IRANS ISLAMSKES STYREFORM I EN DEMOKRATISERENDE VERDEN

I den islamske verden har demokratiske styreformer til nå hatt dårlige vekstvilkår. Situasjonen er likevel ikke helt uten lyspunkter. Det er særlig i ikke-arabiske land med muslimsk befolkning at demokratiske eksperimenter er i ferd med å ta form, eksperimenter som kan vise seg å bli svært viktige.

og styrke fullmaktene til den folkevalgte presidenten. Reformen av denne typen lar seg ikke så lett realisere, fordi det kreves samtykke fra de kreftene i samfunnet som ville få sin makt beskåret. Hvis situasjonen låser seg helt fast, og det inntrykk brer seg at reformbevegelsen ikke kommer noen som helst vei via valgkanalen, kan det lett få store følger for det kommende presidentvalget (2004) og parlamentsvalget (2005). På samme måte som ved lokalvalget i slutten av februar 2003 kan velgerne signalisere sin holdning ved å sitte hjemme. Det kan også bidra til press i demokratisk retning.

En ny demokratiseringsbølge?

Det 20. århundre er demokratiets århundre. Det har ført til at over 60 prosent av medlemslandene i FN i dag regnes som demokratier, i den forstand at velgernes dom avgjør hvem som skal sitte med den politiske makten. Demokratiseringen har foregått i bølger. Før 1900 var det få virkelige demokratier – en del land gjennomførte valg til parlamenter, men stemmeretten var som oftest sterkt begrenset og som regel hadde verken folket eller lovgiverne herredømme over den utøvende makt (regjeringen).

Den første demokratiseringsbølgen tar altså til med at allmenn stemmerett presser seg frem og denne bølgen topper seg rett etter Den første verdenskrig. På dette tidspunktet kan en tale om litt over 30 demokratier totalt – langt opp mot halvdel av de selvstendige statene som fantes. Utover på 1920-tallet – etter Benito Mussolinis marsj mot Roma i 1922 – brøt de demokratiske institusjonene sammen i svært mange av statene. Mange steder ble det innført militærstyre, og fascistiske og

TEKST: Bjørn Erik Rasch

ET AV LANDENE SOM KAN komme til å bevege seg i demokratisk retning de nærmeste årene er Iran. Vi skal i denne artikkelen gi en oversikt over utbredelsen av demokratiske styreformer og redegjøre nærmere for styringssystemet i den islamske republikken Iran.

Situasjonen i Iran er motsetningsfylt og labil. Etter et par tiår å ha vært den fremste inspirasjonskilden for en islamsk organisering av statsmakten, er det i dag liten tvil om at et klart flertall i den iranske befolkningen er rede for grunnleggende reformer. Den reformorienterte presidenten Mohammad Khatami nærmer seg siste del av presidentperioden, uten å i nevneverdig grad ha fått gjennomslag for endringer. I den senere tid er det imidlertid tatt viktige initiativ for å redusere makten til den konservative fløyen av presteskapet

kommunistiske strømninger hadde gode vekstvilkår. Det var for øvrig også i perioden rett etter Den første verdenskrig, med oppløsningen av Det osmanske riket, at mønsteret av stater som preger dagens Midtøsten ble skapt innenfor en britisk-fransk interessesfære.

Den andre demokratiseringsbølgen begynner ved Den andre verdenskrigs slutt, med alliert okkupasjon og introduksjon av folkestyre i Vest-Tyskland, Japan, Italia og Østerrike. Ved toppunktet på slutten av 1950-tallet var om lag 50 stater demokratiske. Igjen setter et tilbakeslag inn, som oftest i form av militærkupp – i alle deler av verden, også i Europa (Hellas, Tyrkia). Rundt 1950 var flertallet av dagens arabiske stater å regne som kolonier eller protektorater. Den dominerende styreform i de selvstendige statene i regionen var monarkisk. Egypt, Irak og Jordan – foruten det persiske Iran – var monarkier med konstitusjonelle trekk, og betydelige demokratiske innslag fantes i Libanon.

Den tredje demokratiseringsbølgen tok til med “nellikerevolusjonen” i Portugal i 1974. På dette tidspunktet var det nærmere 40 demokratier (vel en fjerdedel av verdens land). For tiden er det 121 stater som kan rubriseres som (valg)demokratier.¹ Det som særlig har hatt betydning for utbredelsen av demokratiske ordninger det siste tiåret, er selvsagt Sovjets oppløsning og murens fall. Midt på 1980-tallet levde nærmere halvparten av verdens befolkning i diktaturstater. I dag er dette skjebnen til om lag 30 prosent.

Ingen av de arabiske landene i Midtøsten og Nord-Afrika hører hjemme blant demokratiene. Organisasjonen Freedom House peker hvert år ut de 10 land i verden som kommer aller dårligst ut når det

gjelder ivaretagelse av politiske og sivile rettigheter.² Halvparten av “verstingene” er arabiske. Av over førti land med muslimsk majoritetsbefolkning er det for tiden kun åtte som gjennomfører relativt åpne valg, hvor resultatene har konsekvenser for styringen: Albania, Tyrkia, Indonesia, Bangladesh, Niger, Nigeria, Mauritania og Mali. I få av landene kan demokratiet sies å være særlig godt befestet, og bare ett av dem – det fattige, nordafrikanske Mali – kan vise til en rimelig akseptabel beskyttelse av sivile og politiske rettigheter.

