



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 11.4.2000
KOM(2000) 191 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

om EU-bistand til valghandlinger og valgovervågning

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
2.	BEGREBER	3
3.	ERFARINGER FRA TIDLIGERE EU-BISTAND TIL VALGHANDLINGER OG VALGOVERVÅGNING	5
4.	ET NYT GRUNDLAG FOR EU'S BISTAND TIL VALGHANDLINGER OG VALGOVERVÅGNING	12
	4.1. Lovgivningsgrundlag	12
	4.2. EU-beslutningsprocessen og institutionernes respektive roller	13
	4.3. Finansiering	15
	4.3.1. <i>Kilder</i>	
	4.3.2. <i>Hurtig reaktion</i>	
	4.4. En strategi for bistand til valghandlinger og valgovervågning	17
	4.4.1. <i>Kriterier for valgovervågning</i>	
	4.4.2. <i>Kriterier for bistand til valghandlinger</i>	
	4.5. Valgobservatører og eksperter	18
	4.6. Praktiske retningslinjer, der skal sikre et godt resultat	19
	4.7. Vurdering af valgresultatet	24
	4.8. EU skal gøres mere synlig	25
	4.9. Koordinering med andre organisationer	26
5.	KONKLUSIONER	26

- Bilag I: Oversigt over den hidtidige EU-indsats
- Bilag II: Supplerende finansieringskilder for EU-bistand til valghandlinger og
 valgovervågning
- Bilag III.: EU-overvågning af valghandlinger
- Bilag IV: EU-retningslinjer for fælles kriterier for udvælgelse af valgobservatører
- Bilag V: Konkrete anbefalinger
- Bilag VI: Liste over forkortelser

1. INDLEDNING

I det seneste tiår har demokratiseringsprocessen i mange lande manifesteret sig ved, at der for første gang er afholdt valg med deltagelse af flere partier. I nogle egne af verden har der dog været tale om klare tilbageslag for demokratiet med både voldsomme og massive krænkelser af menneskerettighederne. Ikke desto mindre betragtes demokratiet som den bedste styreform, der findes, men det er en styreform, der kræver opbakning i form af forfatningsmæssigt sikrede rettigheder for at forhindre, at tilsyneladende demokratiske valghandlinger giver anledning til "illiberalt demokrati". Som Fareed Zakaria bemærker, er "demokrati uden konstitutionel liberalisme ikke bare upassende, men også farligt og medfører udhuling af friheden, magtmisbrug, etniske opdelinger og endog krig".¹

At fremme et virkeligt demokrati og respekt for menneskerettigheder er ikke blot et moralsk imperativ: det er også de afgørende faktorer for at skabe bæredygtig menneskelig udvikling og varig fred. Foranstaltninger til støtte for demokratisering og respekt for menneskerettigheder, herunder retten til at deltage i regeringsdannelsen gennem frie og retfærdige valg, kan yde et væsentligt bidrag til fred, sikkerhed og forebyggelse af konflikter.

Efter den kolde krigs afslutning flyttedes det internationale samfunds opmærksomhed fra fastsættelsen af internationale normer og standarder for menneskerettigheder over mod en mere aktiv implementering af disse normer og standarder og demokratiske principper. Denne nye indfaldsvinkel kom til udtryk i udsendelse af delegationer, der skulle bistå med og overvåge valghandlinger.

EU's støtte til menneskerettighederne, demokratiet og retsstaten er fastlagt i traktaterne. Det siges klart i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, at principperne om frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og retsstatsprincippet er grundlæggende europæiske værdier. Der udsendes delegationer, der skal undersøge menneskerettighedsspørgsmål og følge valghandlinger, som en accepteret del af EU's mandat, idet beskyttelse og fremme af menneskerettighederne som støtte til demokratiseringsprocessen i EU-traktaten betragtes som hjørnesten i EU's udenrigspolitik og udviklingssamarbejde. Rådets forordninger (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 af 29. april 1999² udgør retsgrundlaget for de fællesskabsaktiviteter, der tager sigte på at fremme og konsolidere demokratiet, retsstaten og respekten for menneskerettigheder. Et supplerende retsgrundlag findes i Lomé-konventionen.

I de senere år har EU udsendt stadig flere valgdelegationer enten inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller som led i

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

² Rådets forordning (EF) nr. 975/1999 af 29. april 1999 om kravene til gennemførelsen af udviklingssamarbejdsaktioner, der bidrager til de generelle mål om udvikling og befæstelse af demokratiet og af retsstaten samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, EFT L 120 af 8.5.1999, s. 1.

Rådets forordning (EF) nr. 976/1999 af 29. april 1999 om kravene til gennemførelsen af andre fællesskabsaktioner end udviklingssamarbejdsaktioner, der inden for rammerne af Fællesskabets samarbejdspolitik bidrager til at opnå de generelle mål om udvikling og befæstelse af demokratiet og af retsstaten samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i tredjelande, EFT L 120 af 8.5.1999, s. 8.

fællesskabsaktiviteterne og navnlig i udviklingssamarbejdet, men erfaringerne er endnu ikke blevet samlet og udnyttet systematisk. En sådan ad hoc-fremgangsmåde forekommer ikke længere at være hensigtsmæssig eller den bedste måde at udnytte ressourcerne på. Sigtet med denne meddelelse er at bidrage til fastlæggelsen af en sammenhængende europæisk politisk linje på dette felt baseret på en effektiv strategi og metode og på konklusionerne af de hidtidige erfaringer. Meddelelsen imødekommer en specifik anmodning fra Europa-Parlamentet til Kommissionen om at foretage en vurdering af EU's deltagelse i overvågningen af valg handlinger i de seneste år.

2. BEGREBER

Valg er ikke det samme som demokrati, men dog et væsentligt led i demokratiseringsprocessen og en vigtig forudsætning for overholdelsen af en lang række menneskerettigheder. Der er to grunde til, at valg er af betydning for menneskerettighederne: for det første udtrykker de folkets politiske vilje, og for det andet skal de, hvis de skal være virkeligt frie og retfærdige, gennemføres i en atmosfære, der indebærer respekt for menneskerettighederne³. Retten til at deltage i landets styre enten direkte eller gennem frit valgte repræsentanter er knæsat i verdenserklæringen om menneskerettighederne (artikel 21, stk. 1) og den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder (artikel 25).

EF's politik for udviklingssamarbejde er centreret omkring mennesker og hænger nøje sammen med respekten for menneskers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder og anerkendelse og overholdelse af demokratiske principper, konsolidering af retsstaten og god forvaltningsskik. I relation til valg refererer god forvaltningsskik til et hensigtsmæssigt lovgivningsgrundlag såvel som til en åben og ansvarlig valgadministration - herunder også uafhængigt tilsyn og kontrol - til sikring af retsstatsprincippet. En velinformeret befolkning, der forstår betydningen af valgprocessen, er den vigtigste faktor i denne sammenhæng.

De internationale kriterier, der kan anføres som begrundelse for at overvåge valg handlinger, findes i artikel 21 i verdenserklæringen om menneskerettigheder. Her står der, at valg skal være frie, retfærdige, hemmelige, periodiske og virkelige⁴. OSCE har videreudviklet FN-bestemmelserne via de valgrelaterede principper, der blev vedtaget i København i 1990⁵.

Bistand til afholdelse af valg kan defineres som faglig og materiel støtte til valgprocessen. Det kan indebære professionel assistance til at fastlægge et lovgivningsgrundlag for valget. Det kan antage form af støtte af mere generel art til landets valgkommission, f.eks. levering af stemmesedler og udstyr, eller hjælp til registrering af politiske partier og vælgere. Det kan også indebære støtte til ngo'er og civilsamfundet på områder som f.eks. information til vælgerne og folkeoplysning

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

⁴ Ibid, s. 6.

⁵ OSCE-principperne kan opsummeres således: universalitet, lighed, fairness, hemmelige afstemninger, frihed, gennemsigtighed og ansvarlighed. OSCE/ODIHR, The ODIHR election observation handbook. 4. udgave, Warszawa 1999, s. 3.

eller uddannelse af lokale observatører samt støtte til medierne via tilsyn og uddannelse af journalister.

Valgovervågning kompletterer valgbistanden rent politisk. Valgovervågning defineres som målrettet indsamling af information om valgprocessen og kvalificerede vurderinger af denne proces' forløb på grundlag af den indsamlede information, foretaget af personer, som ikke umiddelbart har beføjelse til at gribe ind i processen⁶. Valgovervågning i bred forstand er en del af bistanden. Rent teknisk er der tale om forskellige aktiviteter, men som hovedregel bør de behandles og planlægges, så de kompletterer hinanden.

International valgovervågning bygger på principperne⁷ om fuld dækning, upartiskhed, gennemsigtighed og professionel adfærd. Valgovervågnings endelige mål er at gøre sig selv overflødig ved at sikre, at demokratiet er dybt forankret i den enkelte nation gennem udvikling og styrkelse af kapaciteten i landet selv. De vigtigste specifikke mål er i givet fald at gøre en valgproces legitim og skabe tillid hos befolkningen til denne valgproces, forhindre valgsvindel, styrke respekten for menneskerettighederne og bidrage til at løse konflikter⁸.

Det er imidlertid vigtigt at forstå, at valg kun er en af de institutionelle forudsætninger for demokrati, og at valg ikke i sig selv ikke er tilstrækkeligt til at betegne et helt politisk system som "demokratisk". Demokrati kan støttes, men ikke påtvinges af udlandet. Det er en langsigtet proces, som forudsætter, at hele det samfund, det i sidste ende drejer sig om, er involveret. I den nuværende internationale indsats til støtte for valg handlinger er der derfor en tendens til at lægge øget vægt på indenlandske tilsynsførende, både uafhængige og partipolitiske.

3. ERFARINGER FRA TIDLIGERE EU-BISTAND TIL VALGHANDLINGER OG VALGOVERVÅGNING⁹

EU har brug for en sammenhængende strategi

Selv om EU i den sidste halve snes år har opnået omfattende erfaring med valgovervågning og støtte til valg handlinger, har strategierne været meget forskelligartede, og i nogle tilfælde har der været tale om dobbeltarbejde. Der er dog gjort visse fremskridt, f.eks. med hensyn til kriterier for beslutningen om at sende en EU-delegation af valgobservatører af sted, en adfærdskodeks for observatører og fælles kriterier for deres rekruttering¹⁰. Der er dog stadig behov for en sammenhængende strategi for valgovervågning og bistand til valg handlinger.

Afholdelse af valg er ikke synonymt med demokrati

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

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

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

⁹ Se bilag I "Oversigt over den hidtidige EU-indsats".

¹⁰ I juni 1998 vedtog Rådet retningslinjer for EU-overvågning af valg handlinger (se bilag III) og i juni 1999 vedtog Rådet EU-retningslinjer for fælles kriterier for udvælgelse af valgobservatører (se bilag IV).

I visse tilfælde kan de siddende politikere være fristet til at afholde manipulerede valg for at opnå international legitimitet (Togo 1998, Kasakhstan 1999). Man må være opmærksom på, at en beslutning om at sende en EU-observatørdelegation af sted kan medvirke til at legitimere en illegitim proces.

Valg foregår på en anden måde i dag: der er behov for en ny strategi

I mange lande er den første generation af valg¹¹ afløst af mere komplekse scenarier, hvor problemer med hensyn til konsolidering af demokratiet og styrkelse af retsstaten er blevet væsentlige faktorer. Antallet af nationale organisationer og enkeltpersoner, der deltager i valgprocessen, er vokset, og det kræver en ny balance i samspillet mellem internationale observatører og indenlandske aktører. Konsultationer og samarbejde med indenlandske observatørgrupper er både praktisk og ønskeligt, men det er ikke helt uproblematisk og skal håndteres med stor forsigtighed. Det gælder imidlertid, at jo flere korrekt etablerede indenlandske observatørgrupper der er, jo mere sandsynligt er det, at man opnår et afbalanceret spektrum af synspunkter og holdninger. Det er klart, at i de lande, hvor der ikke findes sådanne grupper, bør EU-bistandsprogrammerne tage sigte på at hjælpe med til at få dem oprettet og uddannet.

Der kan også være behov for bistand og overvågning ved regionale og lokale valg

EU skal ikke kun fokusere på nationale valg handlinger. Det er nødvendigt med frie valg på alle niveauer til at konsolidere demokratiet. Befolkningens engagement er ofte stærkere på lokalt niveau. Det er således særlig vigtigt at støtte de lokale valg handlinger i flere udviklingslande, hvor de traditionelle magtstrukturer støder sammen med de moderne begreber om demokrati. Mozambique og Kina er eksempler, hvor man bør være opmærksom på det lokale niveau.

Sonderende besøg er vigtige

EU's indsats og bidrag til valg handlinger har altid været bedst, hvis der i god tid har været aflagt velforberejdede sonderende besøg i det pågældende land, og det har været muligt at gennemføre en oprigtig dialog mellem parterne. Formålet har bl.a. været at indsamle information om andre donorers hensigter for at lette den senere koordinering. Sådanne besøg bør om muligt tilrettelægges i fællesskab med relevante internationale organisationer. Ved det sonderende besøg bør værtsregeringen også informeres om, hvilke betingelser den skal opfylde, før EU er indstillet på at bevilge støtte. Sådanne besøg giver EU's beslutningstagere en første indikation af, hvilken form for medvirken ved valg handlingerne der vil være mest effektiv, og hvor omfattende den skal være.

Valg er ikke éndagsbegivenheder

Det er nødvendigt at observere alle stadier i valg processen for at få en velfunderet og fuldstændig vurdering. F.eks. kan vælgerregistreringen, afviklingen af valgkampagnen eller bilæggelsen af tvister efter afstemningen (f.eks. Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien 1999 og Mozambique 1999) være afgørende for en korrekt vurdering af valg processen. Somme tider kan stemmeoptællingen tage flere uger på grund af logistiske problemer. Der bør være observatører på stedet et

¹¹ Udtrykket "første generation af valg" anvendes i almindelighed til at betegne det første flerpartivalg efter en periode med et autokratisk styre eller efter en civil konflikt.

par måneder før valget, og de bør forblive tilstrækkeligt længe til at kunne kommentere den endelige implementering af valgresultatet. Der bør ydes faglig bistand så tidligt som muligt, og den bør fortsætte også i perioden mellem valgene for at fremme god forvaltningssskik og styrke demokratiseringsprocessen. Sådanne længerevarende programmer før og efter en valgproces bør integreres i EU's almindelige udviklingsindsats.

Vurdering af valg er et vanskeligt forehavende

Vurderingen af et valg som "frit og åbent" har i visse tilfælde vist sig at være irrelevant i de tilfælde, hvor et valg afholdes under meget ustabile forhold i en politisk omstillingsperiode (f.eks. Nigeria 1999 og Cambodja 1998). Ved vurderingen af valg bør der tages hensyn til det faktum, at de er led i en langsom og gradvis udvikling mod demokrati.

EU bør tilstræbe samarbejde med andre internationale grupper for, hvor det overhovedet er muligt, at sikre fælles holdninger og den mest effektive udnyttelse af ressourcerne. Man bør dog undgå formelle koordineringsstrukturer, hvor EU's integritet og tale- og handlefrihed vil kunne hæmmes af, at man må acceptere den laveste fællesnævner i en uensartet gruppe af internationale donorer (f.eks. Cambodja 1998). EU's vurderinger kunne desuden få større virkning, hvis de også omfattede anbefalinger til fremtidige foranstaltninger.

