

# **Maktbalanse og maktfordeling**

**- en studie av demokratiske bestrebelser  
i sårbare stater**

**av Håvard Aagesen**

**Hovedoppgave i statsvitenskap**

**Universitetet i Oslo**

**Våren 2007**

Til Hilde

## Forord

Man trenger betydelig motivasjon for å gi seg i kast med en hovedoppgave i Statsvitenskap etter mer enn 12 år i arbeidslivet. I en tid hvor enkelte har hevdet ideologienes død, er jeg blant dem som bekjenner meg til demokratiet. Jeg har tilbrakt store deler av mitt liv i politisk arbeid, og har en grunnfestet tro på demokratiske samfunnsinstitusjoner som en bærebjelke i vårt eget velferdssamfunn. Mitt engasjement får energi av en fundamental tro på at demokratiske verdier og institusjoner også er avgjørende for å skape utvikling og vern for grunnleggende menneskerettigheter i andre deler av verden. Denne oppgaven har blitt til utfra et ønske om å forstå mer av de mer av kjernen i de demokratiske bestrebelsene så mange land i verden står overfor i vår tid. Skriveprosessen har gitt meg ny innsikt i hvilke utfordringer mange av disse landene står overfor. Jeg håper den også kan være verdifull for noen av leserne.

Dette engasjementet hadde neppe materialisert seg i en hovedoppgave uten en rekke gode venner og støttespillere. Jeg vil gjerne rette en stor takk til Anne Kristin Sydnes, Erling Dokk Holm, Åge Arild Tiltnes og Knut Aagesen for gode råd og uvurderlig støtte i arbeidet med denne hovedoppgaven. La meg også takke ECON og FAFO som generøst ga meg en arbeidsplass og faglig påfyll i den kritiske startfasen på dette arbeidet. Jeg vil også takke Kjersti Sletteng for god hjelp med korrektur mot slutten av skriveprosessen.

Den største takken går likevel til min store kjærlighet og beste veileder, Hilde Singsaas. Uten hennes støtte og utrettelige innsats hadde det blitt vanskelig å gjennomføre dette prosjektet. Hun har holdt meg på rett spor i en travel hverdag, gitt meg oppmuntringer som ga energi til å fortsette og nødvendige korreksjoner underveis. Hun har all ære for at jeg nå kan sette punktum med en god følelse. De gjenværende svakheter må jeg skylde meg selv. Tusen takk kjæresten min.

Oslo, 1. mai 2007

|  |            |
|--|------------|
| <b>Kapittel 1 Innledning</b>                               | <b>5</b>   |
| 1.1 Bakgrunn   | 5          |
| 1.2 Problemstilling  | 7          |
| 1.3 Struktur   | 9          |
| <b>Kapittel 2 Metodespørsmål</b>                           | <b>11</b>  |
| 2.1 Case-studier   | 11         |
| 2.2 Kildegrunnlag  | 13         |
| 2.3 Noen forutsetninger, forbehold og avgrensninger        | 15         |
| <b>Kapittel 3 Demokratiets byggesteiner</b>                | <b>18</b>  |
| 3.1 Hva er demokrati?                                      | 18         |
| 3.2 To demokratimodeller                                   | 22         |
| 3.3 Spiller demokratimodell noen rolle?                    | 30         |
| 3.4 Demokratiets forankring i samfunnet                    | 33         |
| <b>Kapittel 4 Sårbare stater</b>                           | <b>36</b>  |
| 4.1 Hva er sårbare stater?                                 | 36         |
| 4.2 Innvendinger   | 39         |
| 4.3 Noen felles kjennetegn                                 | 41         |
| 4.4 Valg av land   | 42         |
| <b>Kapittel 5 Demokratiske spor i sårbare stater</b>       | <b>48</b>  |
| 5.1 Sudan  | 49         |
| 5.2 Sierra Leone   | 52         |
| 5.3 Nepal  | 55         |
| 5.4 Afghanistan  | 58         |
| 5.5 Den Demokratiske Republikk Kongo                       | 62         |
| 5.6 Indonesia  | 66         |
| 5.7 Burundi  | 68         |
| <b>Kapittel 6 Flertallsstyre eller konsensus</b>           | <b>72</b>  |
| 6.1 Valg og representasjon                                 | 73         |
| 6.2 Regjeringens parlamentariske basis                     | 76         |
| 6.3 Presidentstyre eller parlamentarisk demokrati          | 78         |
| 6.4 Maktfordeling mellom utøvende og lovgivende myndighet  | 83         |
| 6.5 Ulike former for konsensusbasert demokrati             | 88         |
| <b>Kapittel 7 Institusjonelle valg og eksterne aktører</b> | <b>93</b>  |
| <b>Kapittel 8 Noen hovedkonklusjoner</b>                   | <b>98</b>  |
| 8.1 Velger landene konsensusformer for demokrati?          | 98         |
| 8.2 Er Lijpharts kategorisering treffende?                 | 99         |
| 8.3 Er det grunnlag for å problematisere Lijphart?         | 100        |
| <b>Litteratur</b>  | <b>103</b> |

## Kapittel 1 Innledning

Hva mener vi med et demokratisk styresett, og hvilke valg står land som begynner utviklingen av sitt demokrati, overfor? Denne hovedoppgaven vil se på erfaringene fra et utvalg “unge” demokratier, og drøfte disse i lys av Arend Lijpharts anbefaling om at sterkt splittede samfunn bør velge konsensusbaserte modeller når de skal utvikle sine demokratier.

### 1.1 Bakgrunn

Demokrati og godt styresett er kjernebegreper i enhver internasjonal debatt om fredsbygging, fattigdomsreduksjon og langsiktig utviklingsarbeid. FN fremhever det representative demokratiet som den beste måten å ivareta individets grunnleggende frihet og rettigheter. Tilsvarende anser man i stadig økende grad demokratiske institusjoner og godt styresett som forutsetninger for at de øvrige innsatsene i kampen mot fattigdom skal lykkes (UN 2000b).

Fortsatt vil sikkert noen argumentere for at andre styreformere har fortrinn som i enkelte sammenhenger og til enkelte tider kan være bedre egnet enn demokratiet. Og fortsatt vil røster heve seg i debatten og hevde at demokratiet er en vestlig, europeisk modell, som i liten grad evner å ta inn over seg andre kulturers tradisjoner og institusjoner for fellesskapsbeslutninger og samfunnsstyring. Det er likevel liten grunn til å bestride hovedbildet. Oppslutningen om demokratiet som styreform er i dag større enn på noe tidligere tidspunkt i historien, og ulike varianter av det representative demokrati settes som målestokk for utviklingen i alle stater. Den indiske Nobelprisvinneren Amartya Sen (1999) anser at fremveksten av demokratiet som universell verdi er det 20. århundres viktigste utviklingstrekk. Det er en slags repetisjon og anerkjennelse av Sens argumentasjon i den etter hvert så berømte artikkelen ”Democracy as Universal Value” fra 1999 som kommer til uttrykk når verdens statsledere 8. september året etter signerer FNs Millenniumserklæring hvor nettopp denne samme forståelsen av demokratiet legges til grunn.

Det internasjonale ordskiftet omkring fattigdomsreduksjon og utviklingsspørsmål preges av det samme. Giversamfunnets krav til utviklingslandene var i en periode tidlig på 90-tallet diskreditert etter Verdensbankens strukturrasjonaliseringsprogrammer. Kondisjonalitet var ikke et begrep som klang godt. De nye kravene til utviklingslandenes egen atferd og politikk er annerledes. Nå er det landenes egne fattigdomsplaner som står i fokus. Og sammen med dem, et unisont internasjonalt krav om godt styresett, kamp mot korrupsjon og utvikling av demokratiske samfunnsinstitusjoner. Tidligere Generalsekretær i FN, Boutros Boutros-Ghali, oppsummerte demokratiets betydning slik:

*”The promotion of democracy is both an end in itself and part of the responsibility of the United Nations to maintain international peace and security. It should be pursued for its own sake, and also because democracy is one of the pillars on which a more peaceful, more equitable, and more secure world can be built. With democratic participation, social advances are shared, economic freedoms are protected, and political rights are guaranteed by institutions. Individual involvement in the political process enhances the accountability and responsiveness of governments. Democracies are likely to be peace loving and not likely to wage war on other democracies. The promotion of peace and security, the promotion of economic and social development, and the promotion of democracy are all, therefore, part of the same process.” ( Boutros Boutros-Ghali 1995:3-4)*

Dette følges opp av de øvrige sentrale internasjonale institusjoner. Verdensbanken oppretter fond for støtte til “good governance”, UNDP etablerer egne trust fund for “democratic governance”, og i utviklingspolitiske taler fra de viktigste politiske aktørene tillegges demokratispørsmålene langt større vekt enn tidligere.

Optimismen på demokratiets vegne begrenses ikke til denne styreformens evne til å (i) sikre individets grunnleggende rettigheter, og (ii) skape en bærekraftig samfunnsutvikling. Demokratibyggning blir i tillegg ansett som en helt sentral forutsetning for å bygge fred og forebygge voldelig konflikt mellom stater. Ett perspektiv, som blant annet kommer til uttrykk i deler av den amerikanske

utenrikspolitiske debatt, er antagelsen om at svake stater gir handlingsrom for grupperinger som utgjør en sikkerhetstrussel mot USA. Støtte til langsiktig oppbygging av presumptivt demokratiske statsinstitusjoner i en rekke utviklingsland betraktes derfor som en integrert del av den nasjonale amerikanske sikkerhetspolitikken (Eizenstat 2005). Et annet perspektiv bygger på antagelsen om at demokratiet over tid vil bidra til å redusere interessemotsetningene i et samfunn til et nivå hvor konfliktene lar seg håndtere innenfor et felles institusjonelt rammeverk framfor ved bruk av voldelige virkemidler.

Oppgavens allmenne tematikk, demokrati og demokratisering, er vel studert gjennom århundrer. Demokratiets former og faser, og sammenhengene mellom demokrati og fred har opptatt akademikere og politikere til alle tider. Immanuel Kants ”*Den evige freden*” ga et tidlig filosofisk fundament for den senere retning i studiet av internasjonal politikk hvor det har blitt hevdet at sannsynligheten for at konflikter løses med militære midler er mindre i relasjonen mellom demokratiske stater enn mellom stater som ikke er demokratiske.

### **1.2 Problemstilling**

Demokratibegrepet anvendes flittig av sentrale internasjonale aktører i debatten om utvikling, fattigdomsreduksjon og fredsbygging. Men det er grunn til å spørre hva demokratibegrepet faktisk inneholder i den internasjonale utviklingsdebatten. Begrepsbruken er generell, og det er en underliggende forventning om en positiv sammenheng – mellom demokrati og utvikling, og mellom demokrati og fred.

Arend Lijpharts analysene (1984, 1999) av demokratiets former i 36 veletablerte demokratier fremstår i den faglige debatten som et bidrag til økt forståelse av de ulike veivalg land står overfor når de skal utvikle sine demokratier. Jeg tar utgangspunkt i Arend Lijpharts teoretiske rammeverk, slik det anvendes i hans store komparative studie av etablerte, og da primært vestlige demokratier. Han skisserer to hovedmodeller for utviklingen av disse grunnleggende demokratiske institusjonene,

konsensusmodellen og majoritetsmodellen. Kapittel 3 inneholder en nærmere presentasjon av de ulike variablene som skiller disse to modellene fra hverandre.

Lijphart pålegger seg selv noen begrensninger i sin studie. Særlig viktig i denne sammenhengen er kravet om at landene skal ha hatt veletablerte og fungerende demokratiske institusjoner gjennom en periode på minst 19 år.<sup>1</sup> I denne hovedoppgaven vil jeg oppheve Lijpharts selvpålagte avgrensning om at landene skal være veletablerte demokratier, og jeg vil drøfte den demokratiske utviklingen i et utvalg sårbare land<sup>2</sup> i lys av Lijpharts teoretiske rammeverk. Alle disse landene; Afghanistan, Burundi, Den demokratiske republikk Kongo, Indonesia, Nepal, Sudan og Sierra Leone, avviker fra Lijpharts krav om å kunne vise til en viss tidsperiode med stabile demokratiske tradisjoner.

Jeg tar utgangspunkt i Lijpharts teoretiske rammeverk, men vil ha et spesielt fokus på hans konklusjon om at ulike former for demokrati vil ha ulik virkning i svært splittede samfunn, og at konsensusbaserte modeller for demokratibyggning vil ha en mer positiv innvirkning på mulighetene for å skape fred. Oppgaven benytter denne antagelsen som “linse” for å drøfte demokratiseringsprosesser i disse sårbare statene, som alle er land hvor fredsprosesser har avløst lengre perioder med krig og konflikt. Dette er stater hvor man prøver å få en slutt på voldelig konflikt for deretter å starte de krevende prosessene med forsoning og en mer langsiktig oppbygging av levedyktige, demokratiske samfunnsinstitusjoner.

Hovedoppgavens primære formål er å drøfte i hvilken grad den konsensusbaserte formen for demokrati reflekteres i de *institusjonelle* valg disse sårbare statene har foretatt når de i forlengelsen av sine fredsavtaler har startet prosessen med å utvikle sine demokratier. Mer konkret vil jeg drøfte tre problemstillinger i lys av de demokratiske prosesser som er igangsatt i de landene som studeres i denne oppgaven:

---

<sup>1</sup> Det er antydnet at Lijpart valgte 19 år, og ikke 20, for å kunne inkludere India i sin studie

<sup>2</sup> Jeg skiller ikke i denne hovedoppgaven mellom begrepene “stat” og “land”. Jeg bruker primært uttrykket land, men i betydningen internasjonalt anerkjente stater. For enkelte av disse landene kunne man drøfte graden av territoriell kontroll, men det er et tema som ligger utenfor rammene av denne oppgaven.



- 1. I hvilken grad inkluderer disse landene konsensusorienterte løsninger i utviklingen av de demokratiske institusjonene?*
- 2. I hvilken grad velger disse landene institusjonelle løsninger som avviker fra Lijpharts konseptuelle deling mellom de to hovedformene for demokrati; majoritetsmodellen og konsensusmodellen?*
- 3. Gir de empiriske funn som oppgaven avdekker, grunnlag for å problematisere Lijpharts teoretiske rammeverk?*

### **1.3 Struktur**

Kapittel 2 presenterer det metodiske rammeverket som jeg har lagt til grunn for struktureringen av denne oppgaven, og presenterer også det kildematerialet som vil bli benyttet for å drøfte problemstillingene. Avslutningsvis i kapittelet redegjør jeg nærmere for noen avgrensninger, forbehold og forutsetninger.

Kapittel 3 er viet demokratibegrepet. Mitt utgangspunkt er den betydelige vekt man i den internasjonale debatt om utviklingsspørsmål legger på demokratiet både som et gode i seg selv og som det mest effektive middel til å realisere andre goder, som fattigdomsreduksjon og fred. Nettopp fordi så mange sentrale aktører legger slik vekt på demokratiets fortrinn er det nødvendig å se nærmere på hva de viktigste bestanddelene i det vi kaller demokrati faktisk er. Hva er de viktigste kjennetegnene, og hvilke forutsetninger må være innfridd for at vi skal kunne snakke om demokratiske stater eller stater i en demokratisk utvikling? Dette leder over i en mer inngående presentasjon av Lijpharts to demokratiske hovedmodeller, og en drøfting av i hvilke sammenhenger Lijphart anser det som mest fordelaktig å benytte de to modellene.

Kapittel 4 presenterer og drøfter noen av de mer overordnede kjennetegn ved de statene som drøftes i oppgaven. Hvordan definerer man en “sårbar stat”, og har slike stater noen felles kjennetegn som gjør det fruktbart å benytte et slikt begrep.

## Kapittel 1 Innledning

Avslutningsvis i kapitlet presenterer jeg noe mer inngående noen sosio-økonomiske og strukturelle forhold i de landene studeres i denne oppgaven.

Kapittel 5 inneholder en mer konkret presentasjon av demokratiprosessene i de utvalgte landene. Disse demokratiseringsprosessene vil bli drøftet i lys av Lijpharts to hovedformer for demokrati. Jeg legger derfor først og fremst vekt på å presentere noen av de grunnleggende konstitusjonelle og institusjonelle løsninger disse landene har valgt å bygge sin demokratiske utvikling på.

I kapittel 6 vil jeg mer inngående drøfte oppgavens tre problemstillinger i lys av de demokratiske trekkene jeg har identifisert i landene denne oppgaven dekker. I forhold til Lijpharts teoretiske rammeverk med ti variable for å skille mellom majoritets- og konsensusmodellen, foretar jeg en avgrensning i denne delen av oppgaven. Fokus rettes mot de variablene som mest direkte berører problemstillingen, i første rekke er det utvalgte områder som (i) valg og representasjon, (ii) regjeringens parlamentariske basis, (iii) spørsmålet om parlamentarisk demokrati eller presidentstyre, og (iv) maktfordelingen mellom lovgivende og utøvende myndighet.

Landene i denne oppgaven utvikler sine demokratier i en kontekst hvor eksterne aktører spiller en betydelig rolle. I kapittel 7 berører jeg denne problemstillingen, og drøfter kort noen mulige sammenhenger mellom landenes institusjonelle valg og eksterne aktørers bidrag til demokratiutviklingen.

I det avsluttende kapittel 8 presenterer jeg hovedfunnene i besvarelsen, og ser disse i lys av de tre problemstillingene som innledningsvis er trukket opp.

## Kapittel 2 Metodespørsmål

Den tyske filosofen Karl Popper formulerte samfunnsvitenskapenes konkrete prosjekt som å forklare, forstå og hjelpe til med å løse de praktiske oppgavene i samfunnet (Marcuse og Popper 1971). Poppers "samfunnsteknologi" tar utgangspunkt i det bestående samfunn, og i tråd med Poppers betydelige skepsis mot revolusjonære bevegelser og ideologier, bør samfunnsvitenskapen foreslå gradvise endringer og forbedringer av samfunnet. Denne hovedoppgaven er skrevet i Poppers ånd i den forstand at en vesentlig motivasjon knytter seg til å gi økt kunnskap om og forståelse av et vesentlig samfunnsfenomen. Det er, etter min mening, både et akademisk og politisk behov for å drøfte forutsetningene for og innholdet i demokratibegrepet slik det anvendes i den internasjonale utviklingspolitiske debatten.

### 2.1 Case-studier

Problemstillingene i denne oppgaven er knyttet til de institusjonelle løsninger et utvalgt land bygger sin demokratisering på. Disse konkrete erfaringene benyttes til å drøfte Lijpharts teoretiske rammeverk, og spesielt hans antagelse om at det vil være formålstjenelig for disse landene å velge konsensusbaserte institusjonelle løsninger.

Disse problemstillingene besvares ved hjelp av en case-studie. Robert K. Yin (1989:23) definerer case studier som "an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within real-life context; when the boundaries between the phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used". Disse forutsetningene er alle til stede i denne oppgaven. For det første er det en studie av et nåtidig fenomen<sup>3</sup>. For det andre er det uklare grenser mellom caset og konteksten. Det innebærer at caset ikke er isolert fra konteksten, og at konteksten er en del av analysen. Selv om jeg i denne oppgaven fokuserer på oppbyggingen av demokrati i utvalgte land, kan ikke dette sees isolert fra andre sider

---

<sup>3</sup> Et nåtidig fenomen er ifølge Yin et fenomen hvor aktørene fortsatt er i live og dermed kan intervjues. Jeg har ikke foretatt noen intervjuer av relevante aktører i denne oppgaven. Poenget er like fullt at det ville vært mulig.

ved disse landenes utvikling. Til sist, vil ulike kilder bli brukt. Dette vil bli belyst senere i dette kapitlet.

Yin opererer med fire ulike metodiske tilnærminger til hvordan case-studien kan bygges opp. Han introduserer for det første et skille mellom case-studier hvor man har henholdsvis ett eller flere studieobjekter. Det er for eksempel forskjell mellom en avgrenset studie av demokratiprosessen i land x, og en studie som analyserer demokratiprosessen i både land x og y. Yins andre skille går mellom det han kaller holistiske studier hvor det bare er en enhet eller ett analysenivå, og case-studier som opererer på flere nivåer parallelt. I denne oppgaven er det ett klart definert fenomen som studeres – bestrebelsene for å etablere demokratiske samfunnsinstitusjoner i en bestemt type stater. Det er riktignok slik at fenomenet demokrati og demokratisering har ulike fasetter, kjennetegn og sider som studeres samlet og hver for seg. Jeg finner det likevel naturlig, i henhold til Yins terminologi, å omtale dette som en case-studie med et holistisk perspektiv. På den annen side er ikke dette en empirisk dybdestudie av demokratiseringsprosessen i ett utvalgt land. Oppgaven har en mer teoretisk tilnærming hvor institusjonelle aspekter innenfor et helhetlig begrep om demokratibygging står i sentrum, og hvor erfaringer fra ulike land aktivt vil bli brukt for å belyse ulike sider ved denne problematikken. Slik sett er flere land objekter for studien. Oppsummert kan denne oppgaven likevel sies å være en *holistisk case-studie med ett case*, den institusjonelle konstruksjon disse landene har valgt som grunnlag for sin demokratiske utvikling.

Robert Yin foretrekker ”pattern matching” som analysemetode. Det vil si at empiriske funn og mønstre i f. eks et utvalg land analyseres i forhold til de samme teoretiske antagelsene. I denne oppgaven er det en variant av denne metodiske tilnærmingen som vil bli benyttet. Basert på noen underliggende teoretiske antagelser om demokratiets innhold og sammenhengen mellom grunnleggende samfunnsforhold og ulike demokratiske valg, vil jeg drøfte erfaringer fra demokratiseringsprosesser i en rekke stater. Jeg vil trekke på erfaringer fra følgende land: Aghanistan, Burundi, Den

Demokratiske Republikk Kongo (DR Kongo), Indonesia, Nepal, Sudan, og Sierra Leone.

## 2.2 Kildegrunnlag

Yin (1989:95-103) foreslår tre prinsipper for innsamling av data som kan øke reliabiliteten og validiteten til analysen; (i) bruk av flere ulike typer kilder, (ii) etablering av en database for case-studien, samt (iii) etablering av en bevisskjede.

Resultater som er basert på flere kilder er naturlig nok mer overbevisende enn de som kun er basert på én kilde. Bruk av flere kilder gjør det også mulig å studere et fenomen fra ulike synsvinkler. Jeg vil basere denne oppgaven på to ulike typer kilder, dokumenter og statistisk materiale.

Dokumenter kan være primære, semi-primære eller sekundære. Som primærkilder vil jeg bruke offisielle dokumenter som fredsavtaler, landenes konstitusjoner og lovdokumenter. Blant de sekundære kildene er rapporter, studier og analyser av arbeidet for fred og demokratiprosessen i de utvalgte landene. I tillegg vil jeg benytte meg av generell litteratur om emnet.

Generelt skal dokumenter behandles med forsiktighet. Ikke bare sekundære kilder, men også offisielle dokumenter kan være partiske, og forteller ikke nødvendigvis hele sannheten. For eksempel vil aktørene i en fredsprosess ofte ha spesielle motiver for ulike erklæringer og avtaler som inngås. Forslag, intensjoner og mål som er formulert, er ikke nødvendigvis ment å skulle bli fulgt opp. Med forbehold om disse risiko-elementene, er dokumenter likevel en svært viktig kilde til informasjon.

I tillegg til dokumenter vil jeg bruke elektroniske databaser og statistisk materiale. For innsamling av data relatert til valgordninger og valgresultater har jeg benyttet IFES Election Guide og ACE - The Electoral Knowledge Network. IFES er en uavhengig, non-profit organisasjon som yter teknisk assistanse til gjennomføring av demokratiske valg verden rundt. I tillegg vedlikeholder IFES en omfattende database

med valgdata fra mer enn 100 land. ACE er et samarbeidsprosjekt som i tillegg til IFES, også inkluderer FN-organisasjonene UNDP<sup>4</sup> og UNDESA<sup>5</sup>, samt International IDEA, EISA og valginstitutter både i Canada og Mexico. Jeg vil i hovedsak benytte meg av statistikk samlet inn av FNs Utviklingsprogram, UNDP. UNDPs årlige rapport, Human Development Report, samler svært nyttig informasjon om utviklingen i alle verdens land på områder som økonomi, velferd og sosiale forhold. Jeg vil også bruke CIA World Factbook, som blant annet har statistisk informasjon om etnisk, religiøs og språklig mangfold i ulike land.

Statistisk materiale gir presis informasjon. Yin påpeker samtidig at det er avgjørende at materialet er nøyaktig, og at den som bruker materialet, er kjent med under hvilke forhold materialet er hentet inn (Yin 1989:88). For det første kan materialet ha blitt samlet inn for et bestemt formål – som er ulikt formålet med den aktuelle analysen. Dette problemet er neppe relevant for denne oppgaven. Jeg benytter UNDPs Human Development Index til å si noe om de sosio-økonomiske forhold i det enkelte land, og baserer meg derfor på samme materiale som Lijphart benyttet i sin studie. Et annet problem kan være at statistisk materiale ikke nødvendigvis er samlet inn på samme måte i ulike land. Nasjonale statistikk-byråer kan for eksempel ha ulike definisjoner av de fenomener det skal samles inn informasjon om, slik at tallene bygger på ulikt grunnlag. Heller ikke dette skaper problemer i min oppgave. Tallmaterialet i denne oppgaven er primært resultater fra valg. Her er det i liten grad metodiske variasjoner som er problemet, og resultatene samles da også i internasjonale databaser hvor man kan spore eventuelle korreksjoner basert på nasjonale forskjeller.

Yins andre prinsipp for innsamling av data er etablering av en database for case-studien som er tilgjengelig for enhver som ønsker å studere dataene direkte. Dette øker reliabiliteten til studien. I denne oppgaven vil jeg basere meg på generell litteratur, offisielle dokumenter og statistisk materiale. Dette er alle lett tilgjengelige kilder. Det er derfor overflødig å etablere en egen database.

---

<sup>4</sup> FNs Utviklingsprogram

<sup>5</sup> FNs avdeling for økonomiske og sosiale forhold

Det tredje prinsippet for datainnsamling er å etablere en såkalt beviskjede. Leseren skal ifølge Yin kunne følge logikken gjennom analysen, fra den innledende problemstillingen til de avsluttende konklusjonene. Også motsatt skal man kunne følge logikken fra konklusjonene og tilbake til spørsmålene stilt innledningsvis. Denne oppgaven bygger ikke en kvantitativ analyse av statistiske data. Det vil derfor ikke være presist å omtale funnene i denne besvarelsen som en etablert beviskjede. Jeg håper likevel å innfri kravene om en gjennomgående logikk som følger problemstillingen inn i de ulike drøftingene og frem til oppgavens konklusjoner.

Det er også viktig å presisere at jeg i denne oppgaven har valgt å legge vekt på en empirisk testing av Lijpharts teoretiske rammeverk. Det er derfor primært kilder som kan bidra til å presentere og analysere landenes institusjonelle demokratiutvikling som ligger til grunn for drøftingene i denne oppgaven. Kildegrunnlaget reflekterer dette, ved at jeg ikke har valgt å gå inn i en drøfting av de mange akademiske bidrag som foreligger i fagdebatten omkring Lijpharts premisser og antakelser.

### **2.3 Noen forutsetninger, forbehold og avgrensninger**

Jeg kan ikke gjennom skrivingen av denne oppgaven gjøre krav på å presentere en nøytral, nærmest naturvitenskaplig test av tesene som studeres. Dette skyldes både kjennetegn ved tematikken som sådan, og undertegnedes eget utgangspunkt for arbeidet.

For å begynne med det siste. Hans-Georg Gadamer (1993) argumenterte i sin kritiske hermeneutikk sterkt for viktigheten av å være sitt ståsted bevisst. Hans begrep om ”*horisont*” og ”*før-forståelse*” er en påminnelse om å være bevisst i forhold til eget utgangspunkt – og redelig i forhold til å presentere utgangspunktet åpent for de som skal bedømme styrken og holdbarheten i argumentasjonen. Jeg har vært partipolitisk aktiv siden tidlige ungdomsår, og har arbeidet i sentrale politiske institusjoner her i Norge gjennom en årrekke. Jeg har også vært ansatt i FNs Utviklingsprogram, hvor nettopp tematikken demokratisk styresett har vært mitt arbeidsfelt. Det er klart at denne erfaringen virker inn på hvordan jeg skriver denne oppgaven. For meg er

demokratiet et gode det er verdt å kjempe for, og min tro på parlamentets viktighet og potensial i et levende, velfungerende demokrati er stor. Jeg er oppvokst i en vesteuropeisk demokratitradisjon, noe som selvfølgelig også kan virke inn på min forståelse av andre kulturers tradisjonelle institusjoner og regler for fellesskapsbeslutninger.

Det er også vesentlige sider ved tematikken i seg selv som påkaller forsiktighet i forhold til hvor skråsikre konklusjoner det er mulig å trekke ut av analysen. I arbeidet med dette materialet er det særlig to forhold jeg mener det er viktig å fremheve.

Det kan for det første være både vanskelig og farlig å generalisere fra situasjonen i ett land til andre ”tilsvarende” case. Årsakene til at fellesskapets institusjonelle beslutningsstrukturer ikke fungerer i en stat, kan være uhyre komplekse. Ofte vil det være behov for inngående kjennskap til landets historie, samt sosiale, økonomiske og kulturelle forhold før man kan si noe sikkert om årsakene. Strukturelle konfliktmønstre kan for eksempel fremstå som ”like” i to stater, men likevel gi helt forskjellige utslag i hvordan disse potensielle konfliktkildene virker inn på samfunnsutviklingen.

For det andre er det sider ved den problematikken oppgaven tar opp som i liten grad er behandlet – både i faglitteraturen og i den internasjonale utviklingspolitiske debatten. Blant annet er parlamentenes rolle i demokratiseringsprosessene, så langt jeg kan se, et lite belyst tema. Det behandles tidvis i faglige artikkelsamlinger, og man finner spor av tematikken i politiske taler – men hovedbildet er likevel at dette er et ”understudert” område.

Betyr så dette at det ikke er mulig å si noe om hvorvidt demokratibyggning i én stat kan gi verdifull kunnskap og innsikt for andre stater som er i samme prosess, og at vi vet for lite om parlamentenes rolle til å drøfte problemstillingene? Mitt svar er nei, men det er neppe mulig å gi en oppskriftsbok som gir sikre konklusjoner. Det optimale man kan sikte mot, er økt bevissthet om de mange ulike veivalg man kan gjøre i en demokrati-byggingprosess, og hvordan disse ulike valgene kan virke inn på den situasjonen man står oppe i.



La meg ta et vesentlig forbehold. Oppgaven drøfter de institusjonelle valg stater i en demokratiseringsprosess har tatt. En uttømmende analyse ville måtte inkludere en grunnleggende drøfting av hvorfor valgene ble som de ble. Det gjør denne oppgaven i liten grad. Metodisk ville det fordret en studie av aktørenes atferd. Grunnleggende sett vil forkjempere for demokrati i samfunn preget av krig og konflikt være opptatt av hvordan man kan øke sannsynligheten for at alle aktører – også de som ikke er sikret dominerende makt innenfor en demokratisk ramme – vil velge å samarbeide innenfor slike demokratiske rammer framfor å realisere sine interesser gjennom voldelig konflikt.

Et annet, men beslektet forbehold knytter seg til det faktum at få, om noen, av de statene som her behandles er i en situasjon hvor demokratiprosessen er en naturlig nasjonal evolusjon. Tvert om kjennetegnes demokratiprosessen i alle disse statene ved at eksterne aktører som giverland og internasjonale organisasjoner i stor grad også er aktive premissgivere for den nasjonale demokratiprosessen. Det vil derfor alltid være et spørsmål om i hvor stor grad demokratiske løsninger er et resultat av nasjonale valg eller internasjonale rammebetingelser.

Jeg har valgt å avgrense denne oppgaven til å drøfte de faktiske løsninger uten en nærmere analyse av motivene for at disse løsningene ble valgt. Denne avgrensingen er nødvendig for kunne gjennomføre oppgavens formål innenfor de rammer formatet av en hovedoppgave gir. Min ambisjon begrenser seg derfor til å drøfte de institusjonelle løsninger som sårbare stater velger for sine demokratibestrebelse i lys av Lijpharts teoretiske antagelser om hvilke demokratimodeller som passer best under ulike samfunnsmessige forhold. I det perspektivet ser jeg denne avgrensningen som hensiktsmessig. For en dypere forståelse av drivkrefter og motkrefter i krevende demokratiseringsprosesser ville derimot denne avgrensningen ha virket begrensende på den forståelse man kunne ønske å oppnå.

## Kapittel 3 Demokratiets byggesteiner

"Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time."<sup>6</sup>

Det finnes ingen fasit som enkelt og udiskutabelt fastslår innholdet i demokratibegrepet. Ulike teoretiske tradisjoner vektlegger ulike sider ved demokratiet, og enkelte definisjoner står også i motsetning til hverandre.

Etter å ha drøftet demokratibegrepet vil jeg i dette kapittelet presentere Arend Lijpharts (1999) omfattende analyse av demokratiske regimer. Lijphart bygger opp to hovedmodeller av representative demokratier, og drøfter siden i hvilken grad valg av demokratisk regime har betydning for ulike lands politiske utvikling.

### 3.1 Hva er demokrati?

Selve ordet ”demokrati” kommer fra gresk, og betyr folkestyre. I sin opprinnelige form var det snakk om et direkte demokrati innenfor den greske bystaten. Det var også et begrenset demokrati, i den forstand at bare en mindre del av befolkningen var kvalifisert til å delta. Senere, og som en naturlig følge av at de demokratiske fellesskapene har vokst i størrelse, har det blitt mer alminnelig å omtale demokratiet som et representativt folkestyre.

Arend Lijphart definerer demokrati som folkestyre, da mest vanlig som representativt folkestyre, ”government by the freely elected representatives of the people”(Lijphart 1984:1). Robert A Dahl (1984) definerer *demokrati* ved hjelp av 8 forutsetninger som alle må være tilstede for at befolkningen skal kunne ha de grunnleggende mulighetene til å (a) formulere ønskemål og preferanser; (b) gi uttrykk for ønskemål og preferanser; og (c) få sine ønskemål og preferanser avveid på likeverdig grunnlag i statsstyret (1984:126):

---

<sup>6</sup> Winston Churchill, Speech in the House of Commons, November 11, 1947

### Kapittel 3 Demokratiets byggesteiner

1. Organisasjonsfrihet;
2. Ytringsfrihet;
3. Stemmerett;
4. Valgbarhet;
5. Retten til å konkurrere om velgere og oppslutning;
6. Alternative kilder til informasjon;
7. Frie og rettferdige valg;
8. Institusjoner som gjør statens politiske tiltak avhengige av stemmer og andre uttrykk for ønskemål og preferanser.

Politisk likhet definert ved at alle har likt politisk ansvar og formelt like politiske innflytelsesmuligheter, er et grunnleggende kjennetegn på demokrati (Midgaard 2004:37). Dersom alle Dahls åtte kriterier er realisert innenfor et demokratisk styre, vil man kunne hevde at politisk likhet er til stede i et politisk system. En rekke politiske tenkere har ment at dette vil være å anse som en uttømmende definisjon på demokrati. Som en representant for denne retningen siteter Midgaard (2004:41) Joseph Schumpeters definisjon av den demokratiske metode som “..... den institusjonelle ordning for å nå fram til politiske beslutninger der enkeltpersoner oppnår makt til å fatte avgjørelser etter å ha konkurrert om folkets stemmer”.

I tillegg peker Midgaard på noen sentrale betingelser som må være tilstede i demokratiet. Disse peker i retning av en bredere forståelse av demokratibegrepet enn Schumpeters definisjon.

For det første må det ”eksistere et minstemål av generell samfunnsforståelse og spesifikk saksinnsikt hos den enkelte borger og i de forskjellige grupperingene for at det skal kunne sies å foreligge folkelig selvstyre – eller autonomi.”(Midgaard 2004:38). Dette er sammenfallende med argumentasjonen til Carl Cohen (1984) som hevder at demokrati forutsetter fellesskap og rasjonalitet. Med rasjonalitet mener Cohen at medlemmene i et demokrati må være i stand til å delta i samfunnsfellesskapet. Dette kravet framstår som åpenbart fornuftig. De aller fleste vil si seg enige i at det er sammenheng mellom det at det eksisterer et sett av rettigheter

og plikter, og befolkningens kapasitet til å benytte rettighetene og innfri pliktene. Samtidig er det et krav som bærer i seg betydelig sprengkraft. Helt siden antikkens begynnende demokratidebatt har det vært stilt spørsmålstegn ved om enkelte befolkningsgrupper var modne for demokratiet, enten det gjaldt slaver, kvinner eller etniske minoriteter. Fortsatt ligger det et betydelig potensial for politisk makt i muligheten til å definere hvem som får – og ikke får – utøve politiske rettigheter. I samfunn som opplever eller nettopp har kommet ut av konflikt, vil dette ofte kunne være et kjernepunkt i demokratiseringsprosessen.

I tillegg til samfunnsforståelse og saksinnsikt peker Midgaard på betydningen av en styreforms legitimitet. Legitimiteten vil avhenge av demokratiets vilje til å tjene allmennheten og ikke bare flertallet. Videre omfatter legitimiteten også ”styrets evne til å løse fellesskapets problemer på en saklig, god og effektiv måte” (Midgaard 2004:39). Styresmaktenes evne til å respondere på befolkningens preferanser og ivareta deres interesser er viktig for den folkelige oppslutning. Men utover å være en kilde til legitimitet vil også mange argumentere for at nettopp evnen til å produsere goder for fellesskapet er et vesentlig fortrinn ved en demokratisk styreform. Dette er et krevende resonnement. I sin kjerne bygger det på to vesentlige forutsetninger;

- at demokratier tilbyr bedre rammebetingelser for produksjon av fellesskapsgoder enn andre styreformer, og
- at demokratier er bedre i stand til å fordele disse godene blant samfunnets medlemmer enn andre styreformer.

Man kan ha ulike vurderinger av hvorvidt demokratiets eventuelle fortrinn når det gjelder produksjonen av fellesskapsgoder, kan inkluderes i selve demokratibegrepet eller om det er mer å betrakte som et kriterium for å teste det enkelte demokratis faktiske legitimitet – og ved det også dets stabilitet. Det vil føre for langt av sted å gå inn i den diskusjonen her. Men forestillingen om at demokratiet er spesielt velegnet til å produsere goder er nok i seg selv en vesentlig årsak til at

demokratibyggning tillegges betydelig vekt i den internasjonale utviklingspolitiske debatt.

Et tredje vesentlig kjennetegn ved demokratiet hører med i denne sammenhengen. Cohen peker på at demokratiet ikke er noe man “skaffer seg og så har”, men realiseres gjennom kontinuerlig handling. I denne sammenhengen er dette vesentlig fordi det understreker at demokratiet ikke er et enten eller. Selvsagt er det mulig å si om valg er gjennomført på en demokratisk tilfredsstillende måte eller ikke. Valgfusk, korrupsjon og trusler om vold er dessverre kjente realiteter fra en rekke valg opp gjennom årene. Men man skal være varsom med å dømme en demokratiseringsprosess ut fra enkelthendelser eller situasjonen på et bestemt tidspunkt. Fra et “ikke-demokratisk” utgangspunkt kan man ha gradvise regimeskifter i retning av en bredere og dypere demokratisk kultur i det politiske systemet. Samtidig er det en betimelig påminnelse til alle ”etablerte” demokratier om at den politiske kulturen og institusjonene stadig må vedlikeholdes og fornyes i et levende demokrati.

Vi ser at demokratibegrepet ekspanderer. Mens Dahl og Schumpeter gir svært spesifikke og institusjonelle definisjoner, vil man kunne hevde at noen av de øvrige bidragene som her er presentert, beveger seg i en gråsoner mellom demokratiets karaktertrekk og vesentlige kilder til demokratiets legitimitet som styreform. Dette forholdet er det i seg selv relevant å fremheve. Som teoretisk disiplin vil utviklingen av demokratier alltid måtte skje innenfor en ramme hvor oppfatninger og forventninger ikke bare er avgjørende for hvordan de politikere som handler innenfor institusjonene dømmes, men som i betydelig grad også vil kunne påvirke hvordan institusjonene utvikles. Denne hovedoppgaven vil ha fokus på de institusjonelle demokratiske løsningene ulike land har valgt, og på ulike varianter av det Lijphart definerte som “government by the freely elected representatives of the people”.

### 3.2 To demokratimodeller

“The Obligation of Subjects to the Sovereign, is understood to last as long, and no longer, than the power lasteth, by which he is able to protect them... The end of Obedience is Protection.”<sup>7</sup>

Arend Lijpharts store komparative studie av en rekke etablerte demokratier (1984 og 1999) er et av de mest systematiske forsøk på å beskrive ulike demokratiske regimer. Som nevnt i innledningen til dette kapittelet (jfr. 3.1), definerer Lijphart demokrati som et representativt folkestyre, ”government by the freely elected representatives of the people”. Han tar utgangspunkt i det fundamentale spørsmålet denne definisjonen reiser, nemlig hvem som skal styre, og hvem sine interesser myndighetene skal lytte til når det er ulike syn og interesser i befolkningen. På bakgrunn av dette bygger han opp to hovedtyper av representative demokratier; majoritetsmodellen (som også kalles Westminster-modellen) og konsensusmodellen. I majoritetsmodellen ligger makten hos majoriteten. Det er majoriteten som skal styre, og derfor må så mye makt som mulig samles her. I konsensusmodellen derimot skal makten ligge hos så mange som mulig. Målet blir derfor å sette grenser for majoritetens myndighet.

Det er viktig å presisere at Lijpharts modeller er idealmodeller som brukes for å beskrive og forstå de ulike demokratiene som omfattes av studien. Knapt noen land fyller de respektive modellenes kriterier fullt ut. De fleste land har likevel mange fellestrekk med en av modellene. I sin første bok *Democracies* fra 1984 presenterer Lijphart 21 demokratier som alle er industrialiserte land og (med unntak av Japan) vestlige demokratier. De oppfyller alle mer eller mindre Robert Dahls åtte kriterier for hva som kjennetegner et demokrati (jfr 3.1). Lijpharts reviderte bok *Patterns of Democracy* (1999) omfatter 15 nye land. Vi har her å gjøre med en langt mer uensartet gruppe land. Av de femten nye landene som er med i analysen, er 11 utviklingsland i henholdsvis Latin-Amerika, Det karibiske hav, Afrika, Asia og Stillehavet.

---

<sup>7</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, Part II, Chapter 21, page 272.

Lijphart (1999) presenterer ti ulike variabler hvor de to demokratimodellene skiller seg fra hverandre. De grupperes i to hoveddimensjoner. Den første dimensjonen samler kjennetegn for organiseringen av utøvende makt, parti- og valgsystem, samt interessegrupper. Lijphart kaller denne dimensjonen regjering - partidimensjonen. Den andre hoveddimensjonen kalles den føderale-enhetlige dimensjonen og samler fem variabler som alle er knyttet til forskjellen mellom føderalisme og enhetsstyre.

I det følgende vil jeg gi en kort omtale av de til sammen ti variablene som skiller majoritetsmodellen og konsensusmodellen fra hverandre.

### ***3.2.1 Regjering - partidimensjonen***

#### **I. Konsentrasjon av utøvende makt**

Det kanskje mest sentrale kriteriet hos Lijphart gjelder det grunnleggende prinsipp for sammensetning og konsentrasjon av den utøvende myndighet. Majoritetsmodellen forutsetter sterk konsentrasjon av den utøvende makt. Her konsentreres regjeringmakten i det Lijphart kaller ”minimal winning coalitions”, dvs koalisjoner som ikke har flere partier enn akkurat det som er nødvendig for å få flertall. Svært ofte vil det kun være ett regjeringsparti.

I konsensusmodellen søker man derimot å fordele den utøvende makt på flere partier. Her har man brede koalisjoner hvor de viktigste partiene og samfunnsaktørene er representert.

#### **II. Maktfordeling mellom lovgivende og utøvende myndighet**

Et annet skille handler om relasjonen mellom lovgivende og utøvende myndighet. Det er to viktige forskjeller mellom de to modellene, etter hvem som har valgt/utpekt den utøvende makt og i hvilken grad denne står ansvarlig overfor den lovgivende makt/parlamentet.

Majoritetsmodellen baserer seg på en klar maktdominans for regjeringen, mens det i konsensusmodellen er mer vesentlig å etablere en definert rollefordeling og maktbalanse mellom utøvende og lovgivende makt.

Lijphart skiller mellom hovedtypene parlamentarisk styre og presidentstyre. Ifølge Lijphart er parlamentarismen ”the form of constitutional democracy in which executive authority emerges from, and is responsible to, legislative authority”.

I et parlamentarisk styre vil den utøvende myndighet stå ansvarlig overfor parlamentet. I et parlamentarisk styre vil det derfor alltid finnes mekanismer for mistillit – og derved også en mulighet til å kaste regjeringen. I et presidentstyre derimot står ikke presidenten ansvarlig overfor parlamentet og er ikke avhengig av parlamentets støtte for å bli sittende. Det er dermed bare i helt spesielle situasjoner at den utøvende myndighet vil kunne fjernes fra sitt embete innenfor mandatperioden.

Et annet vesentlig skille er det forhold at presidenten gjerne henter sitt mandat direkte fra folket gjennom personvalg, mens regjeringen i et parlamentarisk system utgår fra nasjonalforsamlingen. Dette gir presidenten økt legitimitet når politiske beslutninger skal tas. Lijphart hevder at den politiske stabiliteten vil være høyere i et presidentstyre – og at dette er et av denne modellens fortrinn. Samtidig peker han på faren for at politiske konflikter mellom institusjonene kan ”låse seg” og lamme den politiske handlekraften. Det kan skje i et system hvor den utøvende myndighet ikke er avhengig av et parlamentarisk mandat.

### **III. Partisystem**

En tredje forskjell mellom de to demokratimodellene er antall partier. I majoritetsmodellen vil man kun ha to effektive partier. Med dette menes at man kun har to partier som er store nok til å få betydning for en eventuell regjeringsdannelse. Det kan riktignok være problematisk å definere hva man mener med ”effektive partier” siden et lite parti også kan få stor betydning om det befinner seg i en vippeposisjon og begge de to store partiene er avhengige av dette partiet for å få flertall. Konsensusmodellen kjennetegnes på sin side ved mange partier, hvor ingen partier er store nok til å danne regjering alene. Her får man derfor lett store koalisjoner.



#### **IV. Valgordning**

En fjerde forskjell mellom de to demokratimodellene er valgordningen. I majoritetsmodellen har man flertallsvalg i enmannskretser hvor det partiet som får flest stemmer i hver krets, får mandatet. I konsensusmodellen derimot vil man ha proporsjonal representasjon (eller forholdstallsvalg). Det gir en mer matematisk rettferdig fordeling av stemmene.

Valgsystemet har en klar sammenheng med det foregående punktet. I et system hvor man har flertallsvalg, vil et to-partisystem være en naturlig konsekvens. Forholdstallsvalg vil derimot åpne for representasjon av flere partier. Lijphart hevder at en vanlig antagelse er at flertallsvalg og topartisystemer gir stabile og demokratiske regimer, mens proporsjonal representasjon og flerpartisystemer gir ustabile regimer av ”lavere” demokratisk kvalitet.

#### **V. Interessegrupper: Pluralisme vs korporatisme**

Den femte forskjellen mellom majoritetsmodellen og konsensusmodellen er interessegruppenes rolle og organisering. I majoritetsmodellen er det konkurranse interessegruppene imellom, og det hersker en ”ukoordinert pluralisme” (Lijphart 1999: 171) av uavhengige grupper og organisasjoner. Konsensusmodellen er derimot kjennetegnet av en koordinert og kompromiss-orientert form for (demokratisk) korporatisme.

Korporatisme kan defineres på mange måter; Lijphart legger vekt på følgende faktorer: 1) at interessegruppene er relativt store i størrelse og små i antall; 2) at de videre er organisert i store hovedorganisasjoner; 3) at det foregår regelmessig kontakt og konsultasjon mellom lederne av disse hovedorganisasjonene, spesielt arbeidslivsorganisasjonene, og mellom organisasjonene og myndighetene, såkalte trepartsforhandlinger; 4) med den målsetting å komme fram til omfattende avtaler som er bindende for alle parter.

Pluralisme kan beskrives med motsatte kjennetegn: 1) mange små interessegrupper, 2) fravær av eller svake hovedorganisasjoner, 3) få eller ingen trepartsforhandlinger og 4) fravær av trepartsavtaler.

Denne variabelen skiller seg fra de andre variablene innenfor executive-parties-dimensjonen ved at det ikke er noen årsakssammenheng mellom denne og de fire andre variablene. Valgsystemet former partisystemet som i sin tur har stor betydning for dannelsen av regjering, og typen regjering er igjen kausalt knyttet til regjeringens varighet. Hypotesen om at systemet for organiseringen av interessegrupper er relatert til de andre variablene, hviler derfor utelukkende på det Lijphart ser som en konseptuell sammenheng mellom korporatisme/pluralisme-distinksjonen på den ene siden og de mer grunnleggende forskjellene på konsensus- og majoritetsmodellen på den andre siden (Lijphart 1999:181).

### ***3.2.2 Den føderale-enhetlige dimensjon***

#### **I. Geografisk maktfordeling: sentralisme, desentralisering og føderalisme**

Den første variabelen innenfor den føderale-enhetlige dimensjonen er graden av sentralisering og nasjonal enhet. Majoritetsdemokratier er preget av sentralisering og enhet. Dette innebærer at beslutningsmyndigheten er konsentrert på statlig nivå, og at staten tar inn den største andelen av skatteinntektene.

Konsensusdemokratier er derimot desentraliserte og føderale. Føderalisme er et system som garanterer deling av makt mellom sentralt og lokalt nivå. Lokale enheter vil dermed få politisk myndighet på mange områder, og de vil også kunne kreve inn en betydelig andel av skatteinntektene.

Føderalisme har klar sammenheng med andre dimensjoner i Lijpharts analyse. I føderale stater vil man som regel også ha et tokammersystem som representerer lokale enheter, og man vil ha en skreven konstitusjon og minoritetsveto.

## **II. Organisering av lovgivende myndighet**

En andre variabel er organiseringen av, og maktfordelingen innenfor den lovgivende myndighet. Majoritetsmodellen baserer seg på et ett-kammersystem eller et asymmetrisk tokammersystem, mens konsensusmodellen er kjennetegnet av et symmetrisk tokammersystem, det vil si at parlamentet har to kamre med tilnærmet lik myndighet. Det andre kammeret er ment å skulle representere minoritetene. Ofte vil likevel det andre kammeret være underordnet det første fordi det er indirekte valgt.

Studien viser at land med stor befolkning og/eller føderale strukturer tenderer til en større bruk av to-kammersystemer, mens det bare er en svak sammenheng mellom graden av pluralisme i samfunnet og tilstedeværelsen av to-kammerløsninger.

## **III. Konstitusjonell forankring**

Den tredje og fjerde variabelen handler om demokratienes konstitusjonelle forankring. Er det konstitusjonen som fungerer som en overordnet lov som binder parlamentet, og som ikke kan endres av et simpelt flertall. Eller er det parlamentet, det vil si parlamentsflertallet, som er den overordnede og suverene lovgiver?

Den tredje variabelen handler om forskjellen mellom fleksible konstitusjoner som kan endres av et simpelt flertall i parlamentet på den ene siden, og på den andre siden rigide konstitusjoner som krever mer enn simpelt flertall for å bli endret.

I majoritetsmodellen har man en fleksibel konstitusjon, og parlamentet er suverent. Dette innebærer også at majoriteten i parlamentet kan vedta konstitusjonsendringer uten spesielle hindringer. I konsensusmodellen er flertallets makt begrenset på flere måter. Konstitusjonen er rigid, og mindretallet har vetorett ved endringer i konstitusjonen. I praksis er det imidlertid ikke snakk om rene dikotomier. De fleste land har ulike grader av fleksibilitet og rigiditet.

Med noen viktige unntak (Storbritannia, New Zealand og Israel) har de fleste land skrevne konstitusjoner. Derfor er ikke det viktigste spørsmålet hvorvidt konstitusjonen er skreven eller ikke, men i hvilken grad den legger begrensninger på

flertallets muligheter til maktutøvelse. Her finnes det mange muligheter. Man kan stille krav om bestemte flertall ved voteringer i parlamentet, støtte fra begge kamrene i parlamentet, støtte fra et visst antall av representantene fra provinsene eller støtte fra et bestemt flertall i befolkningen gjennom folkeavstemning.

### **IV. Juridisk prøvingsrett**

Den fjerde variabelen, som henger sammen med den tredje, handler derfor om tilstedeværelsen eller fraværet av juridisk prøvingsrett. Hvem avgjør om lovene er i overensstemmelse med konstitusjonen? Er det parlamentet selv, og da parlamentsflertallet? Eller er det snarere et organ utenfor parlamentet, som en domstol eller et konstitusjonelt råd?

I majoritetsmodellen er det ingen juridisk prøvingsrett. Konsensusmodellen derimot er kjennetegnet av at grunnloven er beskyttet av juridisk prøvingsrett. Bakgrunnen for dette er antagelsen om at en skreven og rigid konstitusjon alene ikke er tilstrekkelig med mindre et uavhengig organ vurderer om nye lover er i overensstemmelse med konstitusjonen. Hvis det er parlamentsflertallet som vurderer dette, frykter man at det vil kunne bli fristet til å avgjøre eventuelle uenigheter i egen favør.

Som i punktet ovenfor, vil de fleste land i realiteten velge en løsning mellom ytterpunktene. Betydningen av juridisk prøvingsrett er dermed ikke bare avhengig av om den eksisterer eller ikke, men vel så mye av hvor aktivt den brukes.

### **V. Sentralbankens rolle**

Den femte og siste variabelen i den føderale-enhetlige dimensjonen omhandler rollen til en nøkkelinstitusjon som ifølge Lijphart er oversett av mange statsvitenskapelige analyser, nemlig sentralbanken.

Pengepolitikken er sentralbankens mest sentrale oppgave. Pengepolitikken har direkte effekt på prisutvikling og inflasjon, og indirekte effekt på arbeidsledighet, økonomisk vekst og stabilitet. Andre vanlige oppgaver er for eksempel å ta ansvar for

regjeringens finansielle transaksjoner, finansiere budsjettunderskudd og å regulere og overvåke forretningsbanker og offentlig eide selskaper.

Når sentralbanken er sterk og uavhengig, spiller den ifølge Lijphart en kritisk viktig rolle i de politiske beslutningsprosessene. I de tilfeller hvor sentralbanken er svak og underlagt utøvende myndighet, er også dette et viktig kjennetegn ved demokratiet. Det samme gjelder en svak lovgivende makt eller en høyesterett som er tilbakeholden med å bruke den juridiske prøvingsretten.

Sentralbankens uavhengighet har blitt sett i sammenheng med flere andre institusjonelle kjennetegn ved demokratier. Lijphart viser til at det er en sterk korrelasjon mellom føderalisme og desentralisering på den ene siden, og en sterk sentralbank på den andre. Sentralbankens rolle er også sterkt korrelert med de andre tre variablene i den føderale-enhetlige dimensjonen.

