

Jørgen Elklit og Palle Svensson

Hvornår er valg frie og fair?

Der findes ingen alment accepterede standarder for, hvad der skal til for, at man kan kalde et valg „frit og fair“. Det er derfor en fordel for analysen af demokratiseringsforløb - og af valg og folkeafstemninger i nye demokratier - at man gør sig klart, hvilke problemer der knytter sig til brugen af disse begreber. Forfatterne, der blandt andet bygger på egne erfaringer i en række lande, konkluderer, at „frit og fair“ ofte bruges tvetydigt. Ved at klargøre, dels hvilke kriterier der bør indgå i en systematisk vurdering, dels hvilke andre hensyn af mere skønmæssig karakter der er lagt vægt på, kan man dog komme længere i retning af en gennemskuelig og nyttig stillingtagen til, om et valg er „godt nok“.

Det var den 31. marts 1994. Det var i Kampala, og det var ved at blive sent på eftermiddagen. Journalisterne ventede utålmodigt på den annoncerede udtalelse. FN-repræsentanten gentog for tredje gang sin argumentation for, at de internationale valgobservatører skulle skrive i deres slutrapport, at valget til Ugandas grundlovgivende forsamling havde været „frit og fair“. Men observatørerne vægrede sig mod at bruge disse begreber, for hvad vil det egentlig sige, at valg er frie og fair? Forudsætter brugen af så højtidelige ord i forbindelse med demokratiseringsbestrebelse ikke, at man er enige om, hvordan begreberne skal defineres, og hvilke betingelser, der skal være opfyldt, for at de kan bruges på en troværdig måde?

De valgobservatører, der var blevet bedt om at skrive udkastet til slutdokumentet, vægrede sig mod at betegne valget som „frit og fair“, fordi de vidste, at brugen af dette begrebspaar ville vanskeliggøre - måske endda umuliggøre - enhver seriøs drøftelse af de problemer, de mente at have konstateret i forbindelse med valget. Det var grunden til, at de ikke ville slippe taget, medens de fortsat havde fat i den lange ende.

Valget i Uganda - som bestemt ikke var værre end så mange andre valg i nye demokratier - blev *ikke* erklæret frit og fair, og det måtte både uganderne og verdenssamfundet så leve med.

Denne lille episode fra virkelighedens brogede verden illustrerer, at det ikke kun er tom snak, at de valgobservatører, der i disse år rejser rundt for at overvåge valg og rapportere om valgprocesser, forventes at erklære - og ikke kun af overivrige journalister - om det pågældende valg var frit og fair. Nogle gange er det også det eneste, der forventes af dem, for ingen - har man af og til indtryk af - vil egentlig vide mere.

„Frit og fair“ er blevet FN's, journalisternes og mange politikeres *catchword*, som egentlig blot siger, at en valghandling var god nok. Men hvad vil det egentlig sige, at et valg var frit og fair - og er det mon det samme som „godt nok“? Det vil vi diskutere i denne artikel, som blandt andet bygger på vore egne erfaringer som valgobservatører og valgrådgivere i en række af de lande, som inden for de seneste år har gennemført valg eller folkeafstemninger som led i en demokratiseringsproces.

Jørgen Elklit og Palle Svensson

Hvornår er valg frie og fair?

Der findes ingen alment accepterede standarder for, hvad der skal til for, at man kan kalde et valg „frit og fair“. Det er derfor en fordel for analysen af demokratiseringsforløb - og af valg og folkeafstemninger i nye demokratier - at man gør sig klart, hvilke problemer der knytter sig til brugen af disse begreber. Forfatterne, der blandt andet bygger på egne erfaringer i en række lande, konkluderer, at „frit og fair“ ofte bruges tvetydigt. Ved at klargøre, dels hvilke kriterier der bør indgå i en systematisk vurdering, dels hvilke andre hensyn af mere skønmæssig karakter der er lagt vægt på, kan man dog komme længere i retning af en gennemskuelig og nyttig stillingtagen til, om et valg er „godt nok“.

Det var den 31. marts 1994. Det var i Kampala, og det var ved at blive sent på eftermiddagen. Journalisterne ventede utålmodigt på den annoncerede udtalelse. FN-repræsentanten gentog for tredje gang sin argumentation for, at de internationale valgobservatører skulle skrive i deres slutrapport, at valget til Ugandas grundlovgivende forsamling havde været „frit og fair“. Men observatørerne vægrede sig mod at bruge disse begreber, for hvad vil det egentlig sige, at valg er frie og fair? Forudsætter brugen af så højtidelige ord i forbindelse med demokratiseringsbestrebelse ikke, at man er enige om, hvordan begreberne skal defineres, og hvilke betingelser, der skal være opfyldt, for at de kan bruges på en troværdig måde?

De valgobservatører, der var blevet bedt om at skrive udkastet til slutdokumentet, vægrede sig mod at betegne valget som „frit og fair“, fordi de vidste, at brugen af dette begrebspaar ville vanskeliggøre - måske endda umuliggøre - enhver seriøs drøftelse af de problemer, de mente at have konstateret i forbindelse med valget. Det var grunden til, at de ikke ville slippe taget, medens de fortsat havde fat i den lange ende.