Man skal være omhyggelig med timingen og indholdet af EU-udtalelser

Talsmanden for overvågningsdelegationen bør så tidligt som muligt fremsætte en foreløbig udtalelse¹² om tendenserne. Der bør imidlertid ikke fremsættes afsluttende udtalelser, før alle observatører har aflagt rapport, og der er taget hensyn til, hvad de har fundet (Nigeria 1999). For at sikre den fornødne sammenhæng og effektivitet bør enhver form for afsluttende EU-udtalelse først fremsættes, efter at EU-observatørernes valgrapporter er blevet analyseret, og efter den fornødne høring af alle involverede EU-parter på stedet. EU bør først tage endelig stilling, når hele valgprocessen er afsluttet (Indonesien 1999). Valgkampagnen, afstemningen og optællingen bør ses i deres politiske og langsigtede sammenhæng, som også omfatter den generelle situation med hensyn til menneskerettighederne (Cambodja 1998). Den endelige og officielle proklamering af valgresultatet er også en fast del af hele valgprocessen og bør indgå i enhver EU-valgovervågning.

EU-aktører på stedet skal optræde koordineret og tale med én stemme for at opnå størst mulig gennemslagskraft

En god koordinering på stedet mellem Kommissionens delegation, Rådets formandskab, de udsendte EU-delegationer, europaparlamentarikere og EU's valgenhed er nødvendig, hvis en valgmission skal lykkes. Denne koordinering fungerede udmærket ved valget i Rusland (1993) og Indonesien (1999). På trods af tæt samråd og koordinering betyder udpegelsen af en særskilt leder for EU's valgenhed og en EU-talsmand, som det skete i Cambodja i 1998, formentlig, at EU's

¹² Der findes forskellige former for udtalelser afhængigt af, hvornår de afgives: interimudtalelser (tidligt i valgprocessen), foreløbige udtalelser (efter afstemningen), afsluttende udtalelser (efter stemmeoptællingen) og en afsluttende rapport (efter bilæggelsen af eventuelle tvister).

bidrag snarere bliver svækket end styrket. EU's kerneteam bør have én entydig leder, der fungerer både som koordinator og talsmand i alle valganliggender.

Der findes ingen central enhed for valganliggender i EU's strukturer

I modsætning til FN og ODIHR har ingen af EU-institutionerne, heller ikke Kommissionen, et kontor, der er ansvarligt for EU's medvirken ved valg i tredjelande. Resultatet har været en spredning af indsatsen i Kommissionen mellem de forskellige geografiske generaldirektorater, uden at der er blevet afsat tilstrækkelige menneskelige ressourcer til opgaven. Denne mangel på en central struktur og personale blev kritiseret af Revisionsretten i dennes særberetning om EU's overvågning af det palæstinensiske valg i 1996¹³. I øjeblikket er der ingen central enhed, der kan modtage og behandle anmodninger om EU-deltagelse i valgovervågning og støtte til valghandlinger eller samarbejde med organisationer på området.

Beslutningsprocessen skal afklares og rationaliseres

Normalt har beslutningen om at udsende en EU-overvågningsdelegation til et valg og den politiske vurdering af valget været baseret på de mellemstatslige FUSP-regler. Finansieringsafgørelsen træffes imidlertid i fællesskabsregi (selv om der tidligere også er blevet bevilget FUSP-midler i begrænset omfang). Både Rådets arbejdsgrupper og medlemsstaternes udvalg¹⁴ er involveret i processen. Parlamentet kan også beslutte sig for at følge valg, og det samme kan medlemsstaterne på bilateral basis.

Der opereres med forskelligt retsgrundlag og flere budgetposter

Tidligere blev alle budgetposter vedrørende udviklingssamarbejde, menneskerettigheder og FUSP anvendt til at finansiere valgovervågning og støtte til valghandlinger. Der var ingen stringens i valget af budgetinstrument på trods af de store institutionelle konsekvenser. Mens Kommissionen er ansvarlig for de anliggender, der hører under første søjle, er det i anden søjle (FUSP) Rådets formandskab og Den Højtstående Repræsentant for FUSP, der er ansvarlige for iværksættelsen af FUSP-aktioner (selv om Kommissionen fortsat har ansvaret for iværksættelsen af budgettet). Efter vedtagelsen af forordningerne (EF) nr. 975/1999 og EF nr. 976/1999 og overførslen af FUSP-budgetposten vedrørende valghandlinger til kapitel B7-70 (det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne) er der nu mulighed for at udarbejde en sammenhængende og gennemsigtig finansieringspolitik.

Desuden er det en kendsgerning, at på trods af den store betydning, der tillægges bistanden til valghandlinger i forbindelse med støtten til menneskerettigheder og demokratisering, indgår den ikke i alle landestrategidokumenterne, selv ikke for de lande, hvor der er et klart behov for en indsats på dette område med brug af midler fra udviklingsbistanden.

¹³ Særberetning 4/96, s. 16.

¹⁴ Se Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen. EFT L 184 af 17.7.1999, s. 23.

Der er behov for en tættere koordinering mellem Rådet, Kommissionen og Parlamentet

Det er nødvendigt at sikre en mere overordnet koordinering mellem Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet. De forskellige EU-institutioners respektive roller må defineres nærmere og fastlægges i fællesskab. Det er en udbredt opfattelse, at de foranstaltninger, der gennemføres med deltagelse af flere institutioner, er alt for komplekse og mangler den fornødne åbenhed.

Europa-Parlamentet spiller en vigtig rolle på grund af institutionens særlige forpligtelser i relation til menneskerettigheder og demokrati, og fordi europaparlamentarikerne som folkevalgte repræsentanter har et grundigt kendskab til alle aspekter af valgproblematikken. Den manglende koordinering har imidlertid gjort det vanskeligt for europaparlamentarikere at deltage som valgobservatører. Det er nødvendigt at definere europaparlamentarikernes særlige rolle i EU's indsats på dette felt.

Koordinering med andre internationale aktører har udviklet sig til simpel delegering af ansvar i stedet for et reelt partnerskab

Koordinering med andre internationale aktører er nødvendig: ved at skabe synergieffekt opnår man større effektivitet og gennemslagskraft, bedre udnyttelse af ressourcerne og større forhandlingsstyrke over for modtagerlandene. Koordinering med andre internationale aktører indebærer fordele på forskellige niveauer, f.eks. i form af et fælles sonderende besøg for at afdække behovene og blive enige om opgavefordelingen, anvendelsen og uddannelsen af observatører, vurderingen af valgene og gensidig udveksling af information på alle stadier.

Koordineringen bør dog have form af et reelt partnerskab og ikke blot delegering af ansvar. På grund af manglende ledelsesmæssig kapacitet til at gennemføre større operationer på stedet har EU ofte overdraget ansvaret til andre internationale aktører såsom OSCE og FN¹⁵. Inden for det geografiske OSCE-område har EU systematisk medvirket under OSCE's/ODIHR's ledelse. Det har altid svækket EU-identiteten og voldt problemer i relation til kontrollen med fællesskabsmidler, hvilket også Revisionsretten har påpeget. Der er en reel risiko for, at EU i stedet for at være en regulær politisk aktør bliver en form for "bank" til finansiering af andres politik, navnlig så længe problemerne vedrørende EU's procedurer og ekspertise ikke er løst.

Der findes ingen standardaftale mellem EU og størsteparten af de internationale organisationer, der beskæftiger sig med bistand til valghandlinger og valgovervågning. Det giver anledning til ganske store problemer. Bl.a. kan nævnes overholdelsen af EU-reglerne om forvaltningen af midler, forskellig behandling af personale på grund af forskelle mellem EU's ansættelsesvilkår og vilkårene i de andre organisationer, problemer med at gøre EU tilstrækkeligt synlig og divergerende vurderinger af valgene.

¹⁵ Der er således gennemført fælles EF/UNDP-foranstaltninger for 23 mio. EUR til støtte for demokratiske valgprocesser.

EU's medvirken ved valghandlinger har ofte ikke været tilstrækkeligt synlig

Synlig EU-medvirken ved valghandlinger viser EU's engagement i demokratisering og bæredygtig udvikling. Medlemsstaterne og Europa-Parlamentet har kritiseret EU's manglende synlighed ved valghandlinger, hvor der har været anvendt EU-midler. EU's manglende synlighed kan tilskrives flere faktorer. En faktor er, at der mangler en klar EU-politik og de nødvendige instrumenter til at iværksætte den. Vedtagelsen af en fælles FUSP-aktion er ingen garanti for større synlighed (Nigeria 1999). En anden faktor er, at EU deltager under andre internationale aktørers ledelse. Det var f.eks. i høj grad tilfældet ved valgene i Bosnien og Albanien, hvor EU medvirkede inden for OSCE's rammer. I andre tilfælde, som f.eks. Palæstina og Nigeria, skyldtes den manglende synlighed en utilstrækkelig indsats over for mediernes. I modsætning til USA udpeger EU ikke tidligere højtstående politikere til denne form for opgaver.

Ressourcerne skal modsvare de politiske mål

Udvidelsen af aktiviteterne vedrørende valgovervågning og bistand til valghandlinger har ikke været ledsaget af en tilsvarende forøgelse og uddannelse af de menneskelige ressourcer, hverken i Bruxelles eller på stedet. Det er afgørende, at EU's politik på dette felt iværksættes med tilstrækkeligt personale med den fornødne erfaring.

EU-procedurer forsinker beslutningerne og deres iværksættelse

EU-procedurerne for projekter om finansielt og fagligt samarbejde er ikke egnede til aktiviteter vedrørende bistand til valghandlinger. Normalt indkommer opfordringerne til at overvåge valg meget sent. Visse politisk vigtige valg udskrives med meget kort varsel. EU's valgovervågning og bistand til valghandlinger foregår i mange tilfælde under usikre forhold, f.eks. efter en krig (Bosnien), efter en periode med diktatur (Nigeria) eller under en statskrise (Albanien). Det kræver en fleksibilitet, som de nuværende budgetregler ikke levner mulighed for, og det gør det yderst vanskeligt at tilrettelægge og iværksætte et valgovervågningsprogram tilstrækkeligt betids og samtidig følge de gældende procedurer. Dette problem blev understreget af Revisionsretten i dennes særberetning om det palæstinensiske valg i 1996. I Indonesien (1999) lykkedes det kun ved at følge specielle procedurer i henhold til ALA-forordningen at sikre den nødvendige finansiering, men det faglige bistandsteam ankom for sent til at opnå de ønskede virkninger. Der er behov for en hasteprocedure for beslutningstagningen, som dog stadig skal respektere kravet om finansiell kontrol og ansvar.

Metoderne til rekruttering af observatører er uensartede og forvirrende

Der består væsentlige forskelle mellem EU-observatører afhængigt af, hvilken medlemsstat der har udvalgt dem, og det gælder også deres kontraktmæssige og økonomiske vilkår. Det kan være forskellige institutioner, der står for henholdsvis udvælgelsen, ansættelsen og aflønningen. I forbindelse med de seneste aktiviteter har Kommissionen lønnet observatører, der var udvalgt af medlemsstaterne og ansat af andre institutioner. En anden kilde til forvirring er det forhold, at den ansættende institution kan være forskellig fra foranstaltning til foranstaltning, det kan f.eks. være Europa-Kommissionen (Togo og Cambodja), den internationale organisation, som er ansvarlig for koordineringen af hele missionen, f.eks. UNDP (EU's kernteam i Indonesien) eller UNV (observatører i Nigeria og Indonesien).

Der er behov for bedre uddannelse og praktisk vejledning af EU's valgobservatører

Trænede observatører er afgørende for valgovervågningsbesøgenes kvalitet og troværdighed. I spændte eller konfliktfyldte situationer kan svagheder og mangler blive udnyttet af lokale aktører, det være sig myndighederne eller oppositionen. Desuden kan observatører uden den nødvendige uddannelse eller erfaring sætte deres eget og deres kollegers eller den lokale befolknings liv på spil.

4. ET NYT GRUNDLAG FOR EU'S BISTAND TIL VALGHANDLINGER OG VALGOVERVÅGNING

Det følgende bygger på de hidtidige erfaringer og det nye lovgivnings- og budgetgrundlag for EU's bistand til valghandlinger og valgovervågning, og formålet er at fremkomme med nogle anbefalinger til den fremtidige indsats.

4.1. Lovgivningsgrundlag

Indtil for ganske nylig bestod lovgivningsgrundlaget for EU's støtte til valg i tredjelande i de retsinstrumenter (første og anden søjle), der vedrørte de lande, hvor valgene fandt sted, eller den region, de pågældende lande tilhører. Der var især tale om enten internationale konventioner - f.eks. Lomé-konventionen med AVS-landene eller partnerskabs- og samarbejdsaftaler med NIS-landene¹⁶ - eller den forordning, der fastlagde relationerne med det land, hvor valget fandt sted - f.eks. PHARE, TACIS eller ALA-forordningen. Med hensyn til EU's valgovervågning under FUSP var retsgrundlaget den specifikke fælles FUSP-aktion, der vedrørte EU's valgovervågning i det pågældende land.

Den 29. april 1999 vedtog Rådet to nye forordninger ((EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999), der sikrede et specifikt retsgrundlag for EF-foranstaltninger, som "bidrager til de generelle mål om udvikling og befæstelse af demokratiet og af retsstaten samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder" i tredjelande. De to forordninger opererer med det samme udvalg, der skal bistå Kommissionen med iværksættelsen, og de adskiller sig kun med hensyn til geografisk dækning og retsgrundlag (artikel 308 (tidligere 235) i EF-traktaten for de lande, der er omfattet af programmerne TACIS, PHARE, MEDA og OBNOVA¹⁷, og artikel 179 (tidligere 130 W) i EF-traktaten for udviklingslandene¹⁸). I henholdsvis artikel 3, stk. 2, litra f), og artikel 2, stk. 2, litra f) står der, at Det Europæiske Fællesskab yder teknisk og finansiel bistand til aktioner, der har til formål at fremme demokratiseringsprocessen, især:

“f) at støtte valgprocesserne, navnlig ved at støtte uafhængige valgkommissioner, yde materiel, teknisk og juridisk bistand til forberedelse af valg, herunder optælling, foranstaltninger med henblik på

¹⁶ De fleste aftaler med tredjelande omfatter efterhånden også bestemmelser vedrørende menneskerettigheder.

¹⁷ Rådets forordning (EF) nr. 976/1999 af 29. april 1999. EFT L 120 af 8.5.1999, s.8.

¹⁸ Rådets forordning (EF) nr. 975/1999 af 29. april 1999. EFT L 120 af 8.5.1999, s. 1.

at fremme særlige grupper, navnlig kvinders, deltagelse i valgprocessen, samt ved at uddanne observatører”¹⁹.

Efter at disse to forordninger (975/1999 og 976/1999) er trådt i kraft, vil EU's bistand til valghandlinger og valgovervågning fremover udelukkende blive gennemført som foranstaltninger under første søjle. Den primære finansieringskilde, navnlig støtte til regeringsaktører, vil blive gennemført i henhold til de forordninger eller aftaler, der fastlægger forbindelserne med tredjelande, herunder de midler, der er til rådighed i henhold til ALA/MED, TACIS, PHARE, OBNOVA og Lomé-konventionen. Men de nye forordninger om menneskerettigheder og kapitel B7-7 vil også blive anvendt, særlig for støtte til ikke-statslige aktiviteter (se punkt 4.3.1 nedenfor).

Fremtidig EU-bistand til valghandlinger og valgovervågning gennemføres udelukkende som foranstaltninger under første søjle, primært i henhold til forordninger eller aftaler, der fastlægger forbindelserne med tredjelande, men også med brug af de nye forordninger om menneskerettigheder

4.2. EU-beslutningsprocessen og institutionernes respektive roller

Tidligere blev de politiske beslutninger ofte truffet i en FUSP-sammenhæng, mens finansieringsafgørelsen var et fællesskabs- og/eller FUSP-anliggende. Efter vedtagelsen af forordningerne om menneskerettigheder (975/1999 og 976/1999) er både beslutningen om at yde bistand til valghandlinger og beslutningen om at sende EU-observatører til stedet anliggender, der hører under første søjle, og som skal træffes på grundlag af forslag fra Kommissionen.

