

Lise Rakner og Lars Svåsand

Valgets politikk: Betydningen av administrative og legale virkemidler for å beholde makten i Malawi og Uganda

Afrikanske valg har ofte vist, at demokratiske forfatninger kun i begrenset omfang har redusert magtkoncentrasjonen i presidentembedet. Studier av valg i Afrika bør forstås i lyset af en legal administrativ model, hvor en sterk presidentmakt underminerer politisk neutrale prosesser og institusjoner. Politiske aktører tjener egne interesser ved at bruke forfatningsprosesser og implementering af de politiske spilleregler til at kontrollere de administrative institusjoner såsom valgkommisjonen. Det er en viktig præmis, at valg nærmest er en kontinuerlig prosess. I lang tid før valget kan konkurrenceforholdene gøres ulige, og efter valget kan elementer i valgprosessen brukes til at forhindre opposisjonen i at styrke sin position. Disse teknikker blev udnyttet af Præsident Museveni i Uganda før valget i 2006 og af President Mutharika i Malawi efter valget i 2004 for at sikre deres politiske initiativers gjennomslagskraft.

Valg i nye demokrati: Usikkerhet om regler men forutsigbare resultat?

Politiske ledere vil gjerne bli valgt til maktposisjoner – og beholde posisjonene. Denne elementære innsikten er i etablerte demokratier forstått som det å innta politiske standpunkt som kan mobilisere nok velgere (Downs, 1957; Lipset og Rokkan, 1967), skaffe nok ressurser (Alexander og Shiratori, 1994; Fisher og Eisenstadt, 2004), gjennomføre valgkamp (Butler og Ranney, 1992), ha en god partiorganisasjon (Janda og Coleman, 1998) eller ha de mest attraktive kandidatene (King, 2002; Poguntke og Webb, 2006). Selve valgordningen, konstitusjonelle regler og sedvaner kan ha en effekt på hvilke partier som vinner flest mandater (Grofman og Lijphart, 1986) eller som kan danne regjering (Muller og Strøm, 2000), men en underforstått forutsetning er at *rammene* omkring selve valget ligger fast og at det er en stor grad av forutsigbarhet i hvorledes aktører og institusjoner i valgprosessen vil fungere: „Democracy is a system of processing conflicts in which outcomes depend on what participants do but no single force controls what occurs“ (Przeworski, 1991: 12).

Studier av valg i nye demokrati har imidlertid vist at utfallet av valgene ofte er styrt av uklare regler, skiftende regler, manglende implementering av regler og direkte brudd på regler. I de nye demokratiene i Afrika er valgprosesser regularisert ved at 33 av regionens 48 land nå velger sine ledere gjennom periodiske valg mellom flere parti og kandidater (Puddington, 2008). Men i motsetningen til den antatte forutsigbarheten om regler og prosedyrer

som gjenspeiles i studier av etablerte demokrati, er hovedutfordringen i Afrikas nye demokrati å påse at politiske ledere „følger spillereglene“ og opptrer i tråd med et gitt mandat for å sikre borgernes rettigheter. Studier av valgprosesser i Afrika viser at nye demokratiske konstitusjoner kun i begrenset grad har redusert maktkonsentrasjonen i presidentembetet (Villalon og vonDoepp, 2005; Walle, 2003, 2006). Demokratiske institusjoner som parlament, rettsvesen, valgkommisjoner og politiske parti er svakt institusjonaliserte og har i liten grad evnet å sikre at politiske aktører følger valgets demokratiske spilleregler. Afrikanske valg har ofte vist at makthavere beholder politiske embeter ved å endre, manipulere eller ignorere institusjoner som formelt skulle være uavhengige av regjeringen. En kan derved hevde at i forhold til Afrikas nye demokrati er Przeworskis (1991) poeng om at demokratiske valg defineres i forhold til klarhet om regler og usikkerhet om resultat snudd på hodet: Presidentmaktens kontroll med valgprosesser skaper stor grad av usikkerhet omkring valgets prosedyrer noe som i stor grad har ført til en økende sikkerhet om at valgets utfall vil gå i makthavernes favør.

I denne artikkelen vil vi vise hvordan studier av valg i Afrika – og andre nye demokrati- bør forstås i forhold til en legal administrativ modell der en sterk presidentmakt underminerer det som i prinsippet burde være politisk nøytrale prosesser og institusjoner. Politiske aktører tjener sine interesser ved bruk av konstitusjonsprosesser og implementering av de politiske spillereglene gjennom kontroll av de administrative institusjonene som valgkommisjonen. En viktig premiss er at valg er en nærmest kontinuerlig prosess: I lang tid før valget kan konkurranseforholdene gjøres ulike og i etterkant av valget kan elementer i valgprosessene brukes til å forhindre opposisjonen å styrke sin stilling. Valgutfall kan i slike sammenhenger forstås som konsekvenser av det legal-administrative systemet, mer enn et spørsmål om partiers politikk, om velgernes partiidentifikasjon eller partienes organisering og ressurser. Vi beskriver slike prosesser i Uganda *før* valget i 2006 og Malawi i perioden *etter* valget i 2004. Begge land representerer nye demokrati i Afrika, men der 2006 valget i Uganda var det første flerpartivalget etter at Museveni kom til makten i 1986 har Malawi nå gjennomført fire flerpartivalg siden 1994. Begge land rangeres av Freedom House som „delvis frie“⁴¹ og de to landene illustrerer mange av de faktorer som i litteraturen regnes å kjennetegne de nye demokratiene i Afrika: Presidents makt er ekstensiv, parlamentene er tilsvarende svake og de formelle regler blir regelmessig tilsidesatt.