Valget i Uganda - som bestemt ikke var værre end så mange andre valg i nye demokratier - blev *ikke* erklæret frit og fair, og det måtte både uganderne og verdenssamfundet så leve med.

Denne lille episode fra virkelighedens brogede verden illustrerer, at det ikke kun er tom snak, at de valgobservatører, der i disse år rejser rundt for at overvåge valg og rapportere om valgprocesser, forventes at erklære - og ikke kun af overivrige journalister - om det pågældende valg var frit og fair. Nogle gange er det også det eneste, der forventes af dem, for ingen - har man af og til indtryk af - vil egentlig vide mere.

„Frit og fair“ er blevet FN's, journalisternes og mange politikeres *catchword*, som egentlig blot siger, at en valghandling var god nok. Men hvad vil det egentlig sige, at et valg var frit og fair - og er det mon det samme som „godt nok“? Det vil vi diskutere i denne artikel, som blandt andet bygger på vore egne erfaringer som valgobservatører og valgrådgivere i en række af de lande, som inden for de seneste år har gennemført valg eller folkeafstemninger som led i en demokratiseringsproces.

Formålet med artiklen er på denne baggrund dobbelt: For det første håber vi at bidrage til en tiltrængt begrebsafklaring, der måske kan være hensigtsmæssig i forbindelse med analysen af nogle af de valg og demokratiseringsforløb, der behandles i dette nummer af *Politica*. For det andet vil vi gerne bidrage til udviklingen af konkrete redskaber, der kan hjælpe fremtidige valgobservatører i vurderingen af det valg eller den folkeafstemning, de er blevet sendt ud for at danne sig en mening om - måske i løbet af en lille uges tid, og måske i et land, de intet kendte til i forvejen!

Valgovervågning - hvorfor og hvordan?

Internationale organisationers engagement i valg og folkeafstemninger har en lang historie. For de seneste tre-fire årtiers vedkommende er det mest oplagt at minde om FN's engagement i mange af de folkeafstemninger om uafhængighed, der fandt sted fra slutningen af 1950'erne, og hvor det var vigtigt for FN-systemet at få at vide, om valgene havde været frie og fair, således at den internationale anerkendelse af de tidligere koloni- og formynderkabsområder som selvstændige stater også kunne inddrage dette moment. En af de første gange, begrebet blev brugt, var tilsyneladende i rapporten om uafhængighedsafstemningen i Togoland i 1956 (Ebersole, 1992: 94).

FN's engagement i folkeafstemningen i Namibia i november 1989 var principielt anderledes. Det skyldes - foruden den massive indsats - at valget ikke kun var et element i den langstrakte kolonifrigørelsesproces, men også et integreret led i FN's fredsbevarende operation i området.

I februar 1990 overvågede FN valgene i Nicaragua. Det interessante i denne forbindelse er, at det skete efter anmodning fra landet selv, og med henblik på godkendelse (*verification*) af *hele* valgprocessen, og altså ikke kun det, der skete på selve valgdagen. Herved blev verdensorganisationens aktiviteter et element i valgprocessen i et selvstændigt medlemsland, hvad ikke alle regeringer i FN's medlemslande så som en ubetinget positiv udvikling.

Senere valg og folkeafstemninger, hvor FN har været direkte engageret, enten som led i fredsbevarende operationer, eller fordi de pågældende lande har haft behov for FN's godkendelsesstempel, har først og fremmest været Haiti (december 1990), Angola (september 1992), Cambodja (maj 1993) og Mozambique (oktober 1994). Hertil kommer blandt andet - og til dels af andre grunde - et betydeligt engagement i lande som Eritrea (april 1993), Sydafrika (april 1994) og Malawi (juni 1993 og maj 1994) (Garber og Gibson, 1993).

Som det fremgår, er der for den seneste, mere intense udvikling tale om et forløb, der kun har været fem-seks år. Hertil kommer, at der i den samme periode også mange andre steder end netop i disse borgerkrigsplagede lande har været tale om dramatiske og bevægende udviklinger i retning af demokratiske styreformer. I mange tilfælde har nogle enkeltlande (i betydeligt omfang også Danmark) engageret sig i forskellige former for støtte til disse processer, medens det i andre tilfælde har været andre internationale organisationer end FN (især OAS, EU, CSCE, IPU og *The Commonwealth Secretariat*), og i

atter andre tilfælde nationale eller internationale NGO'er, altså de private *non governmental organizations*, som dog i mange tilfælde får en betydelig del af deres udgifter dækket af statslige - og andre former for offentlige - midler (Ebersole, 1992; McCoy, Garber og Pastor, 1991).