I betragtning af Kommissionens centrale rolle som initiativtager til forslag vedrørende fællesskabsbistand til valghandlinger og valgovervågning og eksterne aktørers ønske om en centralt placeret enhed med ansvar for disse spørgsmål er Kommissionen i øjeblikket i færd med at undersøge, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at oprette et permanent "kontor for valgbistand" i sine tjenestegrene, som skal være ansvarligt for den tværgående strategi for bistand til valghandlinger og valgovervågning. En sådan tjeneste vil skulle koordinere alle anmodninger om inddragelse af Fællesskabet og yde rådgivning på baggrund af de mange indhøstede erfaringer og forbindelser til andre eksperter, medens de geografiske enheder fortsat skal være de primært ansvarlige for planlægningen og iværksættelsen af foranstaltninger vedrørende bistand til valghandlinger og valgovervågning i deres respektive lande.

Et kontor for valgbistand skal sikre den fornødne sammenhæng i EU-foranstaltningerne og lette hele gennemførelsesprocessen. Det skal varetage

¹⁹

Af andre relevante bestemmelser skal nævnes:

- "c) at fremme pluralisme både politisk og i det civile samfund ved at styrke de institutioner, som er nødvendige for at sikre samfundets pluralistiske karakter, herunder ngo'er, samt fremme mediernes uafhængighed og ansvarlighed og støtte pressefriheden og respekten for foreningsfrihed" og
- "e) at fremme befolkningernes deltagelse i beslutningsprocessen både på nationalt, regionalt og lokalt plan, især ved at fremme mænds og kvinders lige deltagelse i det civile samfund, i det økonomiske liv og i politik".

koordinationen med de geografiske enheder ved efterfølgende evalueringer af planlagte foranstaltninger. Det skal være EU's institutionelle "hukommelse" med et detaljeret arkiv over EU's indsats på dette felt, herunder rapporter fra chefobservatører, skriftlige mandater, finansieringsaftaler, formelle aftaler med regeringer, aftaler med FN, OSCE m.fl. samt alt andet relevant materiale. "Kontoret for valgbistand" kan udarbejde metoder (f.eks. praktiske retningslinjer for tilrettelæggelsen af bistand til valghandlinger og valgovervågning) og opstille rammer for uddannelse af både faglige bistandsmedarbejdere og observatører og bl.a. udarbejde en EU-vejledning, der dækker begge former for aktiviteter (under udarbejdelse). Det vil desuden kunne føre tilsyn med rekrutteringen og den praktiske uddannelse af observatører og føre en liste over valgekspertes og -observatører.

Via kontoret for valgbistand skal Kommissionen sikre den fornødne planlægning og koordinering med de øvrige EU-institutioner gennem følgende procedurer:

- I starten af hvert år udveksler Kommissionen synspunkter med Rådets arbejdsgrupper (COHOM og de geografiske arbejdsgrupper), medlemsstaterne (Udvalget vedrørende Menneskerettigheder) og Europa-Parlamentet på grundlag af en tidsplan for forventede valg i årets løb; denne årsplan udarbejdes af kontoret for valgbistand i samråd med kontoret for Den Højtstående Repræsentant for FUSP (et arbejde, der i øjeblikket varetages af formandskabet). Kalenderen føres ajour i årets løb med bidrag fra de geografiske enheder og delegationerne.
- Denne forhåndsudveksling af synspunkter kan bl.a. dreje sig om, hvorvidt det vil være tilrådeligt at yde bistand og/eller udsende observatører, eller hvilken form for medvirken der vil være mest hensigtsmæssig under hensyntagen til EU's overordnede strategi. Denne proces vil også gøre det lettere for Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet at planlægge deres ressourcer.
- Derefter beslutter Kommissionen sag for sag, hvorvidt der skal foreslås bistand til valghandlinger og/eller udsendelse af observatører; beslutningen træffes efter drøftelser med medlemsstaterne i det rette forum og i overensstemmelse med den relevante forordning. Medlemsstaterne kan eventuelt bidrage i form af en vurdering fra deres delegationschefer i de pågældende lande og drøftelser i Rådets arbejdsgrupper og i medlemsstaternes relevante udvalg. Europa-Parlamentets Udvalg om Udenrigsanliggender og Udvikling skal ligeledes bidrage med synspunkter og kommentarer.

Efterfølgende drøftelser i Rådets arbejdsgrupper og med Europa-Parlamentet om bl.a. evalueringen af resultaterne af eventuelle sonderingsbesøg i det pågældende land og karakteren af en eventuel EU-medvirken ved valget. Man kunne også drøfte europaparlamentarikeres og medlemsstaters deltagelse i overvågningsdelegationen, sikre den fornødne komplementaritet mellem EF-finansierede og nationalt finansierede observatører og fastlægge procedurer for koordineringen på stedet og beslutte, hvilke opgaver der skal varetages af en eventuel valgenhed i landet.

Hvis der findes en EU-valgenhed, bør den tilstræbe at inddrage alle deltagere både fra EU og fra de enkelte medlemsstater i sine aktiviteter. Koordineringen med medlemsstaterne om fælles faciliteter og om alle aspekter af den samlede EU-indsats bør indledes så tidligt som muligt i processen.

Europa-Parlamentet bør som EU's folkevalgte parlamentariske organ spille en central rolle i valgovervågningen og inddrages på et tidligt stadium i den fælles planlægning af valgdelegationer. Når der sendes EU-valgdelegationer ud, bør europaparlamentarikerne spille en særlig rolle, så man udnytter deres parlamentariske erfaring og viden om valghandlinger og deres evne til at få kontakt med grupper i civilsamfundet, politiske partier m.m. Der bør i alle EU-valgovervågningsgrupper være et antal pladser, der er forbeholdt europaparlamentarikere. Europa-Parlamentet indstiller selv en gruppe parlamentarikere med den relevante erfaring.

Med henblik på at fastlægge Rådets, Kommissionens og Europa-Parlamentets respektive roller og definere deres ansvarsområder bør disse institutioner enes om passende arrangementer for valgovervågning, som kunne tage udgangspunkt i nogle af ovenstående forslag. Oprettelse af centrale enheder til behandling af disse spørgsmål i de tre institutioner ville også lette det tværinstitutionelle samarbejde om valg og valgovervågning.

- *Kommissionen vil undersøge, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at oprette et permanent "kontor for valgbistand" med ansvar for tværgående koordinering og planlægning, herunder efterfølgende evaluering, bistand til geografiske enheder og delegationer og forbindelser med EU-institutioner og andre organer .*
- *Bedre årlig planlægning*
- *Særlig rolle for Europa-Parlamentet og europaparlamentarikerne*
- *Der bør nås til enighed mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet om passende arrangementer for valgovervågning*

4.3. Finansiering

4.3.1. Kilder

De omkostninger, der er forbundet med valghandlinger, bør afholdes af det pågældende land som led i indsatsen for at sikre retsstaten. Derfor bør finansiering af valg, hvor det overhovedet er muligt, finansieres af statsbudgettet. Hvis det ikke er muligt ad denne vej at dække hele valgprocessen, bør der i første række stilles EF-støtte til rådighed fra det budget for udviklingssamarbejde, der tager sigte på at støtte regeringsprogrammer. Det er i overensstemmelse med den udviklingsstrategi, der knytter politiske begivenheder til bestræbelserne på at opnå bæredygtig udvikling og sikre, at det pågældende land selv kan styre den politiske proces. Det er ligeledes i overensstemmelse med traktaterne (artikel 11 i EU-traktaten og artikel 177 i EF-traktaten) og bestemmelserne om menneskerettigheder i aftaler med tredjelande og i EF-retten.

I tidligere tid er bistand til valghandlinger hidtil konsekvent blevet finansieret via den første søjle, medens valgovervågning er blevet finansieret via enten første eller anden søjle eller en kombination af de to, medens medlemsstaterne i visse tilfælde har ydet supplerende bidrag. I de tilfælde, hvor valgovervågningen er baseret på fælles FUSP-aktioner, har der aldrig været tilstrækkelige midler til at dække samtlige omkostninger ved EU's medvirken, og de har derfor været kombineret med andre fællesskabsforanstaltninger (f.eks. i Palæstina, Bosnien og Nigeria).

Efter at forordning (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 er trådt i kraft, er der ikke længere tvivl om, at al fremtidig bistand til valg handlinger og valgovervågning skal finansieres via første søjle. Det skal ske på grundlag af komplementaritetsprincippet: finansiering af indsatsen til fordel for et bestemt land skal primært hidrøre fra samarbejdsinstrumenter (Lomé-konventionen, PVDALA, OBNOVA, PHARE, TACIS osv.). Finansiering af tematiske foranstaltninger såsom uddannelse og træning, medier og folke- og vælgeroplysning, bør komme fra kapitel B7-70. Til trods for, at dette kapitel omfatter en specifik budgetpost for støtte til omstilling til demokrati og overvågning af valg (B7-709), er de tildelte midler ikke tilstrækkelige til at dække alle tilsagn med hensyn til valgbistand og -overvågning, som Fællesskabet forventes at skulle indfri i hver regnskabsår. Det er derfor nødvendigt fortsat at anvende de midler, der er afsat til samarbejdsinstrumenterne. Desuden er gavebistanden fra kapitel B7-70 primært tænkt som støtte til ngo'er og internationale organisationer. Medlemsstaterne kan naturligvis bidrage med yderligere midler²⁰.

4.3.2. Hurtig reaktion

Kommissionen er ved at undersøge flere muligheder for at fremskynde og forenkle beslutningstagningen om bevilling af midler og gennemførelse af foranstaltninger. Det er nødvendigt at sondre mellem forhåndsplanlægning og mere akutte foranstaltninger i de tilfælde, hvor der udskrives valg med meget kort varsel, og hvor det er vanskeligere at planlægge på forhånd.

Forhåndsplanlægning:

Beslutningstagningen og gennemførelsen kan gøres lettere ved:

- Bedre årlig planlægning (se 4.2)
- En henvisning i hvert tredjelands udviklingsstrategier til bistand til at fremme god regeringsførelse og demokratiseringsprocessen - herunder valg handlinger
- Øremærkning af et passende beløb på hver geografisk budgetpost til brug i tilfælde af, at der bebudes valg i løbet af året
- Der kan indgås rammeaftaler med partnere, som har den fornødne specialiserede ekspertise og erfaring som f.eks. rådgivning om udarbejdelse af valglove, valgadministration, logistik, mediedækning og vælgeroplysning, eller som har særlig ekspertise i bestemte geografiske områder. Partnerne udpeges ved en gennemsigtig udvælgelsesproces. Aftalerne vil blive suppleret med finansielle ad hoc-kontrakter, så snart det viser sig, at der er behov for en bestemt ydelse. Det vil give den fornødne fleksibilitet i forvaltningen, det vil spare tid (det administrative arbejde vil blive reduceret), og det vil sikre den fornødne ekspertise, eftersom bistand til valg handlinger og valgovervågning forudsætter sagkundskab på mange forskellige områder, som bedre kan dækkes af specialiserede organer.

²⁰

Se bilag II "Supplerende finansieringskilder for EU's bistand til valg handlinger og valgovervågning".

Akutte foranstaltninger:

- Hasteprocedurerne i Rådets forordning (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 (henholdsvis artikel 14 og 15) til anvendelse i "de tilfælde, hvor der er tale om øjeblikkelige og uforudseelige behov", giver Kommissionen mulighed for hurtigt at disponere over midler efter at have hørt medlemsstaterne, som har fem dage til at reagere. Der er også taget højde for hasteprocedurer i forretningsordenerne for de udvalg, der er involveret i gennemførelsen af TACIS-, PHARE-, OBNOVA- og ALA-programmerne. Disse procedurer tager imidlertid ikke hensyn til spørgsmålet om forsinkelser senere.
- Man bør overveje at fremskynde procedurerne og navnlig øge mulighederne for hurtig indgriben. Det vil betyde, at EU's valg eksperter vil skulle udvælges og ansættes hurtigt. F.eks. kunne EF inden for OSCE-rammerne sende en eller to eksperter til hvert ODIHR-hold til at støtte og uddanne korttidsudstationerede observatører fra EU-medlemsstaterne.

- *Bistand til valghandlinger og valgovervågning skal finansieres under første søjle (primært samarbejdsinstrumenter, men også kapitel B7-70).*
- *Beslutningstagningen skal fremskyndes og forenkles, og beslutningerne skal iværksættes hurtigere.*

4.4. En strategi for bistand til valghandlinger og valgovervågning

Dette punkt beskæftiger sig med EU-strategi og -mål for valgbistand og -overvågning, medens der i punkt 4.4.1 og 4.4.2 gives en redegørelse for kriterierne for, om EU bør intervenere eller ej. Der har til dato ikke foreligget nogen strategi for EU's medvirken ved valghandlinger. Rådet vedtog dog for nylig kriterier for, hvornår EU skal sende en observatørdelegation, og kriterier for observatørernes ansættelse og adfærd (bilag III og IV).

Med udgangspunkt i de hidtidige erfaringer og det eksisterende materiale bør EU vedtage en strategi, som:

- bygger på klare målsætninger og princippet om partnerskab mellem EU og det land, hvor valget afholdes. Fællesskabet skal bistå værtsregeringen med at etablere og opretholde en uafhængig national kapacitet til at afholde valg baseret på demokrati, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Det bør afspejles i alle landestrategidokumenter for de lande, hvor det er relevant.
- undgår afhængighed, ved at der kun ydes bistand, hvor det er virkelig nødvendigt
- giver mulighed for, at man kan træffe beslutning sag for sag, om Fællesskabet skal yde valgbistand og udsende observatører efter faste kriterier (se nedenfor), og tilpasse EF-indsatsen på dette felt til ændringer i forholdene på stedet, hvilket også vil sige at bringe den til ophør, hvis de rette forudsætninger ikke længere er til stede.

- sikrer, hvis der er behov for både bistand og overvågning, at de to elementer supplerer hinanden. I de fleste tilfælde vil begge dele formentlig kunne bidrage til at fremme EU's målsætninger.
- tilstræber at udvikle landets egen kapacitet og, hvor det er relevant, støtte nationale valgkommissioner og ngo'er og organisationer i det civile samfund, som beskæftiger sig med folkeoplysning og vælgeroplysning.
- sikrer stabiliteten på længere sigt efter et valg. Hvor det er relevant, kunne en delegation af faglige bistandsmedarbejdere, fortsat yde assistance til regeringen for at afhjælpe svagheder i valgadministrationen og i overholdelsen af retsstatsprincippet.
- fremmer pluralisme både på politisk niveau og på andre niveauer, hvor det er nødvendigt for at opretholde samfundets pluralistiske karakter. Det bør også omfatte opbakning og støtte til lokale ngo'er og andre lokale aktører og styrke deres indflydelse på kapacitetsopbygningen. Det er ligeledes vigtigt at fremme uafhængige og ansvarlige medier og respekt for den frie foreningsret. Ved nogle valg kan det være relevant at finansiere lokale ngo'er, men ikke regeringsaktiviteter.
- fremmer partnerskabet med ngo'er og giver mulighed for at bygge indsatsen på deres erfaringer. EU skal på alle måder tilstræbe at få udpeget og inddraget europæiske og lokale ngo'er med de nødvendige mandater og relevante erfaringer, i EU's valgbistand, ved anvendelse af kapitel B7-70. EU bør i særlig grad sigte mod at fremme kvinders og nationale mindretals deltagelse i valg- og beslutningsprocessen på nationalt, regionalt og lokalt niveau, både som vælgere og valgkandidater, og skabe bedre muligheder for frie pluralistiske medier samt folkeoplysning og vælgeroplysning.
- understreger behovet for at støtte lokale observatører, som kan spille en central rolle for udviklingen af demokratiske institutioner. Når først der er etableret demokratiske institutioner, og de fungerer tilfredsstillende, bør der ikke længere være behov for EU-observatører. De indenlandske observatørorganisationer, der får EU-støtte, skal dog være tilstrækkeligt bredt baserede, afbalancerede og neutrale.
- lægger særlig vægt på korrekt valgregistrering og retfærdig afgrænsning af valgkredse.
- styrker de selvreguleringsmekanismer, der er nødvendige for et velfungerende demokrati, herunder inddragelse af repræsentanter for alle de opstillede partier i kontrollen på alle stadier i valgprocessen, frie medier og tilsyn foretaget af "neutrale" indenlandske organisationer (typisk ngo'er eller religiøse organisationer).

