

Valgprocessen i Afghanistan 2004-2005

Jørgen Elklit

Bonn-aftalen fra december 2001 lagde op til en række hurtige valg, der efter mere end 23 års krig skulle være med til at besejle overgangen til et mere fredeligt og demokratisk Afghanistan. Den proces er ikke forløbet helt så godt, som man kunne have håbet

Søndag aften den 18. september 2005 bragte TV-avisen et indslag om dagens dobbelte valg til det afghanske underhus (*Wolesi Jirga*) og til provinsrådene i landets 34 provinser. Der var spektakulære billeder af stemmeurner og stemmesedler, der blev transporteret på æsel- og muldyr ad snævre bjergstier, der var stærke og vejrbitte ansigter, og der var folk i folderige gevandter. Og solen skinnede klart fra en høj blå himmel, så de gode *photo-opportunities* blev udnyttet maksimalt. Billedsiden var tilsyneladende langt vigtigere end den journalistiske analyse af et kompliceret afghansk – og internationalt – problem.

Hertil kom, at lederen af den praktiske del af valgoperationen i

Afghanistan, Peter Erben, er en kompetent og erfaren dansker, så det indtryk, der blev formidlet i tv-indslaget var, at her var der tale om en succeshistorie, oven i købet med et klart dansk fingeraftryk. Det var det budskab, der skulle formidles, og der er vist heller ikke mange, der ikke gerne så, at valget gik godt.

Men så enkelt er det altså ikke. Der er tværtimod en reel risiko for, at situationen i Afghanistan er ved at udvikle sig i en bekymrende retning, som vil kunne komme til at betyde, at den måde, som i hvert fald nogle af faserne i valgprocessen er forløbet på, vil kunne få alvorlige politisk-institutionelle konsekvenser. Og i den situation vil ingen vist være i stand til at overskue, hvad enden

på det afghanske demokratiseringsprojekt bliver.

Allerede i februar 2003 var jeg blevet bedt om at komme til Kabul for at lave et oplæg til, hvordan man kunne udforme et hensigtsmæssigt valgssystem til det afghanske parlament. Det har givet mig mulighed for at følge en normalt ret overset del af et lands demokratiseringsproces. Det interessante er her, at det som nogle utvivlsomt ser som uvæsentlige detaljer i valgsystemet og den samlede demokratiseringsproces, faktisk er et helt centralt element i opbygningen af demokratisk hensigtsmæssige institutioner.

Det gælder ikke mindst i et land som Afghanistan, som virkelig hører til i gruppen af *deeply divided societies*. Hvis parlamentet ikke kommer til at fungere hensigtsmæssigt, vil det imidlertid først vise sig efterhånden – i hvert fald vil det først blive erkendt efterhånden – og hvordan skal man så få forfatningen, valgsystemet og alt det andet ændret?

I februar 2003 var man så småt ved at begynde at diskutere de præsident- og parlamentsvalg, der i henhold til Bonn-aftalerne fra december 2001 skulle være sidste etape i overgangsperioden fra krig til fred og demokratiske tilstande i landet. En afklaring af, hvorledes valgssystemer mm. skulle udformes, var derfor nødvendig dels af hensyn til arbejdet med den forfatning, der efter planerne skulle vedtages senere på året, dels af hensyn til de første for-

beredelser frem mod de valg, der i henhold til Bonn-aftalerne skulle være afsluttet i juni 2004.

Forfatning uden valglov

Det mest oplagte valgssystem i et så opdelt og konfliktplaget samfund som det afghanske ville være en eller anden slags forholdstalsvalg, som også *power-sharing*-filosofiens guru, Arend Lijphart, har argumenteret for. Et sådant valgssystem ville blandt andet kunne sikre inklusivitet og repræsentativitet, som er helt nødvendige elementer i et stabilt demokrati, bidrage til udviklingen af politiske partier med et ikke alt for afgrænset lokalt sigte og i bedste fald også styrke mulighederne for udviklingen af en forhandlings- og konsensuskultur i parlamentet – i hvert fald på lidt længere sigt.

Samtidig måtte et nyt system gives en ønskværdig lokal forankring ved også at bygge på de dengang 32 provinser (nu 34) og muligheden for at styrke den demokratiske *accountability*. Efter min vurdering var der altså helt klart behov for en eller anden slags forholdstalsvalg. Den opfattelse delte FN (UNAMA).

