntöönpanoa varten annettua tukea neljässä maassa: Ghana, Jordania, Nigeria ja Sri Lanka. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Euroopan ulkosuhdehallinto ja Euroopan komissio olivat pyrkineet tukemaan suositusten täytäntöönpanoa hyödyntämällä käytettävissään olevia välineitä. Konsultointia kentällä on kuitenkin tarpeen lisätä ja seurantakäyntejä voitaisiin toteuttaa useammin. Lopuksi voidaan todeta, että suosituksista ei ole laadittu keskitettyä rekisteriä eikä niiden täytäntöönpanotilannetta arvioida systemaattisesti. Tilintarkastustuomioistuin esittää joukon mainittujen näkökohtien korjaamiseen tähtääviä suosituksia.

EUROOPAN TILINTARKASTUS TUOMIOISTUIN

Julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Euroopan unioni, 2017.

Euroopan unionin tekijänoikeuden piiriin kuulumattomien kuvien tai muun materiaalin käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijoilta.