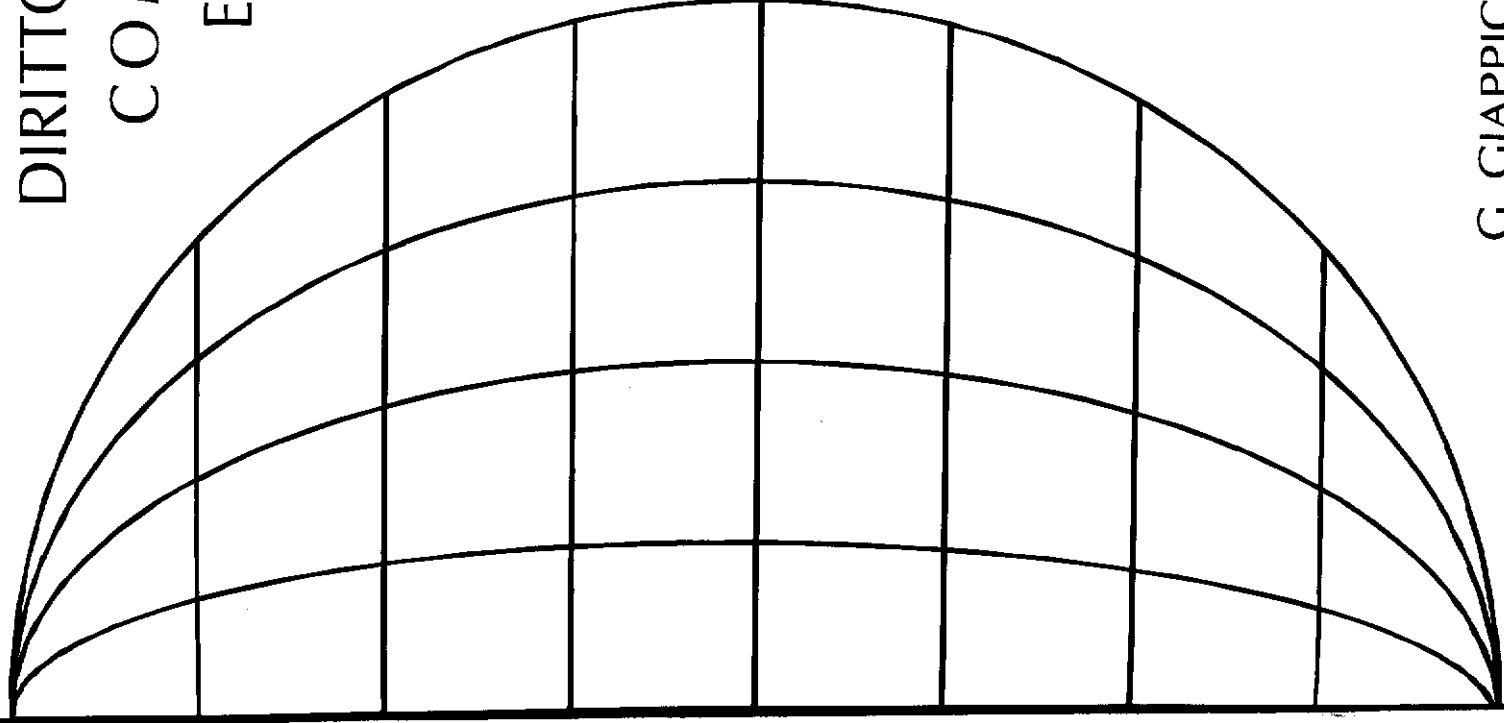


DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO
ED EUROPEO
2001 - IV

Estratto



G. GIAPPICHELLI EDITORE

Le attività di assistenza e monitoraggio elettorale dell'Unione europea

di Micaela Frulli*

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il quadro giuridico nel quale si inseriscono le missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea. - 3. Il finanziamento delle attività di assistenza e monitoraggio delle elezioni dell'Unione europea. - 4. Il quadro organizzativo delle missioni UE: a) La decisione di inviare una missione; b) La selezione degli osservatori; c) La validità dei risultati delle elezioni. - 5. Breve panoramica sulle missioni svolte. - 6. Considerazioni conclusive.

1. - Fino a pochi anni fa le attività di assistenza elettorale - e con esse più specificamente le missioni di osservazione delle elezioni - venivano svolte soprattutto dall'Organizzazione delle Nazioni Unite¹. Negli ultimi anni invece numerose altre organizzazioni intergovernative si sono dedicate alla promozione di elezioni periodiche e veritiere e all'invio di missioni incaricate di verificarne il regolare svolgimento.

In ambito europeo le principali organizzazioni che si sono dedicate allo svolgimento di attività di assistenza e monitoraggio elettorale sono il Consiglio d'Europa², l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)³, e l'Unione europea (UE). In alcune occasioni si sono verificati

* Jean Monnet Fellow, European University Institute.

¹ Sia consentito in materia rinviare a M. Frulli, *Le Nazioni Unite e le attività di assistenza elettorale*, in questa Rivista, 2000, 582-593.

² Nell'ambito del Consiglio d'Europa, l'Assemblea parlamentare si occupa dell'osservazione delle elezioni parlamentari o presidenziali; il Congresso delle autorità locali e regionali d'Europa (CLRAE), organo consultivo istituito nel 1994, si occupa del monitoraggio delle elezioni a livello regionale e locale. Vi è poi la Commissione Venezia (European Commission for Democracy through Law, detta Venice Commission), composta di esperti indipendenti, che presta assistenza per la predisposizione di leggi e sistemi elettorali ai Paesi che ne fanno richiesta.