Tabell 3.1 Oppsummering av Lijpharts to hovedmodeller

| <b>Majoritetsmodellen</b>   | <b>Konsensusmodellen</b>   |
|---|--|
| Konsentrasjon av utøvende myndighet – et parti eller flertallskoalisjon | Deling av utøvende myndighet - brede koalisjoner                               |
| Dominerende makt til regjeringen  | Formell og reell maktfordeling/balanse mellom lovgivende og utøvende myndighet |
| Topartisystem   | Flerpartisystem  |
| Flertallsvalg / uproporsjonalt valgsystem                               | Proporsjonal representasjon  |
| System for interessegrupper preget av pluralisme                        | System for interessegrupper preget av korporatisme                             |
| Enhetlig og sentralisert regjering                                      | Føderal og desentralisert regjering  |
| Lovgivende myndighet samlet i et parlament med ett kammer.              | Sterkt tokammer system   |
| Konstitusjonell fleksibilitet   | Konstitusjonell rigiditet  |
| Ingen adgang til juridisk overprøving av politiske beslutninger         | Adgang til juridisk overprøving av politiske beslutninger                      |
| Sentralbanken kontrollert av regjeringen                                | Uavhengig sentralbank  |

### 3.3 Spiller demokratimodell noen rolle?

Lijphart hevdet allerede i 1984 at det er en viktig normativ forskjell på flertallsmodellen og konsensusmodellen, og at de samfunnsmessige og politiske forholdene i et land er vesentlige i forhold til hvorvidt de institusjonelle valg vil bidra til demokratisering eller ikke.

*”My analysis will suggest that the majoritarian democracy (Westminster model) is especially appropriate for, and works best in, homogeneous societies, whereas consensus democracy is more suitable for plural societies” (Lijphart 1984:3-4).*

I *Patterns of Democracy* fra 1999, er denne argumentasjonen utdypet og kraftig forsterket. En viktig del av den reviderte analysen er drøftingen av hvorvidt forskjellen mellom konsensusdemokratiet og majoritetsdemokratiet har noen betydning for hvordan demokratiet fungerer (s 258).

Lijphart tar utgangspunkt i en konvensjonell oppfatning om at man må velge mellom kvalitet og effektivitet i den demokratiske styringen av et land. Én vanlig tese er at konsensusmodellen gir bedre representasjon og beskyttelse spesielt for minoritetene, samt bredere deltakelse i beslutningsprosessene. En annen konvensjonell hovedtese er på den annen side at majoritetsmodellen med sine ett-partiregjeringer gir beslutningstakere med en tydeligere politisk agenda, og at de dermed også er mer effektive.

Lijpharts analyse gir støtte til den første tesen, selv om han strengt tatt ikke besvarer spørsmålet om minoritetenes beskyttelse i analysen. Gjennom en bivariat regresjonsanalyse påviser han at konsensusdemokratiene scorer klart best både når man ser på generelle indikatorer for demokrati og på forhold som kvinners representasjon, sosiale og økonomiske forskjeller, valgdeltakelse, allmenn tilfredshet med demokratiet, avstand mellom velgerne og myndighetene og fravær av korrupsjon. Konsensusdemokratiene er med andre ord klart overlegne når det gjelder kvaliteten på demokratiet og demokratisk representasjon. I tillegg kan konsensusdemokratiene vise

til bedre resultater når det gjelder det Lijphart kaller ”kindness and gentleness of their public orientations”(s 293). Dette handler om forhold som velferdspolitik, miljøpolitikk, rettssikkerhet og utviklingshjelp. På alle disse områdene kan konsensusdemokratiene vise til klart best resultater.

Når det derimot gjelder den andre tesen om at majoritetsdemokratiene er mer effektive enn konsensusdemokratiene, blir denne avkreftet i Lijpharts analyse. Ved hjelp av bivariante regresjonsanalyser ser han på hvorvidt det er målbare forskjeller mellom de to demokratiformene når det gjelder makroøkonomisk styring og opprettholdelse av ro og orden. Her vurderer han blant annet forhold som økonomisk vekst, inflasjon, konsumprisindeks, arbeidsledighet, streikeaktivitet og budsjettunderskudd. Videre ser han på ulike indekser for politisk frihet, opprør og politisk relaterte dødsfall. Totalt sett gir analysen ingen klare og entydige sammenhenger. Det er med andre ord ingen ting som tyder på at majoritetsdemokratiene er mer effektive enn konsensusdemokratiene. I den grad man kan trekke konklusjoner utover dette, viser resultatene av analysen at konsensusdemokratiet faktisk har noe bedre resultater å vise til, både når det gjelder makroøkonomisk styring og kontroll med vold (s 274).

Ifølge Lijphart har disse konklusjonene svært viktige praktiske implikasjoner (s 301). I og med at konsensusdemokratiene totalt sett gir bedre resultater enn majoritetsdemokratiene, er konsensusmodellen det klart beste alternativet for land som etablerer sin første demokratiske konstitusjon eller er i ferd med å vurdere demokratiske reformer. Lijpart mener denne anbefalingen er ”particularly pertinent and even urgent” for samfunn som har dype kulturelle og etniske konflikter.

Han introduserer på bakgrunn av dette to gode nyheter for land som er i ferd med å utvikle sine demokratier: Den første gode nyheten er at det, i strid med den konvensjonelle antagelsen, ikke er noen motsetning mellom effektivitet og demokrati av høy kvalitet. Man må ikke velge mellom de to, men kan få begge deler. Den andre gode nyheten er at det ikke er vanskelig å skrive konstitusjoner eller andre

grunnleggende lover på en måte som gjør at de bygger opp under konsensusdemokratiet (s.302).

Samtidig er det forhold som trekker i motsatt retning. For det første kan både institusjonelle og kulturelle tradisjoner representere sterke motkrefter mot opprettelsen av et konsensusdemokrati. Lijphart viser til Powell som deler verden i fire områder. Nord-Øst (vest- og sentral-Europa) er hovedsaklig parlamentariske systemer med proposjonal representativitet, mens Sør-Øst (særlig tidligere britiske kolonier i Afrika, Asia og Australia) er majoritetsbaserte parlamentariske systemer. Sør-Vest (hovedsaklig Latinamerika) er kjennetegnet av presidentstyrer med innslag av proposjonal representasjon, mens Nord-Vest (USA) er det tydeligste eksempelet på en majoritetsbasert presidentmodell. De fleste nye demokratier og land som er i ferd med å demokratiseres, befinner seg i sør-øst eller sør-vest. Lijpharts poeng er med andre ord at land som nylig har etablert eller er i ferd med å etablere demokrati, befinner seg i områder hvor det er stor sannsynlighet for at institusjonelle tradisjoner basert på ulike majoritetsformer vil motvirke dannelsen av konsensusbaserte demokratiformer.

En annen tilsynelatende dårlig nyhet er ifølge Lijphart at konsensusdemokratiet kan ha vanskeligheter med å slå rot med mindre det er understøttet av en konsensusorientert politisk kultur.

Til tross for disse motforestillingene mener Lijphart at det ikke er grunnlag for å trekke den konklusjon at konsensusmodellen har små sjanser i nye demokratier. For det første mener han at det ikke bare er den politiske kulturen som ensidig påvirker de politiske institusjonene i et land. Tvert imot er det en gjensidig påvirkning mellom den kulturelle og den institusjonelle. Med andre ord kan institusjonene ifølge Lijphart også påvirke kulturen. Etableringen av konsensus-institusjoner kan med andre ord bidra til å gjøre en kultur preget av motsetninger mindre motsetningsfylt (s. 307). For å underbygge dette, viser Lijphart til land som Sveits og Østerrike, som begge har hatt en fortid med mange kriger. Han peker også på land som Belgia, Israel og India som



alle er land som han mener har og bør ha konsensusdemokrati, men som fortsatt ikke har noen konsensuskultur.

I tillegg framhever Lijphart at landene i Sør-Øst og Sør-Vest, selv om de ikke tradisjonelt har hatt de institusjonene som kjennetegner konsensusmodellen, likevel har en politisk kultur som er kjennetegnet av konsensus snarere enn majoritetsstyre. Han viser her til flere forskere som alle peker på at ikke-vestlige land har sterke tradisjoner for konsensus-kultur (s 308-309: Emerson 1960, Lewis 1965, Manglapus 1987, Adedeji 1994).

Lijpharts anbefaling overfor nye demokratier er med andre ord klar, og kan oppsummeres i følgende sitat:

*”Especially in plural societies – societies that are sharply divided along religious, ideological, linguistic, cultural, ethnic, or racial lines into virtually separate subsocieties with their own political parties, interest groups, and media of communication – the flexibility necessary for majoritarian democracy is likely to be absent. Under these conditions, majority rule is not only undemocratic but also dangerous, because minorities that are continually denied access to power will feel excluded and discriminated against and may lose their allegiance to the regime....In the most deeply divided societies, like Northern Ireland, majority rule spells majority dictatorship and civil strife rather than democracy” (Lijphart 1999:32-33).*

### **3.4 Demokratiets forankring i samfunnet**

Lijpharts omfattende studie gir betydelig innsikt i de mange deler den demokratiske helheten er sammensatt av. I tillegg er det åpenbart demokratiske elementer som ikke behandles like omfattende hos Lijphart. Et eksempel på dette er hans analyse av det sivile samfunns rolle i demokratiet. Den mulighet enkeltmennesker og grupper gjennom frivillige organisasjoner har til å formulere og fremme sine synspunkter overfor de etablerte politiske institusjonene, er blant annet av UNDP

fremhevet som et sentralt kriterium i vurderingen av den demokratiske tilstanden i et land.

*If citizenship is the foundation of democracy, then the discussion on the state of democracy and the debate on democratic reforms must encompass its various dimensions: political citizenship; civil citizenship; and social citizenship (UNDP 2005).*

Lijphart har riktignok en dimensjon som fokuserer på interessegrupper, men her er analysen fokusert på relasjonen mellom interesseorganisasjonene og de demokratiske institusjonene. Hvorvidt det er et mangfold av frivillige organisasjoner, og om disse er sterke eller svake, er derfor et tema Lijphart ikke behandler i særlig grad. Betydningen av en fri og uavhengig presse som en nødvendig bestanddel i et levende demokrati er heller ikke inkludert i Lijpharts analyse. Dette er et tema som tillegges betydelig vekt i dagens politiske og akademiske debatt om demokratiets kår, både i vårt eget land og i utviklingslandene. Spesielt i en analyse av den demokratiske tilstand i “unge” demokratier vil det være vesentlig å inkludere slike samfunnsmekanismer i tillegg til de institusjonelle strukturene når man drøfter den demokratiske tilstanden og de fundamentale utviklingstrekkene. Dette helhetlige perspektivet uttrykkes i debatten om fredsbygging og demokrati, slik det blant annet er formulert av Candice Moore (2003) fra det Sør-Afrikanske “Centre for Policy Studies” når hun skriver at:

*”Peacebuilding, therefore, is more than merely the reconstruction of conflict-ridden societies, and the ushering in or reconstruction of governance institutions. It is about addressing the underlying causes of conflict in such a way that conflicts will not recur.”*

I det videre vil jeg til tross for disse forbeholdene ta utgangspunkt i Lijpharts teoretiske rammeverk. Lijphart tilbyr en fruktbar teoretisk ramme for å analysere nettopp de grunnleggende demokratiske institusjonene. Rett nok risikerer man å miste helheten av syne, men det er primært et problem dersom formålet er å analysere den demokratiske tilstanden i et gitt land. Det er ikke formålet med denne hovedoppgaven.

Her er formålet mer avgrenset - å se om Lijpharts teoretiske rammeverk som ble anvendt på veletablerte demokratier, de fleste i Vesten, også kan gi verdifull innsikt i studien av unge demokratier under utvikling i andre deler av verden. Når Lijphart også gir så tydelige normative føringer for hvordan disse landene bør utvikle sine demokratier, er det et tilleggsmoment som ytterligere øker relevansen av å studere disse fenomenene i lys av hans teoretiske rammeverk.

Den grunnleggende lærdom jeg henter fra Lijpharts teoretiske rammeverk, er påstanden om at institusjonelle valg har betydning, og at noen helt sentrale veivalg kan avgjøre om land vil lykkes i sine demokratiske bestrebelser eller ikke. I neste kapittel drøfter jeg hva som kjennetegner sårbare stater. Det synes klart at dette i overveiende grad er land som utfra sine sosiale, økonomiske og politiske kjennetegn oppfyller Lijpharts kriterier for land som bør søke mot konsensusbaserte demokratiske løsninger. Disse nye demokratiene tilfredsstillers sannsynligvis ikke alle de åtte kriteriene Robert A. Dahl stiller som forutsetninger for reelt demokrati – og som Lijphart tar utgangspunkt i (jfr. 3.1). Det er likevel land som møter både forventninger og krav til økt demokratisering, både fra egen befolkning og fra det internasjonale samfunn. Samtidig karakteriseres flere av disse sårbare statene av noe nær en totale kollaps i samfunnsinstitusjonene, og i befolkningens tillit til disse. Man står derfor ofte i den krevende situasjon at man skal bygge noe nytt fra grunnen av samtidig som man bærer med seg, og ikke kaster vrak på, de tradisjonelle beslutningsstrukturer som fortsatt måtte ha legitimitet.

## Kapittel 4 Sårbare stater

”Sivilisasjonen ville ikke fungere uten politikk.  
Takket være politikken kan vi som konkurrerer leve side om side.  
Uten politikken ville vi fremdeles bodd i huler,  
bevæpnet med store klubber som vi til stadighet ville slå hverandre i hjel med.”<sup>8</sup>

Dette kapittelet starter med en drøfting av de begrepene som brukes i hovedoppgaven for å karakterisere og tidvis klassifisere land. Det er et sett av merkelapper som benyttes i ulike sammenhenger og ut ifra varierende formål. Jeg vil derfor innledningsvis se nærmere på hva som kjennetegner disse begrepene, og jeg ønsker også å presentere enkelte motforestillinger som er reist mot i det hele tatt å klassifisere land på denne måten. For mitt formål er likevel denne innledende teoretiske drøftingen et nødvendig middel for at jeg skal kunne identifisere et utvalg land som til tross for sine betydelige forskjeller kjennetegnes ved noen grunnleggende strukturelle likheter. Mot slutten av kapittelet vil jeg gå nærmere inn på en presentasjon av de “sårbare” statene, som er det empiriske grunnlaget for denne hovedoppgaven.

### 4.1 Hva er sårbare stater?

Litteraturen har ulike teoretiske innganger til drøftingen av demokratibygging i det som her omtales som “sårbare stater”. En vesentlig del av denne demokratidebatten finner sted i en kontekst hvor det internasjonale samfunn er engasjert i gjenoppbygging av stater som er på vei ut av, eller har avsluttet en periode preget av konflikt. En mulig avgrensning av oppgaven ville derfor vært å si at fokus skal være på bestrebelsene på å bygge demokrati i “post-konflikt stater”. Mye av litteraturen omkring tematikken fredsbygging drøfter betydningen av å gjenetablere stabile samfunnsinstitusjoner som en forutsetning for å lykkes. Det er naturlig å se fredsprosesser og demokratiprosesser som en slags tvillinger, både i den akademiske litteraturen og i de mer politiske og operative sammenhengene. Dette poenget

---

<sup>8</sup> György Konrád, Drømmen om Mellom-Europa, side 123, Cappelens Upopulære skrifter, 1991.

understrekes for eksempel av FNs tidligere generalsekretær Kofi Annan når han i sin oppsummering til Sikkerhetsrådet 5. februar 2001 fremhever at:

*"Peace-building is about the resumption of economic activity, the rejuvenation of institutions, the restoration of basic services, the reconstruction of clinics and schools, the revamping of public administration, and the resolution of differences through dialogue, not violence. The over-arching challenge is to move societies towards sustainable peace".<sup>9</sup>*

Det eksisterer likevel forskjellige definisjoner på hva og hvordan man definerer såkalte "postkonflikt stater". Det er som Eizenstat, Porter og Weinstein (2005) skriver, et frustrerende upresist begrep. I hovedsak kan man skille mellom to "skoler" i tilnærmingen til fenomenet – de som fokuserer på selve konfliktsituasjonen, og de som snarere beskriver den situasjon samfunnet og da særlig statsinstitusjonene er i.

Mitchell O'Brien (2005) er en representant for den første skolen når han presenterer en definisjon av "*conflict-affected countries*" som de land som enten (i) opplever, (ii) nylig har opplevd, eller (iii) oppfattes å være utsatt for å ville kunne komme til å oppleve *voldelig konflikt*.<sup>10</sup>

Ved å følge en slik definisjon er det analysen av vedkommende stats plassering i tidssyklusen fra full krig til stabil fred som vil være avgjørende for om den omtales som en "postkonflikt" stat eller ikke. Enkelte argumenterer også mot å bruke begrepet postkonflikt, fordi det misledende gir inntrykk av at man kan oppleve stater uten noen form for konflikt. I forlengelsen av denne argumentasjonen har det vært hevdet at det vil være mer presist å snakke om stater som er i en "post-krig" situasjon, fordi dette tydeligere avgrenser begrepet i henhold til hvilket konfliktnivå man da har passert (Wang, Suhrke og Tjønneland 2005).

---

<sup>9</sup> FNs tidligere Generalsekretær Kofi Annan, tale til FNs Sikkerhetsråd, 5 Februar 2001.

<sup>10</sup> O'Brien definerer samtidig "konflikt" som en situasjon hvor "ulike grupper forfølger uforenlige mål"

Den andre hovedretningen innen postkonflikt-studiene bruker begreper som ”weak”, ”fragile” eller ”failed” stater framfor postkonflikt begrepet. Selv om man i realiteten omtaler de samme landene, er dette i denne sammenhengen en mer fruktbar tilnærming. I dette begrepsapparatet er det først og fremst statens kapasitet til å fungere som står i sentrum. Dette perspektivet er blant annet fremtredende hos Kwesi Kwaa Prah (2004), som i sin studie av afrikanske konflikter og forsøk på gjenoppbygging karakteriserer disse landene på følgende måte:

*”Failed states are at differing stages of transition from order to disorder, from stability to chaos...Failed states are typified by patterns of governmental paralysis within a state” (Kwaa Prah 2004:3).*

Eizenstat, Porter og Weinstein (2005:136) definerer disse statene ved å peke på at det er noen kritiske funksjoner disse statene ikke er i stand til å utøve. Dette handler om statens evne til å:

1. Ivareta innbyggerens sikkerhet
2. Tilby grunnleggende velferdstjenester, som helse og utdanning
3. Beskytte grunnleggende sivile rettigheter.

Tilsvarende indikatorer brukes også av andre bidragsytere i debatten. Robert I. Rotberg legger vekt på statens evne til å produsere politiske resultater (Rotberg 2003:2) for befolkningen som kriterium for sitt skille mellom “strong, weak, failed or collapsed states” (Rotberg 2003:2). Rotberg argumenterer for at det er et hierarki blant dette settet av politiske goder som staten må kunne forutsettes å produsere, og at statens og innbyggernes sikkerhet er det mest kritiske av disse godene. Rotbergs argument om dysfunksjonelle institusjoner i de ikke-fungerende (“failed”) statene er i denne sammenheng et vesentlig poeng. Rotberg klassifiserer Afghanistan, Angola, Burundi DR Kongo, Liberia, Sierra Leone og Sudan som vårt tiårs *failed states*, med Somalia som en kollapset stat. (Rotberg 2003:11) I forhold til samfunnets grunnleggende felles-institusjoner er det ifølge Rotberg bare den utøvende myndighet som fungerer i disse statene. Demokratisk debatt er fraværende. I den grad det

eksisterer en egen lovgivende myndighet, er denne underlagt den utøvende myndighet, det være seg president eller annet statsoverhode. Det samme er i stor grad tilfelle for de øvrige samfunnsinstitusjonene som rettsvesenet og byråkratiet. (Rotberg 2003:7)

## 4.2 Innvendinger

Påstanden om at man på en fruktbar måte kan skille mellom *svake* og *sterke* stater er ikke ukontroversiell. Bøås og Jennings (2005) er blant de som har presentert en grunnleggende kritikk av denne måten å forstå stater på. Spørsmålet om hvorvidt en stat feiler eller ikke, tar utgangspunkt i en forutsetning om at det finnes *en* universell og idealtypisk målestokk som man kan vurdere de enkelte stater ut ifra. Dermed kan statens kvaliteter måles på en objektiv måte.

*“..when we empty the term “state failure”, we assume that all states are essentially alike and are supposed to function in the same way. The first assumption may not be applicable in most cases; the second is not applicable in any” (Bøås og Jennings 2005:386)*

Bøås og Jennings argumenterer for at dersom begrepet om “state failure” i det hele tatt skal gi mening, må man spørre *hvem* staten feiler i forhold til - og *hvordan*. Denne kritikken bærer i seg tre mer fundamentale og nært beslektede problemstillinger som også har betydelig relevans for debatten om demokrati og demokratiseringsprosesser.

- I hvilken grad er det fruktbart å ta utgangspunkt i at staten på likeverdig grunnlag ivaretar interessene til alle sine innbyggere. Det spørsmål Bøås og Jennings stiller om hvem staten feiler i forhold til, tar utgangspunkt i nettopp dette. Kan staten være god for noen - men feile for andre? I hvilken grad fungerer for eksempel en stat som beskytter politiske og økonomiske privilegier for sin elite mens mange av statens innbyggere lever i dyp fattigdom?
- I hvilken grad vurderes og “dømmes” den enkelte stat utfra kriterier som er relevante for dens innbyggere? Er det slik at man i overveiende grad vurderer disse statene

med utgangspunkt i deres evne til å produsere sivile og politiske rettigheter for sine innbyggere, mens man i mindre grad tar hensyn til sosiale og økonomiske forhold? Kan staten for eksempel ivareta innbyggerens materielle behov samtidig som den krenker deres menneskerettigheter?

- I hvilken grad eksisterer en styringsmodell som i seg selv og uavhengig av den kulturelle, sosiale og politiske kontekst er bedre enn alle andre modeller? Også her er det universaliteten man stiller spørsmålsteget ved. Begår man, både i debatten om “failed states” og demokratidebatten, den samme feil ved å gjøre en vestlig statsform, som har utviklet seg gjennom århundrer, til idealmodell for stater som innenfor kort tid og en helt annen politisk-kulturell kontekst skal utvikle et demokrati?

Dette er vesentlige og relevante innvendinger og verdifulle påminnelser for de som skal analysere den faktiske tilstand i et land eller foreslå tiltak for å endre de politiske og institusjonelle forholdene. Når jeg holder fast ved forutsetningen om at noen stater i mindre grad fungerer, har dette flere årsaker.

For det første er det en tilnærming som gjør det enkelt å identifisere studieobjekter. Både den akademiske litteraturen og internasjonale organisasjoner som FN og Verdensbanken kategoriserer langt på vei stater ut ifra kriterier som på ulikt vis vurderer funksjonsevnen til statenes demokratiske institusjoner.<sup>11</sup>

For det andre vil innvendingene fra Bøås og Jennings ha større konsekvenser for en dyptgripende analyse av politiske, sosiale og økonomiske forhold i stater, enn for drøftingen i denne hovedoppgaven. Innvendingene får for eksempel liten betydning for valg av land som studeres. Konstitusjonelle og politiske bestrebelser på å utvikle demokratiske institusjoner er for eksempel et felles kjennetegn ved alle de land som behandles i denne oppgaven. En gjennomgang av demokratiske mekanismer som for eksempel valgordningen lar seg gjøre uten å ta hensyn til kritikken fra Bøås og

---

<sup>11</sup> Et eksempel er Verdensbankens LICUS initiativ, som retter seg mot “Low income countries under stress”. Initiativet har et innholdsmessig fokus på å utvikle statlig kapasitet til å ivareta grunnleggende funksjoner.



Jennings. Kritikken ville derimot vært helt sentral dersom man inngående skulle analysere de samfunnsmessige effektene av måten disse demokratiske institusjonene fungerte på. For det tredje er debatten om staters manglende funksjonsevne og debatten om demokratibyggning konseptuelle tvillinger som langt på vei er utviklet utfra det samme perspektivet. I begge debattene er antagelsen om at det finnes noen universelle “verdier” man bør strebe etter, og langt på vei deler også begge antagelsen om at det finnes en eller et fåtall metoder som er effektive for å innfri disse verdiene.

### 4.3 Noen felles kjennetegn

Når man skal drøfte utviklingen av de demokratiske institusjonene i de samme landene er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et begrepsapparat som beskriver land ut ifra forhold som påvirker institusjonenes kapasitet til å fungere. Disse statene står overfor noen helt spesielle utfordringer som direkte berører statens institusjonelle funksjoner. Ifølge Ghani, Lockhart og Carnahan (2005) kan disse kjennetegnene, som omfatter en rekke formelle og uformelle relasjoner innen samfunnet, samlet karakteriseres som et ”institusjonelt syndrom”. Dette syndromet kjennetegnes av syv strukturelle mønstre som gjennomgående er tilstede i sårbare og konfliktherjede stater:

1. Framvekst/ tilstedeværelse av væpnede grupper
2. Regionalisering av nasjonale territorier og identitet
3. Private økonomiske og administrative strukturer
4. Ukontrollerbar flyt av mennesker og bistand over landegrensene
5. Fravær av åpenhet i beslutningsprosesser og elitedominans
6. Forvitring av tilliten til eksisterende statsinstitusjoner
7. Aktive politiske motstandsbevegelser

En annen definisjon av sårbare stater ble lagt til grunn når tidsskriftet Foreign Policy i juni 2006 publiserte den andre “The Failed States Index”. Denne indeksen<sup>12</sup> rangerte de mest ustabile politiske regimene i henhold til 12 politiske, økonomiske, sosiale og militære indikatorer; demografisk press, flyktninger og internt fordrevne

---

<sup>12</sup> Indeksen er tilgjengelig på [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=103&Itemid=325](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=103&Itemid=325)

innenfor landets grenser, innbyggere på flukt utenfor landets grenser, opposisjonsgrupper, skjevt fordelt utvikling, nasjonaløkonomi, statens legitimitet, nivå på offentlige tjenester, menneskerettighetssituasjonen, sikkerhetssituasjonen, fraksjoner blant elitene og hvorvidt landet er utsatt for intervensjoner.

I sum er en høy score langs alle eller flere av disse aksene kjennetegn på en stat som har kollapset. Det foreligger ikke lenger noe hegemoni på tvangsmakt, ”nasjonens” felles identitet er i beste fall svekket, de politiske institusjonene er verken representative, legitime eller effektive, og det administrative rammeverket mangler all kapasitet til å utøve sine kjerneoppgaver.

### **4.4 Valg av land**

Det er ikke nødvendigvis relevant å studere demokratiseringsprosessene i alle de 60 landene som i henhold til “The Failed States Index” enten kommer i kategoriene “kritisk”, “i fare” eller “grensetilfeller”. I enkelte av disse landene kan man knapt finne spor av demokrati - eller bestrebelser i retning av det. Det er heller ikke slik at denne indeksen representerer noen udiskutabel, objektiv standard for hvordan staters stabilitet skal måles.

Det vesentlige i denne sammenhengen er at diskusjonen om sårbare stater tegner et bakteppe som demokratibestrebelsene må ses i lys av. Der Lijphart i all hovedsak analyserte 36 velfungerende og velstående demokratier, vil den følgende drøftingen langs noen av Lijpharts akser handle om demokratiske bestrebelser i stater som i svært liten grad ligner Lijpharts stater.