I begge land benyttet eksekutivmakten sin kontroll med organisering av valg til å beholde makten. I Uganda ble flerpartivalg gjeninnført i 2006 samtidig som begrensningen på valg til president til to femårsperioder ble opphevet. Yoweri Musevenis kontroll med valgprosessen *fram til* valget i 2006 maksimerte sjansene for gjenvalg. I Malawi ble Bingu wa Mutharika valgt

som president i 2004, men forlot det partiet som hadde nominert ham kort tid etter og dannet sitt eget parti. Selv om hans nye parti dermed ikke hadde noen medlemmer innvalgt i parlamentet, har Mutharika likevel greid å få flertall for sine forslag til lover og budsjett. Dette har skjedd ved at mange parlamentsmedlemmer gjorde som presidenten – forlot sine opprinnelige parti. I slike tilfeller skal parlamentsmedlemmer etter konstitusjonen konkurrere i suppleringsvalg for å beholde mandatet. Men slike valg er aldri blitt holdt. Presidentens anvendelse av konstitusjonelle regler og andre rettslige mekanismer for å tilsidesette valgkommisjonen har vært virkemidler til å beholde makten.

Vi begynner med å diskutere betydningen av administrative og legale virkemidler for å beholde makten i valgprosesser i Afrika. I de neste avsnittene viser vi hvorledes disse virkemidlene ble utnyttet av President Museveni i Uganda *før* valget i 2006 og deretter hvorledes President Mutharika i Malawi har anvendt slike teknikker *etter* valget i 2004 for å sikre gjennomslag for politiske initiativ.² I konklusjonen reflekterer vi over i hvilken grad gjentakende, og i det minste delvis, frie valg bidrar til demokratisk konsolidering til tross for svake demokratiske institusjoner.

Hvorfor er det så viktig å vinne? Betydningen av administrative og legale virkemidler for å beholde makten i Afrika

Selv om det er et generelt fenomen at politikere gjerne vil gjenvelges, er dette spesielt attraktivt for afrikanske politikere. På tross demokratiseringsbølgen er mange afrikanske stater fremdeles preget av et neo-patrimonielt system der skille mellom stat og parti er delvis utvisket og der tilgang til politiske embeter gir store muligheter til å begunstige familie og bekjente, samt at alternativene til dette, som for eksempel privat næringsliv, er svakt utviklet (Bratton og Walle, 1997). Presidentvervets sterke stilling motsvares av mangelen på alternative betydningsfulle embeter. Parlamentene har ofte liten innflytelse og lokal og regionalstyrer, i den grad de finnes, enda mindre. Gjenvalg blir enda viktigere om embetsinnehaveren har operert i eller utenfor den juridiske gråsonen, for derved å beskytte seg og sine mot påfølgende rettsoppgjør.

Økt internasjonal oppmerksom om valgprosesser har gjort det mer problematisk enn tidligere for dem som vil ta i bruk ulovlige midler til å styre valgprosessen i en bestemt retning. Internasjonale og nasjonale observatører kan de-legitimere et nytt regime som kommer til makten gjennom åpenlys valgfusk (som i Kenya 2007) eller grov anvendelse av vold (Zimbabwe i 2008). Et typisk trekk ved mange nye demokrati i Afrika er at myndighetenes forsøk på å avgjøre valg til sin fordel foregår på mer „subtile måter“ og ofte på tidligere stadier i valgprosessen (Schedler, 2002). Nyere studier av valgprosesser har derfor lagt vekt på de langsiktige og de organisatoriske sidene ved valg-

administrasjon (Elklit og Reynolds, 2002; Mozaffar og Schedler, 2002). Valgprosessene kan ses på som kontinuerlige: så snart et valg er avholdt, begynner forberedelsene til det neste. Hvert enkelt valg har en *syklus av prosesser*; slik som registrering av velgere, nominering av kandidater og registrering av partier, gjennomføring av valgkamper, selve avstemningen, opptelling av stemmer, og håndtering av konflikter forbundet med valget. Erfaringer fra fasene i hvert enkelt valg har en effekt på påfølgende valg, både i form av hva som bør endres – og hva som kan unngås å endres. Aktørene i prosessene lærer både hva som er bra, i en demokratisk forstand, og hvilke negative sider det likevel er mulig å overleve politisk med.

I denne artikkelen vil vi vise at et langsiktig perspektiv er sentralt for å forstå hvorledes egenskaper ved valgorganiseringen kan brukes av det sittende regimet for å styre valgutfallet i en ønsket retning. Valgutfallet kan i nye demokratier forstås i lys av det vi vil kalle et legalt-administrativt perspektiv. I dette perspektivet er det et hierarki av faktorer som påvirker valgutfallet. Nivåene i dette hierarkiet varierer med hvor lett det er å foreta endringer.

Konstitusjonelle regler: De mest stabile rammene for et valg er de aspektene som reguleres gjennom et lands grunnlov og grunnlovsfestete regler er vanligvis vanskelige å endre.

Ordinære lover: Andre deler av valgprosessen er fastlagt gjennom lover på lavere nivå som kan endres på enklere måter (for eksempel uten to tredjedels flertall).

Administrative prosedyrene og egenskapene ved avviklingen av valgene utgjør et tredje ledd i det legal-administrative perspektivet. Selv om organiseringen av valgkommisjonen kan være forankret både i konstitusjon og i vanlige lover, vil dens handlemåte være påvirket av kortsiktige faktorer som utskiftning av ledelse og personell, finansielle ressurser og implementering av prosedyrer, samt forholdet til aktører i omgivelsene (politiske myndigheter, partier og kandidater, sivilsamfunnet, media velgere og internasjonale bistandsaktører).