³ L'OSCE ha legato la sua attività, sin dalla sua creazione come CSCE, alla promozione dei diritti dell'uomo e svolge da anni attività di assistenza e monitoraggio elettorale. L'osservazione e/o supervisione delle elezioni è gestita principalmente attraverso l'ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), istituito nel 1990 con il nome di OFE (Office for Free Elections) proprio allo scopo di organizzare missioni di monitoraggio elettorale. L'OFE fu creato a seguito della Dichiarazione di Copenaghen sulla dimensione umana (1990) nel cui par. 5, si legge che i membri dell'OSCE «... solemnly declare that among those elements of justice which are essential to the full expression of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all human beings are the following: (5.1) - free elections that will be held at reasonable intervals by secret ballot or by equivalent free voting procedure, under conditions which ensure in practice the free expression of the opinion of the electors in the choice of their representatives». Al par. 6 e 7, più specificamente si legge: «(6) The participating States declare that the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all government. The participating States will accordingly respect the right of their citizens to take part in the governing of their country, either directly or through representatives freely chosen by them through fair electoral processes ...; (7) To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will (7.1) hold free elections at reasonable intervals, as established by law; (7.2) permit all seats in at least one chamber of the national legislature to be freely contested in a popular vote; (7.3) guarantee universal and equal suffrage to adult citizens; (7.4) ensure that votes are cast by secret ballot or by equivalent free voting procedure, and that they are counted and reported honestly with the official results made public; (7.5) respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination; (7.6) respect the right of individuals and groups to establish, in full freedom, their own political parties or other political organizations and provide such political parties and organizations with the necessary legal guarantees to enable them to compete with each other on a basis of equal treatment before the law and by the authorities; (7.7) ensure that law and public policy work to permit political campaigning to be conducted in a fair and free atmosphere in which neither administrative action, violence nor intimidation bars the parties and

anche episodi nei quali le missioni di osservazione sono state organizzate su base bilaterale, basti pensare all'invio di osservatori italiani in Albania in occasione dello svolgimento delle elezioni del 1996.

Il moltiplicarsi dei soggetti disponibili a organizzare il monitoraggio dei processi elettorali ha posto con forza il problema del coordinamento del loro operato nel settore. Il problema si pone sia sul piano generale - vale a dire rispetto ad un'eventuale "divisione del lavoro" tra le organizzazioni nell'esercizio di attività in materia - sia sul piano particolare, vale a dire nei casi in cui diverse organizzazioni si trovano a svolgere congiuntamente attività di assistenza e monitoraggio elettorale nell'ambito dello stesso Paese. Le organizzazioni europee hanno compiuto molti sforzi nella direzione di un coordinamento tra loro, ma si è ancora lontani da risultati soddisfacenti. In un recente documento dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si afferma chiaramente che i tempi non sono ancora maturi per la creazione di un'istituzione unica europea per la gestione delle attività di monitoraggio elettorale⁴.

In questa sede si è scelto di esaminare l'evoluzione delle attività di assistenza e monitoraggio elettorale svolte nel quadro dell'Unione europea. La prassi sviluppata nell'ambito dell'UE è particolarmente interessante poiché oggetto di recenti sviluppi. Le missioni dell'UE organizzate fino ad ora risultano poco omogenee tra loro e gestite in maniera meno strutturata rispetto a quelle organizzate da ONU e OSCE, organizzazioni la cui prassi in materia è peraltro molto più conosciuta e studiata. Di recente si è invece intrapresa la strada di una sistematizzazione delle attività dell'UE di assistenza e monitoraggio elettorale, è parso perciò interessante delineare l'evoluzione verificatasi in quest'ambito.

2. - La possibilità che l'Unione europea intraprenda azioni per la promozione della democrazia e dei diritti dell'uomo è sancita in primo luogo dai Trattati sull'Unione europea (UE) e sulla Comunità europea (CE).

L'art. 6 della versione consolidata del Trattato sull'Unione europea afferma che l'UE si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, che sono principi comuni agli Stati membri⁵. L'art. 11 inserisce nell'ambito della politica

the candidates from freely presenting their views and qualifications, or prevents the voters from learning and discussing them or from casting their vote free of fear of retribution; (7.8) provide that no legal or administrative obstacle stands in the way of unimpeded access to the media on a non discriminatory basis for all political groupings and individuals wishing to participate in the electoral process; (7.9) ensure that candidates who obtain the necessary number of votes required by law are duly installed in office and are permitted to remain in office until their term expires or is otherwise brought to an end in a manner that is regulated by law in conformity with democratic parliamentary and constitutional procedures». Per quanto riguarda in particolare la presenza di osservatori internazionali, il par. 8 afferma che: «(8) The participating States consider that the presence of observers, both foreign and domestic, can enhance the electoral process for States in which elections are taking place. They therefore invite observers from any other CSCE participating States and any appropriate private institutions and organizations who may wish to do so to observe the course of their national election proceedings, to the extent permitted by law. They will also endeavour to facilitate similar access for election proceedings held below the national level. Such observers will undertake not to interfere in the electoral proceedings».

⁴ «It would be difficult at the moment, given the different strategies adopted by the organizations concerned with electoral matters, to set up a single election-monitoring body in Europe». *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Report of the Political Affairs Committee to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Doc. 9267, 15-10-2001, par. 50.

⁵ Art. 6 (ex art. F): «1. L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri; 2. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario; 3. L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati

estera e di sicurezza comune lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁶. Le attività a sostegno dei diritti dell'uomo e le missioni di assistenza elettorale rientrano dunque nel mandato dell'Unione europea.

In ambito comunitario l'assistenza elettorale ai Paesi terzi si inserisce in particolare nel quadro delle attività di cooperazione allo sviluppo, che in base alla versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea devono essere condotte tenendo presente l'obiettivo del consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto⁷.

La base giuridica specifica per le attività di assistenza elettorale portate avanti fino ad oggi è diversa da caso a caso. Per quanto riguarda il passato, le attività comunitarie a sostegno delle elezioni nei Paesi terzi si fondavano sugli strumenti giuridici (compresi nel primo o nel secondo pilastro) che interessavano il Paese nel quale si svolgevano le elezioni o la Regione alla quale esso apparteneva. Nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo, la base delle attività di assistenza elettorale si poteva trovare allora in accordi e convenzioni stipulati con i Paesi terzi (ad es. Convenzione di Lomé con i Paesi ACP)⁸, talvolta in regolamenti relativi alle relazioni con il Paese nel quale si svolgevano le elezioni (ad es. il regolamento PHARE)⁹. In particolare, le missioni di osservazione elettorale intraprese dall'Unione europea nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) si sono fondate di volta in volta su di una specifica azione comune PESC relativa al monitoraggio delle elezioni in un determinato Paese¹⁰.

membri; 4. L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche».