I det påfølgende kapittelet vil jeg se på demokratibyggning i et utvalg land som alle må kunne karakteriseres som sårbare stater. Hovedvekten er lagt på erfaringer fra Afghanistan, Nepal, Sudan, Indonesia, DR Kongo, Sierra Leone og Burundi. Landene er ikke helt tilfeldig valgt. Alle landene kommer høyt opp på “the failed states index”, selv om dette ikke er de syv “verste” på den målingen. Men landene har også et minimum av demokratiske bestrebelser til felles. De har passert terskelen fra full

borgerkrig til forsiktige demokratiske forsøk. Enkelte av landene har lengre demokratiske tradisjoner, men står likevel overfor mange av utfordringene i dag. Dette gjelder for eksempel både for Nepal og Indonesia. En drøfting av de syv landene gir ikke noe uttømmende svar på spørsmålene om demokratibyggning i sårbare stater. Men det bør være et tilstrekkelig utvalg til å se om "Lijpharts briller" kan være en fruktbar inngang til å studere og forstå de demokratiseringsprosessene som pågår i disse og tilsvarende land.

Alle Lijpharts 36 land var veletablerte demokratier. For å sikre dette kravet, la Lijphart inn en betingelse om at de skulle ha en sammenhengende erfaring med et demokratisk styresett de siste 19 årene, nærmere bestemt siden 1977 som et absolutt minimum. Lijphart valgte dette tidskriteriet av to hovedgrunner. For det første for å sikre seg en viss stabilitet i studien av de demokratiske former det enkelte land har valgt. For det andre fordi valg og regjeringssammensetninger påvirker det demokratiske system og det derfor er nødvendig å studere demokratier over tid for å se det underliggende mønsteret som vokser frem (1999:53).

Landene i denne oppgaven oppfyller ikke dette kravet. Enkelte land, som Nepal og Indonesia har i og for seg demokratiske erfaringer av en viss varighet, men de er samtidig land hvor de demokratiske institusjonene i større eller mindre grad har vært ute av spill eller under betydelig press over lang tid. Andre land, som Sierra Leone og DR Kongo, oppfyller helt åpenbart ikke Lijpharts krav til stabile og varige demokratiske erfaringer.

Lijphart klassifiserer også sine 36 land ut ifra befolkningens størrelse, hvor land med en befolkning under 500 000 innbyggere er utelatt, (ii) graden av sosial pluralitet i samfunnet, og (iii) sosio-økonomisk stilling basert på UNDP's Human Development Index. Befolkningens størrelse varierer betydelig i det utvalget som er foretatt i denne oppgaven, på samme vis som det er et betydelig spenn i Lijpharts utvalg. Som det fremgår av tabell 4.1 er de sosio-økonomiske rammebetingelsene ganske annerledes for landene som behandles i denne oppgaven enn de var for landene i Lijpharts studie.

India, som var det landet med klart lavest score på sosio-økonomiske betingelser i Lijpharts studie, er med sin HDI på 0.611<sup>13</sup> i 2004 det eneste landet som ligger i nærheten av de sosio-økonomiske rammebetingelsene for landene i denne oppgaven. Mens hele 32 av Lijpharts 36 land hadde en HDI på over 0.800, er det bare Indonesia i dette utvalget som kommer høyere enn 0.550.

*Tabell 4.1: Befolkningens størrelse og Human Development Index for de utvalgte landene*

|               | <b>Befolkning*</b> | <b>Human Development Index (HDI) 2004</b> |              |
|---------------|--------------------|---|--------------|
|               | i antall millioner | Plass nummer i rangering av landene       | Index rating |
| Afghanistan** | 28,5               | -   | -            |
| Burundi       | 7,2                | 169                                       | 0.384        |
| DR Kongo      | 55,8               | 167                                       | 0.391        |
| Indonesia     | 220                | 108                                       | 0.711        |
| Nepal         | 26,5               | 138                                       | 0.527        |
| Sierra Leone  | 5,3                | 176                                       | 0.335        |
| Sudan         | 35,5               | 141                                       | 0.516        |

\* Kilde: UNDP Human Development Report 2006, Statistics

\*\* FN mangler tilgang på data som muliggjør en ranking av Afghanistan

I Lijpharts utvalg er halvparten av landene kategoriserte som “nonplural societies”, mens 9 land er kategoriserte som “semiplural” og 9 som “plural”. Ett kjennetegn ved alle landene som er utvalgt i denne hovedoppgaven, er at de i tillegg til å være unge i sine demokratiske bestrebelser også er preget av en befolkning som i beste fall kan karakteriseres som sammensatt og motsetningsfylt. Den følgende tabellen er ment å gi et generelt inntrykk av det etniske, religiøse og språklige mangfold som kjennetegner alle disse landene.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> HDI rangerer landene etter en summert score hvor det maksimalt er mulig å oppnå 1.0. Norge, som de siste årene har toppet rangeringen fra UNDP fikk i 2004 en score på 0.965

<sup>14</sup> Jeg har valgt å bruke CIA World Factbook som kilde for denne tabellen selv om det ikke er et tilstrekkelig grunnlag for en inngående analyse av de sosio-kulturelle forhold i disse landene.

Tabell 4.2 Etnisk, religiøs og språklig mangfold i de utvalgte landene

|                    | <b>Etniske grupper</b>  | <b>Religion</b>  | <b>Språk</b>  |
|--------------------|---|--|---|
| <b>Afghanistan</b> | Pashtun 42%, Tajik 27%, Hazara 9%, Uzbek 9%, Aimak 4%, Turkmen 3%, Baloch 2%, other 4%  | Sunni Muslim 80%, Shi'a Muslim 19%, other 1%   | Afghan Persian or Dari (official) 50%, Pashtu (official) 35%, Turkic languages (primarily Uzbek and Turkmen) 11%, 30 minor languages (primarily Balochi and Pashai) 4%, much bilingualism |
| <b>Burundi</b>     | Hutu (Bantu) 85%, Tutsi (Hamitic) 14%, Twa (Pygmy) 1%, Europeans 3,000, South Asians 2,000  | Christian 67% (Roman Catholic 62%, Protestant 5%), indigenous beliefs 23%, Muslim 10%  | Kirundi (official), French (official), Swahili (along Lake Tanganyika and in the Bujumbura area)  |
| <b>DR Kongo</b>    | over 200 African ethnic groups of which the majority are Bantu; the four largest tribes - Mongo, Luba, Kongo (all Bantu), and the Mangbetu-Azande (Hamitic) make up about 45% of the population | Roman Catholic 50%, Protestant 20%, Kimbanguist 10%, Muslim 10%, other (includes syncretic sects and indigenous beliefs) 10% | French (official), Lingala (a lingua franca trade language), Kingwana (a dialect of Kiswahili or Swahili), Kikongo, Tshiluba  |
| <b>Indonesia</b>   | Javanese 45%, Sundanese 14%, Madurese 7.5%, coastal Malays 7.5%, other 26%  | Muslim 88%, Protestant 5%, Roman Catholic 3%, Hindu 2%, Buddhist 1%, other 1%  | Bahasa Indonesia (official, modified form of Malay), English, Dutch, local dialects   |
| <b>Nepal</b>       | Chhettri 15.5%, Brahman-Hill 12.5%, Magar 7%, Tharu 6.6%, Tamang 5.5%, Newar 5.4%, Muslim 4.2%, Kami 3.9%, Yadav 3.9%, other 32.7%  | Hindu 80.6%, Buddhist 10.7%, Muslim 4.2%, Kirant 3.6%, other 0.9%  | Nepali 47.8%, Maithali 12.1%, Bhojpuri 7.4%, Tharu (Dagaura/Rana) 5.8%, Tamang 5.1%, Newar 3.6%, Magar 3.3%, Awadhi 2.4%, other 10%   |

|                     | <b>Etniske grupper</b>   | <b>Religion</b>  | <b>Språk</b>  |
|---------------------|--|--|---|
| <b>Sierra Leone</b> | 20 African ethnic groups 90% (Temne 30%, Mende 30%, other 30%), Creole (Krio) 10%, refugees from Liberia's recent civil war, small numbers of Europeans, Lebanese, Pakistanis, and Indians | Muslim 60%, Christian 10%, indigenous beliefs 30%  | English (official, regular use limited to literate minority), Mende (principal vernacular in the south), Temne (principal vernacular in the north), Krio (English-based Creole) |
| <b>Sudan</b>        | black 52%, Arab 39%, Beja 6%, foreigners 2%, other 1%  | Sunni Muslim 70% (in north), Christian 5% (mostly in south and Khartoum), indigenous beliefs 25% | Arabic (official), Nubian, Ta Bedawie, diverse dialects of Nilotic, Nilo-Hamitic, Sudanic languages, English  |

Denne mosaikken illustrerer det sosiale mangfoldet som kjennetegner alle landene som er valgt. Nå vil ikke alle disse skillelinjene være konfliktfylte. Det er heller ikke grunnlag for å si at alle har konfliktpotensiale. Men i alle disse landene er det åpenbart slik at enkelte av de religiøse, etniske og språklige skillelinjene har vært vevet sammen med politiske konfliktlinjer.

Det er videre klart at den store utfordringen i en demokratiseringsprosess er å identifisere institusjonelle mekanismer som kan håndtere dette konfliktpotensialet på en fredelig måte. Forventningene om at en vellykket demokratiseringsprosess vil bidra til å skape stabil fred, er betydelig. Ikke minst har dette perspektivet vært grunnleggende for FN's tilnærming til fredsbygging siden tidlig på 1990-tallet.

*“There is an obvious connection between democratic practices – such as the rule of law and transparency in decision-making – and the achievement of true peace and security in any new and stable political order.”<sup>15</sup>*

<sup>15</sup> UN: “An agenda for peace”, side 17, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting and the Security Council, on 21 January 1992.

## Kapittel 4 Sårbare stater

I det neste kapitlet vil jeg mer inngående presentere de ulike konstitusjonelle og politiske hovedvalg de utvalgte landene har tatt i sine bestrebelser på å utvikle demokratiske spilleregler og institusjoner.

## Kapittel 5 Demokratiske spor i sårbare stater

Vellykket fredsbygging i krigsherjede land er beskrevet som en prosess som inkluderer en tredobbel transformasjon; en sikkerhetsmessig endring fra krig til fred, en politisk endring fra variasjoner av totalitære til mer inkluderende styreformer, og en sosio-økonomisk endring fra en lukket krigsøkonomi til en mer åpen markedsøkonomi (de Zeeuw 2001:16). Det som gjennetegner alle statene som analyseres i denne delen av oppgaven, er det faktum at de er inne i en slik tredobbel transformasjon. Den sikkerhetsmessige og sosio-økonomiske konteksten varierer i betydelig grad, det samme gjelder årsakene til at de statlige institusjonene i disse landene er svake eller fraværende.

I dette kapittelet vil jeg fokusere på den politiske transformasjonen som alle disse landene har til felles. Hvordan har man, med utgangspunkt i fredsavtaler mellom tidligere motstandere, startet utviklingen av demokratiske institusjoner i de ulike landene? Utfordringen er nærmest overveldende. Den institusjonelle arkitekturen skal både tilfredsstille konfliktens parter, og fungere i en mer langsiktig demokratisering av landene. Ghani, Lockhart og Carnahan (2005:11) peker på denne doble utfordringen når de skriver:

*“In preparing a political agreement, a careful balance must be struck between bringing into the political process existing actors with control of the means of violence, and the gradual enfranchisement of other interest groups and broader society”.*

Lijpharts klare anbefaling er at splittede samfunn i denne situasjonen bør tilstrebe konsensusbaserte institusjonelle løsninger som grunnlag for sin demokratiske utvikling. Gjennom dette kapittelet vil jeg se nærmere på hvordan de utvalgte landene har løst dette på noen sentrale punkter.



## 5.1 Sudan

Få stater kan med større rett beskrives som et ”splittet samfunn” enn Afrikas største land, Sudan. Siden landet fikk sin selvstendighet i 1956 har landet mer eller mindre sammenhengende vært rammet av borgerkrig mellom nord og sør. Konflikten har lagt store deler av landet i ruiner og fratatt landets innbyggere stabilitet, vekst og utvikling. Mer enn 2 millioner mennesker har i denne perioden blitt drept, mellom 4 og 5 millioner er jaget på flukt fra sine hjem og lokalsamfunn. En blanding av regionale interesser, religion, kamp om naturressurser og politisk makt har gjennom alle disse årene drevet landet inn i en stadig oppadgående spiral av politisk konflikt og vold.

Den 9. januar 2005 vil forhåpentligvis bli stående som et vendepunkt i historien til det sudanske folk. Denne dagen møttes landets politiske ledere i Nairobi for å signere den helhetlige fredsavtalen – ”Sudan Comprehensive Peace Agreement”<sup>16</sup>. Avtalen, som totalt er på mer enn 200 sider, inneholder 6 protokoller som i detalj regulerer fredsavtalen på sentrale områder som konflikthåndtering i spesielt sårbare områder, sikkerhet og fordeling av naturressurser og økonomisk vekst mellom Nord- og Sør-Sudan. Helt sentralt i fredsavtalen er protokollen om deling av politisk makt, som regulerer konstitusjonelle og institusjonelle spørsmål i interimperioden fram til at demokratiske valg etter planen skal avholdes i 2009.

Et vesentlig element i protokollen om deling av politisk makt er måten den definerer og regulerer maktfordelingen mellom nasjonal, regional og lokal myndighet. Avtalen som helhet er en hårfin balanse mellom hensynet til nasjonal integritet og enhet på den ene siden, og regional autonomi – da spesielt for Sør-Sudan, på den andre siden.

På nasjonalt nivå etableres en felles lovgivende forsamling, en nasjonal domstol samt en felles utøvende myndighet, representert ved et presidentembete og en regjering. Både domstolsfunksjonen og den lovgivende forsamling underlegges den

---

<sup>16</sup> Avtalen er tilgjengelig på hjemmesiden til United Nations Mission In Sudan, <http://www.unmis.org/english/documents/cpa-en.pdf>

overordnede politiske maktfordeling som er nedfelt i avtalen, selv om det også understrekes at domstolene skal utføre sitt embete uavhengig av det politiske maktapparat.

Den lovgivende forsamling etableres som et to-kammer system, bestående av en nasjonalforsamling og et råd med representanter for de ulike delstatene i Sudan. Avtalen definerer sammensetningen av Nasjonalforsamlingen i interimperioden, hvor setene fordeles etter følgende brøk:

- Det nasjonale kongresspartiet (NCP) 52 %
- Folkets frigjøringsbevegelse (SPLA) 28 %
- Øvrige politiske grupperinger fra Nord-Sudan 14 %
- Øvrige politiske grupperinger fra Sør-Sudan 6 %

All lovgivning innenfor rammene av Fredsavtalen og den foreløpige konstitusjonen kan vedtas med simpelt flertall. For beslutninger som går utover rammene i disse avtalene er det et betydelig krav til flertallsmandater. For eksempel kan et veto fra presidentembetet kun settes til side med 2/3 majoritet i begge kamrene av den lovgivende forsamling.

Det maktpolitiske tyngdepunktet i den sudanske fredsavtalen ligger utvilsomt hos presidentembetet, som er sammensatt med en president og to vise-presidenter. Presidentskapet skal fungere som beslutningskollegium, hvor man fatter beslutninger i fellesskap, og hvor det foreligger en tydelig definert ansvars- og maktfordeling innenfor dette fellesskapet. I interimperioden fram til det er gjennomført direkte valg, besettes hovedrollene av NCA's leder som president, og SPLA's leder som første vise-president. Valg av kommende presidentskap skal skje gjennom direkte valg i befolkningen. Det er lagt inn forutsetninger om vedlikehold av maktbalansen gjennom fordelingen av president og vise-presidentembetet. Presidenten skal utnevne to vise-presidenter. Dersom man i valg velger en president fra Nord-Sudan, skal første vise-president komme fra Sør-Sudan. Vinner en presidentkandidat fra sør, skal første vise-president komme fra nord (artikkel 2.3.7).

Den utøvende makt består av presidentskapet og et kabinett av ministre. Ministrene oppnevnes av presidenten og vise-presidenten i fellesskap. Regjeringen, the Government of National Unity (GNU), settes sammen i henhold til en fordelingsnøkkel tilsvarende den som gjelder for nasjonalforsamlingen. Det er ikke nedfelt noen ordning i avtalen som gjør at enkeltministre eller regjeringskollegiet som helhet godkjennes av nasjonalforsamlingen. Avtalen inneholder den noe upresise formuleringen om at “The Cabinet Ministers shall be accountable to the President and the National Assembly in the performance of their functions”. I tillegg kan den lovgivende forsamling fjerne enkeltministre etter mistillitsvotum som samler 2/3 støtte i nasjonalforsamlingen (artikkel 2.3.12).

Gjennom avtaleverket har man i Sudan lagt inn konstitusjonelle reguleringer som sikrer begge hovedparter - Nord-Sudan og Sør-Sudan - garantier for politisk representasjon og innflytelse i den utøvende makt, presidentskapet og regjeringen. Men det sudanske demokrati er et demokrati i utvikling, hvor både de institusjonelle “checks and balances” er i utvikling, og de politiske aktørenes autoritet og måte å agere på i stor grad påvirker demokratiutviklingen.

Den 30. juli 2005 døde SPLAs sterke leder gjennom mer enn tyve år Dr. John Garang i et helikopterkrasj. Garang var vise-president i den nye samlingsregjeringen, og sammen med president Bashir en av nøkkelaktørene bak fredsavtalen. Selv om den institusjonelle maktfordelingen mellom nord og sør er nedfelt i protokollene, ble den reelle maktfordelingen påvirket av Garangs død. Garangs etterfølger Salva Kiir Mayardiit, har ikke den samme autoritet som sin forgjenger. International Crisis Group (ICG) peker i en rapport om implementeringen av den sudanske fredsprosessen på den betydelige makt som ble allokert til presidentskapet gjennom fredsavtalen. Selv om dette virket som en åpenbart hensiktsmessig modell på det tidspunkt man forhandlet, hadde det samtidig den konsekvens at man utsatte avklaringen av mange spørsmål knyttet til den fundamentale maktfordeling mellom ulike institusjoner til selve gjennomføringsperioden. Dette var en fornuftig tilnærming gitt det tillitsforhold og samarbeidsklima som var etablert mellom Garang og NCP's hovedforhandler og den

andre vise-presidenten Ali Osman Taha. ICG hevder at det konsensusbaserte fellesskap man gjennom fredsavtalen etablerte presidentskapet som, i vesentlig grad har forsvunnet med Garangs død (ICG 2006a:2-3).

## 5.2 Sierra Leone

En tilsvarende historie om demokratibyggning ble påbegynt i Sierra Leone på slutten av 90-tallet. Det kan fremstå som et paradoks at dette landet med sine omlag 4,5 millioner innbyggere og betydelige naturressurser gjennom de siste årene har blitt rangert som verdens fattigste land av UNDPs Human Development Index. Etter en lengre periode med korrupsjon og politisk vanstyre brøt borgerkrigen ut i Sierra Leone i 1991. The Revolutionary United Front (RUF) kjempet offisielt for å gjenopprette demokrati og rettferdig fordeling i landet. En rekke observatører har hevdet at konfliktens kjerne vel så gjerne var kampen om kontroll over landets naturressurser, og da spesielt diamantforekomstene (Sesay & Charlie Hughes, 2005:xix). Uavhengig av konfliktens drivkrefter ble det opp gjennom 90-tallet gjort flere mislykkede forsøk på å få en slutt på borgerkrigen. Regionale og internasjonale aktører som ECOWAS og FN lyktes til slutt med å få partene forpliktet til deltakelse i en reell fredsprosess i Lomé, Togo i januar 1999. Fredsprosessen konkluderer sin første fase ved signeringen av fredsavtalen - The Lomé Peace Accord - i juli 1999.

Lomé-avtalen hadde noen likhetstrekk med de strukturelle valg man foretok i Sudan, ved at man la vekt på å gi partene direkte innflytelse gjennom representasjon *innenfor* den utøvende makt. Fredsavtalen fra 1999 mellom regjeringen og RUF slo fast at RUF's leder Foday Sankoh skulle innsettes som vise-president og leder for kommisjonen for strategiske ressurser, gjenoppbygging og utvikling. Avtalen la videre til grunn at man etablerte en bredt sammensatt regjering for nasjonal enhet. Regjeringskollegiet ble ved Lomé-avtalen utvidet til 18 medlemmer, hvorav RUF skulle ha 4 ministre. En av disse skulle i henhold til avtalen bekle en av de mer sentrale ministerpostene, som finans-, justis- eller utenriksminister.<sup>17</sup> RUF fikk også

---

<sup>17</sup> Article V, Peace Agreement Between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, Lomé, Togo. July 7, 1999.

rett til 4 vise-ministerposter samtidig som man i fredsavtalen formulerte forpliktelser som ga alle parter et ansvar for å bidra til at RUF kunne utvikle seg fra en militær motstandsbevegelse til et organisert politisk parti.

Samtidig hadde man allerede i 1996 startet omleggingen av valgordningen i Sierra Leone. Mens man siden uavhengigheten i 1961 hadde hatt et rent majoritetssystem - "first past the post" - gikk man i forkant av parlamentsvalget i 1996 over til proposjonal representasjon. Hele landet ble definert som en valgkrets, hvor de politiske partiene konkurrerte om sin relative andel av mandatene. Man hadde en sperregrense på 5 prosent for å oppnå mandater (Sesay og Hughes 2005:16). Valgsystemet ble i ettertid utsatt for betydelig kritikk, ikke minst fordi viktige deler av landet opplevde seg som urepresentert i parlamentet. En felles valgkrets hadde ført til en geografisk konsentrasjon av representantenes tilhørighet, og i en periode hvor et såvidt fattig land skulle gjenoppbygges etter borgerkrig var det vesentlig for legitimiteten til det politiske system at man evnet å fordele ressursene til hele landet. Man valgte derfor å dele landet inn i til sammen 14 valgdistrikter, fortsatt basert på et system hvor velgerne forholdt seg til partilister og en valgordning basert på proposjonal representasjon (Sesay og Hughes 2005:24).

Presidenten velges direkte av folket gjennom åpne valg. Valgordningen krever at en kandidat skal oppnå minimum 55 prosent av stemmene for å bli valgt i en første valgomgang. Dersom ingen av kandidatene oppnår dette, vil de to kandidatene med flest stemmer gå videre til en annen valgomgang hvor den kandidat med størst oppslutning blir president. Et interessant trekk ved valgordningen i Sierra Leone er konstitusjonens krav om at presidentkandidaten skal være nominert av et politisk parti<sup>18</sup>. Mens landet i perioden fra 1973 til 1991 hadde et de-facto ett-partisystem hvor øvrige partidannelser også ble forbudt i -77 (Sesay og Hughes 2005:14), har man i dag et konstitusjonelt regelverk som formaliserer og stimulerer dannelsen av partier som basis for den politiske organiseringen.

---

<sup>18</sup> Article 42, paragraph 1, The Constitution of Sierra Leone, 1991

Presidenten velges for en periode på 5 år, og kan maksimalt gjenvelges for to perioder. Parlamentet kan fjerne presidenten fra sitt embete i de tilfeller hvor (i) man etter en grundig prosedyre og uavhengige eksaminasjoner har konkludert med at presidentens fysiske eller mentale helse gjør vedkommende uskikket til embetet, eller (ii) i de tilfeller hvor man etter undersøkelser fra et uavhengig tribunal og med 2/3 flertall konkluderer med at presidenten har forbrutt seg mot konstitusjonen eller grovt misbrukt sin embetsmakt (artiklene 50 - 52). Selv om parlamentet sitter på en vesentlig lovgivende myndighet, er det derfor rimelig å hevde at vesentlig politisk makt er samlet i presidentembetet. Bangura (2006) visert blant annet til at parlamentet ikke ble forelagt Lomé-avtalen til godkjenning, og at dette fraværet av parlamentarisk deltakelse senere bidro til å svekke de mulighetene for demokratisk fremgang som avtalen representerte. Det er naturlig at RUF i Lomé-forhandlingene la vekt på å bli representert i en bred samlingsregjering. Dette var da også situasjonen fra avtalen ble underskrevet fram til valg på president og parlament i 2002.

Valgene i mai 2002 ble en overveldende seier for den sittende president Kabbah og hans parti SLPP. Over 80 prosent av de stemmeberettigede benyttet denne retten. President Kabbah vant i første valgomgang med mer enn 70 prosent av stemmene, mens SLPP vant 83 av 112 seter i parlamentet. Det viktigste opposisjonspartiet - All People's Congress - fikk 22 seter i parlamentet og dets leder en oppslutning på 22 prosent i presidentvalget. For RUF ble valget et voldsomt nederlag med en oppslutning i parlamentsvalget på bare 1.7 prosent (International Crisis Group, 2002).

Valgresultatet og den videre politiske prosessen i Sierra Leone har skapt flere bekymringer blant ledende observatører. Bekymringen går rett til kjernen av Lijpharts problemstilling, nemlig vilje og motivasjon til å bygge brede konsensusbaserte politiske allianser. Mens Lomé-avtalen la til rette for at regjeringkollegiet skulle være en bred samlingsregjering, ga valgresultatet i 2002 presidenten massiv folkelig støtte til eget mandat og samtidig et trygt 2/3 flertall i parlamentet. President Kabbah hadde dermed det nødvendige flertall til å gjennomføre de beslutninger han ønsket, inkludert eventuelle endringer i landets konstitusjon. Den politiske endring ble raskt omsatt i

realpolitikk når det gjaldt sammensetningen av regjeringen. Syv ministre ble byttet ut etter valget, av disse var fem fra andre partier enn SLPP. For det andre forsterket valgresultatet tidligere geografiske og tildels etniske skillelinjer i landet. Mens SLPP tok de aller fleste mandatene i sør og øst, vant All People's Congress flertallet i flere av valgkretsene i nord (ICG 2002:2-3).

Sesay og Hughes (2005:115) konkluderer i sin studie med at det internasjonale samfunn for ensidig har vært opptatt av valg og andre aktiviteter i sin støtte til demokratiseringsprosessene i Sierra Leone. Mens man har vært fokusert på det forfatterne kaller demokratisk "førstehjelp", som fredsforhandlinger og gjennomføringen av frie valg, har man langt på vei neglisjert behovet for å bygge langsiktige og stabile demokratiske institusjoner som en sterk lovgivende forsamling, en uavhengig domstol og et levende sivilt samfunn.

### 5.3 Nepal

Mens man i Sudan har utviklet et konsensusbasert presidentstyre med betydelig politisk makt hos presidenten, arbeider man i det gamle monarkiet Nepal for å etablere en samlingsregjering hvor alle de åtte partiene i landet skal føle at de har en tilstrekkelig sterk hånd på rattet.

Den 21. november 2006 signerte Nepal's statsminister Girija Prasad Koirala og Maoistenes leder Prachanda fredsavtalen under en offisiell sermoni i Kathmandu. Med denne avtalen avsluttet man ikke bare 10 år med borgerkrig. Avtalen innebar også at kongen ble fratatt sin politiske myndighet, at man startet en nasjonal forsoningsprosess og ikke minst at en høy-nivå kommisjon for restrukturering av staten ble etablert.<sup>19</sup>

Nepal er nå inne i en prosess hvor man utvikler det konstitusjonelle rammeverket som en følge av fredsavtalen. Situasjonen i Nepal skiller seg på vesentlige områder fra utfordringene i Sudan. Selv om begge er fattige land som har levd med borgerkrig i en årrekke, er rammebetingelsene tross alt "lettere" i Nepal. Landet har allerede en

---

<sup>19</sup> <http://www.kantipuronline.com/englishagree.php>

konstitusjon og etablerte fellesinstitusjoner. Krigen har ikke ødelagt landet på samme fundamentale måte som i Sudan. Nepal er et religiøst samfunn hvor over 90% av befolkningen er hinduer, og hvor en av de grunnleggende utfordringene nå er å legge en plattform for fredelig samarbeid med den maoistiske geriljabevegelsen. Den religiøse konfliktdimensjonen er likevel mindre i Nepal, enn mellom det muslimske nord og kristne sør i Sudan.