Tre forskellige modeller blev opstillet: PR (proportional representation) i hele landet, PR i provinserne eller PR i provinserne + et element af nationale tillægsmandater af hensyn til behovet for *nation-building*. Ideen var her – via muligheden for at vinde tillægsmandater (og derved

en stærkere position i *Wolesi Jirga*) – at give de politiske partier et incitament til både at udvikle en national politisk dagsorden og stille op i så mange valgkredse som muligt, hvorved de forhåbentligt også ville bidrage til at reducere etnisk og regional fraktionisering. Der var tale om et system, der helt overordnet lignede den danske valgmode, men det var nu ganske utilsigtet.

Forslaget blev godt modtaget hos UNAMA. Man ville vende tilbage om sagen, sandsynligvis i forbindelse med forberedelsen af den *Loya Jirga*, der skulle behandle forfatningsspørgsmålet. Det skete ikke. Den nye forfatning blev dog alligevel vedtaget i december 2003, selv om en række centrale spørgsmål ikke var færdigbehandlet, herunder hvorledes valgsystemet skulle være til de tre slags valg, der skulle afholdes, før det nye parlament ville kunne træde sammen, dvs. valgene til *Wolesi Jirga*, provinserådene og distriktsrådene.

Processens videre forløb

I februar 2004 var der igen anledning til at debattere disse emner i Kabul, og denne gang under betydeligt tidspres, idet ideen fortsat var at holde valgene inden udgangen af juni. Karzai var jo midlertidig præsident, og beskeden fra hans juridiske rådgiver var helt klart, at man gik ind for modellen med PR i provinserne (herunder en fordeling af

mandater til provinserne, der var nogenlunde forholdsmæssig) suppleret med nationale tillægsmandater. Konkret og pålidelig viden om folketallets størrelse i de forskellige områder var der ikke meget af, men man måtte så skønne.

Arbejdet med at udforme de relevante kapitler i den nye valglov gik derefter i gang, i stadig kontakt med FN's ansvarlige på feltet. Under denne proces blev det pludselig klart, at ingen for alvor havde gjort sig den ulejlighed at gennemtænke konsekvenserne af de forskellige valgrelaterede forfatningsbestemmelser, som man i hast havde vedtaget på *Loya Jirga*'en i december 2003.

Jeg var således blevet bedt om at fokusere på underhuset, men der skulle også være et overhus, som skulle sammensættes af 1/3, som var én valgt af hvert af provinserådene og 1/3 valgt ligeledes med én fra hver af provinsernes såkaldte distriktsråd. Den sidste 1/3 skulle udpeges af præsidenten med særlig hensyntagen til særligt kløgtige eller erfarne personer samt handicappede; af denne tredjedel skulle halvdelen være kvinder.

De to kamre skal i henhold til forfatningen begge vedtage landets love, så selv om der også er visse forskelle mellem dem, vil parlamentet som helhed ikke kunne fungere, før begge huse er på plads. Hertil kommer, at diskussionerne om grænse- dragningen mellem provinserne og oprettelsen af to nye provinser – og

ikke mindst grænsedragningen mellem mange af distrikterne – ville betyde, at det måtte påregnes at blive en langstrakt proces.

Det gik også op for UNAMA og amerikanerne, at der var tale om nogle ganske reelle problemer, som man ikke ville kunne håndtere inden for Bonn-aftalernes tidsfrist. Derfor blev det besluttet dels at skubbe den aftalte tidsfrist, dels at udskyde alle andre valg og problemer end selve præsidentvalget, som var langt det letteste at organisere. Så ville præsident Bush – inden han selv stillede op til genvalg – også kunne fortælle sine landsmænd, at demokratiseringsprocessen i Afghanistan var i god gænge, for der var jo blevet holdt præsidentvalg (9. oktober 2004).

Præsidentvalget forløb efter omstændighederne rimeligt, og i hvert fald ikke værre end så mange andre første valg i nye demokratier. Registreringen af vælgerne var ikke perfekt, og lidt efterfølgende diskussion af nogle småproblemer udskød godkendelsen af Karzais sejr et par uger, men der var aldrig for alvor tvivl om, at han havde opbakning fra 55 pct. af dem, der fik stemt.

Afviklingen af præsidentvalget bidrog til, at man med lidt bedre samvittighed mente at kunne skubbe de øvrige valg, først hen over vinteren, så hen over sommeren 2005, hvorefter de så omsider kunne finde sted 18. september 2005.

I stedet for de tre valg, der i hen-

hold til forfatningen burde være blevet holdt, nøjedes man dog med de to, nemlig til underhuset, *Wolesi Jirga*, og til provinsrådene, mens man besluttede at vente med distriktrådene (nærmest svarende til kommunalbestyrelser) til en anden god gang – og så skulle præsidenten også kun have lov til at udnævne halvdelen af dem, han ellers skulle have udnævnt.

Den afghanske højesteret besluttede nemlig, at man indtil videre godt kunne klare sig med et halvt overhus! Senere blev det dog ændret igen, således at hvert af provinsrådene i første omgang skal udpege to medlemmer af overhuset, *Meshrano Jirga*, et ordinært medlem og et på vegne af de distriktråd, der først bliver valgt en anden god gang. Det er en bedre løsning end den første beslutning, men det er alligevel interessant, at forfatningen kan manipuleres på den måde, og tilsyneladende uden at nogen tager sig særligt af det! Man kan i øvrigt finde valgresultater og meget andet på valgadministrationens hjemmeside, www.jemb.org, som på tre sprog – engelsk, dari og pashto – er god og informativ.

Det problematiske valgssystem

Hen på foråret 2004 gik der for alvor politik i færdiggørelsen af valgloven. Det havde der jo nok været hele tiden, men lige med ét var alle de udmærkede tanker om inklusivi-

tet, ligelig repræsentation, *nation-building* og de politiske partier som hensigtsmæssige instrumenter i dén proces borte. Udgangspunktet for problemerne var dobbelt. Dels mente Karzai tilsyneladende alligevel ikke, at der var behov for at lægge så meget vægt på udviklingen af politiske partier, hvorimod de personlige relationer til de stærke mænd i provinserne (uanset hvad grundlaget for deres magt var) var nok så vigtige, dels foregik præsentationen af udkastet til ny valglov i kabinettet åbenbart så lidet overbevisende, at det var nemt at få tilslutning fra forslagens kritikere til at skrotte det.

Dette spil var vanskeligt at følge på afstand. Det er efter min bedste vurdering uheldigt, at der fra det internationale samfunds side ikke blev gjort en mere helhjertet indsats for at sikre fastholdelse af de grundprincipper, der havde været enighed om, primært af hensyn til muligheden for at sikre gode vækstmuligheder for et levedygtigt afghansk partisystem, som er helt centralt for en demokratisk udvikling. Hertil kommer, at der måske ikke havde været gjort nok for at sikre opbygningen af det nødvendige tætte og tillidsfulde forhold mellem de faktiske afghanske beslutningstagere og de forskellige rådgivere.

Karzai og hans kabinet valgte så desværre et yderst problematisk valgsystem, som blandt fagfolk går under betegnelsen SNTV, *single non transferable vote*. SNTV har vist ingen

seriøse fortalere, og det har kun været brugt til parlamentsvalg et par steder, nemlig i Japan (før 1996), Jordan og Vanuatu. Som et kuriosum kan i øvrigt nævnes, at det også bruges ved valgene af ældreråd i danske kommuner!

Kernen i SNTV er, at der er et antal, der skal vælges i hver valgkreds – for eksempel 14 – og hver vælger har kun en stemme. Når afstemningen er slut, og stemmerne på hver af kandidaterne er blevet gjort op, er de 14 med flest stemmer valgt. Det var her helt afgørende, at man samtidigt med beslutningen om at indføre SNTV også blev enige om, at kandidaterne kun måtte stille op som enkeltpersoner – det ligger til dels i SNTV's natur – og i hvert fald uden at angive nogen form for partiel eller gruppetilknytning. Konsekvensen er, at de valgte er enkeltpersoner, som primært repræsenterer sig selv – men naturligvis også indirekte de familier, klaner og politiske, militære og økonomiske grupperinger, de kommer fra, eller som har sponsoreret dem. Nogle af dem har naturligvis en kendt partitilknytning, men det er faktisk kun et fåtal.