⁶ Art. 11 (ex art. J.1): «1. L'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti: difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite; rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme; mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; promozione della cooperazione internazionale; sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

⁷ Art. 177 (ex art. 130 U) della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea: «1. La politica della Comunità nel settore della cooperazione allo sviluppo, che integra quelle svolte dagli Stati membri, favorisce: lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi in via di sviluppo, in particolare di quelli più svantaggiati; l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economia mondiale; la lotta contro la povertà nei paesi in via di sviluppo; 2. La politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; 3. La Comunità e gli Stati membri rispettano gli impegni e tengono conto degli obiettivi riconosciuti nel quadro delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali competenti».

Art. 178 (ex art. 130 V): «La Comunità tiene conto degli obiettivi di cui all'art. 177 nelle politiche da essa svolte che potrebbero avere un'incidenza sui paesi in via di sviluppo».

Vale la pena rilevare che il Trattato di Nizza inserisce l'obiettivo del consolidamento della democrazia e della tutela dei diritti umani anche nel quadro delle azioni di cooperazione economica, tecnica e finanziaria; cfr. art. 181 a): «1. Fatte salve le altre disposizioni del presente trattato, segnatamente quelle del titolo XX, la Comunità conduce, nel quadro delle sue competenze, azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi. Tali azioni sono complementari a quelle condotte dagli Stati membri e coerenti con la politica di sviluppo della Comunità; la politica della Comunità in questo settore contribuisce all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali...».

⁸ L'attuale Convenzione di Lomé (la IV) per la cooperazione con i Paesi dell'area Africa-Caralbi-Pacifico è desunta ad essere sostituita dall'accordo di Cotonou, firmato il 23 luglio 2000, ma non ancora entrato in vigore.

⁹ Il programma è stato inizialmente creato con il reg. del Consiglio CEE 3906/89 del 18-12-1989, relativo all'aiuto economico a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia. È stato successivamente modificato molte volte ed esteso a 14 Paesi dell'Europa centrale e orientale.

¹⁰ Per alcune brevi considerazioni sulle attività di assistenza elettorale dell'Unione europea in questa fase si

Il quadro giuridico è cambiato nel 1999, quando il Consiglio ha adottato due nuovi regolamenti (975/99 e 976/99)¹¹ che forniscono una base specifica per le azioni comunitarie che contribuiscono all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tali regolamenti fissano le modalità di attuazione rispettivamente delle azioni di cooperazione allo sviluppo - in base all'art. 179 (ex art. 130 W) del Trattato CE - e delle azioni della Comunità diverse da quelle di cooperazione allo sviluppo, in base all'art. 308 (ex art. 235) del Trattato CE; dal punto di vista sostanziale i due regolamenti differiscono principalmente per la portata geografica.

L'art. 2, par. 2, lett. f) del reg. 975/99 (che corrisponde all'art. 3, par. 2, lett. f) del reg. 976/1999) afferma che la Comunità europea apporta il suo contributo tecnico e finanziario ad azioni di sostegno al processo di democratizzazione avvenuti in particolare per oggetto «il sostegno ai processi elettorali, in particolare tramite l'appoggio alle commissioni elettorali indipendenti, la concessione di un'assistenza materiale, tecnica e giuridica alla preparazione delle elezioni, tra l'altro alla compilazione delle liste elettorali, misure volte a favorire la partecipazione di gruppi specifici, in particolare le donne, ai processi elettorali, nonché la formazione di osservatori»¹².

A seguito dell'entrata in vigore di tali regolamenti, le missioni di assistenza e monitoraggio delle elezioni dell'Unione europea vengono adesso intraprese esclusivamente nell'ambito della dimensione comunitaria (primo pilastro) e la loro base giuridica specifica può trovarsi sia o nei due regolamenti stessi, sia nei regolamenti o accordi che disciplinano le relazioni con i Paesi terzi.

Per completare il quadro, vale la pena menzionare che anche il Parlamento europeo ha espresso il proprio appoggio alle iniziative a sostegno dei processi elettorali sostenendo che particolare rilievo assumono le misure dell'UE destinate a permettere un monitoraggio efficace delle elezioni¹³.

3. - Prima dell'entrata in vigore dei reg. 975/99 e 976/99, le attività di assistenza elettorale erano finanziate generalmente attraverso il primo pilastro, mentre le attività di monitoraggio delle elezioni venivano finanziate ora attraverso il primo pilastro, ora attraverso il secondo e talvolta anche attraverso una combinazione dei due¹⁴.

vedano S. Mair, *Electron Observation*, in *ECDPM Working Paper*, n. 22, 1997, disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.oneworld.org/ecdpmpubs/wp22_gb.htm; A. Tobstensen, D. Faber, K. Jong, *Towards an Integrated Approach to Election Observation?*, in *ECDPM Policy Management Report*, n. 7, 1997, disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.oneworld.org/ecdpmpubs/pmr7_gb.htm; B. Simma, J.B. Aschenbrenner, C. Schultze, *Human Rights Considerations in the Development Co-operation Activities of the EC*, in P. Alston (cur.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, spec. 595 ss.

¹¹ Reg. del Consiglio CE 976/99 del 29-4-1999, in G.U.C.E., L 120, del 8-5-1999; reg. del Consiglio CE 975/99 del 29-4-1999, *ibidem*.