- *EU bør vedtage en strategi, som gør det muligt at træffe beslutning sag for sag, om der skal ydes valgbistand og udsendes observatører.*
- *EU's strategi skal tilstræbe at fremme landets egen kapacitet og stabilitet.*
- *EU-foranstaltningerne skal tilstræbe at fremme pluralisme og støtte til lokale ngo'er og lokale observatører.*

4.4.1. Kriterier for valgovervågning

Det er nødvendigt at fastsætte nogle kriterier til at afgøre, om EU's målsætninger er mulige. Det er Kommissionens opfattelse, at de kriterier, som Rådet vedtog den 28. juni 1998 (bilag III), udgør et velegnet grundlag for vurderingen af, hvorvidt der skal udsendes en delegation af EU-valgobservatører. Ud over landets betydning for EU er der tre væsentlige faktorer, der skal tages i betragtning:

- Er EU's medvirken **tilrådelig**? For at undgå, at EU bringes i en situation, hvor dets tilstedeværelse kan bidrage til at give en kritisabel valgproces troværdighed, bør de relevante politiske og retlige faktorer på stedet tages i betragtning. Normalt bør minimumsbetingelserne bl.a. være:
 - at der virkelig er tale om universel stemmeret
 - at individuelle kandidater og politiske partier frit kan deltage i valget
 - at der er ytringsfrihed til i givet fald at kritisere regeringen
 - at der er fri bevægelighed i landet
 - at der er forsamlingsfrihed
 - at opstillede partier og kandidater har fair adgang til medierne.

Også andre vigtige faktorer bør omhyggeligt afvejes og indgå i EU's vurdering og beslutning, f.eks. om der er tale om den første valghandling efter en periode med konflikter eller undertrykkelse? og om valget ledsages af en fredsproces eller mulighed for, at flygtninge kan vende hjem?.

- Er EU's medvirken **gennemførlig**? Selv hvor forudsætningerne er til stede for frie og retfærdige valg, bør EU alligevel forsøge at opstille nogle betingelser for sin medvirken:
 - at der foreligger en anmodning fra regeringen i værtslandet om at overvåge valghandlingen. En formel anmodning fra regeringen bør foretrækkes, men under visse omstændigheder kan en klar indikation af, at regeringen er villig til at acceptere EU-observatører, også selv om det ikke kommer officielt til udtryk, være tilstrækkeligt;
 - at værtsregeringen er indstillet på at imødekomme EU's anmodninger om specifikke ændringer eller forbedringer af valgforberedelserne;
 - at de vigtigste opstillede partier og kandidater støtter EU-observatørernes medvirken;
 - at EU forinden har fulgt den politiske udvikling i værtslandet;
 - at fristen er lang nok til, at lederne af en EU-observatørdelegation kan være på plads tilstrækkeligt betids.
- Er EU's medvirken **formålstjenlig**? Overvågning af valghandlinger vil normalt forlene valget med en vis grad af legitimitet, bidrage til at skabe øget tillid og altid virke præventivt i relation til valgsvindel. Valgovervågning er imidlertid et bekosteligt forehavende. Man er nødt til at prioritere, og det formålstjenlige

ved indsatsen må til dels kunne gøres til genstand for en costbenefitanalyse. Det kan f.eks. være både tilrådeligt og gennemførligt at udsende en observatørdelegation, men det vil kun i begrænset omfang være formålstjenligt (f.eks. Guatemala 1999). Dette begreb "formålstjenlighed" er særdeles teknisk og må afvejes med en vurdering af, hvorvidt EU's samlede relationer med det pågældende land og EU's generelle målsætninger gør en EU-valgdelegations tilstedeværelse "politisk hensigtsmæssig".

Normalt bør alle EU-observatørdelegationer have skriftlige mandater, som er vedtaget sammen med regeringen og valgmyndighederne i det land, hvor valget afholdes. Mandatet bør omfatte målsætningerne og forudsætningerne for overvågningsaktiviteten, f.eks. garanti for, at observatørerne kan rejse frit i landet og har fri adgang til alle politiske partier, kandidater og valgstyrelser og til alle afstemnings- og stemmeoptællingslokaler. Desuden skal observatørerne have adgang til alle nødvendige oplysninger vedrørende valghandlingen. Observatørernes personlige sikkerhed bør garanteres.

- ***En beslutning om at udsende observatører bør træffes på grundlag af overvejelser om dette er tilrådeligt, gennemførligt og formålstjenligt. - Rådets kriterier fra 1998 for, hvorvidt der skal udsendes en EU-observatørdelegation, er et velegnet grundlag for en sådan beslutning.***
- ***EU's observatørdelegationer bør have vedtaget mandater sammen med værtsregeringen.***

4.4.2. *Kriterier for bistand til valghandlinger*

I betragtning af, at EU hverken kan eller bør bidrage økonomisk til hvert eneste valg, må man træffe beslutning om, hvilke former for valg der skal støttes med bistand eller observatører. EU har normalt været involveret i det første og eventuelt andet almindelige valg i et land, der var i gang med en politisk omstillingsproces. Vurderingen af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at yde støtte til en given valgproces på nationalt eller lokalt niveau, bør imidlertid foretages sag for sag under hensyntagen til EU's overordnede strategi, selve valgets politiske betydning og potentiale for demokratiseringsprocessen, landets betydning for EU samt dets egne budgetmæssige muligheder.

Rådet har ikke vedtaget kriterier for bistand til valghandlinger, og de vil sandsynligvis ikke blive så klare som kriterierne for valgobservation, men der kan dog foreslås følgende:

- at der foreligger en anmodning fra en værtsregering om bistand fra Fællesskabet til valghandlingen
- at de vigtigste partier og andre potentielle partnere, (f.eks. ngo'er, organisationer fra det civile samfund, kvindegrupper, journalistforbund m.m.), støtter et program for EF-bistand til valghandlingen
- at EU forinden har fulgt den politiske udvikling eller har gennemført udviklingsprogrammer i værtslandet
- at fristen er lang nok til forberedelser

- at medlemmerne af EU-valgbistandsteamet har garanti for at kunne rejse frit i hele landet og har fri adgang til relevante ministerier og ikke-statslige partnere
- at der er garanti for, at EU-valgbistandsteamet har adgang til alle oplysninger af relevans for dets aktiviteter, og
- at medlemmerne af EU-valgbistandsteamet har garanti for deres egen sikkerhed så vidt, det overhovedet er muligt.

De tre sidstnævnte elementer fastlægges bedst i en formel skriftlig aftale med værtslandet, som også kan indeholde delegationernes mandater med klart formulerede målsætninger.

- Kriterierne for at træffe beslutning om der bør ydes bistand til valg handlinger, kunne omfatte: En anmodning fra værtsregeringen, bred opbakning fra de vigtigste politiske partier, at EU forinden har fulgt den politiske udvikling eller har gennemført udviklingsprogrammer i værtslandet, tilstrækkelig tid til forberedelserne, ret til at bevæge sig frit i hele landet, adgang til alle relevante oplysninger og garanti for de udsendes sikkerhed.

4.5. Valgobservatører og eksperter

Der er vedtaget kriterier for udvælgelsen af observatører (bilag IV). I juni 1998 vedtog Rådet en adfærdskodeks for EU-observatører (bilag III), der gælder for statsborgere fra alle lande, der deltager i EU-overvågningsdelegationer. Der skal anvendes fællesskabsmidler fra EU-budgettet, og det faktum, at Kommissionen har det endelige ansvar for, hvordan budgettet anvendes, lader formode, at EU-valgobservatører og -eksperter bør rekrutteres af Kommissionen. Det kan imidlertid kun lade sig gøre, hvis der findes en hensigtsmæssig struktur med de fornødne personaleresourcer til at varetage denne opgave.

Medlemsstaterne bør fortsat indstille korttidsobservatører, der skal deltage i aktiviteter, som finansieres af EU. I første omgang bør en procentdel af EU-observatørholdene være forbeholdt "EU-repræsentanter". De observatører, der udgør denne procentdel, kan være medlemmer af Europa-Parlamentet (indtil der er indført en særlig ordning for Europa-Parlamentet), tjenestemænd fra Kommissionen, tjenestemænd fra andre EU-institutioner, repræsentanter for europæiske ngo'er og specialiserede institutter i EU, tidligere deltagere i EU-observatørdelegationer, deltagere i EU's oplysningsprogrammer vedrørende menneskerettigheder og valg handlinger samt valgekspertter fra EU. Alle observatører skal enten være erfarne eller være passende uddannet.

Der bør fastsættes ensartede vilkår for diæter og praktisk støtte til observatører, uanset hvem der har rekrutteret dem. Der bør gøres alt for at fastholde den frivillige ånd, som hidtil har præget EU-korttidsobservatørernes engagement og indsats.

Kommissionens kontor for valgbistand kan eventuelt udarbejde en liste over EU-valgekspertter, der har bistået med valg handlinger og været udsendt som langtidsobservatører. Dette bør delvis være baseret på deltagelse i EU-foranstaltninger og EU-oplysningsprogrammer. Kommissionen bør også fremme en

sammenkobling af landenes egne ajourførte databaser. En fælles EU-database er hverken gennemførlig eller nødvendig.

- *Hvis der anvendes EF-midler, skal Kommissionen føre tilsyn med rekrutteringen af EU-observatørerne, også dem der udpeges af medlemsstaterne. En andel skal bestå af "EU-deltagere", som udpeges af Kommissionen.*
- *Den frivillige ånd, der præger korttidsobservatørernes indsats, bør fastholdes.*
- *Kommissionen skal udarbejde en liste over valgkasperter i EU og fremme en sammenkobling af landenes egne lister.*

4.6. Praktiske retningslinjer, der skal sikre et godt resultat

Erfaringerne viser, at følgende faktorer er vigtige for et godt resultat af såvel bistand til valghandlinger som valgovervågning:

- Alle EU-valgdelegationer bør have et klart mandat fra EU-institutionerne. Det skal også omhandle delegationens kontakt med EU-repræsentanter såsom Kommissionens delegation i landet og formandskabet.
- Der bør som hovedregel aflægges et sonderende besøg. Deltagerne bør her bestå af erfarne og strategisk orienterede medarbejdere fra Europa-Kommissionen, som eventuelt kan ledsages af kolleger fra Rådet og Europa-Parlamentet. Delegationens mandat skal bl.a. være at vurdere værtslandets holdning til EU's medvirken, forberede forslag vedrørende omfanget og karakteren af en eventuel EU-medvirken ved det kommende valg med angivelse af, hvilke forbedringer i valgprocessen EU skal forlange, før der træffes endelig beslutning om at medvirke.
- Oprettelse af en EU-valgenhed med et kerneteam, der skal koordinere samtlige valgaktiviteter. Dette team kan bestå af:
 - 1 ledende koordinator/EU-chefobservatør²¹ og dennes assistent
 - 1 ledende medarbejder til at varetage finansielle og administrative anliggende
 - 1 mediemedarbejder
 - 1-2 medarbejdere til at tage sig af logistikken
 - 1 ekspert i oplysnings- og uddannelsesaktiviteter/koordinator for rapporteringsaktiviteterne/statistikere
- Alle medvirkende, f.eks. det faglige bistandsteam, bør referere direkte til chefen for EU's valgenhed.
- Alle faglige bistandsteam fra EU bør være på plads tilstrækkeligt betids til at kunne bidrage markant til uddannelsen af lokale deltagere. Det vil ikke blot gøre de lokale deltageres indsats mere effektiv, men vil også kunne give

²¹ EU bør overveje fordelene ved at give sin repræsentant titel af "chefobservatør". Alle andre internationale grupper opererer med denne titel, og det er under alle omstændigheder den, der normalt anvendes af pressen. I dette specielle tilfælde bør hensynet til synligheden veje tungere end interne EU-formalia.

værdifulde oplysninger, som kan være til hjælp for EU-valgenheden. Et effektivt fagligt bistandsteam kan eventuelt omfatte følgende:

- 1 teamkoordinator
 - 1 ekspert i finansiering af valgkampagner
 - 1 specialist i folkeoplysning
 - flere specialister i undervisning af kvindegrupper, ungdoms- og studentergrupper og etniske mindretal
 - eksperter i organisationsarbejde, der skal bistå ngo'er og organisationer i det civile samfund
 - 1 specialist i medieuddannelse
 - flere specialister til at undervise indenlandske observatører
 - flere specialister til at undervise valgstyrelser og tilforordnede.
- Der bør på alle stadier i valgprocessen med jævne mellemrum udarbejdes delegationsrapporter.
- Alle observatører bør uddannes specielt til formålet. Der bør gennemføres et omfattende og detaljeret uddannelsesprogram for både langtids- og korttidsobservatører, når de er ankommet til værtslandet. Fælles uddannelsesprogrammer vil højne kvaliteten af EU-observatørteamene og sikre bedre sammenhæng. Man bør satse på at skabe et fælles grundlag for praktisk uddannelse og vejledning "i marken", herunder uddannelse af dem, der skal forestå den praktiske undervisning, og udarbejdelse af en håndbog for EU-valgobservatører. Ved undervisningen i medlemsstaterne med henblik på specifikke missioner kan man med fordel benytte nye modeller for onlinekommunikation og undervisning via Internettet. Desuden bør undervisningsinitiativer i samarbejde med FN eller andre internationale eller regionale organisationer støttes.
- Langtidsobservatører skal helst være på plads to måneder før valgdagen og forblive, efter at valgresultatet foreligger, for at overvåge bilæggelsen af tvister om valgets forløb. Langtidsobservatørernes professionelle og holdningsmæssige kompetence til disse centrale opgaver bør undersøges nøje. Langtidsobservatørernes indsats, det være sig i form af tilsyn, undervisning eller indberetninger, kan være afgørende for hele EU-valgmissionens udfald. Langtidsobservatørerne bør placeres, så de rent geografisk dækker det størst mulige område i relation til valget, men dog i overensstemmelse med den strategiske plan for EU-missionen. Langtidsobservatørerne bør etablere kontakter og samråd med de forskellige niveauer i valgadministrationen samt med lokale politiske partier og grupper i lokalsamfundene. De bør overvåge vælgerregistreringen og de første forberedelser af valget og vurdere afviklingen af valgkampagnen, især hvorvidt alle kandidater har lige adgang til medierne og til offentlige ressourcer. De skal være med til at opbygge kapaciteten hos de indenlandske observatører. De skal med jævne mellemrum aflægge beretning til EU-chefobservatøren om alle aspekter af valgprocessen inden for deres specielle ansvarsområde. De skal også forberede udstationeringen af korttidsobservatører så effektivt som muligt.
- Korttidsobservatører bør ankomme kort før valgdagen og placeres, så de kan foretage observationer på afstemningsdagen og overvåge den første optælling

af stemmerne. Korttidsobservatørerne skal informeres grundigt at EU-valgenheden og langtidsobservatørerne, før de udstationeres.

- Alle observatører skal efterleve Rådets adfærdskodeks fra juni 1998.