Derfor har perioden siden 1989 været karakteriseret af, at ikke bare FN, men også alle mulige andre har været interesseret i at støtte afholdelsen af valg og folkeafstemninger på en helt anden og langt mere direkte måde, end man for få år siden ville have drømt om. Samtidig er der blevet sendt et utal af valgobservatører til alle mulige og umulige valg og folkeafstemninger for, at de kunne danne sig en mening om, hvorvidt det nu gik i den rigtige retning, og for at de ved deres blotte tilstedeværelse kunne bidrage til processens rimelige forløb. Det har skærpet behovet for ensartede vurderingskriterier, men sådanne har hidtil kun eksisteret i form af „huskelister“, medens der ikke har været enighed om, hvad der faktisk hørte med. Samarbejdet mellem de forskellige lande, de forskellige organisationer og de enkelte valgmyndigheder har også været af varierende kvalitet - for nu at udtrykke det diplomatisk - og derfor er der fortsat behov for at diskutere, på hvilket grundlag man kan sige, om et valg eller en folkeafstemning er „god nok“.

Der arbejdes i forskellige sammenhænge med at opstille standarder for at kunne erklære et valg frit og fair, men det er vanskeligt at få operationaliseret de teoretiske begreber via opstillingen af en form for checkliste over alle de ting, der bør være i orden. Dertil kommer så alle problemerne med at få checket, hvordan situationen faktisk var, og at finde ud af, hvorledes de forskellige „målinger“ på de forskellige dimensioner skal vejes sammen i ét enkelt udtryk.

En fremgangsmåde er at gennemgå de forskellige områder (såsom valg-systemet, vælgerregistreringssystemet, medieadgangen og kampagnereglerne i øvrigt, optællingsprocedurerne osv.) og så vurdere „på tværs“, om forholdene på hvert af disse områder bidrager til - eller hæmmer - valgets karakter af at være „frit og fair“ (Goodwin-Gill, 1994: 27-80; Kimberling, 1991).

I det følgende vil vi forsøge en anden fremgangsmåde. Med udgangspunkt i Robert A. Dahls begrebsdannelse vil vi først præsentere vores opfattelse af, hvorledes man mest rimeligt kan se sammenhængen mellem valg og en udvikling i retning af mere demokratiske styreformer, dernæst vil vi diskutere, hvad man på dette grundlag kan forstå ved begreberne „fri“ og „fair“, og endelig vil vi opstille en liste over relevante kriterier og illustrere vanskelighederne ved at anvende disse kriterier i praksis.

Valg og andre afstemninger som led i demokratiseringsprocessen

Der er ikke noget mærkeligt i, at valg og folkeafstemninger omfattes af så stor interesse dels fra politikere og vælgere i de tidligere kolonier og ikke-demokratier, dels fra internationale organisationer og fra lande og enkeltpersoner, der bekender sig til demokratiets grundsætninger. Det har imidlertid givet en skæv vinkel på den samlede transitionsproces fra en ikke-demokratisk til en i hvert fald mere demokratisk styreform, idet der er kommet en uheldig fokuse-

ring på selve valghandlingen. Valg har på den måde fået en betydning, der hverken er baggrund for i demokratisk teori eller i praktisk politik.

I sin mest karikerede form er opfattelsen, at hvis bare der har været holdt valg, og det er sket uden alt for åbenlyse uregelmæssigheder, så er der *eo ipso* tale om et demokrati, som kan støttes af andre demokratier. Holdningen er velkendt fra USA's politik i visse perioder over for nogle af de syd- og mellemamerikanske lande, men den kan også identificeres i andre landes udenrigspolitik (Schmitter og Karl, 1991).

Det er forståeligt, at oppositionskræfterne i tidligere autoritært styrede lande gerne vil have afholdt valg. Det giver dem en mulighed for at komme til orde, som de tidligere blev forment adgang til. I denne forbindelse er det dog værd at fastholde, at der er en række *forudsætninger* for demokratiske valg, som man - i hvert fald, hvis målsætningen er at fremme en fortsat udvikling mod et helstøbt og velfungerende demokrati - må insistere på bliver taget alvorligt.

Robert A. Dahl har opstillet en velkendt række af institutionelle betingelser for, at man skal kunne karakterisere enkeltlande som demokratier.¹ Frie og fair valg er her én af Dahls institutionelle betingelser for, at man kan tale om demokrati eller en udvikling henimod en demokratisk styreform (Dahl, 1989: 221; Schmitter og Karl, 1991: 80f; Svensson, 1993: 251ff). Dahl definerer imidlertid ikke mere præcist, hvad han forstår ved frie og fair valg, udover at „elected officials are chosen in frequent and fair conducted elections in which coercion is absent or at least comparatively uncommon“. Men kan valg være frie og fair, hvis dele af den voksne befolkning ikke har valgret? Bør der ikke også være fri adgang til at stille op som kandidat? Og kan valg betegnes som frie og fair, hvis der ikke er ytrings- og mødefrihed? Forudsætter begrebet „frie og fair valg“ med andre ord ikke alle de øvrige institutionelle betingelser i Dahls definition af polyarki og demokrati?

Dahl har i øvrigt selv argumenteret for, at det i et demokratiseringsperspektiv vil være hensigtsmæssigt, at de nødvendige og ønskværdige valg *ikke* gennemføres så tidligt i transitionsforløbet, som der ofte har været tilbøjelighed til at kræve, men først senere, når en række af de nødvendige institutioner og andre forudsætninger for demokrati faktisk er til stede i passende omfang - og i hvert fald mere end ved processens start (Dahl, 1992).