¹² Degni di menzione sono anche i seguenti par.: «(c) la promozione del pluralismo sia sul piano politico, sia sul piano della società civile. A tal fine occorre consolidare le istituzioni necessarie per garantire il carattere pluralistico della società, tra cui le organizzazioni non governative (ONG), e promuovere l'indipendenza e la responsabilità dei media e il sostegno alla libertà di stampa, nonché a quello del rispetto dei diritti alla libertà sindacale e di riunione». «(e) la promozione della partecipazione delle popolazioni all'iter decisionale a livello nazionale, regionale e locale, in particolare mediante la promozione di una pari partecipazione degli uomini e delle donne alla società civile, alla vita economica e alla politica».

¹³ Risoluzione del Parlamento europeo A4-0410/98, par. 93.

¹⁴ «Laddove gli interventi di monitoraggio sono stati realizzati mediante azioni comuni PESC, i fondi non sono mai risultati sufficienti per coprire tutte le spese relative alla partecipazione dell'UE e le azioni sono state pertanto combinate con gli interventi comunitari complementari», comunicazione della Commissione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione europea, doc. COM (2000) 191 def., 11-4-2000, 15 s. La comunicazione è stata redatta su richiesta del Parlamento europeo (cfr. C.U.C.E., C 14, del 19-1-1998, 399 s., par. 12) e ad essa ha fatto seguito una relazione di commento della Commissione per gli affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la

Attualmente anche le attività di monitoraggio vengono finanziate nell'ambito del primo pilastro. Le principali fonti di finanziamento sono da un lato gli strumenti della cooperazione con i Paesi terzi (ad es. il programma PHARE e la Convenzione di Lomé)¹⁵, dall'altro il capitolo di bilancio B7-70 (Iniziativa europea per la democrazia e di diritti dell'uomo)¹⁶.

Il Parlamento europeo ha creato anche una linea di bilancio specifica riservata principalmente all'attività di preparazione delle missioni di osservazione delle elezioni dell'UE¹⁷, ma i fondi allocati sono esigui e non sono sufficienti a coprire le spese complessive necessarie al finanziamento delle missioni¹⁸.

Il principale problema che si pone rispetto al finanziamento delle missioni di osservazione è quello dei tempi necessari per le decisioni in materia di impegno dei fondi, problema che si pone in particolare nel caso in cui la data di svolgimento delle elezioni per le quali si richiede l'assistenza dell'UE sia comunicata con breve preavviso.

Sia i reg. 975/99 e 976/99 che i regolamenti interni dei comitati responsabili dell'attuazione dei programmi di cooperazione prevedono la possibilità di finanziare interventi di urgenza per azioni concernenti esigenze immediate e non prevedibili, ma ciò non elimina la necessità di snellire i tempi decisionali relativi all'organizzazione di missioni di questo tipo. La Commissione ha infatti auspicato la creazione di un meccanismo di intervento rapido.

4. - Le missioni di osservazione delle elezioni si inseriscono nel più ampio contesto delle attività di assistenza elettorale anche dal punto di vista organizzativo. La Commissione ha definito le missioni di osservazione come il complemento politico alle attività a sostegno del processo elettorale: le missioni di osservazione sono in definitiva una verifica non soltanto del regolare svolgimento delle consultazioni elettorali, ma anche dell'impatto delle attività di assistenza elettorale fornite dall'UE al Paese nel quale si effettua la missione di osservazione¹⁹.

Le modalità organizzative delle attività di assistenza elettorale e, nello specifico delle missioni di osservazione, sono estremamente varie (come del resto vari restano il quadro normativo di riferimento e le fonti di finanziamento utilizzabili) e non ancora completamente definite.

Le strutture comunitarie non si sono dotate, contrariamente a quanto hanno fatto le Nazioni Unite e l'OSCE, di un'unità responsabile del coinvolgimento dell'UE nelle elezioni in Paesi terzi²⁰, vi è stata quindi una notevole dispersione di energie e risorse²¹. Non esiste ancora un centro d'informa-

politica estera del Parlamento europeo, relatore G.C. Fava, doc. A5-0060/2001, del 14-2-2001.

¹⁵ Nel contesto di Lomé le missioni elettorali sono state finanziate soprattutto attraverso il Fondo europeo di sviluppo (FES).

¹⁶ In particolare le linee di bilancio B7-7702, B7-703, B7-705, B7-7000, B7-706P e B7-701. Si veda la relazione della Commissione sull'attuazione delle misure di promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni esterne nel periodo 1996-1999, doc. COM (2000) 726 def., 14-11-2000.

¹⁷ Linea di bilancio B7-709; sostegno e sorveglianza dei processi elettorali.

¹⁸ E sempre possibile naturalmente che gli Stati membri forniscano contributi nazionali aggiuntivi. In alcuni casi ad es. gli Stati membri hanno sostenuto le spese di viaggio e i costi assicurativi dei rispettivi osservatori facenti parte di una missione UE, cfr. allegato II al doc. COM (2000) 191 def., cit., dal titolo «Fondi complementari per il finanziamento delle missioni UE di assistenza e monitoraggio delle elezioni».

¹⁹ La Commissione si incarica infatti di valutare ogni azione di sostegno elettorale dell'UE finanziata dal bilancio comunitario, in particolare per quanto riguarda la pertinenza, l'efficienza, l'efficacia, l'impatto e la sostenibilità, cfr. doc. COM (2000) 191 def., cit., p. 25.

²⁰ Come si è già avuto modo di dire l'ufficio incaricato di gestire le attività di assistenza elettorale dell'OSCE è l'ODHR, cfr. *supra*, nt. 3. In ambito Nazioni Unite è l'*Electoral Assistance Division* che si occupa di vagliare le richieste di assistenza che arrivano all'Organizzazione e di stabilire quale sia la forma di assistenza più appropriata, per approfondimenti si veda M. Frulli, *op. cit.*

²¹ Le carenze strutturali e organizzative sono state messe in luce dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale

mazioni competente a ricevere e gestire le richieste di intervento UE in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni e/o competente per coordinare l'operato dell'UE con quello delle altre organizzazioni che operano nel settore, sebbene la Commissione abbia auspicato la creazione di una siffatta unità²².