Uganda – administrative og legale virkemidler for å beholde makten før 2006 valget

Valget i Uganda i februar 2006 var det første flerpartivalget etter at National Resistance Movement (NRM) kom til makten etter en langvarig borgerkrig. NRMs leder, Yoweri Museveni, så på partivesenet som et av problemene ved Uganda. I stedet innførte NRM et styresett basert på fem nivåer – fra landsbynivå til statsnivå – med nesten en million valgte representanter valgt i kraft av „individuelle kvaliteter“. Over NRM „bevegelsen“ ble presidentembetet gitt store fullmakter. Partiene fortsatte å eksistere formelt, men kunne ver-

ken organisere seg nasjonalt, nominere kandidater eller drive valgkamp. En folkeavstemning i 2005 gjeninnførte flerpartikonkurranse, selv om dette var blitt avvist i 2000 – også den gang i en folkeavstemning (Bratton og Lambricht, 2001). Samtidig vedtok parlamentet å endre den del av grunnloven som begrenset valgperioden til en president til to femårsperioder. President Museveni, som også er leder av NRM, kunne dermed stille opp for en tredje valgperiode i 2006.

Innføring av et flerpartisystem ville i prinsippet kunne fjerne NRM, både fra presidentvervet og svekke NRM i parlamentet, men ved å kontrollere prosessen fram mot valget, ble sjansene for dette minimalisert. Museveni ble gjenvalgt med 59,3 pst. av stemmene, og NRM fikk 66 pst. av de til sammen 205 representantene valgt direkte fra enmannskretsene. I tillegg er 69 kvinnelige representanter valgt, en fra hvert av Ugandas distrikter, samt indirekte valgte representanter for forsvaret, ungdom, fagforeninger og funksjonshemmede; total 319 representanter. Det overveldende flertall av disse støtter også NRM (Kiiza et al., 2008)³. Selve valgdagen forløp udramatisk nok, men valgprosessen som helhet viser at en rekke legalt-administrative virkemidler ble tatt i bruk. Konstitusjonen ble endret på flere punkter, en ny partilov og dets iverksettelse fikk konsekvenser for partiene, og selve valgkampen ble gjennomført til fordel for regjeringspartiet.

Effekten av konstitusjonsreformer på valgutfallet

Allerede i 2002 konkluderte en intern rapport i NRM med at Uganda burde gjeninnføre flerpartisystem; ikke ut fra en endret oppfatning av hva som var demokratisk riktig, men fordi det ville gi NRM

“the opportunity to purify itself of those people that are in the system because of the concept of broadbasedness ..., opponents would be deprived of the weapon they have been using to malign the Movement accusing it of being undemocratic (and) enhance Uganda’s relationship with our development partners and facilitate our access to world markets and international aid“ (NEC-NRM, 2002: 114-115).

Denne interne komiteen var blitt etablert etter at Museveni i 2001 fikk overraskende sterk konkurranse i 2001 valget fra sin tidligere allierte, Kizza Besigye.

I 2003 ble det nedsatt en grunnlovskommisjon som foreslo endringer i tråd med NRM’s standpunkt, men som også foreslo at begrensningen av valgperioden for presidentvervet skulle fjernes. Disse to endringene, sammen med 112 andre, ble lagt fram for parlamentet som „en pakke“ av endringer i februar 2005. Dette førte til betydelig konflikt, både om endringene i seg

selv og om måten det skulle skje på. Forslagene ble derfor trukket tilbake og erstattet av to andre forslag. Parlamentet fikk seg forelagt forslag om å endre begrensningen på presidentvervet, mens spørsmålet om flerpartisystem skulle avgjøres i folkeavstemning. Bruken av folkeavstemning for å endre konstitusjonen splittet både NRM og opposisjonen. Spørsmålet i folkeavstemningen var egnet til å skape klarhet om hva det egentlig skulle stemmes over. Hele 92,5 pst. av velgerne stemte „ja“ til forslaget, men valgdeltakelsen var bare 47 pst.

Opphevelsen av begrensningen på presidentens valgperioder ble gjort av parlamentet i september 2005. Argumentet for denne endringen var at det var uriktig å begrense velgernes rett til å fortsette å ha en leder som var ønsket av flertallet. Også dette spørsmålet splittet NRM internt, og i tillegg var opposisjonen imot, samt de fleste av bistandsaktørene. Flere midler ble benyttet for å oppnå tilstrekkelig flertall for endringen. I desember 2004 ble det vedtatt at regelen om hemmelig avstemning i parlamentet ikke skulle gjelde for dette spørsmålet, noe som ville gjøre det vanskelig for opposisjonelle parlamentarikere i primærvalgene i forbindelse med parlamentsvalgene. I følge *Sunday Vision*, en av de store avisene i Uganda, ble 200 medlemmer av parlamentet gitt 5 mill. Shilling hver for „å rådføre seg med valgkretsen sin“ om dette spørsmålet (Atoo et al., 2008). Konstitusjonsdebatten i Uganda før valget i 2006 viser at NRM og president Museveni i stor grad styrte og manipulerte de konstitusjonelle prosessene ved at det i lang tid var uklarerhet om hvilke prosedyrer som skulle følges og hvordan. Oppdelingen av spørsmålet om flerpartivalg og tidsbegrensninger på presidentembetet førte også til at Museveni i stor grad kunne styre prosessen til sin fordel.