Afgørelsen af, om et valg eller en folkeafstemning er frit og fair, forudsætter derfor, at begreberne „fri“ og „fair“ afklares i forhold til de øvrige institutionelle betingelser for polyarki og operationaliseres på en måde, der gør dem praktisk anvendelige. Dette indebærer dels en egentlig begrebsbestemmelse, dels en præcisering af, hvilke faser der indgår i den samlede valgproces.

Frihed må efter vor opfattelse ses i modsætning til tvang, som også antydtes af Dahl. Frihed indebærer en ret til og en mulighed for at tilvælge sig noget og fravælge sig noget andet. Tvang betyder derimod, at der hverken formelt eller reelt findes en sådan valgmulighed. Man er nødt til at „vælge“ noget bestemt, enten fordi andet ikke er tilladt, eller fordi konsekvenserne af et bestemt valg er helt uacceptable, for eksempel for ens egen eller pårørendes sikkerhed, velfærd eller værdighed.

Fairness må efter vor opfattelse indebære både regelmæssighed og rimelighed. Modsatningen til, at noget er fair, er dels, at de samme ting behandles forskelligt, dels at nogle derved gives særlige fordele på andres bekostning.

Sondringen mellem de to dimensioner er i visse tilfælde vanskelig, og placeringen af forskellige elementer skal derfor tages med et gran salt. Vort udgangspunkt har været, at vi under dimensionen „fri“ har villet inddrage de elementer, der betyder, at de enkelte vælgere har frihed til - og oplever at have mulighed for - at deltage i valget på den måde, de har lyst til, dvs. uden tvang og begrænsninger af nogen art (bortset måske fra økonomiske).

Dimensionen „fair“ vedrører derimod sikringen af de forskellige gruppers lige muligheder - politiske eller andre - ved valget. Der må derfor ikke være tale om en skævvridning i chancerne for at komme ud som vinder i den politiske kappestrid. I forberedelsesfasen til valgene i Sydafrika i april 1994 var standardformuleringen, at det gjaldt om at *level the playing field*, og denne formulering dækker ganske godt, hvad der også for os ligger i fairness-begrebet (se for eksempel også Gould, 1994b).

Det er - som allerede nævnt - ikke helt enkelt at holde de to dimensioner adskilt fra hinanden. Det skyldes, at det fravær af henholdsvis privilegier og begrænsninger, der er kernen i „fairness“-dimensionens lige muligheder, forudsætter den frihed og den oplevelse af frihed, som konstituerer den første hoveddimension. Så selv om det er fristende at lade, som om der er tale om to adskilte dimensioner, er der også tale om en kobling, der blandt andet viser sig ved indplaceringen af forskellige af elementerne i tabellen på næste side.

Udover denne begrebsbestemmelse må man efter vores opfattelse operere med en tidsmæssig opdeling, der sondrer mellem tiden før, under og efter valget. Heri ligger en kritik af de hurtige valgobservationsmissioner, hvor der formuleres synspunkter om et valgs karakter på grundlag af korte ophold i det pågældende land lige omkring valgdagen. Forløbet op til selve valghandlingen må nødvendigvis inddrages i vurderingen, hvis denne ikke skal blive tynd og uinteressant, og det har der da også været en stadig bredere erkendelse af - dels på det teoretiske plan, dels i FN-systemet - siden Nicaragua-operationen i 1990. Synspunktet er dog nok mere udbredt i de store NGO'er og i de internationale organisationer end blandt enkeltlandenes politikere. Tilsvarende er der grund til at inddrage perioden efter valgets afholdelse. Efter valget er det navnlig kravet om fairness, der er vigtigt. Det skal være kontrol med, at der ikke svindles med stemmesedlerne, at optællingen af de afgivne stemmer er korrekt, at der ikke kasseres ugyldige stemmesedler med en bestemt skævhed, at resultaterne offentliggøres osv. Det skal i øvrigt understreges, at der kan være tale om glidende overgange, og at nogle af vurderingselementerne er relevante i mere end en af de tre faser.

Kombineres de to hoveddimensioner med de tre hovedfaser kan de væsentligste elementer i begrebet „frie og fair valg“ sammenfattes på den måde, som det er sket i tabellen.