L'approccio adottato nella predisposizione delle missioni di monitoraggio elettorale è cambiato quindi di volta in volta e non si rintracciano ancora criteri univoci per l'organizzazione e lo svolgimento delle missioni. La lettura combinata di alcuni recenti documenti del Consiglio e della Commissione evidenzia tuttavia che si sta tentando di elaborare una strategia complessiva in materia; tale lettura consente inoltre, per quanto riguarda l'obiettivo di questo articolo, di fare il punto per quanto riguarda alcuni aspetti del quadro organizzativo delle missioni dopo l'adozione dei due regolamenti del 1999.

a) In passato, come si è già avuto modo di accennare, la decisione di inviare una missione di osservazione elettorale veniva presa nel quadro della PESC, mentre le decisioni di finanziamento erano adottate in ambito comunitario e/o nel quadro della PESC. In seguito all'adozione dei reg. 975/99 e 976/99, entrambe le decisioni vanno adesso assunte esclusivamente nell'ambito del primo pilastro, sulla base di proposte della Commissione.

Per quanto riguarda i criteri da utilizzare per prendere la decisione relativa all'invio di una missione dell'UE, si rileva l'adozione di una decisione del Consiglio dal titolo: «Orientamenti - Politica dell'UE in materia di monitoraggio delle elezioni»²³. Tale documento indica anzitutto le condizioni minime necessarie per lo svolgimento di libere elezioni. I parametri individuati sono sostanzialmente quattro: 1) l'esistenza di un sistema che garantisca il suffragio universale; 2) la presenza di partiti politici e candidati individuali in grado di avvalersi del diritto di partecipare alle elezioni; 3) l'esistenza di garanzie sufficienti per quanto concerne libertà di espressione, libertà di circolazione e di associazione e 4) una ragionevole possibilità di accedere ai mezzi di informazione per partiti e candidati che partecipano alle elezioni.

L'esistenza delle condizioni suindicate, che deve accompagnarsi ad una richiesta formale di supervisione delle elezioni da parte del Governo interessato²⁴, non conduce però necessariamente all'invio di una missione; il Consiglio ha individuato infatti una serie di presupposti ulteriori di cui è necessario verificare l'esistenza prima che l'UE possa procedere all'invio di osservatori²⁵.

Il monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE relativa alle elezioni palestinesi del 1996, si veda la relazione speciale 4/96.

Il Parlamento europeo ha sottolineato a più riprese la necessità di coordinamento tra le istituzioni dell'UE e le organizzazioni internazionali e regionali competenti (l'OSCE, l'ONU, il Consiglio d'Europa) allo scopo di aumentare la coerenza, l'efficacia e la visibilità delle attività dell'UE. Si è anche sottolineata la necessità di un maggiore coordinamento tra le varie istituzioni comunitarie che si occupano di attività di assistenza e monitoraggio delle elezioni.

²³ Dec. del Consiglio 9262/98 - PESC 157 - COHOM 6, allegato III al doc. COM (2000), 191 def., cit.

²⁴ Trattandosi di un'attività di natura particolarmente intrusiva nella vita interna di uno Stato, non si può mai prescindere dalla richiesta formale del Governo interessato. Una richiesta formale di assistenza è condizione necessaria anche all'invio di una missione elettorale dell'ONU e dell'OSCE.

²⁵ «Presupposti necessari per l'intervento degli osservatori. Anche quando vi è la possibilità di indire elezioni libere e democratiche, gli osservatori elettorali europei vengono inviati soltanto qualora siano soddisfatte le seguenti condizioni: - la supervisione delle elezioni è stata formalmente richiesta dal governo riconosciuto del paese interessato; - la partecipazione degli osservatori europei è sostenuta da tutti i principali candidati o partiti politici contendenti; - l'UE ha precedentemente monitorato gli sviluppi politici nel paese interessato per un certo periodo di tempo e possiede la capacità politica di valutare gli sviluppi mediante i direttori delle missioni europee; - i tempi tecnici sono sufficientemente ampi per consentire ai direttori delle missioni di monitoraggio europee di arrivare in loco con un congruo anticipo, al fine di analizzare il contesto politico e giudiziario e partecipare, se del caso, ai lavori preparatori in vista della stessa campagna elettorale.

La Commissione ha accolto con favore le decisioni del Consiglio, ritenendo che i criteri indicati costituiscono una base valida per prendere la decisione relativa all'invio di una missione di osservazione²⁶.

La Commissione ha voluto altresì sottolineare che le missioni elettorali devono svolgersi in base a condizioni specifiche concordate di volta in volta con il Governo del Paese che deve ospitare la missione.

b) Per quanto riguarda la selezione degli osservatori elettorali, il Consiglio ha adottato, nel 1999, una decisione dal titolo «Orientamenti dell'UE in materia di criteri comuni per la selezione degli osservatori elettorali»²⁷.

Si tratta di criteri che indicano il livello minimo di esperienza, competenza e preparazione dei candidati al ruolo di osservatore elettorale. Viene specificato che tali criteri non sono da intendersi come orientamenti per la selezione di osservatori per le missioni di altre organizzazioni internazionali (ad es. ONU e OSCE) e che essi non valgono per quanto riguarda la selezione dei membri del Parlamento in qualità di osservatori elettorali²⁸.

Con la dec. n. 9262 del 1998, il Consiglio aveva già adottato anche un codice di condotta per gli osservatori facenti parte delle missioni UE: il documento contiene una serie di regole di comportamento per gli osservatori selezionati per partecipare alle missioni UE²⁹. Si tratta, come è ovvio, di regole che prescrivono sia le modalità di svolgimento dei compiti assegnati agli osservatori, sia il mantenimento di un atteggiamento improntato alla riservatezza e all'imparzialità³⁰.

c) La valutazione dei risultati delle elezioni è uno dei compiti cruciali delle missioni di osservazione elettorale. Il Consiglio, nella più volte menzionata decisione del 1998, ha indicato una serie di fattori da prendere in considerazione per determinare la validità di una consultazione elettorale; la Commissione ha a sua volta approvato i criteri indicati dal Consiglio.