Det er flere interessante trekk ved den demokratiseringsprosessen som nå preger det nepalske samfunn. For det første legger man tydelig vekt på å etablere en utøvende myndighet gjennom statsministerembetet og regjeringen som samler de sentrale politiske aktørene i et konsensusbasert fellesskap. Ikke minst kommer dette til uttrykk gjennom den metode man skisserer for hvordan statsministeren og regjeringskollegiet oppnevnes. Etter utkastet til konstitusjonstekst<sup>20</sup> er det verken folket i direkte valg eller en folkevalgt nasjonalforsamling som utnevner regjeringen. Den utøvende myndighet vil hente sin autoritet direkte fra de åtte partiene som danner basis for fredsavtalen. Det er de tradisjonelle syv samarbeidspartiene, samt maoistene. Utgangspunktet er at disse i fellesskap blir enige om hvem som skal utnevnes til statsminister. Vedkommende skal være blant partienes medlemmer i nasjonalforsamlingen, men bare i de tilfeller hvor partiene mislykkes i å nå fram til konsensus om hvem som bør utnevnes, trer nasjonalforsamlingen inn. Den kan utnevne statsminister dersom et forslag oppnår 2/3 flertall (artikkel 38.2). Utkastet gir heller ikke den lovgivende forsamling noen mulighet til å fjerne statsministeren eller øvrige regjeringsmedlemmer gjennom et mistillitsvotum. Statsministeren går bare av dersom vedkommende (i) selv søker avskjed, (ii) mister sitt sete i den lovgivende forsamling, eller (iii) dør.

Statsministerens og regjeringens makt økes også ved det forhold at kongen så systematisk fratras enhver politisk rolle. I utkastet til konstitusjon heter det i artikkel 159 at “No power regarding the governance of the country shall be vested in the king” (artikkel 159).

---

<sup>20</sup> En uoffisiell oversettelse av Interim Constitution er tilgjengelig på [http://www.nepalresearch.com/crisis\\_solution/papers/interim\\_constitution\\_2007.pdf](http://www.nepalresearch.com/crisis_solution/papers/interim_constitution_2007.pdf)



I tillegg hevder flere analytikere at endringer i konstitusjonen bidrar til å forskyve makt fra parlamentet til statsministeren og regjeringsskollegiet. I en nylig utgitt rapport om den konstitusjonelle prosessen i Nepal, legger International Crisis Group (ICG) betydelig vekt på viktigheten av en sterk lovgivende forsamling som del av maktbalansen i ethvert levende demokratisk system. Om maktfordelingen i den foreløpige konstitusjonen skriver ICG at “The interim constitution has granted the prime minister and cabinet sweeping authority, subject to minimal checks and balances; the compromised independence of institutions such as the judiciary has weakened the principle of separation of powers.”(ICG 2007: ) Også andre kommentatorer peker på det samme forholdet når det gjelder endringene i maktfordelingen i Nepal. Makten til å innkalle og avslutte sesjoner i Parlamentet ligger hos statsministeren. Det samme gjelder retten til å formulere statens politikk og programmer, innvilge amnesti, koordinere og implementere bistandsprogrammer, administrere hæren og sikkerhetstjenestene og styre utenrikspolitikken.

*“.....the absolute power to rule the country has shifted .... vesting executive power on the Prime Minister and Council of Ministers....Moreover, the Interim Constitution, 2063, has shifted all power to the Prime Minister not only as the chief of the executive but also the power generally rendered to the head of the state. The people have rightly observed that, in our history, the Prime Minister has become all in all.”(Upreti, 10/3-2007)*

Andre peker på at Nepals styresett er en modell for maktfordeling som i stor grad baserer seg på de aktørene som inngikk fredsavtalen, og det styrkeforhold som var etablert mellom disse aktørene på det tidspunktet avtalen ble inngått. “If the idea was to produce a power sharing formula among the major parties, this was not the way to do it, especially because it is hard to know what will be the major parties after the elections for the Constituent Assembly.” (Arato, 2007).

## 5.4 Afghanistan

I Afghanistan er presidenten landets øverste politiske leder. Vedkommende velges gjennom direkte valg av et flertall i befolkningen for en periode på 5 år<sup>21</sup>. Det er presidenten som fremmer forslag på ministre, som så skal godkjennes av nasjonalforsamlingen (artikkel 71.4.1).

Det politiske landskapet i Afghanistan har en helt annen karakter enn tilfellet er både i Sudan og Nepal. Sudan preges, med noen vesentlige nyanser, av to tydelige maktblokker som man gjennom en freds- og demokratiseringsprosess søker å forene innenfor et felles institusjonelt rammeverk. Også i Nepal kjennetegnes situasjonen av tydelige og veletablerte aktører, representert ved sine respektive politiske partier. I den afghanske konteksten er aktørene mindre veldefinerte.

Et vesentlig skille går mellom de viktigste etniske folkegruppene. President Kharzai er Pashtun, som man antar at utgjør et sted mellom 40 og 55 prosent av den afghanske befolkningen. Tajikene anslås å utgjøre et sted mellom 30 og 40 prosent av befolkningen, mens Hazara'ene trolig ligger et sted pluss/minus 10 prosent. I tillegg kommer mindre folkegrupper som for eksempel Shiitene, og Uzbek'ene.

Det er lite fruktbart å forklare de politiske aktørene utfra en ensidig etnisk forklaringsmodell. Det er for eksempel vesentlige allianser på tvers av disse etniske skillelinjene. Nordalliansen som sto sentralt i kampen mot Taliban, er for eksempel en strategisk allianse som innlemmer medlemmer på tvers av etniske skiller. Under Bonn-forhandlingene var de afghanske utsendingene organisert i fire hovedgrupper. I tillegg til Nordalliansen var det:

- Roma-gruppen som var knyttet til den tidligere kongen Mohammed Zaher Shah
- Kypros-gruppen som distanserte seg fra den tidligere kongen. Denne grupperingen besto i hovedsak av eksil-afghanere med en etablert relasjon til iranske myndigheter.

---

<sup>21</sup> Kapittel 3 regulerer presidentens myndighet [www.afghangovernment.com/2004constitution.htm](http://www.afghangovernment.com/2004constitution.htm)

- Peshawar-gruppen som delte Roma-gruppens tilknytning til den tidligere kongen, men som primært besto av etniske pashtunere.

Hovedpoenget i denne sammenheng er dette; i Afghanistan kunne man ikke enkelt identifisere et lite sett av politiske aktører og derved sikre seg at alle vesentlige interesser var representert. Dersom man ønsket å etablere bred samlingsregjering, måtte man derfor ta utgangspunkt i et relativt bredt spekter av interesser.

Gjennom Bonn-erklæringen<sup>22</sup> som ble signert i desember 2001, er det nettopp et slikt bredt politisk fellesskap som etableres. Interimsregjeringen er satt sammen av en leder, fem nestledere og 24 øvrige medlemmer. Interimregjeringens leder, nåværende president Hamid Karzai, var ikke tilknyttet noen av de fire “blokkene” som deltok under forhandlingene i Bonn. Regjeringen etableres som et kollegium på totalt 30 medlemmer. Minst 22 medlemmer må være tilstede for at kollegiet er beslutningsdyktig. Man tilstreber konsensus, men kan fatte beslutninger ved majoritetsavgjørelser.

Den konstitusjonelle prosessen nådde sin foreløpige konklusjon da man i januar 2004 ble enige om en ny konstitusjon for Afghanistan. Presidenten er landets politiske overhode, og henter sin legitimitet gjennom direkte nasjonale valg.

Regjeringsmedlemmene utnevnes av presidenten, men skal endelig godkjennes av nasjonalforsamlingen (artikkel 63.3.5). Kostitusjonen inneholder ingen reguleringer for å sikre at regjeringkollegiet sammensettes med representasjon fra ulike grupperinger i det afghanske samfunnet. I den forstand er det ikke føringer i retning av en konsensusbasert majoritetsmodell. Tvert i mot inneholder konstitusjonsteksten en spesifikk formulering om at regjeringsmedlemmene ikke kan benytte sin posisjon for “lingvistiske, regionale, etniske, religiøse eller andre partiske formål” (artikkel 80.4.10).

Den afghanske nasjonalforsamlingen består av to kamre. Wolesi Jirga består av 249 parlamentsmedlemmer valgt direkte gjennom åpne valg. Det er regionale

---

<sup>22</sup> [www.germany.info/relaunch/politics/new/pol\\_un0512-text.html](http://www.germany.info/relaunch/politics/new/pol_un0512-text.html)

valgkretser som alle har et visst antall seter. Minst en representant fra hver region skal være kvinne.

Det andre kammeret, Meshrano Jirga, senatet eller “de eldres råd”, utnevnes fra representative forsamlinger. I forlengelsen av parlamentsvalget i 2005 ble Meshrano Jirga sammensatt på følgende måte (ICG 2006b):

- 68 medlemmer ble utnevnt av de regionale provinsforsamlingene
- 34 medlemmer ble direkte utnevnt av president Karzai. Etter konstitusjonen skal 50% av disse være kvinner (artikkel 84.5.4).

Parlamentets lovgivende funksjon er nedfelt i konstitusjonens artikler 94 - 97. Lovutviklingen må vedtas gjennom majoritetsbeslutninger i begge parlamentets kamre, og bekreftes av presidenten. Dersom presidenten legger ned veto mot et lovvedtak, kan nasjonalforsamlingen likevel fatte en endelig beslutning, men da med 2/3 flertall i begge kamre. Disse prosedyrereglene gjelder også ved andre beslutninger, herunder budsjettspørsmål.

Det er likevel noen forhold som påvirker den konstitusjonelle maktfordelingen mellom president og nasjonalforsamling. For det første gikk det et års tid fra presidentvalget til parlamentsvalget. I denne fasen ble parlamentets mandat og myndighet ivaretatt av presidenten og hans regjering. Parlamentet kommer derfor etter presidentembetet i tid, og man har hatt en tidsperiode hvor regjeringen alene har hatt mulighet til å etablere rutiner og politikk. For det andre ligger det betydelig politisk makt i det faktum at presidenten personlig utnevner 1/3 av medlemmene i senatet. En tredje vesentlig faktor er den valgordning som benyttes ved valg til Wolesi Jirga.

Etter initiativ fra president Karzai valgte Afghanistan det såkalte “Single Non-Transferable Votin System” (SNTV). Her velger man individuelle medlemmer innen flermanns-kretser. Dermed er det ingen insentiver i valgordningen i retning av å organisere kandidater i politiske partier eller andre former for grupperinger. Bare 12% av de 2 835 kandidatene til parlamentet oppga noen form for organisasjonsmessig

tilknytning når de registrerte seg som kandidater (ICG 2006b:4-7). En av konsekvensene ved manglende organisering er at det åpner for et vell av taktiske og strategiske alliansedannelser, og at disse i høyeste grad er ustabile og skiftende. Som International Crisis Group peker på, har det paradoksalt nok også ført til at “..the capacity of political parties remains low and their numbers high” (ICG 2006b:12). I henhold til Justisdepartementets offisielle hjemmeside <sup>23</sup> er det nå formelt godkjent 84 politiske partier i Afghanistan. Det er ulike vurderinger av hvordan dette påvirker maktfordelingen mellom president og parlament. Astri Shurke har argumentert for at denne valgordningen ble oppmuntret av USA fordi den ville bidra til å styrke presidentens relative makt på bekostning av parlamentet (Shurke 2006:19). Det er et rimelig resonnement i den forstand at fraværet av bastante politiske blokker i parlamentet øker fleksibiliteten og ikke minst antall konstellasjoner som kan gi et nødvendig flertall bak regjeringens forslag. Samtidig åpner denne fleksibiliteten også muligheter for dyktige strateger og forhandlere som kanskje ønsker en annen løsning enn regjeringen i en bestemt sak. Fraværet av offisielle maktblokker vil med stor sannsynlighet erstattes av uformelle maktkonstellasjoner i parlamentet. Og på samme måte som systemet hindrer framveksten av en stabil opposisjon, begrenser det også presidentens muligheter til å etablere en stabil majoritet som kan understøtte presidentembetet (ICG 2006b:14).

Presidenten har videre anledning til å legge viktige nasjonale, politiske, økonomiske og sosiale spørsmål ut til folkeavstemning, noe som kan være et vesentlig maktinstrument i en eventuell konflikt med parlamentet. Bare i de tilfeller hvor minst en tredjedel av nasjonalforsamlingen (Wolesi Jirga) mener at presidenten er skyldig i forbrytelser mot menneskeheten, landsforræderi eller alvorlig kriminalitet kan man starte en prosess for å få avsatt presidenten (artikkel 69.3.11).

---

<sup>23</sup> [www.moj.gov.af](http://www.moj.gov.af)

## 5.5 Den Demokratiske Republik Kongo

I hjertet av Afrika ligger den krigsherjede demokratiske republikken Kongo. Siden løsrivelsen fra det brutale kolonistyre til Belgia i 1960 har det tidligere Zaire vært rammet av indre konflikt, politisk vanstyre og vold.

Den tidligere hærsjefen President Mobutu Sese Seko styrte landet med jernhånd fra 1964 til han ble styrtet av Kabila og hans støttespillere 17. mai 1997 (Nzongola-Ntalaja 2004:118). Under Mobutu-regimets år var presidentens makt uinnskrenket. Konstitusjonen av 1974 ga Mobutu som landets øverste leder full kontroll over både den utøvende, lovgivende og dømmende myndighet i landet (ICG 2006c:2). Presidenten hadde myndighet til å foreta endringer i landets konstitusjon, han forbød øvrige politiske partier og gjorde medlemskap i hans eget "Popular Revolutionary Movement" (MPR) obligatorisk. Den politiske og økonomiske kontroll ble utnyttet til også å sikre seg og sine støttespillere full kontroll over landets økonomi. Det er anslått at mellom 17 og 22 prosent av nasjonalbudsjettet var satt av bare til president Mobutus personlige forbruk (Bayart 1993:87).

Etter overtakelsen i 1997 fortsatte president Laurent Kabila langt på vei de "demokratiske" tradisjonene fra sin forgjenger. Politiske partier var forbudt, parlamentet oppløst og det var ingen ny konstitusjon. Det eksisterte ikke noe nasjonalbudsjett mellom 1998 og 2001, og lovgivning skjedde ved at det ble utstedt dekretter fra presidenten (ICG 2006c:3). Laurent Kabila ble myrdet i et attentat i 2002, og etterfulgt av sin sønn, Joseph Kabila.

DR Kongo, som geografisk er på størrelse med Vest-Europa, har med sine betydelige naturressurser vært arena for et politisk maktspill som i tillegg til de nasjonale motsetningene, også har involvert regionale og internasjonale aktører. Krigen i 1998 har blitt omtalt som Afrikas første kontinentale krig. Både Rwanda og Uganda var involvert i opptøyene som brøt ut i Øst-Kongo. Angola, Namibia og Zimbabwe engasjerte seg for å støtte regimet, og både Sudan og Libya hadde

interesser som gjorde at de engasjerte seg i konflikten.<sup>24</sup> Det var med andre ord betydelige strategiske interesser langt utover landets grenser som var involvert i og påvirket av den freds- og demokratiseringsprosess som Kongo forsiktig startet med signeringen av en fredsavtale den 17. desember 2002 i Pretoria, Sør-Afrika.

Fredsavtalen markerte slutten på fem år med krig, og etablerte en overgangsregjering ledet av presidenten og fire vise-presidenter som representerer de mest sentrale fraksjonene under krigen. I tillegg til disse er det 38 øvrige ministre (Dopplick 2005). Både den tidligere regjeringen, opposisjonen, de tre mest sentrale geriljagrupperne; Congolese Rally for Democracy (RCD), Movement for the Liberation of Congo (MLC) og People's Party for Democratic Reconstruction (PPRD), og det sivile samfunn var nå representert i den nye overgangsregjeringen. Fredsavtalen formulerte hovedprinsippene for styret i overgangsperioden som skulle gå frem til en ny konstitusjon var godkjent gjennom folkeavstemning, og valg på president og nasjonalforsamling var gjennomført.

Mens man i interimperioden sikret bred politisk representasjon i regjeringen, ble det lagt mindre vekt på parlamentets rolle, både som lovgiver og i kontrollen med regjeringen. Et to-kammer parlament ble i denne overgangsperioden satt sammen med 500 medlemmer i nasjonalforsamlingen og 120 medlemmer i senatet. Alle medlemmene ble utpekt av fredsavtalens parter, avtalen regulerte også styrkeforholdet og antall mandater til de respektive kamrene. Parlamentet hadde en formell mulighet til å stille ministre til ansvar, men dette krevde 2/3 flertall for ordinære ministre, og 3/4 flertall for presidenten og hans vise-presidenter (ICG 2006c:13-14).

Heller ikke den nye konstitusjonen som trådte i kraft i februar 2006, gir vesentlig styrke til parlamentet. Den føderale lovgivende struktur er fortsatt et parlament med to kamre, en nasjonalforsamling og et senat (artikkel 100). Medlemmene av nasjonalforsamlingen velges direkte av folket for en periode på fem år. Medlemmene av Senatet velges indirekte som representanter for de 25 nye provinsene i Kongo, også

---

<sup>24</sup> Fellesrådets Afrika-årbok 2000-2001, side 282 - 284

disse for en femårs-periode (Tshiyoyo 2007:3). Parlamentet møtes to ganger i året. Det er relativt korte sesjoner hvor de møtes 5. september - 15. desember og 15. mars til 15. juni. Parlamentet har en konstitusjonell mulighet til å avsette regjeringen gjennom flertallsbeslutninger, men dette må sees opp mot presidentens myndighet til å oppløse parlamentet dersom det oppstår en alvorlig krise i relasjonen mellom presidenten og parlamentet (ICG 2006c:14). Presidenten trenger heller ikke svare for sine politiske beslutninger overfor parlamentet. I tillegg er partistrukturen i DR Kongo svak. Historisk har hovedregelen vært et forbud mot politiske partier. I perioden fra 2002 fram til valgene i 2006 skiftet 170 parlamentarikere parti. Over 200 partier er registrert, de aller fleste svake, med et begrenset geografisk nedslagsfelt. Dette forsterkes langt på vei av valgordningen.

Valgordningen er i prinsippet en variant med proposjonal representasjon hvor velgerne stemmer på lister av kandidater som enten representerer et politisk parti eller er sammensatt med individuelle, uavhengige kandidater. Valgordningen og proposjonaliteten nyanseres av to forhold. For det første stemmer man på åpne lister, noe som gjør at den enkelte velger kan “plukke” kandidater uavhengig av hvordan de ulike listene er satt sammen. Valgordningen får derfor et betydelig preg av å være et personvalg, mer enn et partivalg. For det andre begrenses proposjonaliteten ved at over en tredjedel av de totalt 169 valgkretsene bare er representert med ett mandat. I disse distriktene er det derfor et “vinneren tar alt”-system som i realiteten er innført (Tshiyoyo 2007:3).

Presidenten velges direkte av folket for en periode på 5 år (artikkel 70). Rent flertall er tilstrekkelig for å bli valgt. Dersom ingen av kandidatene oppnår rent flertall i første valgomgang, går de to kandidatene med flest stemmer videre til en andre og avgjørende valgomgang.<sup>25</sup> Presidenten utnevner statsminister fra det parti med flertall i parlamentet (artikkel 78). Statsministeren signerer også på presidentens beslutninger,

---

<sup>25</sup> Dieudonné N. Tshiyoyo, “Post-transitional Elections in the Democratic Republic of Congo”, ACE. <http://aceproject.org/today/feature-articles/post-transitional-elections-in-the-democratic-republic-of-congo>



med unntak av nominasjon av guvernører, vise-guvernører, utnevnelse av statsminister og dersom presidenten skal erklære krigstilstand (artikkel 78).

Et vesentlig element i den nye kongolesiske maktfordelingen er relasjonen mellom den nasjonale sentralmakten og provinsene. Suvereniteten deles konstitusjonelt i den forstand at provinsene gis ansvar for lokale lover, budsjetter og regional beskatning (artikkel 204). I tillegg har provinsene ansvar for å gjennomføre nasjonal politikk innen utdanning, helsevesen og økonomisk utvikling (artikkel 203). Man har foretatt en kraftig økning i antall provinser, fra 10 til 25, og gjennom konstitusjonen regulert at 40 prosent av de inntekter staten har utover skatteinngang og øvrige inntekter på provinsnivå, skal forvaltes av provinsene (artikkel 175). Provinsene skal styres av autonome politiske enheter bestående av en guvernør, viseguvernør og inntil 10 ministre (artikkel 195, 198).

Den 30. juli 2006 ble det gjennomført valg til de 500 setene i den kongolesiske nasjonalforsamlingen. Valget illustrerer den politiske fragmenteringen som preger kongolesisk politikk. Til sammen er hele 71 ulike bevegelser og partier representert i den nye nasjonalforsamlingen.<sup>26</sup> Dette bildet nyanseres noe ved at flere av disse partiene inngår i bredere allianser. President Kabilas PPRD ble største parti med 111 seter i den nye nasjonalforsamlingen. PPRD er samtidig det største partiet i en bredere allianse, AMP - Alliance for Presidential Majority, som til sammen oppnådde 224 seter i nasjonalforsamlingen.<sup>27</sup> I følge det London-baserte Great Lakes Center for Strategic Studies vokste denne alliansen raskt i etterkant av parlamentsvalgene, blant annet fordi en rekke mindre partigrupperinger anså det som strategisk klokt å demonstrere sin lojalitet til presidenten og landets politiske lederskap.<sup>28</sup> Den viktigste opposisjonsgrupperingen var ledet av vise-president Bemba. Hans gruppering RENACO samlet bare 100 seter i den nye nasjonalforsamlingen.

---

<sup>26</sup> Nasjonalforsamlingen i DR Kongo, [www.parlement-rdc.org](http://www.parlement-rdc.org)

<sup>27</sup> UN News Wire 8. september 2006, <http://www.un.org/apps/news/storyAr.asp?NewsID=19769&Cr=democratic&Cr1=congo&Kw1=Kabila&Kw2=&Kw3=>

<sup>28</sup> <http://www.bloggernews.net/2006/09/dr-congo-kabila-grabs-firm-parliament.html>

## 5.6 Indonesia

I enkelte tilfeller vil det i konstitusjonen være nedfelt en tilsynelatende robust maktfordeling mellom de demokratiske institusjonene, mens realiteten faktisk er en helt annen. Det er tilfellet for Indonesia fram til 1998. Fra 1945 til 1998 ble Indonesia styrt av presidentene Sukarno (1945 - 1965) og Suharto (1965 - 1998). Etter konstitusjonen fra 1945 hadde man i Indonesia et parlamentarisk system i hele etterkrigstiden, i den forstand at presidenten ble indirekte valgt av nasjonalforsamlingen, the People's Consultative Assembly (MPR) (Asshiddiqie 2001:99).

I realiteten fungerte MPR som et rent instrument for presidenten. I 1959 utvidet president Sukarno antall medlemmer i nasjonalforsamlingen fra 281 til 575. De nye medlemmene var enten representanter for provinsene (94) eller representanter for "særskilte grupper" (200)<sup>29</sup>. Konsekvensene av dette var at over halvparten av medlemmene i MPR var utnevnt av presidenten. President Suharto videreførte denne kontrollen over MPR, og gjennom en tyveårsperiode fant det ikke sted en eneste votering i forsamlingen (International IDEA 2001:8).

Suhartos avgang i 1998 representerte starten på en prosess med konstitusjonell reform i Indonesia. Etter vesentlige endringer fikk landets konstitusjon sin nåværende form i 2002. Blant endringene er en tydeligere rolleavklaring mellom president og nasjonalforsamling. På den ene siden kan man si at presidentembetet rent konstitusjonelt er styrket ved at presidenten heretter velges direkte av folket i valg. Også Indonesia har innført en valgordning hvor man for å bli valgt i første valgomgang både må oppnå mer enn 50 prosent av stemmene totalt sett og minst 20 prosents oppslutning i mer enn halvparten av provinsene. Det er dermed lagt inn et geografisk kriterium for å sikre et minimum av nasjonal enhet i det enorme landet.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Sejarah Indonesia, [www.gimonca.com/sejarah/sejarah09.shtml](http://www.gimonca.com/sejarah/sejarah09.shtml)

<sup>30</sup> The Constitution of Indonesia, article 6A, <http://mpr.go.id/>

Samtidig har den parlamentariske forsamlingen i Indonesia styrket sin stilling. Et vesentlig vendepunkt kom i juli 2001 da MRP benyttet sin konstitusjonelle rett til å fjerne President Abdurrahman Wahid fra sin stilling og innsatte vise-president Soekarnputri Megawati i hans sted. Etter den nye konstitusjonen er Indonesias høyeste folkevalgte organ MRP nå sammensatt av to folkevalgte kamre. 500 av de totalt 695 medlemmene i den konsultative forsamling kommer fra representantenes hus. Representantenes hus (DPR)<sup>31</sup> er den nasjonale lovgivende forsamling hvor representanter fra landets politiske partier sitter. Mens MRP først og fremst er en konstitusjonell forsamling med en rolle blant annet i kontroll av presidentembetet og ved endringer i konstitusjonen, har representantenes hus en mer direkte lovgivende funksjon. Valget av medlemmene til representantenes hus er basert på et system med partilister og proposjonal representasjon. Det andre kammeret er et regionalt råd <sup>32</sup> (DPD) med inntil 1/3 av det totale antall medlemmer i representantenes hus. Her velges medlemmene etter samme modell som den afghanske valgordning, i et system med Single Non Transferable Vote <sup>33</sup>. Det regionale råd har primært en rolle i forhold til lovforslag og øvrige forslag knyttet til regional autonomi. I tillegg deltar også representantene som fullverdige medlemmer av den konsultative forsamling.

En sentral vektlegging i det indonesiske demokratiet ligger med andre ord på integrasjonen og samspeillet mellom nasjonale og regionale interesser. Gjennom valgordningen for presidentembetet sikrer man at kandidatene har en viss regional støtte i store deler av landet. Ved to-kammerløsningen som man mer systematisk har utviklet post-Soueharto, legges det også betydelig vekt på at de regionale interessene skal kunne omsettes i reell politisk innflytelse på nasjonalt nivå.

Ved parlamentsvalget 5. april 2004 deltok over 84 prosent av de stemmeberettigede. Daværende president Sukarnoputri Megawatis parti PDI-P mistet oppslutningen som landets største parti, og endte opp med 109 mandater (18,53%) i

---

<sup>31</sup> Konstitusjonens artikler 19 til 22B regulerer autoritet og mydighet til DRP

<sup>32</sup> Konstitusjonen, artiklene 22C - 22D

<sup>33</sup> ACE - The Electoral Knowledge Network [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

den nye nasjonalforsamlingen. Største parti, med 128 seter og 21,58 prosent av stemmene ble partiet Golkar. 10 partier, samt 13 representanter fra ulike mindre lister utgjorde den nye nasjonalforsamlingen.<sup>34</sup>

I presidentvalgets andre runde den 20. september 2004 tapte president Megawati valget med knapt 40 prosent av stemmene. Motkandidaten, og Indonesias nye president Susilo Bambang Yudhoyono, fra det demokratiske partiet ble dermed den første Indonesiske president med et mandat gitt direkte av folket gjennom frie valg.