I Kabul – langt den største kreds, med 33 parlamentspladser ud af de 249 (hvoraf i øvrigt ti forlods er taget fra til nomaderne) – var der tilmeldt omkring 400 kandidater (hvoraf enkelte blevet strøget af listen i forbindelse med kontrol af, om de overhovedet havde valget).

Stemmesedlen var alle steder lang

på grund af de mange kandidatnavne – af hensyn til de mange analfabeter havde den heldigvis også fotografier af alle kandidaterne – men i Kabul var det faktisk nødvendigt at lave den som et helt lille hæfte. Og der var altså ingen form for fx angivelse af parti til at styre vælgernes opmærksomhed i en konkret retning, når de skulle finde deres foretrukne kandidat.

Valget i Kabul var i øvrigt en skuffelse for så vidt angår valgdeltagelsen, idet mindre end 400.000 stemte. Det præcise vælgertal kendes ikke (på grund af, at nogle vælgere var registreret både to og tre gange), men det er formodentlig lidt over en million. Igen må det understreges, at vælgerregistreringen nok ikke er værre end så mange andre steder. Men i forhold til, hvor megen vægt der er blevet lagt på at sikre en god registreringsproces – dels ved præsidentvalget, dels opdateringen af valglisterne i forsommeren 2005, er det alligevel en skam, at man fortsat er usikker på, hvordan kvaliteten af valglisterne egentlig var.

Valgdeltagelsen i Kabul kan skønsmæssigt anslås til ca. 35 pct., hvori er inkluderet blanke og ugyldige stemmer. For landet som helhed var valgdeltagelsen ca. 50 pct., dvs. væsentligt under, hvad den var ved præsidentvalget i 2004. Det er også bekymrende.

De tre, der fik flest stemmer i Kabul-kredsen, fik tilsammen 30 pct. af

de afgivne stemmer, de næste fem tilsammen yderligere 10 pct., og så delte de resterende ca. 380 kandidater de sidste ca. 60 pct. De fik alle fra mindre end 4000 til under 100 stemmer.

25 af de 33 valgte fik mindre end en pct. af stemmerne. Med så beskeden stemmetal bliver det noget tilfældigt, hvem der bliver valgt, idet forholdsvis få stemmer i mange tilfælde bliver afgørende for, hvem der ender med at blive valgt. I det hele taget kan parlamentsmedlemmer, der er valgt med så lille individuel opbakning, vel ikke tale med megen vægt. Lidt skrapere opstillingskrav havde gjort kandidatfeltet mere overskueligt, hvorved tilfældighedselementet var blevet reduceret, ligesom parlamentsmedlemmernes faktiske legitimitet utvivlsomt var blevet øget.

De valgte repræsenterer en interessant blanding af gode og seriøse kandidater, gamle – og sikkert uforbederlige – kendinge fra Afghanistans triste forhistorie, folk med forbindelse til narkotikaindustrien eller andre magtcentre, og sikkert også nogle tilløbne charlataner med overdreven tiltro til egne politiker-evner.

Det parlament, der kommer ud af et sådant valg, vil kun vanskeligt kunne levere et seriøst modspil til en mere og mere erfaren og dreven – og vel også skrupelløs – præsident, der ikke synes at lægge megen vægt på at få udviklet den form for demo-

kratiske institutioner, politiske partier osv., der er brug for i Afghanistan.

Kvindernes deltagelse

Forfatningen havde oprindeligt en bestemmelse om, at hver provins skulle sende to kvinder til *Wolesi Jirga*. Så kom man i tanke om, at det nok ikke var en god idé, når et par af provinserne kun skulle sende et eller to parlamentsmedlemmer. Derfor blev det så til, at der i alt skulle være, hvad der svarer til to fra hver provins, altså nu 68.

Det tal er blevet fordelt ud på provinserne, så der nu skal vælges fra en (for eksempel i Nimroz) til ni (Kabul) kvinder i de forskellige provinser. Kun i meget få tilfælde har kvinderne fået stemmer nok til at blive direkte valgt, og man har derfor måttet tage de kvinder, der havde fået flest stemmer, selv om de altså havde færre stemmer end nogle af deres mandlige kolleger.