I fattori da valutare sono: il livello di imparzialità mostrato dall'organismo direttivo elettorale; il grado di libertà di cui candidati, alleanze e partiti politici usufruiscono per organizzare, diffondere, associare ed esprimere le proprie opinioni pubblicamente; l'equo accesso ai mezzi di informazione per candidati, alleanze e partiti politici; l'iscrizione nelle liste elettorali effettuata senza discriminazioni basate sul sesso, sulle differenze razziali o sull'origine etnica; ogni altro aspetto relativo alle libertà fondamentali e alla correttezza delle elezioni e la gestione delle operazioni di voto e di scrutinio come descritto nella legge elettorale.

Prima che gli osservatori possano essere inviati, l'UE dev'essere certa del rispetto delle seguenti condizioni: - chiara definizione degli obiettivi, che dovranno essere specificati per iscritto e concordati con il paese interessato con largo anticipo; - libertà di accesso per tutti i candidati, i partiti politici e i funzionari elettorali; - libertà di accesso presso tutti i seggi elettorali e i locali in cui avvengono le operazioni di scrutinio in qualsiasi momento; - libertà di circolazione sull'intero territorio, senza preventiva autorizzazione o notifica, tranne i casi in cui ciò sia proibito dalle effettive preoccupazioni per la sicurezza; - disponibilità di tutte le informazioni necessarie relative al processo elettorale; - garanzie certe in merito alla loro sicurezza; dec. del Consiglio 9262/98, cit., par. 6 e 7.

²⁶ Cfr. doc. COM (2000) 191 def., cit.

²⁷ Dec. 8728/99 del Consiglio - PESC 165 - COHOM 4, allegato IV al doc. COM (2000), 191 def., cit.

²⁸ Per quanto riguarda il ruolo dei parlamentari nelle missioni di osservazione elettorale si vedano gli atti del Convegno Il ruolo dei parlamentari nelle missioni di monitoraggio elettorale: osservatori super partes o inter partes?, Pisa, Scuola Superiore Sant'Anna, 13-9-1999. Sul ruolo dei parlamentari europei si veda in particolare la relazione di G. Brunetti, 53-65.

²⁹ Per quanto riguarda gli osservatori dell'OSCE/ODIHR, il codice di condotta è contenuto in OSCE/ODIHR Election Observation Handbook, pubblicato dall'OSCE e ormai alla sua quarta edizione, disponibile su Internet all'indirizzo: http://www.osce.org/odihr/documents/guidelines/election_handbook/index.htm.

³⁰ Il codice si divide in cinque parti: un parte introduttiva generale; orientamenti generali per gli osservatori in visita ai seggi elettorali; diritti degli osservatori elettorali; aspetti valutabili della missione di monitoraggio e dichiarazioni dei media e osservatori elettorali.

I criteri elencati devono naturalmente essere applicati con una certa flessibilità, in maniera particolare laddove si tratti di valutare il regolare svolgimento di elezioni indette per la prima volta oppure indette nel quadro della soluzione di un conflitto armato.

La valutazione finale delle elezioni può essere divisa in due parti: una valutazione politica generale e una valutazione tecnica che esamina nel dettaglio lo svolgimento delle diverse fasi del processo elettorale supervisionate (es. Indonesia). È perciò importante che la valutazione esprima l'accordo nel merito tra gli osservatori UE, la presidenza UE sul posto, il Parlamento europeo (spesso presente con propri osservatori)³¹ e la delegazione della Commissione europea.

5. - La varietà del quadro giuridico-organizzativo-finanziario che regola lo svolgimento delle missioni di osservazione elettorale dell'Unione europea si riflette nella scarsa omogeneità delle missioni organizzate fino ad oggi. Ogni missione ha rappresentato quasi un caso a sé stante, si può tuttavia effettuare almeno una divisione generale delle missioni in due grandi categorie, a seconda del ruolo primario o secondario svolto dall'UE.

a) L'UE ha svolto un ruolo di primo piano, ad esempio, nella preparazione e nell'osservazione delle elezioni parlamentari svoltesi in Palestina (Cisgiordania e Striscia di Gaza) il 20 gennaio del 1996. L'accordo interlocutorio israelo-palestinese del 28 settembre 1995 affidava espressamente all'Unione europea il ruolo di coordinatore del monitoraggio internazionale delle elezioni palestinesi. L'UE ha dapprima assistito i palestinesi nell'elaborazione della legge elettorale, nella definizione dei confini dei collegi elettorali, nell'allestimento della macchina amministrativa elettorale, nella formazione dei responsabili delle elezioni e nell'organizzazione di una campagna di educazione civica.

Per quanto riguarda il monitoraggio delle elezioni, vanno menzionate sia l'adozione da parte del Consiglio di un'azione comune PESC a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente, che annunciava l'intenzione dell'UE di fornire assistenza e di effettuare la sorveglianza delle elezioni nei territori occupati³²; sia la decisione del Consiglio del 25 settembre 1995, che istituiva un'unità elettorale europea e stabiliva le procedure finanziarie e amministrative per il monitoraggio delle elezioni³³.

L'unità elettorale europea aveva il compito di organizzare l'invio di osservatori dell'UE (285 osservatori) e di coordinare altri 390 osservatori internazionali provenienti da Paesi terzi, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative. L'unità elettorale europea ha attestato la natura democratica del processo elettorale malgrado alcuni incidenti verificatisi sia a Gerusalemme Est che a Hebron³⁴.

³¹ Nella relazione dell'on. G.C. Fava, *op. cit.*, sono contenute alcune interessanti riflessioni sulle attività del Parlamento europeo in materia di osservazione delle elezioni, si veda in particolare la parte B della motivazione.

³² Dec. 94/276/PESC, in G.U.C.E., L 119, del 7-5-1994, 1 s.

³³ Dec. 95/403/PESC, in G.U.C.E., L 238, del 6-10-1995, 4 s.