## 5.7 Burundi

Siden uavhengigheten i 1961 har Burundi vært preget av gjentatte militærkupp og voldelige konflikter mellom de to dominerende folkegruppene, hutuene og tutsiene<sup>35</sup>. I de første årene etter frigjøringen var Burundi et monarki, og kongehuset hadde ved uavhengigheten kraft til å samle nasjonen på tvers av de etniske skillelinjene. Drapet den 13. oktober 1961 på prins Louis Rwagasore, som også var statsminister under kolonistyret, brøt opp denne nasjonale enheten. Paradoksalt nok spilte parlamentet en sentral rolle som katalysator i den etniske fragmenteringen av Burundi som startet i kjølvannet av dette drapet. To uformelle parlamentariske grupperinger, “monrovia” som i all hovedsak samlet hutuene og “casablanca” som samlet tutsiene, forsterket den etniske delingen av landet (Ndayiziga 2006:4). I 1966 grep tutsiene makten gjennom et militærkupp. Kongedømmet ble avvirket og parlamentet oppløst. Burundis første republikk ble innført i form av et ettparti-styre. (Ndayiziga 2006:6). Frem til valgene i 1993 var landet kontrollert av ulike militærregimer, alle kontrollert av ledende tutsier. Et tidsskille var likevel militærregimet til Jean-Baptiste Bagaza, som tok kontroll over landet 1. november 1976. En politisk prosess startet, og en forsiktig demokratisering startet ved at et ett-kammer parlament ble reetablert gjennom den nye konstitusjonen i 1981. Parlamentets reelle makt var begrenset, blant annet ved at presidenten beholdt retten å oppløse det. Det var heller ikke sammensatt av valgte representanter, men sammensatt

---

<sup>34</sup> valgdata er tilgjengelig i IFES Electionguide, [www.electionguide.org/results.php?ID=202](http://www.electionguide.org/results.php?ID=202)

<sup>35</sup> Fellesrådet for Afrika, årbok 2000-2001, side 251

av ministre, guvernører fra provinsene og representanter fra byråkratiet (Ndayiziga 2006:7).

Hutuenes væpnede oppstand i 1988 forsterket prosessen i retning av nasjonal forsoning på tvers av de etniske skillelinjene. President Bagaza ga amnesti til opprørerne og etablerte en regjering for nasjonal forsoning. Regjeringen ble etablert med en statsminister som var hutu, og begge de etniske folkegruppene var likelig representert blant ministrene i regjeringen.

I 1993 ble de første frie valgene på 30 år gjennomført i Burundi. Melchior Ndadaye, lederen for det moderate, hutu-dominerte partiet Front for Democracy in Burundi (FRODEBU) ble som den første hutu valgt til president med 65 prosent av stemmene. FRODEBU vant 80 prosent av stemmene i parlamentsvalget<sup>36</sup>. Selv om konstitusjonen hadde krav om at alle partier skulle ha kandidater fra begge de etniske folkegruppene, ble kun 10 av de 81 setene i det nye parlamentet besatt av tutsier (Ndayiziga 2006:8). President Ndadaye ble myrdet av den tutsi-dominerte hæren senere samme år, og dette kastet landet ut i en blodig borgerkrig som bare i perioden 1996 - 2000 krevde mer enn 60 000 menneskeliv og tvang nærmere en million innbyggere på flukt (Case Burundi 2001:2).

Med dette som bakteppe starter forhandlingene som ender med at Sør-Afrikas president Nelson Mandela og hans visepresident Zuma mekler frem fredsavtalen mellom militæret og 15 opprørsgrupper i Arusha<sup>37</sup> i august 2000. Avtalen legger grunnlaget for fred og en midlertidig konstitusjon regulerer den politiske maktfordelingen fram til en endelig konstitusjon kan vedtas og frie valg gjennomføres. En egen protokoll regulerer prinsippene for demokrati og godt styresett i denne overgangsperioden. Avtalen legger avgjørende vekt på at de ulike etniske grupperingene i Burundi skal respekteres innenfor et rammeverk av nasjonal enhet.

---

<sup>36</sup> Case: Burundi, 1993 Presidential election and the Arusha process 2000-01, IOM

<sup>37</sup> For Arusha-avtalen i sin helhet, se United States Institute of Peace, [www.usip.org/library/pa/burundi/pa\\_burundi\\_08282000\\_toc.html](http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282000_toc.html)

Et to-kammer parlament med en nasjonalforsamling og et senat skal være den øverste lovgivende forsamling i Burundi, og skal også føre kontroll med den utøvende myndighet. Nasjonalforsamlingen skal bestå av 100 medlemmer, valgt direkte av folket. En egen protokoll regulerer valgordningen i denne overgangsfasen. Man valgte en valgordning basert på lukkede partilister i flermannskretser. Mandatene ble fordelt basert på proposjonal representasjon. For hvert tredje navn på en partiliste kunne bare to tilhøre samme etniske folkegruppe. Som et minimum skulle hver femte kandidat være en kvinne. I det tilfelle at et parti fikk mer enn 3/5 av mandatene i det første valget under interimperioden, skulle nasjonalforsamlingen utvides med 18 til 21 medlemmer som etter en nærmere spesifisert fordeling skulle distribueres på øvrige partier (artikkel 20). Senatet ble satt sammen av representanter fra provinsene, minst 2 representanter fra hver provins. Ytterligere reguleringer skulle sikre at representasjonen reflekterte den relative andelen til de ulike etniske folkegruppene. Endringer i konstitusjonen krever 4/5 flertall i nasjonalforsamlingen og 2/3 flertall i senatet (artikkel 6).

Presidenten skulle i henhold til Arusha-avtalen velges direkte av folket. Dersom ingen kandidat fikk 50 prosent av stemmene i første valgomgang, skulle en ny valgomgang mellom de to kandidatene med flest stemmer avgjøre hvem som ble president (artikkel 7). Et unntak gjaldt for valget av den første presidenten under overgangsperioden. Denne presidenten skulle velges av nasjonalforsamling og senat i fellesskap, med et minimum av 2/3 av stemmene. Vedkommende som ble valgt kunne ikke stille til valg i påfølgende presidentvalg (artikkel 20). Presidenten skal utnevne to vise-presidenter, som begge skal godkjennes av nasjonalforsamlingen og senatet. Vise-presidentene skal tilhøre forskjellige politiske partier og forskjellige etniske folkegrupper. Presidenten og vise-presidentene peker ut regjeringens medlemmer, men det er en forutsetning at regjeringens sammensetning reflekterer partiens representasjon i nasjonalforsamlingen (artikkel 7).

Konstitusjonen som ble vedtatt ved folkeavstemning i 2005, bygger i store trekk på prinsippene fra Arusha-avtalen, men styrker ytterligere parlamentets stilling som

politisk maktsentrum i Burundi. Antall medlemmer av nasjonalforsamlingen beholdes på 100, og kravene til at partilistene skal sikre etnisk og kjønnsmessig balanse videreføres. Ingen etnisk gruppe skal kunne oppnå mer enn 60 prosent av setene i nasjonalforsamlingen. I senatet kan ingen av de to dominerende etniske gruppene, hutuer og tutsier, holde mer enn 50 prosent av setene. Den nye konstitusjonen gir parlamentets to kamre myndighet til å utnevne presidenten. Første visepresident skal tilhøre et annet parti og en annen etnisk folkegruppe enn presidenten. Det er interessant å merke seg at dersom presidenten av en eller annen grunn må fratrukket sitt embete, skal vedkommende erstattes av presidenten i nasjonalforsamlingen inntil ny president kan velges. Parlamentets kapasitet til lovgivning og kontroll med den utøvende myndighet er tillagt betydelig vekt. Det er satt av en dag i uken hvor medlemmene av nasjonalforsamlingen og senatet kan stille spørsmål ved regjeringens politikk og praksis. En egen ombudsmannsordning underlagt parlamentet skal føre kontroll med regjering og byråkrati. Parlamentariske komiteer skal ha nærmere kontroll med regjeringens ulike politikkområder (Ndayiziga 2006:15-16).

## Kapittel 6 Flertallsstyre eller konsensus

I denne delen av oppgaven vil jeg se nærmere på de mulige mønstre man kan finne i demokratiprosessene i de utvalgte landene når de mer systematisk analyseres i henhold til Lijpharts teoretiske rammeverk. Jeg vil se på de institusjonelle forskjellene mellom ulike styreformer.

La meg starte med et lite forbehold. Politikk er mer enn paragrafer. Strukturelle og institusjonelle forskjeller vil likevel aldri fange opp all variasjon i maktbasis og maktutøvelse fra den utøvende myndighet. Noen variasjoner i den utøvende myndighets maktbasis vil også måtte forklares med andre faktorer som personlige egenskaper og skiftende politisk kontekst. Noen politiske ledere har større autoritet og gjennomslagskraft enn andre. Slike personlige egenskaper kan ha betydning både for en regjeringens overlevelsessevne og dens mulighet til å få gjennomslag for sin politikk. Tilsvarende vil skiftende politisk kontekst påvirke maktfordelingen. Det er for eksempel neppe kontroversielt å hevde at 11. september 2001 blant mye annet også fikk stor betydning for den politiske autoriteten og gjennomføringskraften til USA's president George W. Bush. Når jeg videre i denne oppgaven konsentrerer meg om de *institusjonelle* variasjonene, gjør jeg det med en påminnelse om at man ikke glemmer de *individuelle* faktorene, som ofte vil være avgjørende for å kunne analysere den reelle politiske maktfordelingen, også i mange "nye" demokratier.

Lijpharts teoretiske rammeverk gir grunnlaget for en systematisk og strukturert drøfting av de begynnende demokratiseringsprosessene i utvalgte land. Jeg ønsker å belyse ulike institusjonelle valg som er relevante for en bærekraftig demokratibyggning i stater som kjennetegnes ved et fravær av velfungerende demokratiske institusjoner. Der Lijpharts studie har sitt fokus på veletablerte demokratier, er denne oppgaven rettet mot å utforske utvalgte lands første, begynnende skritt i utviklingen av demokratiske strukturer. Det setter noen begrensninger i forhold til analysens omfang. Blant annet er det ikke naturlig eller mulig å gå inn på alle de ti kriteriene Lijphart bruker for å beskrive kjennetegnene ved ulike demokratiformer. I det følgende vil jeg



derfor konsentrere meg om noen hovedpunkter i vurderingen av om prosessene i de utvalgte landene baserer seg på en konsensusmodell eller en flertallsmodell. Fokuset er avgrenset til drøftinger av landenes valgordning, den utøvende myndighets parlamentariske basis, hvorvidt styreformen er parlamentarisk eller et presidentstyre, og maktforholdet mellom parlamentet og den utøvende myndighet. Dette innebærer at jeg har valgt ut tre av Lijpharts kriterier, (i) konsentrasjon av den utøvende myndighet, (ii) maktfordeling mellom lovgivende og utøvende myndighet, og (iii) valgordning. Jeg har valgt å dele den sentrale drøftingen om maktfordeling mellom lovgivende og utøvende myndighet i to punkter. Dette har jeg funnet hensiktsmessig både ut ifra observasjoner i forhold til de land som studeres her og fordi Lijphart selv langt på vei skiller disse drøftingene fra hverandre i sin studie (Lijphart 1999:116-142).

Jeg vil legge størst vekt på de to punktene som drøfter relasjonene mellom den lovgivende og utøvende myndighet fordi jeg mener det her de vesentlige og interessante avvik mellom de teoretiske antagelsene og det empiriske materialet er å finne. Oppgaven har så langt basert seg på Lijpharts premiss om et hovedskille mellom to former for demokrati. I punkt 6.5 vil jeg mer inngående drøfte problematisere forhold som handler om ulike demokratiske veivalg *innenfor* den konsensusbaserte formen for demokratisk utvikling.

### 6.1 Valg og representasjon

Valgordningen er ett av Lijpharts sentrale skiller mellom konsensus- og flertallsmodellen. Flertallsvalg i enmannskretser er den valgordning som i sin mest rendyrkede form representerer flertallsmodellen, mens proposjonal representasjon forbindes med konsensusmodellen (Lijphart 1999:143). Lijphart fremhever utformingen av valgsystemet som den viktigste faktoren når man utvikler konstitusjonen i splittede samfunn. Dette synet deles i høy grad av andre sentrale aktører. Gjennomføringen av frie og demokratiske valg tillegges betydelig vekt i en fase hvor land beveger seg ut av konflikt. Internasjonale organisasjoner som FN legger stor vekt på å bidra til at demokratiske valg skal kunne gjennomføres. Dette

poenget understrekes blant annet av høynivå-panelet som leverte sin rapport om FNs fredsbevarende operasjoner i 2000. Rapporten (UN 2000a) sier at:

*“Elections will be successfully held only in an environment in which a population recovering from war comes to accept the ballot over the bullet as an appropriate and credible mechanism through which their views on government are represented” (Paragraf 38).*

Private organisasjoner og vestlige giverland bruker betydelige ressurser på teknisk støtte til gjennomføring av slike valg, og til valgobservasjon for å sikre at valgene gjennomføres i tråd med forutsetningene (Diamond 2003). I følge Reilly (2001) er valg av valgsystem avgjørende for den mer langsiktige demokratiske utvikling i et land.

*“While such issues of electoral administration are often overlooked, the choice of electoral system remains probably the single most important decision in terms of its long-term influence on politics” (Reilly 2001:227)*

Lijphart skiller mellom tre typer valgordninger; proposjonal representasjon, flertallsvalg og mellomløsninger. En valgordning basert på proposjonal representasjon er etter hans mening klart å foretrekke i splittede samfunn. En bredt sammensatt lovgivende forsamling er en kritisk faktor, og proposjonal representasjon er “undoubtedly the optimal way of doing so” (Lijphart 2004:100). Parlamentets representativitet er særlig viktig i sårbare stater hvor befolkningens tillit til de politiske institusjonene har forvitret gjennom mange års konflikt og vold.

Dette bildet er likevel ikke helt entydig. I en større studie av valgsystemene i det sørlige Afrika peker Matlosa (2003) på at det også er fortrinn ved flertallsvalg basert på “first-past-the-post” (FPTP), spesielt når det gjelder tilknytningen mellom parlamentarikere og deres valgkrets:

*“Generally, PR is more conducive to stability and broad representation in the process of governance than is FPTP, However, despite its multivariate*

*defects and deficiencies, FPTP is noted for enhancing accountability of MPs to the electorate” (Matlosa 2003:32).*

Som presidentstyrer har alle landene med unntak av Burundi og Nepal egne valg til presidentembetet. Disse valgene er rene flertallsvalg, selv om det også finnes eksempler på mekanismer for å sikre nasjonale behov for maktbalanse. I Sudan skjer dette ved at man stiller krav om at president og vise-president skal representere både nord og sør.

Flere av landene har et parlament bestående av to kamre. Andre-kammeret har i flere av landene en spesiell funksjon i forhold til å sikre regionale interesser i de nasjonale politiske beslutningsprosessene. Her gjelder det egne valgordninger, hvor regionale representanter velges ut gjennom ulike indirekte valgordninger. Dette gjelder både i Indonesia, Afghanistan, DR Kongo og i Burundi. Også i Sudan legger fredsavtalen opp til at det etableres et andre-kammer hvor landets regionale myndigheter er representert. Ifølge Lijpart er for øvrig både parlamenter med to kamre og føderalistiske beslutningsstrukturer kjennetegnet ved en konsensusbasert demokratimodell.

I nasjonalforsamlingene, som er parlamentets første kammer der det finnes to kamre, har alle landene som studeres i denne oppgaven etablert ordninger med direkte valg. I tråd med Lijpharts anbefalinger har flertallet av landene etablert valgordninger som skal sikre sentrale samfunnsgrupper en relativ andel av setene i nasjonalforsamlingen (se tabell 6.1). Dette skjer både gjennom det generelle valgsystemet og ved at man i flere av landene legger inn ytterligere utjevningse mekanismer. Det kanskje mest omfattende eksempelet på det siste er Burundi, hvor man i tillegg til en generell valgordning med proposjonal representasjon har ordninger som sikrer både etniske minoritetsgrupper og kvinner en ønsket andel av mandatene.

Tabell 6.1 Valgordning for valg til nasjonalforsamlingene

| Flertallsvalg        | Proposjonal representasjon                       |
|----------------------|--|
| Nepal<br>Afghanistan | DR Kongo<br>Indonesia<br>Burundi<br>Sierra Leone |

I *Sudan* har man foreløpig ikke besluttet hvilken valgordning som skal gjelde etter interimperioden, og landet er derfor utelatt fra tabellen. Fredsavtalen slår fast at en uavhengig valgkommisjon skal ha som mandat å foreslå praktiske og tekniske sider for det kommende valg. Fredsavtalen slår likevel fast at en fremtidig valgordning må utformes på en måte som sikrer at en rettmessig andel av mandatene går til representanter fra Sør-Sudan. Avtalen definerer ikke nærmere hva en slik rettmessig andel vil være (artikkel 1.8).

## 6.2 Regjeringens parlamentariske basis

Ett av kriteriene i Lijpharts dikotomi er graden av konsentrasjon av den utøvende makt slik den kommer til uttrykk i regjeringens parlamentariske basis. Her baserer Lijphart seg på en tredelt klassifikasjon hvor han skiller mellom (i) regjeringer med ”snever” majoritet i den forstand at man ikke inviterer flere parter med i alliansen enn det som er nødvendig for å sikre flertall, (ii) koalisjonsregjeringer med en bredere parlamentarisk basis enn det som er nødvendig for å sikre flertall, og (iii) mindretallsregjeringer (Lijphart 1990:90). I følge Lijpharts teori er konsensusmodellen kjennetegnet av brede koalisjoner, gjerne koalisjoner som inkluderer flere partier enn det som er nødvendig for å sikre flertall i parlamentet.

I presidentstyrer er ikke presidenten avhengig av disse kriteriene for å bli sittende, siden han/hun henter sitt mandat direkte fra folket gjennom valg. Men for å sikre gjennomslag for sine forslag til beslutninger, enten det gjelder budsjettspørsmål eller lovforslag, er presidenter på samme måte som parlamentarisk baserte regjeringer, avhengig av sin maktbasis i parlamentet (Lijphart 1999:105).

Tabell 6.2 kategoriserer landene i denne oppgaven ut ifra Lijpharts klassifisering av ulike nivåer av politisk støtte til den utøvende myndighet. Som det fremgår av tabellen, har den utøvende myndighet støtte fra et flertall i parlamentet i landene. I tre av landene er den parlamentariske basis likevel ikke bredere enn det som er nødvendig for å sikre at den utøvende myndighet får vedtatt sine forslag til beslutninger. Både i Sierra Leone og DR Kongo la fredsavtalene også brede koalisjoner til grunn, men resultatene av senere valg har snevret dette flertallet inn i de to landene.

Tabell 6.2 Politisk basis for den utøvende myndighet <sup>38</sup>

| <b>”Snevert” flertall</b>                | <b>Bred koalisjon</b>                  | <b>Mindretall</b> |
|--|--|-------------------|
| Sierra-Leone<br>Afghanistan*<br>DR Kongo | Nepal<br>Burundi<br>Sudan<br>Indonesia |                   |

Ingen av landene kjennetegnes ved at den utøvende myndighet har sin basis hos et mindretall i parlamentet, men Afghanistan er vanskelig å plassere i denne tabellen fra Lijphart. Presidenten og hans regjering utgjør ikke noe stabilt politisk flertall som reflekteres i en tilsvarende parlamentarisk maktbase.

I Indonesia har president Yudhoyono etablert en bred koalisjonsregjering, hvor tidligere president Megawatis parti PDI-P er det eneste av partiene i parlamentet som ikke er representert i regjeringen. Vise-president Kalla har i etterkant av parlamentsvalgene blitt leder for det Indonesias største parti Golkar, noe som ytterligere bidro til å styrke presidentens parlamentariske basis (Ward 2007:9).

Etter lengre tids uro og politiske forhandlinger etablerte den kongolesiske presidenten Joseph Kabila sitt nye kabinett den 5. februar 2007. I etterkant av parlamentsvalgene hadde hans politiske allianse AMP sin parlamentariske basis i 330 av de 500 setene i nasjonalforsamlingen. Alliansen hadde også styrket sin maktbase ved å vinne guvernørene i 11 av de 25 provinsene og 55 av de 108 setene i senatet. En

<sup>38</sup> Begrepet “snevert” flertall brukes her for å betegne en situasjon hvor den utøvende myndighets parlamentariske basis omfatter det antall samarbeidspartnere som er nødvendig for å sikre flertall, men ikke flere partnere enn det. Begrepet sier ikke noe om hvor stort dette flertallet er i relativ andel, bare at det overstiger 50%.

type kritikk som reises mot den nye regjeringen, er at den i for stor grad har preg av at vinneren har tatt alt, og at viktige etniske og politiske grupperinger er utestengt fra politiske maktposisjoner (Prunier 2007).

Fredag den 30. mars gikk den tidligere maoistgeriljaen inn med 5 ministre i den nepalske regjeringen. Dermed har fredsprosessen mellom regjeringen og geriljaen i dette landet nådd en ny milepæl. Regjeringen under ledelse av statsminister Koirala samler nå alle de mest sentrale politiske partiene i Nepal.

Både Sudan og Burundi har valgt konstitusjonelle løsninger hvor den utøvende myndighet inkorporerer etniske grupper og politiske interesser på en slik måte at man skal kunne ha håp om å sikre en nasjonal enhet som går utover behovet for å sikre flertall. I Burundi er det den etniske minoriteten tutsiene som sikres politisk representasjon på et nivå som ligger betydelig over deres omlang 14 prosent av befolkningen.

Sierra Leone er et eksempel på at de politiske allianser som vokser frem av en fredsprosess, både kan være skiftende og ustabile. Fredsavtalen mellom regjeringen og RUF baserte seg på en inkluderende felles regjering, hvor man tok et nasjonalt ansvar for å samle på tvers av tidligere konfliktlinjer. Valgene i 2002 resulterte i et marginalisert RUF, og et rendyrket flertallsstyre hvor presidentens parti hadde full kontroll med parlamentet ved at partiet i sist valg oppnådde mer enn 2/3 av mandatene.

Brede politiske koalisjoner har blitt basert som en følge av fredsavtalene i landene som er studert i denne oppgaven. Både DR Kongo og Sierra Leone er mulige eksempler på at denne maktbasen til en viss grad kan "normaliseres" i retning av tydeligere avgrensede majoritetsløsninger etter en tid.

### **6.3 Presidentstyre eller parlamentarisk demokrati**

Aktører i en demokratiseringsprosess vil primært ha sine øyne rettet mot hvordan man strukturelt og konstitusjonelt etablerer den utøvende makt. Det er her den vesentligste makt ligger - og derved også potensialet for ytterligere makt. Eller som det

er formulert i den Afrikanske Governance-rapporten fra 2005: “The tendency of the executive to monopolize power and abuse discretionary authority has been universally observed throughout the ages.”<sup>39</sup> Lijphart understreker også den helt sentrale betydningen ulike institusjonelle modeller har for den utøvende myndighet. Han hevder at en vellykket etablering av et demokratisk styre i splittede samfunn forutsetter (i) maktfordeling og (ii) autonomi for de sentrale samfunnsgruppene. Med maktfordeling mener Lijphart “...participation of representatives of all significant communal groups in political decision making, especially at the executive level” (Lijphart 2004:97). Med andre ord bør en konstitusjonell prosess som har et overordnet mål om å etablere et stabilt og fredelig demokratisk system i splittede samfunn, sikte mot en konstitusjonell løsning der den utøvende makt på tvers av interessekonflikter og andre konfliktlinjer deles mellom de mest sentrale politiske aktørene.

De stater som er behandlet i denne oppgaven, er nesten uten unntak presidentstyret. Lijphart omtaler presidentstyret som en parallell til ett-partiregjeringer, og et uttrykk for en demokratisk flertallsmodell. Dette gjør han blant annet fordi den utøvende myndighet i all hovedsak er samlet hos én person. De vesentligste skillene mellom presidentstyre og et parlamentarisk demokrati oppsummeres av Lijphart i følgende hovedpunkter:

- Presidenten sitter for en fastsatt periode mens regjeringen i et parlamentarisk system sitter så lenge den har støtte fra flertallet i parlamentet
- Presidenten velges direkte av folket, mens statsminister og regjering i et parlamentarisk system er valgt av nasjonalforsamlingen.
- Parlamentariske systemer har et regjeringsskollegium mens i presidentsystemer er den utøvende myndighet samlet hos én person.

I forlengelsen av dette argumenterer Lijphart for at det er en vesensforskjell på regjeringsmedlemmer i en parlamentarisk basert regjering og kabinettmedlemmer i en

---

<sup>39</sup> Economic Commission for Africa: “African Governance Report 2005”, side 115

presidents regjering. I det siste tilfellet er ministrene i følge Lijphart mer å regne som rådgivere, uten et selvstendig ansvar tilsvarende det man finner i parlamentariske regjeringer.

Dersom landene velger konsensusmodellen i tråd med Lijpharts anbefalinger, bør vi forvente at alle landene har valgt parlamentarisk baserte regjeringer. Det er ikke tilfellet. Av statene i denne oppgaven er det Afghanistan, Indonesia og DR Kongo som kommer nærmest et rendyrket presidentstyre. I alle disse landene henter presidenten sitt mandat direkte fra folket og er derfor ikke avhengig av parlamentets aktive tilslutning som grunnlag for sitt embete.

Lijphart nyanserer dette bildet når han understreker at det gjør en vesentlig forskjell i de tilfeller hvor presidenten også inkluderer medlemmer fra andre partier enn sitt eget i regjeringskollegiet (Lijphart 1999:105). Sierra Leone og Sudan er begge stater i denne kategorien. Dette er stater hvor utvelgelsen av regjeringskollegiet ikke bare baserer seg på presidentens preferanser. Maktfordelingen innenfor den utøvende myndighet er forankret i konstitusjonen og er en vesentlig del av den avtalebaserte maktfordeling som fredsavtalene i de to landene har lagt til grunn. Begge disse presidentstyrene er derfor i en litt åpen mellomstilling dersom man legger Lijpharts klassifisering til grunn. Begge landene er udiskutable presidentstyret, hvor presidenten henter sitt mandat direkte fra folket i valg. Slik sett er de å betrakte som flertallsstyret i Lijpharts teoretiske rammeverk. Samtidig er det lagt inn konstitusjonelle mekanismer som forutsetter sterke konsensusbaserte innslag i styreformene. Man kan argumentere for at både Sierra Leone og Sudan fremstår som eksempler på konsensusversjoner av presidentstyret.

Lijphart definerer tydelig presidentstyret som en kategori innenfor flertallsmodellen (1999:116-127). I tillegg til forskjellen mellom presidentstyre og parlamentarisk demokrati, skiller de to demokratimodellene seg fra hverandre når det gjelder egenskaper ved den utøvende myndighet i seg selv. I følge Lijphart (1999:118) har parlamentariske systemer et regjeringskollegium mens den utøvende myndighet i



presidentsystemer er samlet hos én person. Statsministeren i et parlamentarisk regjeringsskollegium kan være mer eller mindre dominerende, men det vil alltid være kollektive prosesser som ligger til grunn for de beslutninger regjeringen fatter. I et presidentstyre er det derimot presidenten selv som fatter endelige beslutninger, også når dette skjer på tross av holdningen hos flertallet i regjeringsskollegiet.