Ordinære lovendringer som fikk følger for valgutfallet

En konsekvens av tanken om gjeninnføring av flerpartisystem var at partiene ville få tilbake sine gamle funksjoner. Partier hadde helt siden NRM kom til makten i 1986 hatt lov å eksistere som organisasjoner, men ikke å fungere som partier i vanlig forstand. Allerede i 2002 var *The Political Parties and Organization Act* (PPO) blitt vedtatt. PPO-loven krevde at alle eksisterende partier måtte registreres på nytt.⁴ NRM var selv ikke et parti, men en bevegelse uten noen form for formell organisasjon og uten at det var mulig å si hvor skillett mellom „staten Uganda“ og „bevegelsen NRM“ gikk. NRM ble derfor omorganisert til et parti, NRM-O i mai 2003, mens *the Movement system*, som egenskap ved det politiske systemet i Uganda, skulle fortsette fram til og med valget i 2006. Registreringen av politiske partier ble foretatt av Registrar General's office (RG). NRM var det første partiet som ble registrert, fire måneder etter at det leverte registreringsdokumentene. Registreringen tok lengre tid for opposisjonspartiene. For FDC (Forum for Democratic Change),

partiet til Kizza Besigye, gikk det nesten et år.

Som del av registreringsprosessen inngikk at RG skulle foreta stikkprøver av underskriftene som trengtes til forslagene om partiregistrering. Slike stikkprøver måtte foretas ved at personell fra RG reiste ut til ulike deler av Uganda for å verifisere underskriftene og RG påberopte seg økonomiske begrensninger som forsinket registreringsprosessen. Effekten av sen registrering var at det var ulovlig for et parti å avholde landsmøte for å nominere presidentkandidat, eller å opprette et nasjonalt organisasjonsapparat. NRM hadde derfor et års forsprang på det største opposisjonspartiet, i tillegg til at *The Movement System* først skulle opphøre etter 2006 valget. I praksis ble det derfor umulig å skille partiet NRM-O fra styringssystemet i staten Uganda.

Endelig ble det vedtatt å fremskynde valgdatoene fra 13. mars til 23. februar 2006 noe som innsnevret tidsrommet mellom registrering av partiene og deres nominasjonsprosess. En effekt av dette var at opposisjonspartiene fikk store vanskeligheter med å rekruttere kandidater som var ansatt i staten fordi disse bare kunne stille opp som parlamentskandidat dersom de sa opp sin stilling minst tre måneder før valget. Valgkommisjonen selv påpeker i sin rapport om valgene at tiden fra folkeavstemningen i juli 2005 fram til valget var for kort til å sikre en gjennomføring av alle sider ved lovene som trengte endres, samt at kommisjonens arbeid ble forsinket ved at bevilgningene ikke ble overført kommisjonen tidsnok (UEC, 2006).

Administrative prosedyrers påvirkning på valgutfallet: NRMs bruk av statsapparatet

Det var særlig tre trekk ved valgkampen som bidro til å „vri“ utfallet til NRM-O's fordel: finansiering, mediekontroll og bruken av rettsapparatet. Mangelen på et klart skille mellom parti og stat gav NRM et finansielt overtak (Ssenkumba, 2007). Ifølge Director of Economic Affairs i Office of the President, Mr. Cheeye, brukte NRM 50 milliarder Shilling på 2006 valget, mens FDC brukte 740 millioner (*The Monitor* 26 April 2006). NRM kunne gi finansiell støtte til hver av sine parlamentskandidater, mens opposisjonspartiene brukte nesten alle sine midler på presidentvalgkampen og deres parlamentskandidater var overlatt til seg selv. Dette medvirket til at kun NRM hadde kandidater i alle kretsene og selv det største opposisjonspartiet (FDC) manglet kandidater i 66 av 215 kretser. CEFIM, Coalition for Election Finance Monitoring, rapporterte om utstrakt bruk av offentlige ressurser til fordel for den sittende presidenten, slik som bruk av statlige etaters kjøretøy i valgkampen. Commonwealth Observer Group skrev blant annet: „During the campaigns, government pronouncements were routinely made at NRM-O rallies, mixing the NRM-O platforms and manifesto with government affairs in a way that was indistinguishable from bribery“(COG, 2006: 26).

Selv om avisenes dekning av valgkampen var relativt jevn mellom Musev-

eni og Besigye, var radio og TV-dekningen en helt annen. Radio er den viktigste mediekanalen i Uganda etter som neste hele Uganda har tilgang på radio, mens avisene ikke nå et publikum utover de store byene. I statens radiokanal fikk NRM 61 pst. av nyhetene om valgkampen og i fjernsyn, hele 88,5 pst. (UJSC, 2006).

Utfallet av valgene i februar 2006 må også forstås i lys av bruken av rettsapparatet, politiet og det militære. Opposisjonens fremste kandidat, Besigye, hadde oppholdt seg i Sør-Afrika etter valget i 2001. Han returnerte til Uganda i oktober 2005, fire uker før nominasjonsfristen utlöp og ble umiddelbart arrestert, siktet for forræderi, forsök på forræderi, ulovlig besittelse av våpen, og en voldtekt som skulle ha funnet sted i 1997. Anklagen gjorde at var mulig for retten å unnlate at han ble satt fri mot kausjon før etter seks måneder – altså etter valget. Attorney General argumenterte overfor valgkommisjonen at Besigye ikke kunne registreres som presidentkandidat fordi han satt fengslet, men 12. desember 2005 vant opposisjonen en viktig seier da valgkommisjonen erklærte at Besigye kunne bli kandidat – selv om han satt fengslet. Retten satte ham også fri mot kausjon, mens den ble omringet av *black mambas*, en spesialstyrke i politiet, noe som ble oppfattet som en trussel mot rettens selvstendighet. Rettssaken fortsatte gjennom hele valgkampen, som medførte at Besigye stadig måtte avbryte valgkampen for å være tilstede i retten.