Kønskvotering er blevet gennemført i en række nye demokratier, men der er ikke meget, der tyder på, at det har nogen særlig effekt i retning af at skabe en ønskværdig forbedring af kvindernes position og politiske indflydelsesmuligheder i stærkt mandsdominerede samfund. I Afghanistan er der i store dele af landet bestemt ingen tradition for kvinders politiske deltagelse, og hverken det internationale samfund eller afghanerne selv synes at

regne med, at kvinderne skal beskæftige sig med andet end de traditionelle kvindeområder.

Kønskvotering på den måde er mest af alt kortsigtet symbolpolitik, som ikke for alvor vil kunne bidrage til at løse de betydelige problemer – for eksempel af uddannelsesmæssig art – der knytter sig til kvinders stilling i et samfund som det afghanske.

Var valgprocessen “god nok”?

Måling af kvalitet i valgprocesser er et nyt fænomen, der endnu kun er i sin vorden. Evalueringer af denne type rejser en række metodiske og andre problemer, som forhåbentligt vil blive løst (eller i det mindste reduceret) over de kommende år. De afghanske 2005-valg er dog alligevel blevet underkastet en forsøgsvis vurdering med anvendelse af det komparative måleinstrument.

Resultatet – som bygger på en afbalanceret ekspertvurdering af ikke mindre end 54 indikatorer – er, at dette valg scorer 64 på en skala fra 0 (som er en rent teoretisk værdi) til 100. Til sammenligning kan anføres, at det problematiske præsidentvalg i Zimbabwe i 2002 scorede 41 og overgangsvalet i Sydafrika i 1994 72, medens det ligeledes kraftigt FN-understøttede valg i Østtimor i 2001 opnåede en score på 83 på denne skala.

På baggrund af den komplicerede sociale og politiske situation i Afgha-

nistan kunne man naturligvis ikke forvente et topresultat. 64 på den opstillede kvalitetsskala er dog ikke særligt imponerende, men det afspejler klart de problemer, der vitterligt har været med at sikre et demokratisk tilfredsstillende valg, naturligvis under hensyntagen til de givne rammer. Det betyder imidlertid også, at der er gode muligheder for at forbedre indsatsen på en række af de områder, der spiller ind på bedømmelsen af, hvor godt processen egentlig er forløbet.

Hvorfor er det så svært?

Hurtigt sammenkaldte og hastigt afviklede forsøg på at sikre snuptionsløsninger på komplicerede konflikter – Dayton og Bonn er oplagte eksempler – bidrager ikke nødvendigvis til at etablere holdbare løsninger og føre processen videre. Hastværket og de internationale aktørers ofte noget forskellige dagsordener bidrager til, at ikke alle problemer bliver håndteret optimalt. Derved skabes nye problemer.

Den megen snak om lokalt ejerskab er politisk korrekt og sådan set også rimelig nok, men det gør det i nogle situationer vanskeligt at få accept af gode og gennemprøvede løsninger, hvis der lokalt ikke er forståelse for dem. Modstanden vil dog ofte også kunne skyldes frygt for, at sådanne løsninger vil medføre tab af politisk eller anden form for magt eller indflydelse. De internationale

aktørers afhængighed af en mere eller mindre velfunderet lokal elite kan i transitionsfasen være en alvorlig hæmsko for en konstruktiv, inklusiv udvikling.

En sammenfattende vurdering af udviklingen i relation til valgprocessen og den politisk-institutionelle udvikling i Afghanistan må nødvendigvis blive forsigtig og afventende. Noget i Bonn-processen er gået rimeligt nok, medens andre dele må vurderes som noget, der kunne og burde have været tacklet mere hensigtsmæssigt – i hvert fald hvis målet er en stabil demokratisk udvikling.

Forfatningsprocessen var ikke specielt hensigtsmæssig, men i situationen måske den eneste mulige. Processen med at finde frem til et brugbart valgssystem var derimod decideret uheldig, og vil utvivlsomt blive en væsentlig forklaring på den forventede parlamentariske ustabilitet og langsomme udvikling af politiske partier, der ellers ville have kunnet fungere som politiske pejlemærker i den kommende udviklingsproces i Afghanistan.

Jørgen Elklit er dr.scient.pol. og professor i statskundskab ved Aarhus Universitet. Han har betydelig erfaring som rådgiver og aktiv deltager i demokratiseringsprocesser, herunder valg og valgssystemer, i en række lande i Asien, Afrika og Europa. Et af hans aktuelle forskningsprojekter er udvikling af et system til måling af valgs kvalitet.