- *Et klart mandat for observatørmissioner.*
- *Der skal aflægges et sonderende besøg.*
- *En EU-valgenhed skal have et kerneteam.*
- *Alle EU-deltagere bør referere direkte til chefen for EU-valgenheden.*
- *EU's faglige bistandsteam skal være på plads tilstrækkeligt betids.*
- *Missionsrapporter indgives med jævne mellemrum.*
- *Alle EU-observatører bør uddannes på et fælles grundlag.*
- *Uddannelsesinitiativer koordineres med andre organisationer.*
- *Langtidsobservatører skal være udstationeret to måneder før valgdagen.*
- *Alle EU-observatører bør efterleve Rådets adfærdskodeks.*

4.7. Vurdering af valgresultatet

Vurderingen af et valg og beslutningen om, hvorvidt der skal udsendes en observatørdelegation, er politisk følsomme spørgsmål. Både EU's politiske interesser og troværdighed står på spil. Kommissionen kan tilslutte sig Rådets afgørelse af 28. juni 1998 (bilag III), som værende afgørende for vurderingen af et valgs gyldighed:

- Optræder det ledende valgorgan upartisk?
- Kan de politiske partier, alliancer og kandidater frit organisere sig, forsamle sig, bevæge sig rundt i landet og udtrykke deres synspunkter offentligt?
- Har de politiske partier, alliancer og kandidater fair adgang til medierne?
- Optages vælgerne på valglisten uden forskelsbehandling på grundlag af køn, race eller etnisk herkomst?
- Ethvert andet forhold vedrørende grundlæggende frihed og retfærdighed i forbindelse med valget
- Er valgloven overholdt under afstemningen og stemmeoptællingen?

Kriterierne bør dog anvendes med en vis smidighed ved vurderingen af forskellige former for valg: valg, der skal bidrage til at løse en konfliktsituation, og førstegangsvalg bør bedømmes lempeligere.

Alle deltagere i EU-valgbistandsteamet bidrager til den endelige EU-vurdering af valget. Meget tætte og regelmæssige samråd mellem EU-chefobservatøren, EU-formandskabet på stedet, Europa-Parlamentet og Kommissionens delegation, før EU-vurdering offentliggøres, er afgørende for at sikre den fornødne sammenhæng og konsekvens. Det er hensigtsmæssigt at sondre mellem den overordnede politiske vurdering og den tekniske bedømmelse, som analyserer de forskellige stadier i valgprocessen mere detaljeret. Denne sondring lykkedes bl.a. ved vurderingen af det indonesiske valg: den politiske vurdering blev foretaget af Rådets formandskab, medens chefen for den europæiske valgenhed foretog den tekniske bedømmelse.

Ud over vurderingen af valgets forløb og resultat vil Kommissionen overvåge og vurdere EU-valgbistand, som ydes over Fællesskabets budget, i hvert enkelt tilfælde med hensyn til relevans, nyttevirkning, gennemslagskraft, virkninger og bæredygtighed²². Der skal med regelmæssige mellemrum foretages eksterne evalueringer. Lokale interesserede parter (regering, ngo'er, medier) bør opfordres til at komme med deres kommentarer. Man kan også bede uafhængige valg eksperter om at udtale sig.

- *Vurderingen af valg skal baseres på Rådets afgørelse fra 1998, men valg, der skal bidrage til at løse en konfliktsituation, og førstegangsvvalg bør vurderes lempeligere.*
- *Valget skal vurderes efter samråd og aftale med alle tilstedeværende involverede parter fra EU.*
- *Der skal med regelmæssige mellemrum foretages evaluering af Fællesskabets valgbistand.*

4.8. EU skal gøres mere synlig

EU's medvirken og støtte i valghandlinger bør være synlig for at understrege, at EU er indstillet på at lægge større vægt på demokratisering i sin politik over for andre lande. EU's medvirken kan gøres mere synlig, hvis der etableres effektive og mere gennemsigtige planlægnings- og implementeringsmekanismer. Valgheden kunne f.eks. sikre, at der findes information om EU's bistand til valghandlinger på Internet. Synlighed bør dog ikke være et mål i sig selv, og EU bør være omhyggelig med ikke at stjæle billedet fra nationale institutioner og aktører.

EU's bedste garanti for den fornødne identitet og synlighed er at gennemføre en effektiv operation. Det er også nyttigt at lade en mediemedarbejder fra en af medlemsstaterne og med de fornødne professionelle kvalifikationer og viden om EU's politik og institutioner indgå som ledende medlem af EU's valgheden. Hvor det er muligt, skal man også sikre sig, at chefen for EU's valgovervågningsenhed er velformuleret og har gode relationer til medierne. I visse tilfælde bør det overvejes at vælge en fremtrædende europæisk personlighed. Man bør ligeledes benytte sig af EU-logoet, også på tøj. I de tilfælde, hvor EU arbejder under en international institutions auspicer, bør kravene vedrørende EU's synlighed indgå som led i den formelle aftale.

- *Information på Internet om EU's bistand til valghandlinger generelt og i bestemte tilfælde.*
- *Chefen for EU-valgheden bør have gode relationer til medierne og bistås af en mediemedarbejder.*
- *Anvendelse af EU-logoet og informationsmateriale*
- *Det sikres, at synlighed indgår som led i aftalerne med andre partnere.*

²²

Relevans har berøring til forholdet mellem de problemer, der skal løses, og programmets mål. Nyttelvirkning vedrører forholdet mellem aktiviteterne og resultaterne. Gennemslagskraften afhænger af forholdet mellem resultaterne og specifikke mål, medens virkningerne refererer til forholdet mellem specifikke og overordnede mål.

4.9. Koordination med andre organisationer

Der findes en række internationale organisationer og ngo'er, der beskæftiger sig med bistand til valg handlinger og valgovervågning. EU har i tidens løb arbejdet sammen med mange af dem. Dette samarbejde har imidlertid ofte i praksis blot bestået i overdragelse af ansvar til andre organisationer, således at EU primært er blevet betragtet som "bank" for en operation, der var kontrolleret af en anden organisation, hvis medlemmer og interesser ikke nødvendigvis var sammenfaldende med EU's. Det har betydet, at politiske elementer og synligheden er gået tabt.

I betragtning af de mange valg, der afholdes rundt om i verden, og EU's begrænsede ressourcer og ekspertise vil det være nødvendigt lejlighedsvis at arbejde via andre organisationer. Under alle omstændigheder vil EU altid skulle arbejde sammen med andre på stedet, og det er derfor meget vigtigt at sikre en bedre koordinering. Der bør etableres regelmæssige kontakter. Man kan også overveje at indgå rammeaftaler med de vigtigste internationale statslige og ikke-statslige organisationer f.eks. FN (UNDP, FN's Kontor for Valgbistand, UNV), OSCE/ODIHR, OAS og International IDEA, hvis man mener, at det vil få større betydning. Sådanne aftaler bør være baseret på et reelt partnerskab både på det politiske og det praktiske plan frem for blot at dreje sig om finansiering og synlighed. Formålet med sådanne aftaler skal være at lette og fremskynde samarbejdet med internationale organisationer omkring specifikke valgoperationer. Kommissionen vil udforske disse muligheder.

- *Regelmæssige kontakter med relevante internationale organisationer.*
- *Udforskning af mulighederne for rammeaftaler.*

5. KONKLUSIONER

Anbefalingerne i denne meddelelse (som er opsummeret i bilag V) tager sigte på at forbedre kvaliteten og effektiviteten af EU's medvirken ved at fremme frie og retfærdige valg og støtte omstillingen til et stabilt demokrati ved at bygge på erfaringerne fra EU's medvirken hidtil og andres ekspertise.

Selv om der er bred enighed om, at demokratiet er den bedste styreform, der findes, er valg handlinger kun en lille del af en større sammenhæng, når det drejer sig om at sikre virkelig frihed og skabe et demokratisk samfund. EU's bistand til valg handlinger er således kun et aspekt af EU's samlede bidrag til demokratisering og bæredygtig udvikling i tredjelande.

Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at samarbejde med Kommissionen om at konkretisere ideerne i denne meddelelse.

BILAG I

OVERSIGT OVER DEN HIDTIDIGE EU-INDSATS

1. Beskrivelse af de vigtigste operationer

EU overvågede det første parlamentsvalg i **Rusland** med deltagelse af flere partier; valget fandt sted den 11. og 12. december 1993 og vedrørte Dumaen og Føderationsrådet. Valget kom efter en periode med voldsomme konfrontationer mellem de udøvende og de lovgivende instanser i Rusland og faldt sammen med en folkeafstemning om forfatningen. Rådet for EU vedtog den 9. november 1993 en fælles FUSP-aktion²³ om udsendelse af et observatørkorps. Der blev i forbindelse med denne fælles aktion oprettet en EU-observatørenhed, som blev finansieret via TACIS-demokratiprogrammet (346 000 ECU). Den havde til opgave at bistå og koordinere EU-observatørerne, sikre koordineringen på stedet med andre internationale organisationer og ngo'er, holde kontakt med de russiske myndigheder og sikre en jævn fordeling af observatørerne i landet. EU udsendte 116 parlamentarikere, dels fra Europa-Parlamentet, dels fra de nationale parlamenter, og 91 eksperter (inklusive fem langtidsobservatører). På trods af flere mangler ved de russiske procedurer var der ikke tale om systematisk valgsvindel, og valget blev vurderet som frit og retfærdigt. Ud over valgovervågningen førte EU også tilsyn med mediedækningen af valget via Det Europæiske Medieinstitut (EIM) med et tilskud på 200 000 ECU. EIM oprettede en medietilsynsenhed, som arbejdede tæt sammen med EU-observatørenheden. Den havde til opgave at bedømme det lovgivningsmæssige grundlag for mediernes dækning af valgprocessen og vurdere, hvorvidt den faktiske dækning af valget var uafhængig og fair.

Det andet parlamentsvalg i Rusland efter forfatningsreformen fra december 1993 fandt sted den 17. december 1995. Som svar på en anmodning fra den russiske centrale valgkommission om EU-støtte til at overvåge valget blev der oprettet en EU-valgenhed, der skulle yde logistisk støtte til de valgobservatører, der var udsendt fra EU-institutionerne og medlemsstaterne. I støtten indgik udsendelse af syv rådgivere. Der blev også stillet kontorfaciliteter, tolke, transport og sekretærer til rådighed tilligemed korterevarende faglig bistand til den russiske centrale valgkommission.

Ruslands første frie præsidentvalg fandt sted i juni og juli 1996, og EU, OSCE og andre organisationer blev af Ruslands centrale valgkommission opfordret til at overvåge valget. EU bevilgede 294 000 ECU²⁴ til formålet. Der blev oprettet en ny EU-valgenhed, der stillede faciliteter til rådighed for de 244 valgobservatører fra medlemsstaterne. To personer blev udstationeret ved OSCE/ODIHR-valgenheden i Moskva for at forestå fordelingen af observatørerne og den regionale koordinering. EU-valgenhedens aktiviteter omfattede informering og instruktion af observatører og analyse af valgets afvikling og resultat. Der var sket betydelige fremskridt siden det foregående valg i 1991, men observatørdelegationen fremsatte dog en række anbefalinger til yderligere forbedringer.

²³ Rådets afgørelse 93/604/FUSP. EFT L 286 af 20.11.1993, s. 3.

²⁴ TACIS-demokratiprogrammet.

EU medvirkede ved valget i **Tjetjenien** i 1997, der fandt sted efter en ødelæggende borgerkrig. For at give den provisoriske regering den fornødne legitimitet og sikre fredsprocessen blev der med kort varsel udskrevet både parlamentsvalg og præsidentvalg til den 27. januar 1997. EU bistod med 100 000 ECU²⁵ OSCE, som havde medvirket aktivt ved forhandlingerne om fredsaftalen fra august 1996, med at levere grundlæggende fornødenheder såsom stemmesedler, stemmeurner og mærkeblæk og dækkede desuden transportomkostninger, udgifter til kontorudstyr samt telekommunikationsudgifter. Valget blev erklæret for "eksemplarisk og frit".

EU overvågede de første demokratiske valg i **Sydafrika** med deltagelse af alle racer, nemlig parlamentsvalget og provinsvalget i april 1994. Der var tale om en historisk begivenhed, fordi disse valg omdannede Sydafrika fra et samfund baseret på apartheid til et demokratisk styre uden racemæssige skel. Den 6. december 1993 vedtog Rådet en fælles FUSP-aktion om støtte til valget i Sydafrika²⁶. Der blev bevilget i alt 18,5 mio. ECU²⁷ til formålet. Under FN's overordnede koordinering udsendte EU 325 observatører (inklusive 14 medlemmer af Europa-Parlamentet) og stillede 112 politibetjente, valgeksperter og rådgivere til rådighed for Sydafrikas uafhængige valgkommission og den uafhængige mediekommission. Desuden var EU kraftigt involveret i vælgeroplysningen og ydede økonomisk støtte til den statslige valgfond. Vælgeroplysningsprogrammet var en succes (kun 1% af stemmesedlerne var ugyldige) og blev til dels gennemført af et konsortium af sydafrikanske ngo'er under ledelse af Sydafrikas Katolske Biskoppers Konference. Der blev oprettet en EU-valgenhed, der skulle koordinere EU-valgovervågningen og efter anmodning yde rådgivning og bistand til Sydafrikas uafhængige valgkommission. Alt i alt måtte valget betegnes som en imponerende præstation. Millioner af almindelige borgere, som hidtil havde været udelukket fra den politiske proces, fik mulighed for at medvirke aktivt til at skabe politiske forandringer. Valget blev betragtet som frit, men ikke fuldstændigt fair for alle vælgerne på grund af mangler ved afstemnings- og optællingsprocedurerne. Eftersom valgresultatet blev accepteret af næsten alle parter, blev valget dog betragtet som udtryk for det sydafrikanske folks politiske vilje.

Mozambique er et af de lande, der har modtaget størst støtte fra EU. Der blev ydet bistand til tre på hinanden følgende valg, både finansielt og med faglig bistand. I 1994 bevilgede EF over 50% af de nødvendige midler til afholdelse af det første demokratiske valg (præsident- og parlamentsvalg) efter borgerkrigen til den nationale valgkommission. EU bidrog med valgobservatører til UNOMOZ-observatørmissionen på 2 000 mand. Valget blev erklæret for frit og retfærdigt og betragtet som et eksempel for lande under omstilling. I 1998 bevilgede EU 9,5 mio. EUR svarende til 60% af valgbudgettet til støtte af det første kommunevalg i 33 kommuner. På grund af uoverensstemmelser med hensyn til vælgerregistreringen deltog Renamo og flere andre mindre partier ikke, hvilket skabte en vis tvivl om valgforløbets lovlighed. I 1999 undergik Mozambique den klassiske test for alle lande under omstilling med sit andet præsident- og parlamentsvalg. EF bidrog til valgbudgettet med 21 mio. EUR svarende til 58% af det samlede valgbudget. Der blev organiseret en EU-valgovervågningsmission med 64 observatører, hvortil der siden kom 4 norske observatører. Alle valgovervågningsmissioner var enige om, at

²⁵ TACIS-demokratiprogrammet.

²⁶ Rådets afgørelse 93/678/FUSP. EFT L 316 af 17.12.1993, s. 45.

²⁷ Budgetpost B7-5070.

valgforløbet kunne betragtes som frit og retfærdigt. Der blev dog registreret forsinkelser og mindre uregelmæssigheder under stemmeoptællingen, og Renamo erklærede, at det ikke ville acceptere resultatet. Dets indvalgte parlamentsmedlemmer deltog dog i parlamentets åbningsmøde, som blev præsideret af præsident Chissano.