Oppsummert viser dette at valgfallet i 2006 er resultat av en lang rekke prosesser på ulike legal-administrative nivå. Konstitusjonsendringen med flerpartivalg innebar en demokratisering av Uganda, men ble koblet sammen med muligheten for den sittende presidenten å fortsette. Iverksettelsen av loven om partiregistrering og flytting av valgdagen gjorde det vanskeligere for opposisjonen. Bruken av rettsapparatet var et forsök på både å diskreditere Besigyees kandidatur og vanskeliggjøre valgkampen. Mangelen på skille mellom stat og parti førte til at NRM kunne bruke statlige ressurser til fordel for seg selv. Det er neppe en av disse faktorene som alene har ført til Musevenis gjenvalg og hver enkelt av dem trenger heller ikke ha vært motivert spesielt for å sikre et slikt utfall. Summen av dem har imidlertid ført til et slikt resultat. Dersom tanken bak gjeninnføring av flerpartisystemet var å utvide og konsolidere demokratiet, var det flere av disse tiltakene som *ikke* hadde vært nødvendig å gjennomføre. Derfor fremstår valgprosessen i Uganda som et eksempel på bruk av en legal-administrativ strategi, der tidsdimensjonen peker tilbake til 2001 valget.

Malawi – administrative og legale virkemidler for å beholde makten etter 2004 valget

Malawi ble et flerpartisystem etter at den autoritære Dr. Banda tapte en folkeavstemning i 1993. Det er avholdt fire, samtidige, valg til president og par-

lament (1994, 1999, 2004, 2009), det fjerde flerpartivalget ble avholdt den 19. mai 2009. Presidenten og visepresidenten velges ved enkelt flertall med hele landet som en valgkrets, og parlamentets 193 medlemmer velges med enkelt flertall i enmannskretser. I prinsippet er det valgte embeter på lokalnivå, men bare et slikt valg er holdt, i 2000. Etter at valgperioden utløp i 2005 er det ikke organisert nytt lokalvalg. Som vi skal vise har dette sammenheng med ringvirkningene av presidentvalget i 2004. Malawi er mer et presidentsystem enn parlamentarisk. Parlamentet skal gi lover, gi bevilgninger over statsbudsjettet og skal godkjenne enkelte embetsutnevnelser. Selv om de fleste regjeringsmedlemmer også er medlemmer av parlamentet, er hele regjeringen utnevnt av presidenten og trenger ingen godkjenning av parlamentet. Parlamentet har heller ikke kontroll over egen dagsorden eller budsjett, men er avhengig av presidenten.

Fram til 2004-valget hadde Malawi et regionalt basert trepartisystem. Bandas gamle parti, Malawi Congress Party (MCP) dominerte i sentrumsregionen, mens AFORD (Alliance for Democracy) var størst i nord, og UDF (United Democratic Front) i den folkerike sør-regionen. UDF har vunnet alle presidentvalgene. UDF har ikke hatt flertall i parlamentet, men har styrt ved hjelp av skiftende koalisjoner med AFORD og MCP.

I forkant og etterkant av 2004-valget ble dette tre partisystemet sterkt fragmentert (Rakner et al., 2007). Fragmenteringen *før* valget var knyttet til forsøket fra President Muluzi på å fjerne konstitusjonens begrensing på presidentens funksjonstid til to påfølgende valgperioder. Da dette forsøket feilet, sørget Muluzi, som også er partileder, for at Bingu wa Mutharika, en outsider i partiet, ble nominert som partiets kandidat. I denne prosessen ble UDF splittet. Også MCP ble splittet flere ganger i stridigheter om hvem som var rettmessig partileder – og dermed den som kunne være partiets presidentkandidat. Med Mutharika som kandidat vant UDF nok en gang presidentvervet, med 35 pst. av stemmene, men gjorde et dårlig parlamentsvalg. Konflikter innad i partiet mellom den nasjonale ledelsen og lokale partilag førte til nominasjonsstridigheter. Mange som gikk tapende ut av nominasjonskampen, brøt ut og stilte som uavhengige og 39 uavhengige kandidater vant. MCP fikk den største gruppen av partigruppen (57), fulgt av UDF (50).

Nominasjonen av Mutharika ble sett på som Muluzi's forsøk på å „styre fra baksetet“, men det skulle ikke gå slik. *Etter valget* fortsatte turbulensen i partiene og valg- og konstitusjonsspørsmål ble virkemidler i en (ennå pågående) kamp mellom presidenten og parlament, og mellom presidenten og UDF. Kort etter at Mutharika ble innsatt som president, brøt det ut konflikt mellom president og UDF. Foranledningen til dette var en omfattende anti-korrupsjonskampanje som impliserte flere tidligere UDF regjeringsmedlemmer – og etter hvert også Muluzi selv. For å forhindre eksklusjon fra UDF, meldte

Mutharika seg ut og dannet sitt eget parti, DPP (Democratic Progressive Party). Presidenten startet dermed sin valgperiode med et relativt svakt mandat blant velgerne og uten en eneste representant for sitt parti i parlamentet. På tross av dette utgangspunktet har presidenten styrt Malawi i snart fem år, og nyter større popularitet i opinionen enn parlamentet. Manøvrering med konstitusjonsregler og valgkommisjonens organisering har gjort dette mulig.