Det finnes elementer ved de konstitusjonelle løsninger man har søkt i enkelte av landene i denne oppgaven, som nyanserer Lijphart på dette punktet. Tydeligst er kanskje de institusjonelle valg i Sudan, hvor man la opp til en maktfordeling innenfor rammene av presidentembetet. Fredsavtalen forutsatte at posisjonene som president og visepresident skulle fordeles mellom nord og sør, og det var lagt inn en rekke reguleringer som skulle sikre at presidentbeslutninger var fattet som felles beslutninger av disse to. Tilsvarende tegn til at presidentembetet behandles som et kollegium som skal sikre nasjonal enhet på tvers av tidligere konfliktlinjer, går igjen i flere av de andre landene. I DR Kongo ble det oppnevnt hele fire vise-presidenter for å sikre et bredt nasjonalt politisk lederskap. Enda tydeligere blir dette i analysen av Burundi, hvor tilsvarende mekanismer for konsensus og brede allianser er lagt til grunn i sammensetningen av presidentembetet. Burundi skiller seg fra de øvrige landene ved at det er et parlamentarisk system der presidenten utgår fra nasjonalforsamlingen. Landets styreform er derfor i Lijpharts kategorisering mer å oppfatte som et parlamentarisk demokrati, hvor presidenten reelt sett mer er å betrakte som en statsminister. Det gjenstår likevel å se hvordan demokratiet utvikler seg også i Burundi. Så sent som i forbindelse med folkeavstemningen om landets konstitusjon i februar 2005 tok daværende presidenten Domitien Ndayizeye til orde for å endre konstitusjonen slik at presidenten ble valgt direkte av folket. De politiske lederne fra både Sør-Afrika, Uganda og Tanzania engasjerte seg den gangen for å forhindre en slik endring av konstitusjonen like før folkeavstemningen.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Newsvoacom 26/1-2005 <http://www.voanews.com/english/archive/2005-01/2005-01-26-voa23.cfm?renderforprint=1&pageid=99355> og BBC news 26/1-2005 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4209819.stm>

I Sierra Leone ble det i fredsavtalens første fase vurdert som avgjørende å sikre at RUF var representert i presidentens regjering. Også den afghanske interimregjeringen som ble etablert under Bonn-avtalen, baserte seg på en maktfordeling hvor hele fem nestledere skulle sikre en bred nasjonal forankring.

Av de seks presidentstyrene som er behandlet i denne oppgaven, er det derfor slik at hele fem ved hjelp av ulike konstitusjonelle virkemidler har søkt mot et presidentembete som bygger på varianter av konsensusorienterte beslutningskollegier. I det sjette som er Indonesia har presidenten ved å utnevne regjeringsmedlemmer fra de aller fleste partiene i parlamentet søkt mot bred politisk representasjon i den utøvende myndighet.

Det kan derfor synes som om disse unge demokratiene forsøker å forene noe som i følge Lijpharts teoretiske rammeverk skulle være atskilt, nemlig presidentstyre og en konsensusbasert demokratimodell. På dette punktet er det derfor grunnlag for å hevde at det i tråd med oppgavens problemstillinger er avdekket forhold som gjør det relevant å drøfte behovet for en nyansering av Lijpharts kategorisering. I hvertfall på kort sikt viser det seg mulig å kombinere konsensusmodellen med presidentstyre. Hvorvidt dette er bærekraftige kombinasjoner over tid er et spørsmål som det ikke er rom for å problematisere her.

Det siste landet Nepal er også en slik bred koalisjon hvor alle partiene er representert i regjeringen. Lederen av regjeringskollegiet har tittelen statsminister, ikke president. Når Nepal likevel ikke uten videre kan plasseres i kategorien parlamentarisk demokrati, skyldes det at statsministeren og den øvrige regjering ikke utgår fra parlamentet, men henter sitt mandat fra en fredsavtale inngått av politiske partier. Det er disse partiene som partier, og ikke partienes representanter i nasjonalforsamlingen, som i fellesskap utnevner statsminister og regjeringsmedlemmer.

## 6.4 Maktfordeling mellom utøvende og lovgivende myndighet

Et vesentlig skille mellom flertalls- og konsensusmodellen berører relasjonen mellom den utøvende myndighet og den lovgivende forsamling. Mens jeg i punkt 6.3 drøftet hovedskillet mellom presidentstyre og et parlamentarisk demokrati, vil jeg i denne delen se mer spesifikt på de konstitusjonelle mekanismene for maktfordelingen mellom den utøvende og den lovgivende myndighet. Dette handler om i hvilken grad den utøvende forsamling henter sitt styringsmandat fra den lovgivende forsamling.

### *Hvem utnevner?*

Fordi denne oppgaven studerer stater som er eller nettopp har vært gjennom de første skritt i retning av et demokratisk styre, er det ett vesentlig forhold som bør presiseres. I flertallet av disse landene har presidentmakt og regjeringer blitt etablert som et direkte resultat av fredsprosesser. I disse interimperiodene er det derfor verken parlament eller folket gjennom frie valg som har utpekt landets politiske ledere. Dette var tilfelle både i Sudan, Sierra Leone, DR Kongo og Afghanistan. I Nepal er man fortsatt i den situasjon at avtalepartnerne i fredsprosessen utnevner statsminister og regjering. I Indonesia og Burundi var det parlamentet som utnevnte president i denne overgangsfasen.

Den følgende klassifiseringen baserer seg, med unntak av Nepal, på hvilken modell man har valgt å bygge på etter denne interimperioden. Nepal er derfor utelatt fra tabell 6.3.

*Tabell 6.3 Den utøvende myndighets styringsgrunnlag*

| <b>Utnevnt av parlamentet</b> | <b>Valgt direkte av folket</b>                                |
|-------------------------------|---|
| Burundi                       | Afghanistan<br>DR Kongo<br>Indonesia<br>Sierra Leone<br>Sudan |

På dette punktet går det et fundamentalt skille mellom de 36 demokratiene som inngikk i Lijpharts studie og de landene som behandles i denne oppgaven. Hos

Lijphart var hele 30 av landene klassifisert som parlamentariske demokratier, i tillegg til Frankrike i periodene 1986-88 og 1993-95. I denne oppgaven er det bare Burundi som i dagens situasjon kan klassifiseres som et parlamentarisk demokrati. Dersom man forutsetter at mandatet til å utnevne den utøvende myndighet er et vesentlig kjennetegn ved konsensusbaserte demokratier, ville med andre ord mitt utvalg av land i stedet måtte karakteriseres som majoritetsdemokratier.

### ***Maktbalanse i beslutningsprosessene***

Parlamentets rolle begrenser seg imidlertid ikke bare til å utnevne regjering. En analyse av maktfordelingen mellom lovgivende og utøvende myndighet må også se på de øvrige virkemidler parlamentet har til å påvirke de politiske beslutningsprosessene. Dette handler i all vesentlighet om to forhold:

- Hvilke konstitusjonelle regler sikrer parlamentets innflytelse over politikkutforming, budsjetter og lovgivning?
- I hvilken grad har det enkelte parlament reell kapasitet til å fylle disse rollene?

Lijphart benytter regjeringens *levetid* som kriterium for å måle det relative styrkeforholdet mellom den utøvende myndighet og den lovgivende forsamling. Dette er et kriterium som reiser en rekke spørsmål. Lijphart har selvsagt rett i at en regjering som fratras sitt styringsmandat i parlamentet, og dermed må fratse, er en svak regjering. Mer komplisert er det å slutte at en regjering som blir sittende nødvendigvis er en sterk regjering.

For det første vet vi fra vårt eget demokrati at en svak regjering godt kan bli sittende dersom den aksepterer politiske nederlag i parlamentet.

For det andre sier parlamentets tilbøyelighet til å avskjedige regjeringen lite eller ingen ting om hvilke øvrige virkemidler parlamentet har for å balansere regjeringens politiske makt. Dette siste handler både om parlamentets *konstitusjonelle* mekanismer for å kontrollere regjeringen, og parlamentets *kapasitet* til å benytte eventuelle slike mekanismer.

Makten til å holde den utøvende myndighet ansvarlig for dens beslutninger er en vesentlig parlamentarisk oppgave. Vibeke Wang (2005) skiller i sin studie av demokratiseringsprosesser i Afrika sør for Sahara mellom eksterne og interne faktorer for å kunne analysere parlamentets kapasitet til å holde den utøvende myndighet til ansvar. De *eksterne* variablene er (i) konstitusjonelt mandat, (ii) sosial legitimitet i betydningen av oppslutning og tillit i befolkningen, og (iii) eksterne aktører, som blant annet Verdensbanken, IMF og land som bidrar med utviklingsbistand. Blant de interne faktorene identifiserer Wang forhold som mer direkte handler om parlamentets kapasitet til å utnytte de mulighetene til maktutøvelse som de eksterne faktorene gir handlingsrom for.

I landene som er studert i denne oppgaven har vi sett at parlamentet har begrensede konstitusjonelle muligheter til å balansere den utøvende myndighets politiske makt. Med unntak av Burundi er parlamentene fratatt innflytelse over å velge hvem som skal bekle vervene i den utøvende myndighet. I flere land, som for eksempel i DR Kongo, Nepal og Sierra Leone, er i tillegg terskelen høy for at parlamentet skal kunne avskjedige president eller ministre. En rekke politikkområder er i flere av landene lagt inn under mandatet til den utøvende myndighet på en slik måte at parlamentets innflytelse svekkes. Et eksempel på dette er Afghanistan, hvor presidentens adgang til å legge viktige politiske beslutninger ut til avgjørelse gjennom folkeavstemninger, vil kunne bidra til å svekke parlamentets innflytelse over sentrale beslutninger. Behandlingen av lovforslag og endringer i konstitusjonen er de områdene hvor parlamentene gjennomgående tillegges størst myndighet, men også her er tersklene langt på vei høyere enn det man vanligvis ser i de vestlige demokratier Lijphart studerte.

En av årsakene til dette er vetoretten som er et ytterligere maktskille mellom presidentstyrer og parlamentariske demokratier. Lijphart berører i liten grad dette i sin drøfting av maktbalansen mellom utøvende og lovgivende myndighet. Presidentens vetorett er sentral i vurderingen av parlamentets relative innflytelse over de politiske beslutningene. I de fleste parlamentariske demokratier fattes beslutninger i

budsjettsaker og mer generelle politiske spørsmål med alminnelig flertall, mens man i lovsaker kan ha mer omfattende beslutningsprosedyrer og eventuelt krav om en høyere tilslutning blant representantene for at loven skal kunne bli vedtatt. I presidentstyrte demokratier oppheves dette kravet til oppslutning i parlamentet i realiteten gjennom presidentens vetorett. Med andre ord, terskelen er høyere for at den lovgivende forsamling skal fatte vedtak den utøvende myndighet er uenig i. Dette er etter min oppfatning et vesentlig forhold som i betydelig grad svekker parlamentets relative maktposisjon i demokratier med presidentstyre.

I tillegg kommer de *interne* variablene som mer direkte handler om parlamentets kapasitet til å realisere sitt formelle potensiale for politisk innflytelse. De interne variablene er i følge Wang også tre; (i) tilstedeværelsen av et fungerende komitésystem, (ii) i hvilken grad parlamentet er sammensatt av velfungerende partigrupper, og (iii) parlamentets forretningsorden og beslutningsprosedyrer. Også Lijphart understreker betydningen av at parlamentet organiserer seg i fagkomiteer. Lijpharts perspektiv inngår ikke direkte i en analyse av maktreasjonene mellom parlamentet og den utøvende myndighet, men presenteres i en argumentasjon for at sterke parlamentariske komiteer øker sannsynligheten for at det etableres mindretallsregjeringer:

*“Probably the most important institutional feature favoring minority cabinets is the strength of parliamentary committees; powerful committees with a great deal of influence on the general trust as well as the details of proposed legislation give parties the ability to influence policy from their position in the legislature – and decrease their incentives to try to enter the cabinet”* (Lijphart 1999:101-102).

I denne oppgaven har jeg ikke foretatt en nærmere studie av disse indre faktorene i analysen av parlamentenes relative makt. Det er likevel grunn til å anta at parlamentene i disse sårbare statene også på dette området er i en svakere posisjon enn parlamentene i de landene Lijphart studerte. Bangura (2006) illustrerer i sin studie av parlamentets stilling i Sierra Leone flere av disse utfordringene. Blant de faktorer han

trekker fram er relativt lavere lønninger og svak infrastruktur når det gjelder møterom for komiteene, sekretariats- og informasjonstjenester, samt budsjetter til egen drift . I Sierra Leone er det heller ikke satt av faste dager hvor parlamentet kan stille spørsmål til ministrene, og det enkelte parlamentsmedlem har ingen mulighet til å fremme egne lovforslag (Bangura 2006:20). Også erfaringene fra Burundi identifiserer noen helt konkrete utfordringer som svekker parlamentets interne kapasitet til å fungere. Blant annet peker Ndayiziga (2006:19) på at det Burundiske parlamentet mangler grunnleggende infrastruktur. Møterommene er små og mangler aircondition, parlamentet mangler egen webside, og parlamentsmedlemmene har ikke internet-tilgang fra sine datamaskinener.

At de parlamentariske strukturene er svake i mange av de nye demokratiene er også bekreftet i andre studier av demokratibyggning, blant annet av Wang, Suhrke og Tjønneland (2005). I deres studie av demokratiseringsprosesser i post-konflikt situasjoner oppsummerer de på følgende måte:

*”Parliamentarism appears as the optimal system for managing conflict in a democratic framework because it includes rather than excludes and encourages compromise and coalitions. In reality, parliaments in `new democracies` have fallen short of this ideal. Working in the shadow of executive dominance they appear instead as instruments for `negative coalitions` designed to gain power and are unable to generate enduring popular support” (Wang, Suhrke og Tjønneland (2005:5-6).*

Parlamentenes svake stilling fremstår som paradoksal dersom man legger til grunn tidligere studier av parlamentets betydning for den demokratiske utvikling i sårbare stater. Et større amerikansk forskningsprosjekt<sup>41</sup> hvor man hadde som formål å identifisere kritiske faktorer som kunne påvirke staters funksjons- og overlevelsessevne, analyserte også sammenhengene mellom regimetyper og funksjonsevne. En vesentlig konklusjon fra “State Failure Task Force Report” var at sannsynligheten for at staten skal kollapse, er under ellers like vilkår like stor i

---

<sup>41</sup> State Failure Task Force Report: Phase III Findings, September 30, 2000

demokratier og totalitære regimer. Derimot konkluderte analytikerne med at risikoen for kollaps var 7 ganger høyere i det de definerte som “partial democracies”, demokratier hvor parlamentet er betydelig svakere enn den utøvende makt (State Failure Report 2000:34).

### **6.5 Ulike former for konsensusbasert demokrati**

Denne oppgaven avdekker et bilde hvor landene søker mot konsensusbaserte demokratiske løsninger på flere områder. Flertallet av landene har en valgordning som Lijphart vil kategorisere som konsensusorientert, og den utøvende makt har til tross for utviklingene i Sierra Leone og DR Kongo brede allianser bak seg i parlamentene i flere av landene. På den annen side avviker de institusjonelle løsningene i mange av landene fra Lijpharts konsensusmodell på flere områder. Tilsynelatende er det derfor ikke et systematisk valg av konsensusmodellen i de landene jeg har studert.

For det første har flertallet av landene valgt presidentstyre og ikke et parlamentarisk demokrati slik konsensusmodellen bygger på. I punkt 6.3 har jeg likevel argumentert for at de prinsippene flertallet av landene har valgt å organisere sine presidentembeter etter, i stor grad understøtter konsensusprinsippet. Det er med andre ord ikke nødvendigvis slik at en hver form for presidentstyre bør plasseres innenfor det Lijphart definerer som en demokratisk majoritetsmodell. Presidentstyrer kan ha sterke konsensusorienterte elementer i sin konstruksjon.

Et annet punkt hvor landene i denne analysen avviker fra Lijpharts konsensusmodell er forholdet mellom parlamentet og den utøvende myndighet. I punkt 6.4 har jeg vist til den assymetri som ligger i maktfordelingen mellom den lovgivende forsamling og den utøvende myndighet i alle de syv landene som drøftes i denne oppgaven. Det er en systematisk assymetri i maktrelasjonene mellom disse demokratiske institusjonene til fordel for den utøvende myndighet. Denne assymetrien blir enda mer markant når den vurderes i kontrast til de 36 demokratier Lijphart analyserte i sin bredt anlagte studie, hvor regjeringene i hele 30 av landene hentet sitt mandat fra parlamentet.



Disse forholdene leder i retning av en avsluttende drøfting i dette kapittelet. Kan vi tenke oss forskjellige demokratityper innenfor Lijpharts konsensusmodell? Hvor relevante er i så fall forskjellene for å forstå de demokratiske prosessene sårbare stater gjennomfører?

Lijpharts teori skiller tydelig mellom de to demokratiske hovedmodellene, majoritesmodellen og konsensusmodellen. I mindre grad, om noen, drøfter Lijphart relasjonene mellom de ulike kriteriene *innenfor* hver enkelt hovedtype. Det er etter min oppfatning grunn til å problematisere forholdet mellom de ulike variablene i Lijpharts modell. Man bør kunne skille mellom to ulike strategier for maktfordeling innenfor konsensusmodellen; (i) en strategi hvor maktfordelingen skjer innenfor den utøvende myndighet, og (ii) en strategi hvor maktfordelingen institusjonaliseres mellom utøvende og lovgivende demokratiske institusjoner. De landene som er studert i denne oppgaven, bygger i stor grad sine demokratier på en maktfordeling mellom *aktører* basert på avtaler forhandlet i fredsprosesser der makten i hovedsak fordeles innenfor den utøvende myndighet. Dette er vesensforskjellig fra en institusjonell maktfordeling, hvor man over tid søker å utvikle mekanismer som kan regulere og balansere den politisk makt i relasjonen mellom demokratiske *institusjoner*.

Jon Elster (1990:147-148) definerer *institusjoner* som ”a rule-enforcing mechanism. The rules govern the behaviour of well-defined groups, by means of external, formal sanctions”. I en situasjon hvor man skal bygge demokratiske institusjoner i samfunn preget av konflikt, vil sanksjonsmulighetene i den første fasen være få eller helt fraværende. Samtidig vil man legge avgjørende vekt på å forhindre at de viktigste aktørene ser seg mest tjent med å fortsette den voldelige konflikten. Fraværet av slike institusjoner gjør at man må finne andre insentiver for at partene skal velge samarbeid framfor fortsatt konflikt. I landene som er behandlet i denne oppgaven, ser man at dette i overveiende grad har skjedd ved å tilby alle aktører en eller annen form for deltakelse i den utøvende myndighet.

Fra enkelte hold advares det mot de mulig negative effektene av for stor nærhet mellom aktørene i en fredsprosess ved at denne nærheten truer den mer langsiktige utviklingen av varige demokratiske institusjoner. Når land skal bevege seg fra en situasjon preget av sosiale spenninger og kanskje også væpnet konflikt, kan det være en fare for at fokuset for ensidig rettes mot å sikre maktbalanse mellom de politiske lederne som deltar i fredsforhandlingene. Emeric Rogier (2004:51-52) argumenterer blant annet for at dette er ett av de mer strukturelle problemene med fredsavtaler. Ifølge Rogier er begrepet “maktfordeling” mangfoldig, og definisjonen vil i stor grad avhenge av den kontekst man opererer innenfor. I snever forstand definerer det maktfordelingen mellom partene i en konfliktsituasjon. I en bredere tilnærming definerer begrepet institusjoner, avtaler og praksis som sikrer at alle grupper i sterkt delte samfunn får beskyttet sine rettigheter og velferd innenfor et samfunnsmessig fellesskap.

Som Rogier påpeker, kan det være nødvendig å gi krigsherrer og geriljakrigere betydelig politisk innflytelse for at man i det hele tatt skal ha håp om å få avsluttet krigshandlinger. To av hovedproblemene med slike løsninger er (i) at de gir betydelig politisk makt til ledere som kanskje ikke har fellesskapets beste som overordnet mål, og (ii) at disse lederne kan benytte denne makten til å undergrave utviklingen av sterke og demokratiske politiske institusjoner (Rogier 2004:52).

Innenfor en avtalebasert maktfordelingsmodell ser jeg i forlengelsen av Rogiers poenger to kritiske utfordringer som må takles dersom overgangsfasen fra en begynnende demokratisering skal lykkes i å etablere varige og stabile demokratiske mekanismer i sårbare stater:

- Dersom avtalepartene over tid beholder sine posisjoner i den utøvende myndighet står man overfor den utfordring å sikre en rettmessig politisk representasjon etterhvert som oppslutningen endrer seg og nye aktører kommer til.
- Dersom avtalepartene mister sine posisjoner i den utøvende myndighet er utfordringen derimot å sikre at de beholder sin forpliktelse til å delta innenfor

demokratiske spilleregler. Faren er at aktørene i en slik situasjon heller vil kunne velge å gå tilbake til konflikt og væpnet motstand som middel til politisk innflytelse.

RUFs (The Revolutionary United Front) situasjon etter valgene i Sierra Leone illustrerer dette dilemmaet. Bevegelsen oppnådde relativt betydelig politisk innflytelse gjennom Arusha-avtalen, men ble marginalisert i de første demokratiske valgene som fulgte som en følge av denne avtalen. Det er fortsatt usikkert hvilken vei dette vil bevege RUF i deres fremtidige strategi. Vil bevegelsen forsøke å gjenvinne politisk innflytelse i kommende valg, eller vil de vende tilbake til sin tidligere rolle som væpnet motstandsbevegelse? Jeroen de Zeeuw (2001:17) skriver at:

*“The most effective way to incorporate “spoilers” as well as the regular stakeholders is to cultivate those political processes and institutions that can manage group conflict without violence but with authority and, eventually, legitimacy”.*

Andrew Reynolds har vært rådgiver for en rekke konstitusjonelle prosesser, blant annet i Afghanistan og Sudan. Reynolds (2005) argumenterer på sin side for at enighet om å forfølge sine politiske interesser gjennom et demokratisk system er rasjonelt når (i) aktørene tror de har en mulighet til å vinne, (ii) de vet at det alltid er en ny mulighet senere dersom de ikke skulle lykkes denne gangen, og (iii) de kan med en viss rimelighet anta at grunnleggende rettigheter og behov sikres, samtidig som det er en viss mulighet til politisk innflytelse også fra en opposisjonstilværelse.

Jeg argumenterer i denne oppgaven for at det er vesentlige forskjeller mellom ulike former for maktfordeling *innenfor* Lijpharts konsensusbaserte demokratimodell. Jeg mener at det i hvert fall er to mulige alternativer; (i) en *avtalebasert* maktfordeling mellom aktører som deler den utøvende myndighet, og (ii) en *institusjonell* maktfordeling mellom den utøvende og den lovgivende myndighet. Analysen til Reynolds peker primært på en situasjon hvor aktørene vurderer sin rolle innefor et system med institusjonell maktfordeling mellom stabile demokratiske institusjoner. Et spørsmål for videre analyse er hvorvidt aktørenes rasjonelle forpliktelse til å delta i de

demokratiske prosessene vil være de samme innenfor demokratiske strukturer hvor politisk makt er distribuert basert på avtaler om maktfordeling mellom aktører i en forhandlingssituasjon. Det ligger utenfor rammene for denne hovedoppgaven å besvare denne problemstillingen, men det kan være et vesentlig element i forståelsen av kritiske faktorer for den langsiktige utviklingen stabile demokratier i sårbare stater.

## Kapittel 7 Institusjonelle valg og eksterne aktører

Landene som er behandlet i denne oppgaven, utvikler sine demokratier under svært krevende forhold. Det er sosialt splittede samfunn, med en nær historie preget av konflikt og vold. De fleste er svært fattige. Forventningene om raske fremskritt er store, både fra egen befolkning og fra omverdenen. Den rolle eksterne aktører som andre land og internasjonale organisasjoner spiller, er ofte betydelig. I de aller fleste konflikter har internasjonale aktører vært instrumentelle i fredsprosessene. Det internasjonale giversamfunnet spiller også en betydelig rolle gjennom de krav og forventninger man stiller til demokratisering, og de betydelige økonomiske ressursene man gjennom bistanden kanaliserer til ulike tiltak for å styrke demokratiet i disse landene. For å forstå de valg som ligger til grunn for hvordan man har valgt å utvikle demokratiet i disse landene er det derfor ikke tilstrekkelig å analysere den indre politiske utvikling. Lijpharts studier (1984, 1999) analyserer demokratiene utelukkende innenfor en nasjonal kontekst. I flere av landene som studeres i denne oppgaven har eksterne aktører som regionale og internasjonale organisasjoner, nabostater og vestlige bistandsaktører vært involvert både i fredsprosessene og den politiske utviklingen som følger etterpå. De eksterne aktørene, deres preferanser og målsettinger, kan derfor være en vesentlig faktor for å forstå disse demokratiprosessene. Hvorvidt disse eksterne aktørene også i stor grad påvirker landenes institusjonelle valg er et sentralt spørsmål for videre analyse. Denne oppgaven tar ikke mål av seg til å presentere en slik analyse, men jeg ønsker avslutningsvis å peke på noen momenter som bør inkluderes i en slik drøfting.

Schraeder (2002) analyserer de ulike giverlandenes tilnærming til demokratistøtte som en del av sin utenriks- og utviklingspolitikk. Han peker på at det er vesentlige variasjoner i de politiske motivene som begrunner denne støtten, ulikheter som også gir betydelige utslag i hvilke mål disse landene setter seg for denne delen av bistanden. Schraeder (2002:229) skiller mellom tre hovedtilnærminger:

- en sikkerhetspolitisk tilnærming

- en økonomisk tilnærming
- en humanitær tilnærming

USA er et hovedeksempel på land som legger et sikkerhetspolitisk perspektiv til grunn for sin demokratistøtte. Tiltakene til støtte støtte demokratiutvikling innenfor dette perspektivet bygger på antagelsene om at demokratiske stater bidrar til en stabil og fredlig politisk orden, både nasjonalt, regionalt og internasjonalt. Innenfor dette perspektivet har statene i følge Schraeder et fokus på å støtte politisk liberalisering, og det å gjennomføre frie og demokratiske valg blir en vesentlig målestokk på den demokratiske utviklingen. Også utviklingen av effektive og uavhengige institusjoner blir viktig innenfor et slikt perspektiv.

Japan og Tyskland fremheves som hovedeksempler på land som primært begrunner sitt bidrag til demokratiutvikling ut ifra økonomiske interesser som handel og investeringer. Demokratiet betraktes som fordelaktig både for det internasjonale handelssystemet, og som grunnlag for å skape økonomisk vekst og utvikling i det enkelte land. Dette perspektivet legger i følge Schraeder vekten på bidrag som kan understøtte en økonomisk liberalisering, med vekt på fri markedsøkonomi og godt styresett i form av åpenhet, ansvarlighet og effektivitet.

De nordiske land er hovedeksempler på det tredje perspektivet hvor man primært retter sitt fokus mot humanitære spørsmål og utvikling av sosial velferd. I dette perspektivet legger man særlig vekt på demokratiets evne til å redusere sosio-økonomiske ulikheter i samfunnet, samt demokratiets evne til å beskytte menneskerettighetene. Vekten legges innenfor dette perspektivet på å styrke det sivile samfunns deltakelse i beslutningsprosessene, velferdsprogrammer, likestilling og et inkluderende sosialt velferdssystem.