³⁴ Ancora prima l'UE aveva svolto una missione di osservazione in Russia (la prima operazione di monitoraggio dell'Unione europea), in occasione delle elezioni parlamentari svoltesi l'11 e il 12 dicembre 1993. L'invio di un gruppo di osservatori europei fu deciso con un'azione comune PESC del Consiglio (dec. 93/604/PESC, in G.U.C.E., L 286, del 20-11-1993, 3 s.). Con un'azione comune fu creata un'unità di osservatori europei (che fu finanziata attraverso il programma per la democrazia TACIS) i cui compiti erano i seguenti: assistere e coordinare gli osservatori europei, garantire il coordinamento sul campo con le altre organizzazioni internazionali e con le ONG, assicurare il collegamento con le autorità russe e garantire una distribuzione equilibrata degli osservatori su tutto il territorio. Nonostante alcune difficoltà nel rispetto delle procedure elettorali, le elezioni sono state considerate libere e democratiche. In quel caso l'UE ha anche monitorato la copertura delle elezioni da parte dei media attraverso l'Istituto europeo per i mass media (EIM). L'EIM ha istituito un'unità per il monitoraggio dei media, che ha lavorato a stretto contatto con l'unità di osservatori dell'UE, i cui compiti erano quelli di valutare il quadro giuridico nel-

Per venire a tempi più recenti, rientra tra le missioni nelle quali l'UE ha svolto un ruolo di primo piano, la missione di osservazione elettorale inviate a monitorare le elezioni del 24-25 giugno 2000 in Zimbabwe³⁵. La missione ha visto l'impiego di 190 osservatori dislocati su tutto il territorio nazionale, osservatori la cui presenza, oltre a consentire di sorvegliare il rispetto delle procedure, ha contribuito a attenuare il clima di intimidazione a smorzare le tensioni politiche³⁶.

b) In occasione delle prime elezioni democratiche e multirazziali svoltesi in Sudafrica nel 1994, l'UE ha organizzato una missione che si è svolta sotto il coordinamento generale delle Nazioni Unite.

Anche in questo caso un'azione comune PESC decisa dal Consiglio³⁷ è alla base dell'invio della missione. Sotto il coordinamento generale delle Nazioni Unite, l'UE ha inviato 325 osservatori (compresi 14 membri del Parlamento europeo) e ha fornito 112 ufficiali di polizia, esperti e consulenti in materia di elezioni alla Commissione elettorale indipendente del Sudafrica e alla commissione indipendente per i media.

L'UE ha istituito un'apposita unità elettorale con il compito di coordinare l'attività di monitoraggio dell'UE e di fornire, dietro richiesta, consulenza e assistenza alla Commissione elettorale indipendente del Sudafrica. Nel complesso, le elezioni sono state considerate libere, anche se sono state riscontrate numerose lacune nel rispetto delle procedure di voto e di scrutinio. Vista infatti l'approvazione generale dei risultati e il significato politico dell'evento, le elezioni sono state considerate espressione della volontà della popolazione sudafricana³⁸.

Il coordinamento con le Nazioni Unite non ha tuttavia avuto modalità univoche, mancano infatti procedure standard di coordinamento tra le organizzazioni internazionali e le soluzioni scelte sono state adottate su base *ad hoc*³⁹.

Per quanto riguarda i Paesi membri dell'OSCE, l'UE ha partecipato alle missioni di monitoraggio delle elezioni sotto l'egida dell'OSCE, che - spesso attraverso l'ODHR - si è assunta la responsabilità principale dell'organizzazione dell'osservazione o supervisione delle elezioni e quindi anche del coordinamento delle attività delle varie organizzazioni coinvolte.

Un esempio della collaborazione tra OSCE e UE è dato dalle missioni di supervisione elettorale effettuate in Bosnia-Erzegovina nel 1996, 1997 e 1998. L'OSCE fu incaricata di organizzare le elezioni in Bosnia-Erzegovina dagli accordi di Dayton del 1995⁴⁰. Nel giugno del 1996 il Consiglio ha adottato un'azione comune PESC⁴¹ a sostegno delle attività dell'OSCE nell'ambito delle elezioni in Bosnia Erzegovina. Il sostegno è stato fornito mediante l'invio di una missione di supervisori europei

l'ambito del quale i mezzi di informazione affrontavano il processo elettorale e valutare l'indipendenza e correttezza dell'effettiva copertura elettorale.

³⁵ Il rapporto finale della missione (IP/00/76) è disponibile all'indirizzo Internet http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/report_zimbabwe/index.htm.

³⁶ Per un resoconto dettagliato sulla missione si veda anche la relazione sull'attuazione dell'iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo nel 2000, doc. SEC (2000) 801, 13-14. Tale documento rende conto dei progetti finanziati nel 2000 e mette l'accento sulla particolare attenzione dedicata alle missioni di osservazione elettorale.

³⁷ Dec. 93/678/PESC, in G.U.C.E., L 316, del 17-12-1993, 45 s.

³⁸ Lo stesso è avvenuto per le missioni di osservazione elettorale inviate in Mozambico: gli osservatori UE si sono coordinati con quelli che facevano parte della componente elettorale dell'ONUMOZ (United Nations Operation in Mozambique).

³⁹ Basti qui fare l'esempio dell'invio di osservatori elettorali UE in Nigeria nel 1999, che sono stati selezionati e assunti dal programma volontari delle Nazioni Unite (UNV) per conto dell'UE.

⁴⁰ Per un'analisi del ruolo complessivo svolto dall'OSCE dopo la fine del conflitto nella ex-Jugoslavia si veda M. Botke, N. Ronzitti, A. Rosas (cur.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague/Boston/London, Kluwer Law International, 1997.