Konstitusjonen som begrensning og mulighet

Mutharika-administrasjonens politiske problem i forhold til parlamentet var mangel på partirepresentasjon som kunne støtte opp om presidentens forslag til lover, budsjett og embetsutnevnelser. Da Mutharika dannet regjering etter valget i 2004 bestod denne av UDF medlemmer, der det store flertallet også var innvalgt i parlamentet. Da han brøt med UDF og dannet DPP ble disse stilt overfor valget om å følge med over i det nye partiet. Dersom de gjorde dette, ville de bryte med Paragraf 65 i konstitusjonen, kjent som *the floor crossing clause*. Denne er ment å styrke partigruppene i parlamentet og forhindre medlemmer fra gå ut av det parti de ble valgt som representanter for. Dersom de likevel gjør dette, må de konkurrere på nytt om velgernes gunst. Paragraf 65 gjelder ikke for dem som går ut av en partigruppe og erklærer seg som „uavhengig“. Det gjelder heller ikke for dem som er innvalgt som „uavhengig“, men som etter valget slutter seg til en partigruppe, slik som de facto UDF-representanter som stilte opp som *independents* fordi de tapte i nominasjonskampen. Det gjelder heller ikke dem som ekskluderes fra en partigruppe og går over til en annen.

Like etter at DPP ble dannet høsten 2005 ble det arrangert suppleringsvalg i seks kretser der de sittende representantene var døde eller hadde trukket seg. DPP vant alle disse, men det er uklart hvor mange som har „krysset over til andre siden“, men det anslåes at det dreier seg om ca. 80 parlamentsmedlemmer. Opposisjonen grep naturligvis til paragraf 65 og krevde at Stortingspresidenten (Speaker) skulle erklære plassene ledig og arrangere nyvalg. Presidenten brakte imidlertid spørsmålet inn for domstolen og argumenterte med at paragrafen var i strid med en annen paragraf – retten til fritt å slutte seg til organisasjoner og partier. Først 15. juni 2007, etter flere runder i rettsapparatet, slo Høyesterett fast at paragraf 65 var konstitusjonelt gyldig. Nye valg ble likevel ikke holdt fordi 41 medlemmer av DPP fikk rettens medhold til „oppsettende virkning“ av Speaker's mulighet til å erklære plassene ledige.⁵ Parlamentet har flere ganger krevd å diskutere paragraf 65 for å tvinge fram en beslutning. Dette er blitt forhindret ved at presidenten har benyttet sin rett til sammenkalling og avslutning av parlamentssesjonene. Sesjonene er blitt kortere og tidsrommet mellom dem lengre. Dette har ført til at bare konstitusjonelt nødvendige saker, som budsjettet, er blitt debattert og ved-

tatt. Opposisjonen er også stadig blitt tappet for medlemmer etter hvert som regjeringen har økt i antall medlemmer.⁶

Bruk av valgloven for å underminere valgadministrasjonen

Electoral Commission Act fra 1998 etablerte Malawi Electoral Commission (MEC), som organiserer valgprosessene, slik som registrering av velgere, fastsetter valgkretser, og organisering av selve valgene. MEC ledes av en komite bestående av minst seks medlemmer, samt en juridisk utdannet leder som er nominert av Judicial Service Commission. Selve utnevnelsen av disse foretas av presidenten, men etter konsultasjon av parlamentet. Utnevnelsen er for fire år, men med mulighet for forlengelse. Selv om MEC skal opptre politisk nøytralt, har det alltid vært strid om dens virksomhet og velgerne har lav tillit til valgprosessen. Praksis har vært at parlamentet har foreslått kandidater som presidenten har valgt blant. Så lenge Malawi hadde et trepartisystem, var det underforstått at hvert av de tre partiene fikk to av sine forslag akseptert av presidenten, men ingen av partiene dannet i oppstarten av 2004 valget hadde representasjon i MEC, og selvsagt heller ikke DPP som ble dannet etter valget.

Mutharika har benyttet sin utnevnesmyndighet til å påvirke MECs mulighet til å fungere. I løpet av 2006 utløp mandatet til fire av de seks kommisjonsmedlemmene, men i stedet for å „konsultere parlamentet“ utnevnte Mutharika seks nye medlemmer. Partilederne i parlamentet svarte med å få domstolen til å blokkere innsettelse av de nye medlemmene fordi rett fremgangsmåte ikke var benyttet. I februar 2007 gjorde presidenten et nytt forsøk, men ble igjen blokkert av retten. Dette pågikk i flere runder og først i siste halvdel av 2008 ble nye kommisjonsmedlemmer formelt innsatt.

Mulige effekter av administrative svakheter på valgutfallet

Som er følge av de pågående konstitusjonelle „drakampene“ har Malawi Electoral Commission (MEC) i store deler av valgcyklusen vært uten et tilstrekkelig antall medlemmer til å organisere noe som helst. Selv om striden om paragraf 65 skulle vært løst tidligere, ville nye primærvalg av et slikt omfang (ca. 80) ikke kunne bli gjort.

En annen virkning av en manglende fungerende valgkommisjon har vært at nye lokalvalg ikke har kunne bli organisert etter at valgperioden utløp i 2005. Offisielt er det matvarekrisen i Malawi som var begrunnelsen for hvorfor det er ikke var råd til å holde lokalvalg. DPP er imidlertid et parti startet fra toppen og det er usikkert hvor sterkt lokalt nettverk det har. Lokalvalg ville derfor trolig styrke opposisjonspartiene, MCP og UDF. I stedet styres lokalområder av District Commissioners som er utpekt av presidenten. Tradisjonelle lederes stilling er også styrket som følge av fraværet av valgte lokale

embeter. Tradisjonelle ledere er delvis betraktet som del av statsforvaltningen og er gitt betydelig lønnsøkning under Mutharika.