	Dimensionen „fri“	Dimensionen „fair“
Før valgdagen	<ul style="list-style-type: none"> - ytringsfrihed (for kandidater, medier og vælgere - og andre) - forsamlingsfrihed - foreningsfrihed - fravær af forhindringer for optagelse på valglisten - fravær af forhindringer for at stille op til valget (både for de politiske partier og for kandidater uden for partierne) - frihed for frygt i forbindelse med valget og valgkampen 	<ul style="list-style-type: none"> - gennemskuelighed af hele valgprocessen - en valglov og et valgsystem, der ikke giver noget parti eller nogen gruppe i samfundet særlige fordele - lige og almindelig valgret - etablering af et uafhængigt og upartisk valgadministrativt organ - upartisk opførsel også af politi, militær og domstole - ensartede muligheder for politiske partier til registrering og for kandidater uden for partierne til at stille op - upartiske vælgeruddannelsesprogrammer - upartisk vælgerregistrering og lige muligheder for at blive registreret - rimelig valgkamp (overholdelse af eventuel <i>Code of conduct</i>) - lige adgang til massemedier, som ejes eller kontrolleres af det offentlige - upartisk tildeling af offentlige økonomiske midler til partierne (hvis relevant)
På valgdagen	<ul style="list-style-type: none"> - mulighed for at deltage i valget 	<ul style="list-style-type: none"> - adgang til alle valgsteder for de politiske partiers repræsentanter, nationale og internationale valgobservatører og pressen - hemmelig stemmeafgivning effektiv - fravær af valgtryk - udformningen af stemmesedlerne - ordentlige valgurner - upartisk vejledning af vælgere (hvis der er behov for sådan vejledning) - stemmeoptælling uden snyd - upartisk behandling af ugyldige stemmer - ordentlige sikkerhedsforanstaltninger ved transport af valgmateriale - upartisk beskyttelse af valgsteder osv.
Efter valgdagen	<ul style="list-style-type: none"> - lovregulerede klagemuligheder og upartisk behandling af eventuelle valgklager 	<ul style="list-style-type: none"> - upartisk rapportering i medierne af valgresultatet - accept af valgresultatet fra alle involveredes side

På den ene side - og på den anden!

Denne opstilling rejser måske flere problemer, end den løser. Hensigten er imidlertid at udmønte den teoretiske begrebsbestemmelse i nogle mere konkrete kriterier, som vil kunne anvendes i praksis til at bestemme, om et valg eller en folkeafstemning er fri og fair.

For det første må det erkendes, at selv om opstillingen bygger på den eksisterende litteratur inden for området og på vore egne praktiske erfaringer, er det nok for dristigt at hævde, at den er udtømmende. Til trods for dette validitetsproblem mener vi dog, at de vigtigste og mest relevante forhold er medtaget.

For det andet må det erkendes, at der mere er tale om en checkliste end om en præcis operationalisering, som alle vil kunne anvende på en entydig måde. Der er i hvert fald to sider af dette reliabilitetsproblem. Den ene side består i, at forskellige valgobservatører let kan blive uenige om, hvorvidt de enkelte kriterier er opfyldt, fordi der blot er tale om overskrifter, der må udbygges med mere konkrete anvisninger for at kunne føre til ensartede måleresultater. Den anden side består i, at der ikke findes nogen angivelse af, hvad der er mere vigtigt end andet. Hvis nogle kriterier er opfyldt, men andre ikke - eller hvis et bestemt kriterium kun er opfyldt i et vist omfang - må der foretages en afvejning, som i høj grad kommer til at afspejle de enkelte observatørers vurderinger.

For det tredje mener vi, at man næppe kan komme ud over, at vurderingsmæssige afvejn timer af mere eller mindre politisk art kommer til at indgå i konklusionen. Udover vægtningen af de enkelte kriterier i forhold til hinanden, må der foretages en vurdering af valgets placering i den konkrete demokratiske transitionsproces. Er valget - trods eventuelle mangler - alt i alt et skridt fremad? Åbner det op for en yderligere demokratisering, for eksempel ved at inddrage større dele af befolkningen i den politiske proces eller inddrage flere relevante problemer i den politiske debat? Er valget *mere* frit og *mere* fair end eventuelle tidligere valg?

Endelig finder vi, at konklusionen ud fra de opstillede kriterier og foretagne afvejn timer i sidste ende også må indebære en vurdering af, om valget eller folkeafstemningen *ud fra de givne vilkår* kan siges at være et dækkende udtryk for „folkets vilje“, således at det afspejler de holdninger og de interesser, der findes i det pågældende land.

Vi kan illustrere de problemer, der opstår ved anvendelsen af de angivne kriterier og ved de vurderinger og afvejn timer, der må foretages, ud fra nogle af de valgsituationer, vi selv har måttet forholde os til som observatører eller rådgivere.

I forbindelse med det mongolske parlamentsvalg i juni 1992 kan man på den ene side hæfte sig ved, at det lettere omdannede kommunistparti havde indført en stort set eksemplarisk valglov, der i alt væsentligt blev efterlevet. På den anden side indførte loven også et valgsystem, der nok er verdens mest udemokratiske (flertalsvalg i flermandskredse), og som havde som den forventelige konsekvens, at Det Mongolske Folks Revolutionære Parti fik 93 pct. af mandaterne for kun 57 pct. af stemmerne. Det er naturligvis et klart flertal, men er det - under en demokratisk synsvinkel - hensigtsmæssigt, at mere end 40 pct. af vælgerne er næsten uden parlamentarisk repræsentation i en periode, hvor samfundet er under fuldstændig omformning? Hvordan skal det vurderes i forhold til begreberne „frit og fair“?