EU spillede en vigtig rolle i forberedelsen og overvågningen af valget i **Palæstina** i 1996. Efter at Israel havde trukket sig tilbage fra Vestbredden, afholdt palæstinenserne den 20. januar 1996 deres første præsident- og parlamentsvalg nogensinde på Vestbredden og i Gazastriben. I henhold til den palæstinensiske-israelske interimsaftale af 28. september 1995 var EU udpeget som koordinator for den internationale overvågning af dette valg. EU bevilgede 7,5 mio. ECU til at bistå palæstinenserne med forberedelsen af valget²⁸. Disse midler blev primært anvendt til at udarbejde valglovgivningen, foretage den geografiske opdeling i valgkredse, få det administrative apparat i relation til valgene på plads, uddanne valgstyrelser og tilforordnede, gennemføre en folkeoplysningskampagne om valget og levere det fornødne udstyr. EU bevilgede yderligere 10 mio. ECU til overvågningen af valget, hvoraf kun 7,5 mio. ECU rent faktisk blev brugt, hvilket skyldtes den meget stramme tidsplan for valget. Rådet traf flere FUSP-afgørelser om det palæstinensiske valg: den fælles aktion af 19. april 1994 om støtte til fredsprocessen i Mellemøsten²⁹, som omhandlede EU's planer om at yde bistand til og overvåge valget i de besatte områder, Rådets afgørelse af 1. juni 1995³⁰ om bevilling af 10 mio. ECU til formålet, og Rådets afgørelse af 25. september 1995 om oprettelse af en EU-valgenhed og fastlæggelse af finansielle og administrative procedurer for overvågningen af valget³¹.

EU-valgenheden skulle organisere den europæiske observatørdelegation (som bestod af 285 observatører: 60 langtidsobservatører, 130 observatører udsendt på mellemlang sigt og 95 korttidsobservatører) og koordinere 390 andre internationale observatører fra tredjelande, internationale organisationer og ngo'er. EU-valgenheden var garant for valgprocessens demokratiske karakter på trods af forskellige episoder. Der blev bl.a. rapporteret om restriktioner for den palæstinensiske presse og intimidering af visse kandidater, hindringer fra politiets side for afstemningen i Østjerusalem og intimidering af vælgere i Hebron på selve valgdagen.

EU har bistået OSCE med afholdelsen og overvågningen af flere valg i **Bosnien-Herzegovina** i 1996, 1997 og 1998. Da krigen var slut i Bosnien, påtog det internationale samfund sig at organisere valg som led i genopbygningen af et land, der var ødelagt af etniske udrensninger. I overensstemmelse med Dayton-fredsaftalerne fra 1995 fik OSCE til opgave at gennemføre det første valg i Bosnien-Herzegovina, og i december 1997 anmodede Rådet for Gennemførelsen af Fredsaftalerne atter OSCE om at organisere parlamentsvalg i 1998. EU ydede i alt 16 mio. ECU (midler både fra første og anden søjle) til valgene i Bosnien via OSCE, selv om EU's synlighed var skuffende ringe. I 1996 bevilgede EU 5,6 mio. ECU, i 1997 5,5 mio. ECU og i 1998 5 mio. ECU.

²⁸ Finansieret via bugetpost B7-420 (tidligere B7-7110).

²⁹ Rådets afgørelse 94/276/FUSP. EFT L 119 af 7.5.1994, s. 1.

³⁰ Rådets afgørelse 92/205/FUSP. EFT L 130 af 14.6.1995, s. 1.

³¹ Rådets afgørelse 95/403/FUSP. EFT L 238 af 6.10.1995, s. 4.

Den 10. juni 1996 vedtog Rådet en fælles FUSP-aktion³² om støtte til OSCE's aktiviteter i forbindelse med valg i Bosnien-Herzegovina med et bidrag på 3 mio. ECU. Der blev stillet et korps af EU-observatører til rådighed for OSCE. Valget fandt sted den 14. september 1996 og vedrørte følgende institutioner: Bosnien-Herzegovinas parlament, den fælles præsident for Bosnien-Herzegovina, parlamenterne for de to enheder, der udgør Bosnien-Herzegovina, nemlig Den Muslimske Kroatiske Føderation og Den Serbiske Republik, præsidenten for Den Serbiske Republik og provinsforvaltningerne. Kommunalvalgene var oprindeligt planlagt til samme dato, men måtte udsættes til 1997 på grund af problemer med vælgerregistreringen. Ved valget i 1996 ydede EU desuden støtte på 2,64 mio. ECU til OSCE til vælgeroplysning, valgudstyr (valgurner og stemmebokse) og overvågning af valget³³.

I 1997 blev der afholdt to valg: kommunalvalg i Føderationen Bosnien-Herzegovina og valg til den øverste forsamling i Den Serbiske Republik. Rådet vedtog den 24. marts 1997³⁴ en fælles FUSP-aktion vedrørende kommunalvalgene i Føderationen Bosnien-Herzegovina den 13.-14. september 1997. Denne fælles aktion gav mulighed for at overføre de midler, der resterede efter valget i 1996 (1,1 mio. ECU). Desuden vedtog Rådet den 24. marts 1997 en ny fælles FUSP-aktion³⁵, i henhold til hvilken der blev bevilget yderligere 5,5 mio. ECU til overvågning af kommunalvalget i Bosnien-Herzegovina; det omfattede også tilsyn med vælgernes optagelse på valglisten, selve afstemningen og stemmeoptællingen. Den 20. oktober 1997 vedtog Rådet en ny fælles FUSP-aktion³⁶ om yderligere støtte til OSCE til overvågning af valget til den øverste forsamling i Den Serbiske Republik, som skulle finde sted i november 1997. Det fremgik af den fælles FUSP-aktion, at denne støtte også skulle finansieres via de 5,5 mio. ECU, der var bevilget i henhold til den fælles FUSP-aktion fra marts 1997.

Igen i 1998 organiserede OSCE valg til alle de vigtigste institutioner i Bosnien. EU gav fornyet støtte til OSCE på 5 mio. ECU, som skulle bruges til at oprette et korps af EU-observatører under OSCE's auspicer og etablere et OSCE/EU-medicenter. Dette center formidlede information om valget både på nationalt og internationalt plan.

Efter en anmodning fra **Togo's** regering overvågede EU præsidentvalget i Togo, som fandt sted den 21. juni 1998. Afholdelsen af frie og fair valg var en af de vigtigste betingelser for, at det internationale samfund ville genoptage udviklingsbistanden til Togo. EU ydede bistand til valghandlingerne på en lang række områder for i alt 2 mio. ECU. Bl.a. ydede EU faglig og finansiel bistand til den nationale valgkommission, tilsyn med medierne, uddannelse af folk, der medvirkede i valgprocessen (præfekter, medlemmer af lokale valgkommissioner, tilforordnede på valgstederne, repræsentanter for politiske partier), oplysning af vælgerbefolkningen og uddannelse af nationale observatører. EU deltog i den internationale overvågning af valget og afsatte 600 000 ECU til formålet (ikke hele beløbet blev brugt). En britisk ngo ved navn Electoral Reform International Services (ERIS) stod for ledelsen af valgovervågningsdelegationen. Der blev oprettet en mindre

³² Rådets afgørelse 96/406/FUSP. EFT L 168 af 6.7.1996, s. 1.

³³ Budgetpost B7-7001.

³⁴ Rådets afgørelse 97/153/FUSP. EFT L 63 af 4.3.1997, s. 1.

³⁵ Rådets afgørelse 97/224/FUSP, EFT L 90 af 4.4.1997, s. 1.

³⁶ Rådets afgørelse 97/689/FUSP. EFT L 293 af 27.10.1997, s. 2.

koordineringsenhed, og EU udstationerede fem regionale observatører på mellemlang sigt og 35 korttidsobservatører. I modsætning til visse andre internationale observatører var EU-observatørdelegationen af den opfattelse, at valget ikke var forløbet frit, åbent og retfærdigt, og at det annoncerede resultat ikke afspejlede det togolesiske folks vilje. EU besluttede ikke at genoptage udviklingssamarbejdet med Togo i fuldt omfang, men fortsatte sine projekter til fordel for de fattigste befolkningsgrupper.

EU ydede støtte til det andet landsdækkende valg i **Nicaragua**, som fandt sted den 20. oktober 1996. Der var tale om præsidentvalg, parlamentsvalg og lokalvalg. Der skulle ligeledes vælges medlemmer til det mellemamerikanske parlament. EU bidrog med 2,4 mio. ECU³⁷ til valgprocessen og bistod Nicaraguas valgkommission med uddannelsen af valgstyrelser og tilforordnede og stillede med et koordineringsteam for EU-observatørerne. Der blev bevilget yderligere 400 000 ECU³⁸ til oplysning af vælgerbefolkningen i anden valgrunde, som fandt sted i december 1996. EU ydede støtte til Organisationen af Amerikanske Stater (OAS) til overvågningen af parlamentsvalget i **Paraguay** den 10. maj 1998. EU bidrog med 250 000 ECU³⁹.

EU ydede støtte til organiseringen af valget i **Yemen** i 1997 og til valgovervågning. Med et beløb på 681 000 ECU bidrog EU til at fremme kvindernes deltagelse i valget, tilrettelægge lokal valgovervågning og yde bistand til valgets afholdelse. Under valgkampagnen blev der endvidere udsendt omkring 150 lang- og korttidsobservatører fra EU, herunder flere medlemmer af Europa-Parlamentet og tjenestemænd fra Kommissionen. EU-observatørerne kunne fastslå, at valget globalt set var forløbet frit og retfærdigt.

EU ydede støtte til parlamentsvalget i **Cambodja** den 26. juli 1998 og bevilgede 10,45 mio. ECU⁴⁰ til formålet. Afholdelsen af dette valg skulle bidrage til at genskabe demokratiet i Cambodja og give landet dets internationale legitimitet tilbage, således at det atter fik adgang til international bistand, som var blevet indstillet efter kuppet i 1997. EU var stærkt involveret i valgprocessen og medvirkede især ved udarbejdelsen af valglovgivningen og ydede støtte til den nationale valgkommission, vælgerregistreringen og overvågningen af afstemningen via ca. 200 udsendte valgobservatører. EU udpegede en særlig repræsentant (medlem af Europa-Parlamentet Glenys E. Kinnock) og en chefobservatør (ambassadør Sven Linder), som foretog hver sin vurdering med lidt divergerende konklusioner. Koordineringen af den europæiske observatørenhed i forhold til FN og andre observatørgrupper foregik under ledelse af en fælles international observatørgruppe. Det fremgik af udtalelsen fra den fælles internationale observatørgruppe (under ledelse af ambassadør Linder), at afstemningen blev vurderet til at være tilstrækkeligt fri og fair til at afspejle folkets vilje. Udtalelsen fra Glenys E. Kinnock var mere kritisk på grund af krænkelse af menneskerettighederne under valgkampagnen og registreringsprocessen, ti dræbte på selve valgdagen, uenighed om stemmeoptællingen og talrige påstande om uregelmæssigheder.

EU støttede valget til den lovgivende forsamling (den 20. februar 1999) og præsidentvalget (den 27. februar 1999) i **Nigeria**. Disse valg gav mulighed for at

³⁷ Budgetpost B7-310.

³⁸ Budgetpost B7-310.

³⁹ Budgetpost B7-310.

⁴⁰ Budgetpost B7-3000.

indsætte en demokratisk valgt civil regering efter 15 års militært styre. EU-støtten til valget i Nigeria bestod af følgende elementer: støtte til den uafhængige nationale valgkommission (900 000 EUR til folkeoplysning, computerudstyr og køretøjer), støtte til FN's koordineringsarbejde (850 000 EUR), udsendelse af en faglig bistandsmedarbejder til at varetage koordineringen mellem FN og EU (80 000 EUR⁴¹), bistand til lokal valgovervågning gennem en nigeriansk paraply-ngo (Transition Monitoring Group, TMG) (600 000 EUR⁴²) og en fælles FUSP-aktion (810 000 EUR) om udsendelse af et EU-korps på 100 valgobservatører⁴³. De var alle korttidsobservatører og blev rekrutteret på EU's vegne af FN's Program for Udsendelse af Frivillige (UNV) på grundlag af en liste fra EU med navne. Som fastsat i den fælles aktion udpegede formandskabet en EU-talsmand (ambassadør Sulimma), der var ansvarlig for fælles EU-FN-erklæringer og forbindelser til pressen og offentligheden. Valget gav anledning til visse problemer: der var eksempler på stemmefusk og valgsvindel, og i visse områder blev der afgivet langt flere stemmer, end det var realistisk. Ikke desto mindre mente EU, at afstemningsprocedurerne var afviklet på grundlag af et flerpartisystem og almindelig stemmeret og baseret på demokratiske principper. Derfor erklærede EU, at resultaterne som helhed afspejlede det nigerianske folks ønske.

EU ydede støtte til parlamentsvalget i **Indonesien** den 7. juni 1999. Dette valg fulgte efter en alvorlig økonomisk og politisk krise efter mange års undertrykkelse og udgjorde en milepæl på Indonesiens vej til demokrati. Den indonesiske regering understregede betydningen af international bistand og bød internationale observatører velkommen, men gjorde det samtidig klart, at den ikke officielt ville invitere internationale observatører, og at ekstern bistand til valghandlingen skulle kanaliseres gennem UNDP. EU bevilgede 7 mio. EUR⁴⁴ til et program, der blev koordineret med UNDP. Størsteparten af denne bistand tog sigte på indonesiske ngo'er og valgtilsynsorganisationer. Disse grupper arbejdede med vælgeroplysning, medier, indenlandsk overvågning af valget, folkeoplysning og institutionel styring. Der blev rekrutteret 17 eksperter fra EU til denne opgave. Et andet aspekt af EU's bidrag var den internationale overvågning af valget og oprettelsen af en EU-valgovervågningsenhed. En tidligere tjenestemand i Kommissionen, John Gwyn Morgan, blev udpeget som chef for EU-valgovervågningsenheden med titel af ledende EU-koordinator. EU udsendte det største antal internationale observatører – 30 langtidsobservatører og 85 korttidsobservatører (hvoraf 21 var bilaterale observatører, der blev rekrutteret og finansieret direkte af medlemsstaterne, men koordineret af EU-valgovervågningsenheden). Desuden var der et EU-kerneteam på 7 personer og et fagligt bistandsteam på 17 personer. Alt i alt var der 139 personer i EU-regi på stedet. På trods af forskellige episoder blev valget anset for at forløbe frit og åbent og kunne danne grundlag for indsættelsen af en regering i overensstemmelse med folkets demokratisk udtrykte vilje. Da EU-udtalelsen blev afgivet, var stemmeoptællingen dog stadigvæk i den indledende fase, fordi den gik ekstremt langsomt. Proklamationen af afstemningsresultatet i juli 1999 bekræftede EU's holdning.

⁴¹ Alle tre elementer blev finansieret via det nationale vejledende program.

⁴² Budgetpost B7-7020. Det gav TMG mulighed for at føre tilsyn med overgangen til et civilt styre, primært via udstationering af 10 000 nigerianske valgtilsynsførende ved hvert af de tre vigtigste valg i 1999: ikke blot den 20. februar (valg til nationalforsamlingen) og den 27. februar (præsidentvalg), men også den 9. januar (valg til statsforsamlingen).

⁴³ Rådets afgørelse 98/735/FUSP. EFT L 354 af 30.12.1998, s. 1.

⁴⁴ Budgetpost B7-3000.

EU ydede også støtte til den FN-organiserede afstemning i **Østtimor** i august 1999 og bidrog med 5 mio. EUR til FN's Fond for Særlige Aktiviteter. Visse EU-lande ydede også bilaterale bidrag i form af ressourcer eller udsendte eksperter. EU var bemærkelsesværdigt lidt synlig i denne indsats.

2. Store forskelle mellem de enkelte EU-valgbistandsmissioner

Indtil for nylig har bistand til valg handlinger altid hørt under den første søjle (EF), medens valgovervågning har været et grænseanliggende, som har hørt under enten første eller anden søjle (FUSP).

Blandt eksempler på EU-valgovervågning, der blev gennemført som FUSP-aktiviteter, kan nævnes Rusland (1993), Sydafrika (1994), Palæstina (1996), Bosnien-Herzegovina (juni 1996, 1997, 1998) og Nigeria (1999). I alle disse tilfælde blev der vedtaget fælles FUSP-aktioner, men i de første år var det dog ikke ensbetydende med, at der altid blev anvendt FUSP-midler (f.eks. ikke i Rusland og Sydafrika, hvor finansieringen hidrørte fra første søjle). På det tidspunkt opererede EU-budgettet ikke med et særligt FUSP-kapitel. Blandt de seneste eksempler på både valgovervågning og bistand til valg handlinger, der udelukkende er gennemført som et anliggende under første søjle kan nævnes Albanien (1997), Cambodja (1998), Togo (1998) og Indonesien (1999).