⁴¹ Dec. 96/406/PESC, in G.U.C.E., L 168, del 6-7-1996, 1 s.

sotto l'egida dell'OSCE. Le prime elezioni monitorate si sono svolte il 14 settembre 1996 e hanno interessato il Parlamento della Bosnia Erzegovina, la presidenza collettiva della Bosnia Erzegovina, e i Parlamenti delle due entità costituenti la Bosnia Erzegovina (Federazione croato-musulmana e Repubblica serba); la presidenza della Repubblica serba e amministrazioni cantonali. Le elezioni municipali sono state rimandate invece al 1997 a causa dei numerosi problemi incontrati nella registrazione dei votanti⁴².

Nel 1997 si sono tenute le elezioni municipali nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina e le elezioni dell'Assemblea della Repubblica serba. Per le elezioni municipali nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina del 13 e 14 settembre 1997, il Consiglio ha adottato un'azione comune PESC in data 24 marzo 1997⁴³. Con un'ulteriore azione comune⁴⁴, sono stati stanziati altri fondi per la supervisione delle elezioni municipali in Bosnia Erzegovina, inclusa l'iscrizione nelle liste elettorali, la votazione e lo scrutinio dei voti. Il 20 ottobre 1997, il Consiglio ha adottato un'altra azione comune PESC⁴⁵ per fornire ulteriore sostegno all'OSCE nella supervisione delle elezioni dell'Assemblea della Repubblica serba, previste nel novembre 1997.

Nel 1998, ancora una volta, le elezioni per tutte le principali istituzioni in Bosnia sono state organizzate dall'OSCE. L'UE ha rinnovato il proprio sostegno all'OSCE con un contributo finalizzato all'invio di una missione di supervisori europei sotto l'egida dell'OSCE e alla costituzione di un centro per i *mass-media* OSCE/UE.

In questo e in altri casi di missioni di monitoraggio elettorale effettuate nei Paesi dell'area OSCE, gli osservatori sono stati inquadrati nell'ambito dell'OSCE: il sostegno dell'UE si è sostanzialmente nello stanziamento dei fondi necessari all'invio di osservatori europei. Questo tipo di missione è stata infatti criticata in ambito UE poiché non sembra garantire sufficiente visibilità all'UE stessa⁴⁶.

6. - L'UE è diventata, negli ultimi anni, uno dei principali attori nello svolgimento di attività di assistenza e monitoraggio delle elezioni, manca ancora tuttavia una gestione uniforme delle attività in questo settore, nonché una strategia complessiva di coordinamento con le altre organizzazioni internazionali che svolgono un ruolo in materia.

Occorre rilevare tuttavia che le istituzioni dell'UE hanno dato avvio a un processo di razionalizzazione e sistematizzazione delle attività in questo settore, che ha in parte creato un quadro di riferimento più preciso per l'organizzazione e il finanziamento delle attività di assistenza elettorale, e più in particolare, delle missioni di osservazione. Di particolare rilievo il ruolo del Parlamento europeo, che ha contribuito in maniera decisiva a mettere in moto l'evoluzione descritta nei paragrafi precedenti.

La messa a punto di una strategia complessiva e coerente dell'UE in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni è quindi una priorità. Non bisogna però sottovalutare l'obiettivo di un mag-

⁴² Per le elezioni del 1996, l'UE ha altresì fornito aiuti all'OSCE per un valore di 2,64 milioni di ECU: sensibilizzazione degli elettori, attrezzature per le elezioni (urne e cabine elettorali) e supervisione delle elezioni.

⁴³ Dec. 97/153/PESC, in G.U.C.E., L 63, del 4-3-1997, 1 s.

⁴⁴ Dec. 97/224/PESC, in G.U.C.E., L 90, del 4-4-1997, 1 s.

⁴⁵ Dec. 97/689/PESC, in G.U.C.E., L 293, del 27-10-1997, 2 s.

⁴⁶ «La Commissione è preoccupata per il fatto che il profilo dell'UE possa essere stato danneggiato perché ha delegato la sua responsabilità ad altri protagonisti internazionali e sottovaluta il rischio che l'UE venga riconosciuta non come un protagonista politico ma semplicemente come un organo che finanzia gli altri partecipanti. Tali considerazioni, tuttavia, non dovrebbero portare alla conclusione che l'UE, in futuro, si debba occupare esclusivamente di missioni UE. L'UE deve stabilire una quota equilibrata di responsabilità e di compiti con altre organizzazioni internazionali. Gli aspetti tecnici possono essere delegati più facilmente e il controllo politico dovrà, nella misura del possibile, essere riacquisito dall'UE. Assicurare la massima visibilità possibile della partecipazione dell'UE è una delle principali sfide in questo contesto», cfr. rel. dell'on. C.C. Fava, *op. cit.*

giore e migliore coordinamento delle attività delle organizzazioni internazionali coinvolte in questo tipo di attività.

La collaborazione e il coordinamento tra le organizzazioni coinvolte nel settore rappresentano senz'altro la miglior garanzia per un'efficace gestione delle risorse. La gestione congiunta delle attività di assistenza elettorale - laddove possibile - potrebbe rivestire un'importante funzione di "controllo" reciproco tra le varie organizzazioni in esse impegnate. Le organizzazioni europee ad esempio, per la loro diversa vocazione, tendono ora a privilegiare la valutazione tecnica, ora quella politica di un processo elettorale: i due tipi di valutazione sono tuttavia complementari e un bilanciamento tra di essi risulta necessario perché sia possibile una valutazione complessiva credibile.

Abstract

European Union (EU) support of human rights and democracy is firmly established in the treaties. Electoral assistance activities are therefore part of the EU mandate and have consistently been developed in recent years. Initially, the EU adopted an *ad hoc* approach in organizing electoral assistance and observation missions. Afterwards, in April 1999, the Council passed two regulations (975/1999 and 976/1999) which provided for a specific legal framework for electoral missions in third countries and established that this kind of activities should always be undertaken under the first pillar. Notwithstanding the progress made towards a more systematic approach to elections assistance and observation, a EU Election Unit has not been created yet. An effort should be made also to enhance coordination with other organizations operating in the field of electoral assistance, such as the OSCE and the Council of Europe.