Konsekvensen av konstitusjonelle og administrative prosesser er at Mutharika, opprinnelig uten et eneste partimandat i parlamentet, har kunne styre i fem år. Å bringe paragraf 65 inn for domstolen var en *win-win* situasjon. Fikk presidenten medhold, var problemet med „avhoppere“ løst. Selv om han tapte, trakk prosessen lenge ut. DPPs parlamentsmedlemmer kunne kreve sine egne saker prøvd for retten og parlamentets avhengighet av presidenten forhindret opposisjonen å utnytte saken. Valgkommisjonens sammensetning ble en kasteball mellom president, parlament og rettsapparatet. I mellomtiden nærmet neste valg seg og partienes søkelys ble rettet inn mot dette. President og parlamentsvalgene som ble avholdt 19. mai 2009 viste at President Mutharika og hans parti DPP is stor grad hadde lykket med sin strategi. Mutharika vant valget med over 60 pst. av stemmene og hans parti DPP har nå flertall i det nye parlamentet.

Valg og demokratisk konsolidering i Afrikas nye demokrati

Vi har i denne artikkelen beskrevet hvordan valgutfall i nye demokrati kan forstås som konsekvenser av det legal-administrative systemet, mer enn et spørsmål om partiers politikk, om velgernes partiidentifikasjon eller partiernes organisering og ressurser. Dette betyr ikke at slike faktorer er uten betydning. V.O. Keys formulering „voters are no fools“ (Key, 1964) gjelder for afrikanske velgere som for andre, men nettopp derfor blir det av stor betydning for valgfallet dersom formelle trekk ved valgprosesser og institusjonelle ordninger oppfattes som å være innenfor politiske aktørers rekkevidde. Fravær av „the logic of appropriateness“ (March og Olsen, 1995) gjør det mulig for aktører å utnytte konstitusjonen, vanlige lover og administrative organer og prosedyrer for å kunne befeste sine posisjoner i det politiske systemet. Slike forhold er blitt viktig for å forstå valgutfall i nye demokratier. Spredningen av internasjonal og nasjonal valgobservasjon har gjort det vanskeligere for politiske aktører å manipulere det som skjer på selve valgdagen, som å nekte velgere å avgi stemme, la valgurner forsvinne under opptellingen, eller fylle dem med „riktig“ utfylte stemmesedler i etterkant.

Vi har beskrevet slike prosesser i Uganda *før* valget i 2006 og Malawi i perioden *etter* valget i 2004. Tilfellene Malawi og Uganda illustrerer et fellestrekk ved mange av Afrikas nye demokrati der kombinasjonen av sterkt president styre, få alternative makt posisjoner utenfor politikken og relativt svake konstitusjoner gjør det vanskelig å forhindre at politiske ledere utnytter eller ignorerer konstitusjonelle regler som er ment å begrense deres embeter (Posner og Young, 2007). Det er mange trekk ved disse statene som vi forbinde med Dahls demokratikjennetegn (Dahl, 1989): Valgene er regelmessige,

stemmeretten utbredt, opposisjonspartier florerer og vinner plasser i parlamentet og alternative mediekkanaler finnes og rettsapparatet har vist evne til å opptre i strid med presidentens interesser. Få av selve reglene i disse to statene kan betegnes som udemokratiske. Men samtidig er det slik at *regelomvendelse* – før valget i 2006 i Uganda og etter valget i 2004 i Malawi, ikke har bidradd til demokratisk konsolidering. Bare halvparten av velgerne i Malawi har litt til valgkommisjonen og under halvparten mente at siste valget var fritt og rettferdig og bare 30 pst. av velgerne mener parlamentarikerne representerer deres politiske synspunkter (Alemika, 2007). I Uganda er oppfattelsen av valgprosessen bedre, men i likhet med Malawi er det et mindretall som tror at demokratiet vil bestå.

Bruken av legal-administrative virkemidler for å påvirke et valgutfall illustrerer betydningen av et langsiktig perspektiv på valgprosesser og utfall. Prosessene som vi her har beskrevet i Malawi og Uganda vil også kunne anvendes for å forstå valgutfall i en rekke andre Afrikanske demokrati der uklarhet om konstitusjonelle regler, lover og administrative regler langs alle ledd i en valg-syklyus skaper debatt og uklarhet om regler, noe som igjen påvirker prosessenes kvalitet og predikerbarhet. Gjentakende flerpartivalg ser ikke ut til i seg selv å bedre den demokratiske kvaliteten. Snarere er det slik at politiske ledere også lærer hva det er mulig å overleve med *uten* å forbedre valgprosessen (Gyimah-Boadi, 2004). Men det er ikke bare makthaverne som lærer av prosessen. Opposisjonspolitikere lærer også. Med lav partiloyalitet er barrierene lave for å „hoppe over til regjeringspartiet“. Dermed forsvinner noe av det interne politiske kravet om forbedring (Walle, 2003). Internt i partiene er det heller lite som tyder på en styrking av det interne partidemokratiet. Manglende anvendelse av interne partiregler, som for eksempel i nominasjonsprosessene, er som et spillbilde av manipulering av det statlige reglene.

Noter

1. *Freedom in the World* rapporten gir begge land en score på 4 i forhold til civil liberties mens Uganda scorer 5 mot Malawi 4 på *political liberties* (see Freedom in the World 2009: Global Data).
2. Partisystemet i Uganda og Malawi skiller seg fra hverandre. Uganda gikk i 2006 over fra et, i prinsippet, partiløst demokrati til et flerpartisystem. I praksis vil likevel mange karakterisere Uganda som et dominant partisystem, på grunn National Resistance Movements (NRM) langvarige politiske kontroll (Carbone, 2003; Kasfir, 1999; Ssenkumba, 2000). Malawi har gått fra å være et regionalt basert trepartisystem til et sterkt fragmentert partisystem (Rakner et al., 2007). Etter 2009 valget fremstår også Malawi som et dominant partisystem
3. Antallet distrikt har økt etter 2006 valget og derved har også antallet kvinne og interesse representanter økt.