I visse tilfælde har der været komplementaritet mellem de to søjler i forbindelse med aktiviteter omkring valg i samme land. I Nigeria (1999) blev EU-støtten til valget organiseret både under første søjle (støtte til den nationale valgkommission), udsendelse af en faglig bistandsekspert fra EU og støtte til lokalt valgtilsyn via en nigeriansk ngo) og under anden søjle (den fælles aktion om udsendelse af et EU-korps på 100 valgobservatører). Denne dobbelte kompetence, som kan udnyttes komplementært, har ikke desto mindre forårsaget store forsinkelser i beslutningsprocessen og manglende klarhed.

EU-aktiviteterne i forbindelse med valg handlinger har været særdeles forskelligartede. De har dækket et bredt spektrum af valg- og høringsprocesser, folkeafstemninger, parlamentsvalg, lokalvalg og præsidentvalg.

Den faktiske valgkontekst har også været meget forskelligartet; der har bl.a. været tale om valg efter konfliktsituationer, som f.eks. i Bosnien, valg efter ophævelse af racediskrimination, som f.eks. i Sydafrika, og situationer, hvor en lang periode med militært styre har resulteret i indre uroligheder og i sidste ende ført til valg, som f.eks. i Nigeria og Indonesien.

EU-støtten til valg handlinger har også omfattet en bred vifte af aktiviteter, såsom registrering af vælgere, folkeoplysning, bistand til nationale valgkommissioner, udarbejdelse af valglove, uddannelse af valgstyrelser og nationale observatører, støtte til medierne og tilsyn med og støtte til mindretals deltagelse i valg.

Der har også været stor forskel på, hvor kraftigt EU har været involveret. Til de valg, som EU har tillagt stor politisk betydning, blev der udsendt et ganske stort korps af observatører, f.eks. i Sydafrika (1994), Palæstina (1996), Cambodja (1998) og Indonesien (1999). I visse tilfælde har EU's observatørkorps imidlertid været ganske lille. Ved præsidentvalget i Aserbajdsjan i oktober 1998 var der kun tre EU-observatører udsendt af Kommissionen. Til parlamentsvalget i Pakistan i 1997 og

parlamentsvalget i Bangladesh i 1996 medvirkede EU kun i meget begrænset omfang og var blot involveret i en vis koordinering af bilaterale valgdelegationer fra medlemsstaterne.

EU's valgovervågning og bistand til valghandlinger er også blevet gennemført med forskellige partnere og forskellige grader af involvering. Kun ved valget i Palæstina (1996) har EU virket som koordinator for internationale overvågningsgrupper. I Cambodja i 1998 var EU leder af den fælles internationale observatørgruppe. I nogle tilfælde var EU-indsatsen med til at lette arbejdet for samtlige observatører, men den formelle koordinering blev varetaget af en anden international organisation, f.eks. OSCE i Rusland (1995-1996). I andre tilfælde udsendte EU observatører i en anden international organisations regi, f.eks. FN (Nigeria 1999, Indonesien 1999), OSCE (Bosnien 1996, 1997 og 1998, Albanien 1997, Aserbajdsjan 1999, Armenien 1999) eller OAS (Paraguay 1998).

I andre tilfælde har EU's medvirken ved valgene været kanaliseret gennem europæiske ngo'er. Ved valget i Togo i 1998 var det f.eks. Electoral Reform International Services (ERIS), der stod for ledelsen af valgobservatørdelegationen. Af andre europæiske ngo'er, der har opereret på EU's vegne, kan nævnes Det Europæiske Medieinstitut (EIM), som har ført tilsyn med mediedækningen af valg i de fleste lande i Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen, samt bl.a. Solace International, Friedrich-Ebert-Stiftung og Reporteurs sans Frontières.

Strukturen i EU's medvirken har også varieret afhængigt af den specifikke kontekst. I forbindelse med større operationer er der blevet oprettet EU-valgenheder, men de har ikke altid fungeret efter samme regler. F.eks. blev den europæiske valgenhed ved det palæstinensiske valg i 1996 oprettet i henhold til Rådets afgørelse 95/403/FUSP, som fastlagde enhedens målsætninger, sammensætning og funktioner. I henhold til denne afgørelse skulle valgenheden rapportere tilbage til formandskabet. Ved valget i Indonesien i 1999 blev EU-valgenheden imidlertid oprettet i fællesskabsregi. De nærmere enkeltheder om dens funktioner og sammensætning var fastlagt i vilkårene for finansieringsaftalen mellem EU og UNDP. Chefen for den europæiske valgenhed rapporterede direkte til Europa-Kommissionen via Kommissionens repræsentation i Jakarta. I Cambodja i 1998 blev der udpeget en EU-talsmand ved siden af chefen af EU-valgenheden. Det gav problemer med at sondre mellem deres respektive funktioner og kompetence.

Også rekrutteringen af observatører er foregået efter meget forskelligartede procedurer. Ved det palæstinensiske valg i 1996 indstillede medlemsstaterne og Kommissionen lister over kandidater til deltagelse i den europæiske valgenhed som observatører og eksperter. Formandskabet foretog den endelige udvælgelse i samarbejde med Kommissionen og med bistand fra en rådgivende gruppe (bestående af repræsentanter for medlemsstaterne). Ved valget i Indonesien i 1999 blev kerneteamet (dvs. medlemmerne af EU-valgenheden) rekrutteret direkte af UNDP i henhold til organisationens egne procedurer, efter at kandidaterne var godkendt af Europa-Kommissionen. De europæiske observatører blev rekrutteret af FN's Organisation for Udsendelse af Frivillige (UNV) i henhold til organisationens egne procedurer, efter at Europa-Kommissionen havde godkendt kandidaterne. Langtidsobservatører blev indstillet af UNV, og korttidsobservatører blev indstillet af medlemsstaterne. Til OSCE-valgdelegationerne rekrutterede OSCE til gengæld deltagerne på grundlag af indstillinger fra medlemsstaterne; udsendelserne blev finansieret over EU-budgettet.

En anden faktor, som har givet anledning til visse problemer med rekrutteringsprocedurerne, har været det forhold, at der i en og samme delegation har været EU-observatører, der blev finansieret direkte med fællesskabsmidler, og bilaterale observatører, der var udpeget og finansieret direkte af medlemsstaterne. Ved valget i Cambodja i 1998 fandt man en praktisk og tilfredsstillende løsning, idet medlemsstaterne for hver bilateral observatør kunne betale et fast beløb til EF-koordineringsgruppen, der tilbød de bilaterale observatører de samme tjenesteydelser og faciliteter, som blev tilbudt de observatører, der blev finansieret direkte med fællesskabsmidler. I Indonesien var det ikke muligt at benytte den centrale finansieringsmekanisme, og selv om man fandt en løsning via et velvilligt samarbejde fra medlemsstaternes side, indebar det en langt større arbejdsbyrde for EU-valgheden i Jakarta.

Vurderingerne af valgene har vist sig at være det politisk mest følsomme spørgsmål i de situationer, hvor der har været visse uregelmæssigheder (f.eks. Nigeria 1999). Eftersom beslutningen om at overvåge valget i et bestemt land blev truffet ud fra en formodning om, at der ville blive tale om et frit og fair valg, har de fleste vurderinger dog været positive. Der har været visse undtagelser som f.eks. vurderingen af valget i Togo i 1998 og præsidentvalget i Aserbajdsjan i 1998 (i OSCE-regi).

I de fleste tilfælde, hvor de demokratiske institutioner fungerer, vil der normalt ikke være behov for observatører ved valgene. Det er derfor mest sandsynligt, at EU vil blive anmodet om at udsende observatører i krisesituationer, eller når et land skal vende tilbage til demokrati. Eksempler på lande, hvor valgene generelt forventedes at være frie og fair, var Benin (1999) og Sydafrika (1999). Her sendte EU ingen observatører. I andre tilfælde blev der ikke udsendt observatører, fordi de minimumskrav, som EU formelt opstiller som nødvendige forudsætninger for overvågningen, ikke var opfyldt, og EU ikke ønskede at medvirke til at legitimere en kritisabel valgproces. Eksempler på dette var præsidentvalget i Kasakhstan i 1999 og parlamentsvalget i Togo i 1999. I visse tilfælde indkom anmodningen om at få udsendt EU-observatører så sent, at der ikke var tid til at etablere en ordentlig EU-observatørdelegation. Det var f.eks. tilfældet ved valget i Malawi i 1999.

BILAG II

SUPPLERENDE FINANSIERINGSKILDER FOR EU-BISTAND TIL VALGHANDLINGER OG VALGOVERVÅGNING

1. EF-finansiering

Efter at Rådets forordninger (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 er trådt i kraft, finansieres EU's bistand til valg handlinger og valgovervågning under første søjle (samarbejdsinstrumenter og/eller kapitel B7-70). Der findes forskellige finansieringskilder for fællesskabsaktioner inden for bistand til valg handlinger og valgovervågning:

- Samarbejdsinstrumenter: Lomé-konventionen (Den Europæiske Udviklingsfond) og de relevante retsakter vedrørende undersektion B7 på EU-budgettet, der omhandler forbindelser med forskellige regioner eller lande, dvs. ALA, MEDA, PHARE, TACIS og OBNOVA. Disse instrumenter anvendes til at finansiere meget store operationer (f.eks. Mozambique 1999) og mellemstore operationer til fordel for et bestemt land.
- Det Europæiske Initiativ for Demokrati og Menneskerettigheder (kapitel B7-70): Disse budgetposter anvendes til at finansiere tematiske foranstaltninger, der supplerer de overordnede operationer, som finansieres via samarbejdsinstrumenterne. De to EF-forordninger vedrørende menneskerettigheder ((EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999) udgør det formelle retsgrundlag for kapitel B7-7.
- Den særlige budgetpost til støtte for omstilling til demokrati og overvågning af valgprocesser (B7-709): Der er afsat 4,59 mio. EUR for 2000. Formålet med denne budgetpost er at anlægge en mere professionel indfaldsvinkel til bistanden til valg handlinger og valgovervågning. Det kan gøres på forskellig måde, f.eks. ved oprettelse af uddannelsesstrukturer, etablering af en liste over eksperter, tilsyn med adgangen til medier under valgkampagnen, evaluering af EU-deltagelsen i internationale overvågningsoperationer og opfølgning i perioden umiddelbart efter valget. Den kan også anvendes til at gøre EU mere synlig. I betragtning af det begrænsede beløb kan denne budgetpost ikke anvendes til at finansiere aktioner af en bestemt geografisk rækkevidde, men tager sigte på at støtte foranstaltninger af tematisk karakter til fordel for alle lande. Om nødvendigt kan budgetposten anvendes til at finansiere observatørdelegationer.

2. Nationale bidrag

I nogle tilfælde har medlemsstaterne ydet supplerende bidrag. Ved det palæstinensiske valg dækkede de f.eks. rejse- og forsikringsomkostninger for deres respektive EU-observatører. Nogle medlemsstater har ydet direkte støtte til ngo'er, organisationer fra det civile samfund eller andre specialiserede grupper, hvis programmer de i forvejen støttede. I andre tilfælde har medlemsstaterne ydet supplerende støtte ved at stille eksperter til rådighed til at

behandle de forskellige aspekter af valgprocessen (f.eks. jurister, menneskerettighedsekspertter eller tekniske ekspertter). Denne ordning kan udmærket fortsætte.

BILAG III

RÅDETS AFGØRELSE 9262/98 – PESC 157 – COHOM 6

EU-OVERVÅGNING AF VALGHANDLINGER

FORUDSÆTNINGER FOR OVERVÅGNING

Minimumsstandarder

1. Overvågning af valghandlinger er en vigtig del af EU's politik til fremme af menneskerettighederne og demokratiseringsprocessen i verden. EU påtager sig aktiviteter af denne art på grundlag af partnerskab og med henblik på at udvikle et lands kapacitet.
2. En række retlige og politiske faktorer må tages i betragtning, når der træffes afgørelse om at sende observatører til en konkret valghandling. EU vil gerne sikre sig, at dens medvirken i overvågningen vil kunne bidrage til at fremme demokratiseringsprocessen i det pågældende land. Dette kan være vanskeligt at vurdere, men vurderingen kan bl.a. baseres på retlige og politiske vurderinger fra EU's missionschefer.
3. Minimumsbetingelser vil bl.a. være:
 - at der virkelig er tale om universel stemmeret;
 - at politiske partier og individuelle kandidater kan udnytte deres legitime ret til at deltage i valget;
 - at der er ytringsfrihed, som i givet fald åbner mulighed for at kritisere den siddende regering, og at der er fri bevægelighed og forsamlingsfrihed;
 - at alle opstillede partier og kandidater har fair adgang til medierne.
4. Hvis EU skønner, at en valghandling ikke kan opfylde ovenstående minimumsbetingelser, kan det besluttes ikke at sende observatører for ikke at give utilfredsstillende valghandlinger troværdighed. EU's vurdering vil også omfatte faktorer som f.eks. om der er tale om den første valghandling efter en periode med konflikter eller undertrykkelse, og om valget ledsages af en fredsproces og mulighed for, at flygtninge kan vende hjem.

Forberedelse af missionen

5. Når en principbeslutning om at tilbyde overvågning af en valghandling er truffet, og en invitation hertil er modtaget, vurderes de konkrete behov, omfanget og rækkevidden af EU's engagement i overvågningen, om nødvendigt ved at der sendes en delegation til landet. Samtidig indledes den første dialog med de nationale myndigheder. EU fastsætter herefter overvågningsdelegationens mandat, som aftales med det pågældende land.

Forudsætninger for observatørernes arbejde

6. Selv når alt taler for, at et valg vil foregå frit og retfærdigt, sender EU kun observatører til et land, hvis
 - det formelt er blevet opfordret til at overvåge valghandlingen af den anerkendte regering i værtslandet;
 - EU-observatørernes tilstedeværelse støttes af de vigtigste rivaliserende politiske partier og kandidater;
 - EU forinden har fulgt den politiske udvikling i værtslandet i en periode og har politisk kapacitet til at bedømme udviklingen via EU's missionschefer;
 - fristen er lang nok til, at lederne af en EU-overvågningsdelegation kan være på plads i tilstrækkelig god tid i forvejen til at overvåge det politiske og retlige miljø og, når det er relevant, deltage i forberedelserne inden selve valgkampen.

7. Inden observatørerne udsendes, må EU have vished for, at de
 - vil kunne arbejde ud fra klart definerede, nedskrevne målsætninger, der i god tid i forvejen er aftalt med værtslandet;
 - frit vil kunne mødes med alle politiske partier, kandidater og valgstyrelser;
 - til enhver tid vil have fri adgang til alle afstemnings- og stemmeoptællingslokaler;
 - vil kunne rejse frit i hele landet uden forudgående tilladelse eller meddelelse, medmindre dette er forbundet med reelle sikkerhedsproblemer;
 - vil have alle nødvendige oplysninger vedrørende valghandlingen til deres rådighed;
 - vil have garanti for deres egen sikkerhed.

ADFÆRDSKODEKS

Følgende retningslinjer vil gælde for statsborgere fra et hvilket som helst land, der deltager i en overvågning, som EU har besluttet, medmindre andet specifikt er aftalt. Retningslinjerne gælder ikke for statsborgere fra et EU-medlemsland, der deltager i en OSCE- eller FN-delegation, hvor det er disse organisationers bestemmelser, der gælder.