Det kritiske i forhold til drøftingene i denne hovedoppgaven er hvilke effekter disse tre perspektivene har for det internasjonale samfunns bidrag til utviklingen av demokratiske institusjoner i sårbare stater. I følge Schreaders argumentasjon vil sikkerhetsperspektivet inneholde insentiver for å understøtte utviklingen av

demokratiske institusjoner som en uavhengig domstol og en effektiv nasjonalforsamling. Samtidig er det fra ulike hold hevdet at den amerikanske administrasjonen i svært stor grad fokuserer på gjennomføringen av frie valg som et vesentlig kriterium i demokratistøtten. Diamond (2003) definerer gjennomføringen av demokratiske valg som demokratiets første stadium, mens man i neste fase vil måtte utvikle et liberalt demokrati der rettsvesen, frihet og godt styresett er de sentrale bestanddelene. Carothers (2002) argumenterer for at tilhengerne av demokratiutvikling har hatt en tendens til å ha svært høye forventninger til hva gjennomføringen av frie, demokratiske valg vil ha å bety for utviklingen av demokratiet. Spesielt har den amerikanske administrasjonen i følge Carothers (2002:14) hatt en sterk tendens til å overkommunisere de demokratiske fremskrittene i stater som har gjennomført relativt demokratiske valg. Det er derfor ikke gitt at land som gir demokratistøtte ut ifra et slikt sikkerhetspolitisk perspektiv, vil legge vesentlig vekt på hvordan de demokratiske institusjonene, som blant annet nasjonalforsamlingen, utvikles. Det er grunn til å anta at man primært vil være opptatt av at staten har en legitim basis. Dette er en basis som bekreftes gjennom internasjonalt anerkjente valg og en effektiv utøvende myndighet som både har kontroll over egen befolkning og som kan gjennomføre politiske beslutninger på en effektiv måte. Dette fokuset på at sårbare stater gjennomfører demokratiske valg leder ikke i seg selv til en tilsvarende opptatthet av hva slags type valgordning disse statene velger å benytte. Det er med andre ord ikke sikkert at man fra et amerikansk perspektiv vil se det som vesentlig at landene velger en konsensusorientert valgordning. Lijphart (1999:144) påpeker hvordan USAs tidligere president Bill Clinton omtalte et proposjonalt valgsystem som vanskelig å forsvare og nærmest “udemokratisk”, noe som i seg selv tyder på at en konsensusbasert valgordning ikke er en prioritert del av amerikansk demokratistøtte.

Heller ikke i norsk utviklingspolitikk har bidraget til utviklingen av de demokratiske nøkkelinstitusjonene noen fremtredende plass. 25. august 2004 presenterte daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson det nye strategiske

rammeverket ”Peacebuilding – a Development Perspective”<sup>42</sup>. Dette strategidokumentet omhandler et av de aller mest sentrale delene av norsk utenrikspolitikk; bidragene til freds- og demokratiseringsprosesser i en rekke samarbeidsland verden rundt.

Demokrati og godt styresett fremheves i strategidokumentet som en av hjørnesteinene i en vellykket fredsprosess. Til å ha sitt hovedfokus på de langsiktige utviklingsutfordringene, er strategidokumentet likevel vagt i sin omtale av demokratispørsmål og norsk politikk til støtte for utviklingen av demokratiske institusjoner i de landene vi samarbeider med. Begreper som “parlament” og “politiske partier” er for eksempel så godt som fraværende i strategidokumentet. I det 48 sider lange dokumentet forekommer ordet ”NGO” 33 ganger, “donor” 25 ganger, og ordene ”media” og ”private sector” dukker opp 18 ganger hver. Et søk etter begrepet ”political party” ga 1 treff, mens ordet ”parliament” ikke eksisterer i dokumentet i det hele tatt. Ordtegn som denne vil selvsagt aldri kunne erstatte en reell analyse, og gir derfor bare en antydning av prioriteringene innenfor denne helt sentrale delen av norsk utenrikspolitikk.

Carothers viser til at bare et mindretall av de nærmere 100 landene som de senere årene har blitt vurdert som å være i en overgang mot demokratisk styre, faktisk har lyktes med å etablere et stabilt, fungerende demokrati. Flertallet er verken totalitære stater eller reelle demokratier. De har endt opp i en politisk gråsoner med noen demokratiske kjennetegn som for eksempel en viss grad av politisk opposisjon, tendenser til et uavhengig sivil samfunn og regelmessig gjennomføring av valg. Samtidig kjennetegnes de i følge Carothers (2002:9-10) av et demokratisk underskudd som kommer til uttrykk ved blant annet lav politisk deltakelse utenom valg, hyppig maktmisbruk fra det sittende regimet, tvilsomme valg og svært lav offentlig tillit til de statlige institusjonene.

---

<sup>42</sup> Peacebuilding – a Development Perspective, Utenriksdepartementet, E-782 E, august 2004



Schreaders analyse illustrerer hvorfor det innen utviklingspolitikken synes å være så begrenset interesse for å prioritere parlamenter og politiske partier. De er i liten grad nødvendige for å ivareta de overordnede utenrikspolitiske målsettingene til givene. Ut ifra et sikkerhetspolitisk perspektiv er det aller viktigste å trygge en legitim, sterk og effektiv president og/eller regjering, og ut ifra et økonomisk interesseperspektiv vil fokus naturlig rettes mot et velfungerende lovverk, åpenhet, fravær av korrupsjon og et forutsigbart og profesjonelt byråkrati. Det humanitære perspektivet vil ha sitt naturlige fokus rettet mot velferdsproduksjon, det sivile samfunn og uavhengige medier. Jeg vil legge til ett moment som forsterker effektene av Schreaders analyse. For de fleste giverland fremstår aktiv støtte til politiske partier og miljøer som kontroversielt. Dette gjelder også partigrupper i de ulike nasjonalforsamlingene. Med rette eller urette kan dette lett anklages for å være innblanding i andre lands indre anliggender. Slik forsterkes paradokset - man søker avstand til de mest fundamentale bestanddelene i det demokratiet man ønsker å støtte framveksten av.

## Kapittel 8 Noen hovedkonklusjoner

Gjennom denne hovedoppgaven har jeg forsøkt å identifisere de grunnleggende demokratiske institusjoner slik de i en tidlig fase utvikler seg i et utvalg sårbare stater. Arend Lijphart teoretiske rammeverk fra hans omfattende studie av 36 etablerte demokratier har vært rammeverket for denne analysen. Med utgangspunkt i Lijpharts klare anbefaling om at sterkt splittede samfunn bør søke konsensusbaserte former for demokrati, har jeg drøftet i hvilken grad slike konsensuselementer er sentrale i den institusjonelle strukturen mine utvalgte land bygger sin demokratiske utvikling på. Det er viktig å understreke at denne oppgaven ikke har hatt som formål å teste hvorvidt Lijphart har rett i sin antakelse om at en konsensusbasert demokratiform vil være det beste for disse landene. Det spørsmålet ligger utenfor rammene av mine problemstillinger, og jeg vil også mene at det er for tidlig å kunne si noe kvalifisert om det spørsmålet i de landene som her er studert. I det følgende punktene vil jeg mer konkret oppsummere de sentrale funnene i lys av de problemstillingene som har vært førende for drøftingene i gjennom oppgaven.

### 8.1 Velger landene konsensusformer for demokrati?

Et vesentlig anliggende har vært å identifisere hva slags karakter de demokratiske institusjonene i landene har i relasjon til Lijpharts to-delning. Min første problemstilling hadde nettopp som formål å avdekke dette. Hovedbildet er etter min vurdering relativt entydig. Alle landene i mitt utvalg kjennetegnes ved at sentrale deler av den institusjonelle arkitekturen baserer seg på klare konsensusorienterte elementer. Det er ikke slik at landene i forhold til alle Lijpharts variable entydig har valgt konsensusløsninger. Bildet er mer sammensatt enn som så. Typisk er Indonesia hvor man kombinerer et presidentstyre med et valgsystem basert på proposjonal representasjon og hvor presidenten ved sammensetningen av regjeringkollegiet har lagt vekt på å sikre en bred politiske koalisjon i den utøvende myndighet. Nepal er et annet land med sammensatte løsninger, hvor valgordningen klart hører hjemme i en majoritetsmodell samtidig som landet har en regjering sammensatt av alle de åtte mest

sentrale politiske grupperingene i landet. I Sierra Leone og DR Kongo la fredsavtaler betydelige konsensus-elementer til grunn for regjeringens sammensetning. Det samme var tilfellet for hvordan presidentembetet gjennom Bonn-forhandlingene ble konstruert for Afghanistan. I alle disse landene ser vi riktignok at man etter en tid beveger seg i retning av at den utøvende myndighet understøttes av et “snevreste” flertall i parlamentet.

Hovedbildet fremstår likevel som relativt tydelig. Alle landene som studeres i denne oppgaven har på ulike vis inkludert klare konsensusorienterte elementer i sine demokratiske løsninger. Det er krevende å svare presist på spørsmålet om “*i hvilken grad*” de institusjonelle løsningene er konsensusorienterte. Det ville forutsette en vekting av de ulike variablene opp mot hverandre som jeg ikke finner at det empiriske materialet gir grunnlag for. Jeg kan heller ikke se at Lijpharts modeller gir tilstrekkelige metodiske verktøy for å foreta en slik vekting. Til tross for dette mener jeg at presentasjonen av landenes institusjonelle løsninger og de påfølgende drøftinger gir et tilstrekkelig grunnlag for å kunne konkludere med at de utvalgte landene på dette stadiet i sin demokratiske utvikling har inkludert vesentlige konsensusorienterte elementer i sine demokratiske institusjoner.

### **8.2 Er Lijpharts kategorisering treffende?**

Som jeg påpeker i punkt 8.1 kjennetegnes flere av landene av at de både har inkludert elementer fra konsensusmodellen og fra majoritetsmodellen i sine demokratier. Det spørsmål som problemstillingens andre punkt reiser, er imidlertid et noe annet. Det funn jeg først og fremst mener å ha avdekket i relasjon til denne problemstillingen er den karakter de seks presidentstyrene i denne oppgaven har. Lijphart klassifiserer presidentstyrer innenfor majoritetsmodellen. Med grunnlag i de funn denne oppgaven presenterer vil jeg hevde at dette ikke nødvendigvis er en fullt ut dekkende analyse.

I Burundi legger konstitusjonen til grunn at president og vise-president både skal komme fra ulike politiske partier og ulike etniske folkegrupper. På denne måten

forsøker man konstitusjonelt å bygge bro over den ene mest sentrale konfliktlinjen i landet. I Sudan gjør man det samme, ved at Nord- og Sør-Sudan skal besette posisjonene som president og vise-president. I Sudan har man i tillegg lagt inn klare konstitusjonelle føringer som skal sikre at presidentens beslutninger i realiteten skal være omforent mellom president og første vise-president.

I DR Kongo, Sierra Leone og Afghanistan valgte man i den første kritiske fase etter fredavtalene tilsvarende brede konsensusorienterte koalisjoner i sammensetningen av presidentembetet. Det er interessant å observere at vi i disse landene kan se at man etter interimperioden beveger seg i retning av Lijpharts opprinnelige kategorisering, ved at presidentembetene i både DR Kongo og Sierra Leone nå baserer seg på et parlamentarisk flertall utgått fra presidentenes egne partier. I Afghanistan gjør fraværet av etablerte politiske grupperinger analysen mer kompleks. I motsatt retning trekker Indonesia, hvor presidenten uavhengig av konstitusjonen har valgt å etablere en bred politisk koalisjon i den utøvende myndighet ved å inkludere de fleste politiske partier i regjeringen.

Det samlede bildet er tilstrekkelig til å problematisere Lijpharts entydige kategorisering av presidentstyrene som majoritetsløsninger. Oppgaven demonstrerer hvordan det er mulig å kombinere konsensus og presidentstyre. Analysene i denne oppgaven gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for å etablere kriterier for hvordan ulike presidentstyrene skal kunne klassifiseres, men er etter min mening tilstrekkelig til å peke på dette som et område for videre debatt og analyse.

### **8.3 Er det grunnlag for å problematisere Lijphart?**

Lijpharts teoretiske rammeverk har fremstått som et fruktbart teoretisk verktøy for å analysere de institusjonelle grunnstrukturene i unge demokratier. Lijpharts skille mellom majoritetsmodellen og konsensusmodellen tydeliggjør på en effektiv måte at demokratiet ikke er én styreform, men at en rekke veivalg vil ha betydning for hvordan demokratiet vil utvikle seg i et land. På ett vesentlig punkt avdekker denne oppgaven et skille mellom demokratiske løsninger som ikke fanges opp av Lijpharts to-delning.

Lijpharts ti variabler benyttes til å beskrive forskjellene mellom majoritetssystemer og konsensusssystemer, men jeg kan ikke se at Lijphart *problematiserer* relasjonene i mellom variablene.

Ett av hovedfunnene i denne oppgaven er behovet for å analysere og drøfte relasjonene mellom parlamentene og den utøvende myndighet. De studerte landene starter sine demokratiske bestrebelser ved at partene i en konflikt inngår fredsavtaler. Det kan derfor synes naturlig at demokratiets første fase baserer seg på en avtalebasert maktfordeling innenfor den utøvende myndighet.

Det kritiske punkt er hvorvidt dette over tid leder til en utvikling i retning av en mer institusjonell maktfordeling. To forhold kan bidra til en slik gradvis overgang; (i) at de nasjonale aktørene selv har en interesse av at det skjer, og (ii) at eksterne aktører fra det internasjonale samfunn aktivt stimulerer en slik utvikling. Det er, som Stein Sundstøl Eriksen (2005:402) påpeker, ikke alltid slik at de som sitter med makten ser på en videreutvikling av demokratiet og statens institusjoner som tjenelig ut ifra sine interesser. Det kan tvert imot være en interessemotsetning mellom det sittende regimet og ønsket om å videreutvikle de demokratiske institusjonene.

Også Lijphart legger betydelig vekt på at splittede samfunn baserer sine demokratiske styresett på maktfordeling, og da spesielt ved at denne maktfordelingen etableres *innenfor* den utøvende myndighet (Lijphart 2004:97). Landene som studeres i denne oppgaven gjør nettopp det. Konsensusmekanismene etableres innenfor den utøvende myndighet, til tross for at denne er organisert gjennom et presidentstyre og ikke et parlamentarisk demokrati. Den samlede effekten av presidentstyrer og fokus på maktfordeling innenfor den utøvende myndighet er svake og til dels marginaliserte parlamenter. Paradokset kan derfor bli at et ønske om å etablere konsensusbaserte institusjoner samtidig bidrar til å svekke den relative makten til en av kjerneinstitusjonene innenfor Lijpharts konsensusmodell, nemlig parlamentet. Dette illustrerer et mulig spenningsforhold mellom variablene som Lijphart selv ikke problematiserer. Dette kan muligens forklares med utgangspunkt i de landene Lijphart

studerer, siden et klart flertall av disse er parlamentariske demokratier. Spenningsfeltet trer tydeligere frem ved de landene som studeres i denne oppgaven, nettopp fordi de så klart forsøker å forene presidentstyrene med konsensusmodellen.

Behovet for en videre analyse av maktfordelingen mellom den utøvende myndighet og parlamentet forsterkes ved at Lijphart bare i begrenset grad tilbyr metodiske verktøy for å analysere denne maktrelasjonen. Som jeg påpeker i punkt 6.4 er Lijpharts kriterium “regjeringens overlevelsessevne” bare i begrenset grad egnet til å forstå og analysere denne maktrelasjonen.

Kildegrunlaget for denne oppgaven gir ikke i seg selv grunnlag for å hevde at dette spenningsforholdet er et underteoretisert område, men funnene avdekker at det er grunnlag for å problematisere dette elementet i Lijpharts teoretiske rammeverk.

## Litteratur

**Arato, Andrew (2007):** "Interim Crisis or Interim learning?", *the New School for Social Research, New York, opinion i Nepalnews*, [www.nepalnews.com/archive/2007/others/guestcolumn/feb/guest\\_columns\\_15.php](http://www.nepalnews.com/archive/2007/others/guestcolumn/feb/guest_columns_15.php)

**Asshiddiqie, Jimly (2001):** "The presidential system vs the parliamentary system" in "Continuing Dialogues towards Constitutional Reform in Indonesia", International IDEA, October 2001.

**Bangura, Alimamy Pallo (2006):** "Sierra Leone: The Struggle to Develop Parliamentary Legitimacy After Civil War", UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, April 2006

**Bayart, Jean-François (1993):** "The State in Africa - The politics of the Belly", Longman Group 1993

**Boutros-Ghali, Boutros (1995):** "Democracy: A Newly Recognized Imperative", *Global Governance* Vol. 1, Number 1, 1995

**Bøås, Morten & Jennings, Kathleen (2005):** "Insecurity and Development: The Rhetoric of the "Failed State", *The European Journal of Development Research*, Vol. 17, No 3 Sept. 2005

**Carothers, Thomas (2002):** "The end of the transition paradigm", *Journal of Democracy*, 13.1, Johns Hopkins University Press, 2002

**Case Burundi (2001):** 1993 Presidential Election and the Arusha Process 2000-01, International Organization for Migration (IOM)

**Churchill, Winston (1947):** *Speech in the House of Commons*, November 11, 1947

**Cohen, Carl (1984):** "Demokratiets former" i Hagtvet og Lafferty, "Demokrati og demokratisering", Aschehoug 1984.

**Dahal, Dev Raj (2001):** "Electoral System and Election Management in Nepal", Friedrich Ebert Stiftung, Nepal Office 2001

**Dahl, Robert A.(1984):** "Forskjellige former for demokratisk autoritet", i Bernt Hagtvet og William M. Lafferty (red.): "Demokrati og demokratisering", Aschehoug 1984.

**Diamond, Larry (2003):** "Universal Democracy?", Policy Review No 119, June 2003

**Dopplick, Renee (2005):** Georgetown University Law Center, Washington D.C. "DR Congo - Constitutional Referendum", 21. desember 2005 InsideJustice.com. [http://www.cyberwonders.com/law/index.php/intl/2005/12/21/dr\\_congo\\_new\\_constitution](http://www.cyberwonders.com/law/index.php/intl/2005/12/21/dr_congo_new_constitution)

**Economic Commission for Africa (2005):** "African Governance Report 2005", [www.uneca.org/agr2005/](http://www.uneca.org/agr2005/)

## Litteratur

**Elser, John (1990):** *“Nuts and Bolts for the social sciences”*, Cambridge University Press 1990

**Eizenstat, Stuart E., Porter, John Edward, and Weinstein, Jeremy M. (2005):** “Rebuilding Weak States”, *Foreign Affairs*, Vol. 84 No.1, January/February 2005.

**Eriksen, Stein Sundstøl (2005):** “The Politics of State Formation: Contradictions and Conditions of Possibility”, *The European Journal of Development Research*, Vol.17, No. 3, September 2005

**Fellesrådet for Afrika (2001):** *“Afrikanere om Afrika”*, Fellesrådets Afrika-årbok 2000-2001, Solidaritet Forlag

**Gadamer, Hans-Georg (1993):** *“Truth and Method”*, Second Revised Edition, The Continuum Publishing Company 1993.

**Ghani, Asharif, Lochhart, Clare and Carnahan, Michael (2005):** *“State-building in fragile and conflict-affected conditions”*, paper prepared for a workshop at the Greentree Foundation 2005.

**Hobbes, Thomas (1985):** *“Leviathan”*, Penguin Classics, 1985

**International Crisis Group (2002):** *“Sierra Leone after elections: politics as usual?”*, Africa Report 49, 2002

**International Crises Group (2006a):** *“Sudan´s Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead”*, Report 106, March 2006

**International Crisis Group (2006b):** *“Afghanistan´s New Legislature: Making Democracy Work”*, Asia Report 116, May 2006

**International Crisis Group (2006c):** *“Escaping the Conflict Trap: Promoting Good Governance in the Congo”*, Africa Report 114, 20 July 2006.

**International Crisis Group (2007):** *“Nepal´s Constitutional Process”*, Asia Report 128, 26 Februar 2007

**International IDEA (2001):** *“Continuiong Dialogues towards Constitutional Reeform in Indonesia”*, Report of a conference held in Jakarta, Indonesia, October 2001.

**Konrád, György (1991):** *“Drømmen om Mellom-Europa”*, Cappelens Upopulære skrifter, 1991.

**Kantipur Report (2006):** “Comprehensive peace accord signed, decade-old Maoist armed insurgency ends”, 21. november 2006 [www.kantipuronline.com/kolnews.php?nid=92143](http://www.kantipuronline.com/kolnews.php?nid=92143)

**Lijphart, Arend (1984):** *“Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries”*, Yale University Press 1984.

**Lijphart, Arend (1999):** *“Patters of Democracy. Government Forms and Performance in Thirth-Six Countries”*, Yale University Press 1999.



## Litteratur

**Lijphart, Arend (2004):** "Constitutional design for divided societies", *Journal for Democracy*, April 2004

**Marcuse, Herman og Popper, Karl (1971):** "Revolusjon eller reform? En konfrontasjon", Dreyers Forlag, 1971

**Matlosa, Khabele (2003):** "Electoral System Reform, democracy and stability in the SADC Region: A Comparative Analysis", EISA Research Report No 1, 2003

**Midgaard, Knut (2004):** "Gode styreformer og demokrati", i Midgaard og Rasch, "Demokrati – vilkår og virkninger", Fagbokforlaget 2004

**Ndayiziga, Charles (2006):** "Burundi: From a Turbulent History Comes Steps Towards Consensual Democracy", UNDP Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery, April 2006

**Nzongola-Ntalaja, Georges (2004):** "The International Dimensions of the Congo Crisis", *Global Dialogue*, Summer/ Autumn 2004

**O'Brien, Mitchell (2005):** "Parliaments as Peacebuilders: The Role of Parliaments in Conflict-Affected Countries", The World Bank Institute 2005

**Prah, Kwesi Kwaa (2004):** "African Wars and Ethnic Conflict – Rebuilding Failed States", Background paper for the Human Development Report 2004, UNDP

**Prunier, Gérard (2007):** "The DR Congo's political opportunity", *Open Democracy* article 14/3-07

**Reilly, Benjamin (2001):** "Electoral reform in Indonesia" in "Continuing Dialogues towards Constitutional Reform in Indonesia", International IDEA, October 2001.

**Rotberg, Robert I. (red.) (2003):** "When States Fail", Princeton University Press 2003

**Andrew Reynolds (2005):** "Constitutional Medicine", *Journal of Democracy*, Januar 2005

**Rogier, Emeric (2004):** "Rethinking Conflict Resolution in Africa: Lessons from the Democratic Republic of the Congo, Sierra Leone and Sudan", Netherlands Institute of International Relations, July 2004

**Schraeder, Peter J. (red.) (2002):** "Exporting Democracy: Rethoric Vs. Reality", Lynne Rienner Publishers Inc, 2002

**Sejarah Indonesia:** An online timeline of Indonesian History, [www.gimonca.com/sejarah/sejarah09.shtml](http://www.gimonca.com/sejarah/sejarah09.shtml)

**Sen, Amartya (1999):** Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, 10.3, Johns Hopkins University Press, 1999

## Litteratur

**Sesay, Mohamed Gibril & Hughes, Charlie (2005):** *“Go beyond first Aid. Democratic Assistance and the Challenges of Institution Building in Post-Conflict Sierra Leone”*, Working paper 34, Netherlands Institute of International relations, Clingendael, January 2005

**“State Failure Task Force Report: Phase III Findings” (2000)**, Center for Global Policy, George Mason University, 30 September 2000 <http://globalpolicy.gmu.edu/pitf/pitfdata.htm>

**Suhrke, Astri (2006):** *“The Limits of Statebuilding: The role of International Assistance in Afghanistan”*, paper presented at the International Studies Association annual meeting, San Diego 21 - 24 March 2006

**UN “Report of the Panel on United Nations Peace Operations” (2000a)**, Item 87 of the provisional agenda, The Fifty-Fifth session of the General Assembly, August 2000. [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/)

**UN Millennium Declaration (2000b):** Agenda item 60 (b), The fifty fifth session of the General Assembly, September 2000. [www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf](http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf)

**UN (1992):** *“An agenda for peace”*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting and the Security Council, on 21 January 1992.

**UNDP (2005):** *“Democracy in Latin America: Towards a Citizens´ Democracy”*, United Nations Development Programme 2005

**Upreti, Trilochan (2007):** *“Restructuring Prime Minister´s Office”*, *Opinion i The Rising Nepal* 10/3-2007 [www.gorkhapatra.org.np/content.php?nid=14261](http://www.gorkhapatra.org.np/content.php?nid=14261)

**Utenriksdepartement, Det Norske (2004):** *“Peacebuilding – a Development Perspective”*, E-782 E, august 2004

**Wang, Vikeke, Suhrke, Astrid og Tjønneland, Eivind (2005):** *“Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned”*, R 2005:1, Chr. Michelsens Institute

**Wang, Vibeke (2005):** *“The Accountability Function of Parliament in New Democracies: Tanzanian Perspectives”*, Working Paper 2005:2, Chr. Michelsens Institutt, 2005.

**Ward, Ken (2007):** *“Dealing with a democratic Indonesia: The Yudhoyono years”*, Lowy Institute for International Policy, March 2007

**Yin, Robert (1989):** *“Case Studie Research: Design and Methods”*, Sage Publications, 1989

**Zeeuw, Jeroen de (2001):** *“Building Peace in War-Torn Societies: From Concept to Strategy”*, Netherlands Institute of International Relations - Clingendael, August 2001

**Konstitusjonelle dokumenter**

**The Comprehensive Peace Agreement between The Government of The Republic of The Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/ Sudans People's Liberation Army**, Avtalen er tilgjengelig på hjemmesiden til United Nations Mission In Sudan, <http://www.unmis.org/english/documents/cpa-en.pdf>

**Peace Agreement Between the Government of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone**, Lomé, Togo. July 7, 1999. <http://www.sierra-leone.org/lomeaccord.html>

**The Constitution of Sierra Leone, 1991** <http://www.sierra-leone.org/Laws/constitution1991.pdf>

**Nepal The Interim Constitution of Nepal, 2063 B.C** (Unofficially Translated Draft), [http://www.nepalresearch.com/crisis\\_solution/papers/interim\\_constitution\\_2007.pdf](http://www.nepalresearch.com/crisis_solution/papers/interim_constitution_2007.pdf)

**The Comprehensive Peace Agreement held between the Government of Nepal and the Communist Parti of Nepal (Maoist)**, datert 22/11-2006 <http://www.kantipuronline.com/englishagree.php>

**Afghan Draft Constitution 2004** [www.afghangovernment.com/2004constitution.htm](http://www.afghangovernment.com/2004constitution.htm)

**Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions** [www.germany.info/relaunch/politics/new/pol\\_un0512-text.html](http://www.germany.info/relaunch/politics/new/pol_un0512-text.html)

**Official Website of the Ministry of Justice of the Islamic Republic of Afghanistan** [www.moj.gov.af](http://www.moj.gov.af)

**People Consultative Assembly, the Republic of Indonesia.** Indonesias konstitusjon er tilgjengelig på de offisielle hjemmesidene, <http://mpr.go.id/>

**REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO, ASSEMBLEE NATIONALE** "PROJET DE CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO", KINSHASA, Mai 2005 <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=293>

**Parlament De la République Démocratique du Congo,** [www.parlement-rdc.org/](http://www.parlement-rdc.org/)

**Arusha Peace and Reconciliation Agreement for Burundi 28 August 2000,** [www.usip.org/library/pa/burundi/pa\\_burundi\\_08282000\\_toc.html](http://www.usip.org/library/pa/burundi/pa_burundi_08282000_toc.html)

**PROJET DE LA NOUVELLE CONSTITUTION POST-TRANSITION DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI (septembre 2004)** <http://www.iss.org.za/AF/profiles/burundi/constsep04fr.pdf>

Litteratur

**Databaser og statistikk**

**ACE - The Electoral Knowledge Network** [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)

**CIA**, *The World Factbook 2007*, <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>

**The Fund for Peace and the Carnegie Endowment for International Peace**, *"The Failed States Index 2005"*, Foreign Policy May/June 2006

**IFES Election Guide** [www.electionguide.org](http://www.electionguide.org)

**UNDP** *"Human Development Index 2006"*, <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>