4. Denne ble erstattet av en ny lov i 2005 etter folkeavstemningen. Registreringen av partier ble blant annet flyttet fra Registrar General til valgkommisjonen.
5. Dette er mulig etter paragraf 63 (3).
6. I juni 2004 var det åtte „viseministre“, i 2008 er det 21.

Litteratur

- Alemika, Etannibi (2007). *Quality of Elections, Satisfaction with Democracy and Political Trust in Africa*, Afrobarometer Working Papers, No. 84.
- Alexander, Herbert and Rei Shiratori (eds.). (1994). *Comparative Political Finance Among the Democracies*, Boulder: Westview Press.
- Ato, Clare, George Okiro and Arne Tostensen (2008). „The Rules of the Political Game“, pp. 21-52 in Julius Kiiza, Sabiti Makara and Lise Rakner (eds.), *Electoral Democracy in Uganda: Understanding the Institutional Dynamics, Processes and Outcomes of the 2006 Multiparty Elections*, Kampala: Fountain Publishers.
- Bratton, Michael and Gina Lambright (2001). „Uganda’s Referendum 2000: The Silent Boycott“, *African Affairs*, Vol. 100, No. 400, pp. 429-452.
- Bratton, Michael and Nicolas van de Walle (1997). *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, David and Austin Ranney (eds.) (1992). *Electioneering. A Comparative Study of Continuity and Changes*, Oxford: Clarendon Press.
- Carbone, Giovanni (2003). „Political Parties in a ‘No-Party Democracy’: Hegemony and Opposition under Movement Democracy in Uganda“, *Party Politics*, Vol. 9, No. 4, pp. 485-502.
- COG (2006). *Uganda Presidential and Parliamentary Elections Report*, Commonwealth Observer Group.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper Collins.
- Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds (2002). „The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Comparative Politics Research Agenda“, *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 40, Nr. 2, pp. 86-119.
- Fisher, Justin and Todd Eisenstadt (2004). „Comparing Party Finance across Democracies – broadening the debate“, *Special Issue of Party Politics*, Vol. 10, No. 6.
- Grofman, Bernard and Arendt Lijphart (eds.) (1986). *Electoral Laws and their Political Consequences*, New York: Agathon Press.
- Gyimah-Boadi, Emmanuel (2004). „Africa: The Quality of Political Reform“, pp. 5-28 in Emmanuel Gyimah-Boadi (ed.), *Democratic Reform in Africa: The Quality of Progress*, Boulder: Lynne Rienner.
- Janda, Kenneth and Tyler Coleman (1998). „Effects of Party Organization on Performance during the ‘Golden Age’ of Parties“, pp. 189-210 in Richard Hofferbert (ed.), *Party Structure and Party Performance in Old and New Democracies*, Oxford: Blackwell.
- Kasfir, Nelson (1999). „No-Party Democracy“ in Uganda“, pp. 201-215 in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa*, London: Johns Hopkins University Press.
- Key, V. O. (1964). *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York: Crowell.

- Kiiza, Julius; Sabiti Makara and Lise Rakner (eds.) (2008). *Electoral Democracy in Uganda. Understanding the Institutional Processes and Outcomes of the 2006 Multi-party Elections*, Kampala: Fountain Publishers.
- King, Anthony (ed.) (2002). *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour M. and Stein Rokkan (eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, New York: Free Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- Mozaffar, Shahen and Andreas Schedler (2002). "The Comparative Study of Electoral Governance", *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, pp. 5-28.
- Muller, Wolfgang and Kaare Strøm (eds.) (2000). *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- NEC-NRM. (2002). *Report of the Ad-hoc Committee Set Up the 6th Meeting of the National Executive Committee*, Kampala: NRM.
- Poguntke, Thomas and Paul Webb (eds.) (2006). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Posner, Daniel N., and Daniel J. Young (2007). „The Institutionalization of Power in Africa“, *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, pp. 126-141.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Puddington, Arch (2008). *Freedom in Retreat: Is the Tide Turning? Findings from Freedom in the World 2008*, Freedom House
- (<http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw08launch/FIW08Overview.pdf> (19.06.09).
- Rakner, Lise; Lars Svåsand and Nixon S. Khembo (2007). „Fissions and Fusions, Friends and Foes: Party System Restructuring in Malawi in the 2004 General Election“. *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 9, pp. 1112-1137.
- Schedler, Andreas (2002). „The Nested Game of Democratization by Elections“, *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, pp. 103-123.
- Ssenkumba, John (2000). „The Dilemmas of Directed Democracy: Neutralising Ugandan Opposition Politics under the NRM“, pp. 171-194 in Adebayo O. Olukoshi (ed.), *The Politics of Opposition in Contemporary Africa*, Uppsala: Nordic Africa Institute.
- Ssenkumba, John (2007). *Political Party Financing in Uganda*, Kampala: Friedrich Ebert Stiftung.
- UEC (2006). *Report on the 2005/2006 General Elections*, Kampala: Electoral Commission of Uganda.
- UJSC (2006). *Report on the State Media Coverage of the 2006 Elections*, Kampala.
- Villalon, Leonardo and Peter vonDoepp (eds.) (2005). *The Fate of Africa's Democratic Experiments*, Bloomington: Indiana University Press.
- Walle, Nicolas van de (2003). „Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems“, *Journal of Modern African Studies*, Vol 41, No. 2, pp. 297-321.
- Walle, Nicolas van de (2006). „Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce“, pp. 77-95 in Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, London: Lynne Rienner.