I forbindelse med Kenyas kombinerede præsident-, parlaments- og lokalvalg i december 1992 var der meget, man kunne sætte spørgsmålstegn ved (se for eksempel Macrory, Elklit og Mendez, 1992; Elklit, 1994a; Geisler, 1993; Barkan, 1993). På den ene side var der mange beviser på, at præsident Daniel arap Moi og hans KANU-parti direkte og indirekte gik langt over stregen,

men på den anden side var der tilsyneladende også en udvikling i gang, der dels forbedrede situationen lidt, da man kom tættere på valgdagen, dels gav sig udslag i, at selve valgdagen forløb forholdsvis rimeligt, når alle problemerne tages i betragtning. Og oppositionspartiernes dårlige valgresultat skyldtes også deres manglende samarbejdsvillighed, ikke kun KANU's og valgkommissionsformandens og andres forskellige numre. Hvordan skal det vurderes i forhold til begreberne „frit og fair“?²

I forbindelse med Eritreas folkeafstemning i april 1993 om selvstændighed var det på den ene side klart, at den organisatoriske planlægning og gennemførelse af afstemningen blev gennemført sikkert og imponerende. På den anden side var der en ensidighed i den offentlige debat, i plakaternes udformning og selv med hensyn til stemmeurnerne, hvor den til ja-stemmerne var flot og nogle steder sat op med lys og blomster, så den lignede et alter, medens den til nej-stemmerne lignede en billig skraldespand, som afspejlede, at det politiske indhold i nej-alternativet³ ikke var blevet debatteret og præsenteret for vælgerne som en realistisk mulighed. Hvordan skal det vurderes i forhold til begreberne „frit og fair“?

I forbindelse med Ugandas valg til den grundlovgivende forsamling i marts 1994 havde man bestemt, at politiske partier - der forbindes med de blodige stammeopgør, landet har været igennem - ikke skulle have lov til at stille op. Derimod var der frit spil for individuelle kandidater, hvilket flere af partierne var ret utilfredse med. I Uganda havde man gjort sig store anstrengelser for at få alle vælgerne registreret, men alligevel gik det galt. Man ville gerne kunne afslutte valget på én dag og nå at tælle stemmerne op, før det blev mørkt. Derfor delte man vælgerne op i valgsteder med højst 600 vælgere, men af tekniske grunde fik man ikke offentliggjort valglisterne, og vælgerne vidste derfor ikke, hvor de skulle stemme. Det medførte en del forvirring på valgdagen. Hvordan skal det vurderes i forhold til begreberne „frit og fair“?

I forbindelse med parlaments- og provinsforsamlingsvalgene i Sydafrika i april 1994 blev der på den ene side udfoldet utrolige anstrengelser for at få alle vælgere og partier til at deltage positivt i demokratiserings- og forsoningsprocessen, medens det på den anden side var svært at sikre alle politiske opfattelser og alle grupper i samfundet lige vilkår alle steder i det brogede land. Administrative og proceduremæssige problemer var der også nok af. Hvordan skal det vurderes i forhold til begreberne „frit og fair“?

I forbindelse med lokalvalgene i Tanzania i oktober 1994 lykkedes det at registrere omkring halvdelen af vælgerne, hvilket var ret skuffende i forhold til de foregående lokalvalg. Til gengæld opstillede andre partier end det hidtil enerådende CCM for første gang kandidater, og det lykkedes faktisk for nogle af dem at blive valgt. Derimod blev der ikke offentliggjort noget samlet valgresultat efter valget, så det var nærmest umuligt at finde ud af, i hvilket omfang det var lykkedes oppositionen at fravriste CCM pladser i lokalrådene, og hvor stærke oppositionspartierne var på landsplan. Hvordan skal det vurderes i forhold til begreberne „frit og fair“?

Konklusion

Brugen af begrebet „frit og fair“ er ikke - og kan ikke være - udtryk for en målelig, dokumentérbar og for alle iagttagere ensartet grad af efterlevelse af en veletableret international standard. Dels findes der ikke en sådan standard, dels er det metodisk uredeligt, hvis man ville hævde, at man kan måle så mange ting, hvor alle metodelærens problemer (for eksempel med hensyn til validitet og reliabilitet) spiller ind på resultatet.

Valgobservatører står derfor over for et dilemma. Enten kan de lade være med at benytte sig af begrebet om „frie og fair valg“, fordi det er uklart defineret og mangelfuldt operationaliseret. Vælger de denne løsning, risikerer de, at andre alligevel bruger det, men uden at gøre noget forsøg på at gennemføre en systematisk undersøgelse. Eller de kan vælge at benytte det, fordi det trods alt er blevet den korte formel, der er stærke forventninger om at benytte, og dermed udsætte sig for kritik ud fra høje akademiske krav eller ufravigelige moralske fordringer.