Alle officielle EU-observatører skal følge følgende retningslinjer:

- de skal overholde lovene i det pågældende land. Observatører nyder ikke særlig immunitet som international observatør, medmindre værtslandet tildeler dem en sådan;
- de skal deltage i alle briefinger forud for valget sammen med deres overordnede;
- de skal underordne sig deres overordnede, udøve deres skriftlige mandat og dække det geografiske område, de får tildelt af disse;
- de skal tage hensyn til tilstedeværelsen af andre overvågningsdelegationer og samordne arbejdet med disse under EU-overvågningsdelegationens leder;
- de skal bære den foreskrevne legitimation udstedt af værtslandets regering eller valgkommission og vise denne legitimation til enhver myndighed, der måtte anmode om det;
- de skal iagttage streng neutralitet under udførelsen af deres opgaver og må ikke på noget tidspunkt give udtryk for forudindtagethed eller præferencer med hensyn til nationale myndigheder, partier, kandidater eller vedrørende stridsemner i forbindelse med valghandlingen;
- de må ikke bære eller stille nogen form for partisymboler, -farver eller -bannere til skue;
- de skal udføre deres opgaver diskret uden at afbryde eller blande sig i valghandlingen, afstemningsproceduren eller stemmeoptællingen;
- de kan forelægge uregelmæssigheder for valgstyrene, men må ikke give instrukser eller ændre valgstyrenes beslutninger;
- deres konklusioner skal være baseret på veldokumenterede, saglige og verificerbare beviser, og de skal føre journal over, hvilke afstemningssteder eller andre relevante steder de besøger;
- de skal afstå fra at fremsætte personlige eller forhastede kommentarer vedrørende deres observationer til medierne eller andre interesserede personer. Generelle oplysninger om deres aktiviteter som observatører videreformidles gennem en særlig udpeget mellemmand eller talsmand;
- de skal deltage i rapporteringsmøder med deres overordnede dagen efter valghandlingen og i fuldt omfang bidrage til fyldestgørende EU-rapporter om det valg, de har fulgt;
- de skal overholde alle nationale love og bestemmelser. I tilfælde af at nationale bestemmelser begrænser forsamlings- eller bevægelsesfriheden, skal de rapportere, på hvilken måde bestemmelserne forhindrer dem i at udføre deres opgaver;
- de skal på ethvert tidspunkt under missionen, herunder i fritiden, opføre sig korrekt, bruge deres sunde dømmekraft og udvise størst mulig personlig takt.

GENERELLE RETNINGSLINJER FOR OBSERVATØRER VED BESØG PÅ AFSTEMNINGSSTEDER

EU's valgobservatører bør ligeledes notere sig følgende retningslinjer for deres adfærd under valghandlingen:

- meld Dem hos formanden for valgbestyrelsen på afstemningsstedet, når De ankommer. Det er lettere at foretage observationer, når man samarbejder med valgbestyrelsen - dette er især vigtigt i forbindelse med stemmeoptællingen;
- følg valgstyrernes anvisninger på afstemningsstedet. Hvis De er utilfreds med en officiel forskrift, så indberet den i den relevante observationsrapport.
- hvis en valgstyrer forhindrer Dem i at gøre noget, De mener De har ret til, så gør opmærksom på det. Henvi eventuelt til de relevante bestemmelser i loven;
- undgå konflikter med sikkerhedspersonalet;
- vær forberedt på at skulle vise pas og akkrediteringsdokumenter til enhver myndighedsperson, der måtte bede om det. Hav altid disse dokumenter på Dem;
- optræd altid upartisk;
- behandl enhver oplysning fortroligt;
- undgå at afbryde en afstemning eller en stemmeoptælling;
- De må under ingen omstændigheder håndtere valgdokumenter på afstemningsstederne eller tage fysisk del i afstemningen eller stemmeoptællingen;
- De må ikke anvende eller bære fotografiapparat, videokamera eller båndoptager under udførelsen af Deres observatøropgaver;
- vær parat til at notere samtaler og kommentarer, der rettes til Dem, ned. Stil spørgsmål. Det er især vigtigt at bede om konkrete eksempler, når De præsenteres for generelle udtalelser;
- forsøg Dem ikke med aktiv konfliktløsning eller afhjælpning af klager - heller ikke på opfordring. Deres rolle er at observere og rapportere hændelser på afstemningsstederne;
- indberet enhver klage, De modtager, på den relevante observationsformular, ledsaget af detaljer vedrørende klageren: navn, organisation (når dette er relevant), og adresse;
- vis mådehold, hvis De bydes på mad eller drikke på afstemningsstederne;

- husk, at Deres adfærd sandsynligvis følges nøje. Undgå så vidt muligt at vise begejstring eller åbent at give udtryk for venskab over for en kandidats repræsentant, De kender i forvejen;
- undgå at give indtryk af at skynde Dem fra et afstemningssted til et andet.

Valgobservatørernes rettigheder

Som officielt godkendt valgobservatør har De ret til

- efter anvisning fra Deres overordnede at besøge afstemningssteder med henblik på at følge afstemningen og stemmeoptællingen;
- at mødes med medlemmer af valgbestyrelser, parlamentsmedlemmer, kandidater eller disses repræsentanter, vælgere og repræsentanter for det civile samfund for at samle informationer;
- stille spørgsmål vedrørende afstemningen og stemmeoptællingen til medlemmer af valgbestyrelserne og til overordnede valgkommissioner, men De har ikke ret til at annullere eller ændre afgørelser truffet af valgstyrelserne.

Faktorer, som observatørerne skal bedømme

Når observatørerne bedømmer gyldigheden af et valg, skal de betænke alle faktorer, der kan influere på valghandlingen. Følgende faktorer skal tages i betragtning:

- optræder det ledende valgorgan upartisk?
- kan de politiske partier, alliancer og kandidater frit organisere sig, forsamle sig, bevæge sig rundt i landet og udtrykke deres synspunkter offentligt?
- er fordelingen af statsmidler i forbindelse med afholdelsen af valget retfærdig?
- har de politiske partier, alliancer og kandidater fair adgang til medierne, navnlig til de statslige medier;
- optages vælgerne på valglisten uden forskelsbehandling på grundlag af køn, race eller etnisk herkomst?
- ethvert andet forhold vedrørende den grundlæggende frihed og retfærdighed i forbindelse med valget;
- overholdes valgloven under afstemningen og stemmeoptællingen?

Valgobservatørernes udtalelser i medierne

- Udtal Dem på ingen måde om valghandlingen og undgå generel kontakt med medlemmer af pressen. Journalister, der ønsker kommentarer til valghandlingen, henvises altid til overvågningsdelegationens talsmand;

- Undgå at komme den endelige udtalelse fra den samlede EU-overvågningsdelegation i forkøbet ved at fremkomme med generelle udtalelser om gennemførelsen af valget;
- EU-overvågningsdelegationen afgiver en samlet udtalelse til pressen på grundlag af de enkelte observatørers iagttagelser.

BILAG IV

RÅDETS AFGØRELSE 8728/99 – PESC 165 – COHOM 4

EU-RETNINGSLINJER FOR FÆLLES KRITERIER FOR UDVÆLGELSE AF VALGOBSERVATØRER

EU-valgobservatører

1. Overvågning af valghandlinger er fortsat en vigtig del af EU's politik til fremme af menneskerettighederne og demokratiseringsprocessen i verden. Vedtagelsen af EU-retningslinjer for forudsætninger for EU-overvågningsdelegationer og en adfærdskodeks for EU-valgobservatører udgør en vigtigt skridt i retning af bedre samordning inden for EU. Yderligere samordning inden for EU kan opnås ved gennemførelse af følgende EU-retningslinjer for fælles kriterier for udvælgelse af valgobservatører.
2. Udvælgelsen af kandidater til deltagelse i EU-valgovervågningsdelegationer bør normalt ske efter et sæt af fælles kriterier for at sikre en høj professionel standard hos EU-observatørerne. Følgende kriterier er ment som retningslinjer for udvælgelsen af observatører til EU-valgovervågningsdelegationer. De er ikke nødvendigvis ment som retningslinjer for udvælgelsen af observatører til andre internationale organisationers delegationer (f.eks. FN og OSCE). De skal ikke gælde for parlamentsmedlemmer.

EU-retningslinjer for fælles kriterier for udvælgelse af valgobservatører

- 3.a) Alle kandidater til deltagelse i EU-valgovervågningsdelegationer (både observatører på kort og lang sigt) skal ideelt opfylde følgende minimumsstandarder:
 - have tidligere erfaring med valgovervågning og/eller anden relevant erfaring eller knowhow og særlig national og/eller international uddannelse - godt kendskab til delegationens arbejdssprog
 - have social kompetence (f.eks. evne til at foretage afbalancerede vurderinger, evne til gruppearbejde, evne til at klare vanskelige situationer, respekt for lokale holdninger, god kommunikationsevne, villighed til at arbejde i et flerkulturelt miljø)
 - have evne til at bevare professionel uafhængighed og streng upartiskhed under udførelsen af opgaver i værtslandet
 - beviseligt gå ind for demokrati og menneskerettigheder
 - være statsborger i en EU-medlemsstat
- 3.b) Følgende yderligere kriterier skal tages i betragtning ved udvælgelse af observatører på lang sigt:

- kendskab til og erfaring med valglove og -procedurer (herunder bl. a. valglistes og nationale valgkommissioner), der ikke er begrænset til en enkelt valgtradition
 - særligt kendskab til menneskerettigheds- og demokratiseringsspørgsmål
 - grundlæggende kendskab til institutionelle aspekter af EU
 - evne til analyse og skriftlig fremstilling
- 3.c) Delegationsledere og/eller observatører på lang sigt, der fungerer som delegationskoordinatorer, skal desuden ideelt have:
- erfaring med at uddanne og instruere folk
 - evne til at planlægge og samordne grupper
4. Særlige missionsrelaterede krav kan være:
- kendskab til værtslandet eller værtsområdet og til situationen i værtslandet
 - kendskab til relevante sprog, f.eks. værtslandets officielle sprog
 - uafhængighed af værtslandets myndigheder og grupper eller partier, der deltager i valget, ingen forudindtagethed eller præferencer med hensyn til partier og kandidater eller noget andet organ, der er involveret i valghandlingen
 - passende fysisk kondition

Særlige missionsrelaterede krav skal opstilles efter en analyse forud for missionen af den forventede type valg.

BILAG V

KONKRETE ANBEFALINGER

- Al fremtidig bistand til valghandlinger og valgovervågning vil udelukkende blive gennemført som foranstaltninger under første søjle, primært forordninger eller aftaler om forbindelserne med tredjelande, men også ved anvendelse af de nye forordninger om menneskerettigheder.
- Bedre årlig planlægning.
- Særlig rolle for Europa-Parlamentet og europaparlamentarikere.
- Muligheden for passende arrangementer med de andre EU-institutioner om deres respektive ansvar i forbindelse med valgobservatørdelegationer undersøges.
- Bistand til valghandlinger og valgovervågning finansieres under første søjle (primært samarbejdsinstrumenter, men også kapitel B7-70).
- EU bør vedtage en strategi, som gør det muligt, at man kan træffe beslutning sag for sag om at yde valgbistand og udsende observatører.
- Det bør være EU's strategi at fremme landets egen kapacitet og at skabe stabilitet.
- EU-strategien bør fremme pluralisme og støtte lokale ngo'er og lokale observatører.
- En beslutning om at udsende observatører bør træffes på grundlag af, om det er tilrådeligt, gennemførligt og formålstjenligt. Rådets kriterier fra 1998 for, om der skal udsendes en EU-observatørdelegation, er et velegnet grundlag for en sådan beslutning.
- EU's valgdelegationer bør have mandater, som er vedtaget sammen med værtsregeringen.
- Kriterierne for at træffe beslutning om der skal ydes bistand til valghandlinger bør være: at der foreligger en anmodning fra værtsregeringen, at de vigtigste politiske partier støtter idéen, at EU forinden har fulgt den politiske udvikling i værtslandet eller gennemført udviklingsprogrammer der, at der er tid nok til forberedelserne, at der er sikret ret til at kunne rejse frit i hele landet, adgang til information og garanti for den personlige sikkerhed for medlemmerne af det faglige bistandsteam.
- Hvor der anvendes EF-midler, vil Kommissionen føre tilsyn med rekrutteringen af EU-observatørerne, herunder også dem, der udpeges af medlemsstaterne. En bestemt andel skal være erfarne eller uddannede "europæiske" deltagere, som udpeges af Kommissionen.
- Den frivillige ånd, der præger korttidsobservatørers indsats, skal fastholdes.

- Kommissionen skal udarbejde en liste over EU-valgekspertes og fremme en sammenkobling af landenes egne lister.
- Valgobservatørerne skal have et klart mandat.
- Der skal aflægges et sonderende besøg i landet.
- En EU-valgenhed skal have et kerneteam.
- Alle EU-deltagere skal referere direkte til chefen for EU-valgenheden.
- EU's faglige bistandsteam bør være på plads tilstrækkeligt tidligt.
- Der skal udarbejdes missionsrapporter med jævne mellemrum.
- Alle EU-observatører skal uddannes oplæres på et fælles grundlag.
- Uddannelsesinitiativer koordineres med andre organisationer.
- Langtidsobservatører udstationeres to måneder før valgdagen.
- Alle EU-observatører skal overholde Rådets adfærdskodeks.
- Vurderingen af valg foretages på grundlag af Rådets afgørelse fra 1998, men valg, der skal bidrage til at løse en konfliktsituation, og førstegangsvvalg bør vurderes lempeligere.
- Vurderingen af et valg foretages efter høring af og aftale med alle tilstedeværende involverede parter fra EU.
- Der foretages en periodisk evaluering af Fællesskabets valgbistand.
- Information på Internet om EU's bistand til valghandlinger generelt og i bestemte tilfælde.
- Chefen for EU's valgenhed bør have gode forbindelser til medierne og i øvrigt bistås af en mediemedarbejder.
- Der gøres brug af EU-logoet og informationsmateriale.
- Det sikres, at synlighed indgår som led i aftalerne med andre partnere.
- Der holdes regelmæssig kontakt med relevante internationale organisationer.
- Mulighederne for rammeaftaler bør undersøges.

YDERLIGERE FORANSTALTNINGER, SOM KOMMISSIONEN HAR UNDER OVERVEJELSE

- Oprettelse af et valgkontor i Kommissionen, der skal varetage den horisontale koordination og planlægning, herunder forudgående evaluering, til at bistå de geografiske enheder og delegationerne og holde kontakt med EU-institutionerne og andre instanser.
- Fremskyndelse og forenkling af beslutningsproceduren og gennemførelsen (årlig planlægning, øremærkning af midler til valghandlinger på de geografiske budgetposter, rammekontrakter)
- Anvendelse af hasteprocedurer under uforudsete omstændigheder
- Overvejelse af hurtige procedurer, herunder en beredskabsfacilitet.

BILAG VI

LISTE OVER FORKORTELSER

AVS-lande	Landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet
ALA	Asien og Latinamerika
FUSP	Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik
COHOM	Rådets arbejdsgruppe vedrørende menneskerettigheder
EF	Det Europæiske Fællesskab
EUF	Den Europæiske Udviklingsfond
ERIS	Electoral Reform International Services
EU	Den Europæiske Union
IFES	International Federation for Election Systems
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
MEDA	Middelhavslande
Ngo	Ikke-statslig organisation
NIS	Nye Uafhængige Stater
OBNOVA	Bistand til landene i det tidligere Jugoslavien (dvs. genopbygning i Serbien og Kroatien)
ODIHR	Kontor for Demokratiske Institutioner og Menneskerettigheder
OSCE	Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa
PHARE	Handlingsplan for samordnet bistand til Polen og Ungarn
OAS	Organisationen af Amerikanske Stater
TACIS	Faglig bistand til samfundet af uafhængige stater
FN	Forenede Nationer
UNDP	De Forenede Nationers Udviklingsprogram
UNV	De Forenede Nationers Program for Udsendelse af Frivillige
USAID	United States Agency for International Development