Det betyder imidlertid ikke, at alt er elendighed, og at det er umuligt at konkludere sobert og hensigtsmæssigt i forbindelse med observation af valg og folkeafstemninger! Man bør så tydeligt som muligt redegøre for sine vurderingskriterier, men man må også vedgå, at konklusionen hviler på et skøn, en sammenvejning af stort og småt, repræsentativt og urepræsentativt mellem hinanden. Man må vedkende sig, at der er tale om en form for politisk vurdering, hvor konsekvenserne af forskellige formuleringer i den konkrete situation inddrages. Derfor bliver spørgsmålet om en vis grad af bevægelse i den rigtige - dvs. demokratiske - retning af afgørende betydning, især hvis det kan suppleres med en velbegrundet tro på, at forløbet ikke var tilfældigt, men i det store og hele afspejler befolkningens anskuelser. Det er én af mange grunde til den brede accept af Den uafhængige Valgkommissions (IEC's) brug af begreberne ved godkendelsen af valget i Sydafrika (Tjønneland, 1994: 47; Elklit, 1994c: 10; Gould, 1994a: 7). Dette element ses også hos Goodwin-Gill (1994: 81), som forsøger at balancere mellem eksplicitte standarder (som han hævder er mulige) og en nuanceret hensyntagen til „den samlede situations særlige forhold“, fordi det „alt i alt“ var gået i den rigtige retning, og der var en positiv stemning knyttet til hele forløbet.

Opfattelsen, at valget alt i alt er „godt nok“, overbevisningen om, at valgresultatet ikke er udtryk for en systematisk manipulation af befolkningens holdninger, og troen på, at selve afholdelsen af valget eller folkeafstemningen er udtryk for en udvikling i retning af en mere demokratisk samfundsform, betyder også, at man som valgobservatør må være villig til at indgå i en politisk dialog, ikke med de politiske myndigheder i det observerede land, men med sig selv om, hvad der er muligt i situationen. Det kan gøre det vanskeligt at komme i en konstruktiv dialog med mere moraliserende iagttagere, der mener, at verden kan afbildes i sort og hvidt, men det er der så ikke noget at gøre ved!

Denne artikel handler mest om begreberne, og det var også meningen. Efter vor opfattelse er det både muligt og nødvendigt at arbejde videre med

de forskellige operationaliseringsproblemer, blandt andet i form af udarbejdelse af et konkret udspil til en checkliste, der er mere anvendelig i praksis end opregningen ovenfor. Men det følger af, hvad vi har skrevet her, at vi ikke tror, at en sådan liste kan udformes, så den er lige anvendelig ved alle valg og folkeafstemninger i nye demokratier.

Noter

1. Vi er helt opmærksomme på, at Dahl ikke selv taler om demokratier, men om *polyarkier*, men det anvendes jo ikke almindeligt på dansk. Derfor vil vi her bruge „demokrati“ som synonym for Dahls „polyarki“.
2. Faktisk var der *ingen* af de udsendte observatørgrupper, der i deres rapporter sagde, at valget var frit og fair, hvad der i sig selv var ganske bemærkelsesværdigt! Men den efterfølgende intense debat om netop disse valg har også drejet sig om, hvorvidt man skulle have været mere eksplicit i sin kritik.
3. For ikke at nævne den eventuelle tredje mulighed, som ville have været en form for føderal løsning.

Litteratur

- Barkan, Joel D. (1993). „Kenya: Lessons From a Flawed Election“, *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 3, pp. 85-99.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992). „Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development“, pp. 235-251 i Asbjørn Eide og Bernt Hagtvet (red.), *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, Oxford: Blackwell.
- Ebersole, Jon M. (1992). „The United Nation's Response to Requests for Assistance in Electoral Matters“, *Virginia Journal of International Law*, vol. 13, no. 1, pp. 91-122.
- Elklit, Jørgen (1994a). „Et valg i Afrika. Kenya 1992 som eksempel“, pp. 115-136 i Gorm Rye Olsen (red.), *Afrika - det ukuelige kontinent*, København: Danmarks Radio Forlaget.
- Elklit, Jørgen (1994b). „Is the Degree of Electoral Democratization Measurable? Experiences from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal“, pp. 89-111 i David Beetham (red.), *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage.
- Elklit, Jørgen (1994c). „Historisk valg med mange problemer“, *udenrigs*, 49. årgang, nr. 2, pp. 1-11.
- Garber, Larry og Clark Gibson (1993). *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*, UNDP, Project INT/91/033.
- Geisler, Gisela (1993). „Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observation and Democratic Standards“, *The Journal of Modern Africa*, vol. 31, no. 4, pp. 613-637.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1994). *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Genève: Inter-Parliamentary Union.
- Gould, Ron (1994a). „Towards Free and Fair Elections - the role of international observers“, *In Focus*, vol. 2, no. 9, pp. 4-7.
- Gould, Ron (1994b). *Reference Guide for Election Observers*, prepared for Commonwealth Parliamentary Association, London. Draft version July 1994.
- Kimberling, William C. (1991). „A Rational Approach to Evaluating Alternative Voter Registration Systems and Procedures“, i John C. Courtney (red.), *Registrering Voters: Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs, Harvard University.
- Macrory, Patrick F.J., Jørgen Elklit og Rafael Sabat Mendez (1992). *Facing the Pluralist Challenge. Human Rights and Democratization in Kenya's December 1992 Multi-Party Elections*, Washington, D.C.: International Human Rights Law Group.
- McCoy, Jennifer, Larry Garber og Robert Pastor (1991). „Pollwatching and Peacemaking“, *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 4, pp. 102-126.
- Schmitter, Philippe C. og Terry Lynn Karl (1991). „What Democracy is ... and is Not“, *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3, pp. 75-88.
- Svensson, Palle (1993). *Theories of Democracy. The Brno Lectures*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Tjønneland, Elling N. (1994). „The Birth of Democracy in South Africa“, pp. 7-47 i Elling N. Tjønneland (red.), *South Africa's 1994 Elections. The birth of democracy, its future prospects and Norwegian development aid*, Human Rights Report, no. 3, Oslo: Norwegian Institute of Human Rights.

de forskellige operationaliseringsproblemer, blandt andet i form af udarbejdelse af et konkret udspil til en checkliste, der er mere anvendelig i praksis end opregningen ovenfor. Men det følger af, hvad vi har skrevet her, at vi ikke tror, at en sådan liste kan udformes, så den er lige anvendelig ved alle valg og folkeafstemninger i nye demokratier.

Noter

1. Vi er helt opmærksomme på, at Dahl ikke selv taler om demokratier, men om *polyarkier*, men det anvendes jo ikke almindeligt på dansk. Derfor vil vi her bruge „demokrati“ som synonym for Dahls „polyarki“.
2. Faktisk var der *ingen* af de udsendte observatørgrupper, der i deres rapporter sagde, at valget var frit og fair, hvad der i sig selv var ganske bemærkelsesværdigt! Men den efterfølgende intense debat om netop disse valg har også drejet sig om, hvorvidt man skulle have været mere eksplicit i sin kritik.
3. For ikke at nævne den eventuelle tredje mulighed, som ville have været en form for føderal løsning.

Litteratur

- Barkan, Joel D. (1993). „Kenya: Lessons From a Flawed Election“, *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 3, pp. 85-99.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992). „Democracy and Human Rights under Different Conditions of Development“, pp. 235-251 i Asbjørn Eide og Bernt Hagtvet (red.), *Human Rights in Perspective. A Global Assessment*, Oxford: Blackwell.
- Ebersole, Jon M. (1992). „The United Nation's Response to Requests for Assistance in Electoral Matters“, *Virginia Journal of International Law*, vol. 13, no. 1, pp. 91-122.
- Elklit, Jørgen (1994a). „Et valg i Afrika. Kenya 1992 som eksempel“, pp. 115-136 i Gorm Rye Olsen (red.), *Afrika - det ukuelige kontinent*, København: Danmarks Radio Forlaget.
- Elklit, Jørgen (1994b). „Is the Degree of Electoral Democratization Measurable? Experiences from Bulgaria, Kenya, Latvia, Mongolia and Nepal“, pp. 89-111 i David Beetham (red.), *Defining and Measuring Democracy*, London: Sage.
- Elklit, Jørgen (1994c). „Historisk valg med mange problemer“, *udenrigs*, 49. årgang, nr. 2, pp. 1-11.
- Garber, Larry og Clark Gibson (1993). *Review of United Nations Electoral Assistance 1992-93*, UNDP, Project INT/91/033.
- Geisler, Gisela (1993). „Fair? What Has Fairness Got to Do with It? Vagaries of Election Observation and Democratic Standards“, *The Journal of Modern Africa*, vol. 31, no. 4, pp. 613-637.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1994). *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Genève: Inter-Parliamentary Union.
- Gould, Ron (1994a). „Towards Free and Fair Elections - the role of international observers“, *In Focus*, vol. 2, no. 9, pp. 4-7.
- Gould, Ron (1994b). *Reference Guide for Election Observers*, prepared for Commonwealth Parliamentary Association, London. Draft version July 1994.
- Kimberling, William C. (1991). „A Rational Approach to Evaluating Alternative Voter Registration Systems and Procedures“, i John C. Courtney (red.), *Registrering Voters: Comparative Perspectives*, The Center for International Affairs, Harvard University.
- Macrory, Patrick F.J., Jørgen Elklit og Rafael Sabat Mendez (1992). *Facing the Pluralist Challenge. Human Rights and Democratization in Kenya's December 1992 Multi-Party Elections*, Washington, D.C.: International Human Rights Law Group.
- McCoy, Jennifer, Larry Garber og Robert Pastor (1991). „Pollwatching and Peacemaking“, *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 4, pp. 102-126.
- Schmitter, Philippe C. og Terry Lynn Karl (1991). „What Democracy is ... and is Not“, *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 3, pp. 75-88.
- Svensson, Palle (1993). *Theories of Democracy. The Brno Lectures*, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Tjønneland, Elling N. (1994). „The Birth of Democracy in South Africa“, pp. 7-47 i Elling N. Tjønneland (red.), *South Africa's 1994 Elections. The birth of democracy, its future prospects and Norwegian development aid*, Human Rights Report, no. 3, Oslo: Norwegian Institute of Human Rights.