Revolusjonen i Iran

Den iranske revolusjonen i 1979 er beskrevet som et voldsomt, populistisk utbrudd. Den hører hjemme blant de store, politiske revolusjoner, og innebar at et nytt samfunns- og styringssystem vokste frem på tampen av det 20. århundre. På samme måte som Russland 1917 og Kina 1949, har Irans omveltning tjent som forbilde og inspirasjonskilde for mange bevegelser rundt om i verden.

Som så mange av regimeendringene innenfor den tredje demokratiseringsbølgen, kan en forsiktig liberalisering av sjah Mohammad Rezas autoritære regime et par år før revolusjonen regnes som en viktig utløsende faktor. Politiske fanger ble løslatt og menneskerettighetslovgivning varslet, ikke minst etter press fra den nye presidenten i USA – Jimmy Carter. Utover i 1978 forsterket imidlertid kravene om mer fundamentale endringer seg, og en bred, revolusjonær massebevegelse med den karismatiske ayatolla Ruhollah Khomeini som frontfigur tok form. Sekulære opposisjonspolitikere og intellektuelle hadde langt vanskeligere for å kommunisere med og mobilisere den jevne borger enn

Khomeini og hans radikale, islamistiske følgesvenner, og inngikk i er-kjennelsen av dette en taktisk allianse med ayatollaen.

Ayatolla Khomeini vendte tilbake til Iran fra sitt eksil i Paris 1. februar 1979 (før dette var Irak i mange år Khomeinis tilholdssted). Få dager senere utnevnte han Mehdi Bazargan – en moderat politiker og veteran i kampen mot sjahen, som var utdannet ingeniør i Paris – til å lede en provisorisk regjering. Dens mandat skulle, foruten å styre landet, være å forberede en folkeavstemning om overgang til islamsk republikk, kalle sammen en grunnlovgivende forsamling og organisere parlamentsvalg på basis av en ny, ikke-monarkisk konstitusjon. Det var ingen tvil om Bazargans demokratiske grunnholdninger, og mange mente at en utvikling i demokratisk lei lå i kortene. Slik skulle det altså ikke gå. Bazargan ble etterhvert betegnet som en “kniv uten blad”; makten graviterte til Khomeini og hans revolusjonsråd, og ut i en “parallelle statsmakt” bestående av revolusjonskomiteer, revolusjonstribunaler og revolusjonsgarde.

Det første utkastet til ny konstitusjon forelå sommeren 1979 i regi av Bazargans regjering, noen få måneder etter at et overveldende flertall i en folkeavstemning hadde stemt for å erstatte monarkiet med en islamsk republikk. Konstitusjonsforslaget var basert på en fransk, gaullistisk modell (V. republikk), innbakt visse elementer fra den relativt liberale, iranske konstitusjonen av 1906. Det eneste virkelige islamske innslaget, var etableringen av et råd som skulle påse at ny lovgivning holdt seg innenfor religionens grenser. Dette *Vokternes råd* hadde kun begrenset veto-myndighet, og skulle ha et flertall av medlemmer som ikke var skriftlærde. Reg-

jeringens grunnlovskast ble i all hovedsak akseptert av Khomeini og Revolusjonsrådet.

Khomeini foreslo å droppe tidligere planer om å la utkastet gå via en mindre, utnevnt grunnlovgivende forsamling, og gikk i stedet inn for raskt å gjennomføre en folkeavstemning. Bazargan og andre liberale krefter – herunder Abdol-Hasan Bani-Sadr (som skulle bli landets første folkevalgte president før han falt i unåde etter halvannet år) – krevde imidlertid en valgt grunnlovgivende forsamling. Striden endte med at det ble valgt en “ekspertfor-samling” på 73 medlemmer, med myndighet til å gjennomgå det foreliggende grunnlovskastet på fritt grunnlag. Til forsamlingen ble det valgt nesten utelukkende klerikale representanter; de sekulære partiene var langt dårligere organisert, og mønstret mindre kjente kandidater enn presteskaper, som blant annet kunne bygge på den tradisjonelle fredagsbønnen og nettverket av moskeer. Hva kom ut av revisjonsprosessen? Resultatet var en klar svekkelse av konstitusjonskastets liberale og demokratiske elementer, og en betydelig styrking av de islamske. Folkesuverenitetssprinsippet ble riktignok stående på papiret (se konstitusjonens artikkel 6), men det ble helt undergravd av nye bestemmelser som de skriftlærde fikk vedtatt.

Grunntrekkene i det islamske styret

En rekke islamister argumenterer for at hensynet til (religiøs) kompetanse – forstått som innsikt i islam – veier tyngre enn hensynet til folkelig deltakelse i statsstyringen. Ayatolla Allama Yahya Noori skriver for eksempel at “unlike the modern democracy of kilogramme, in

which men are weighed and counted like cucumbers and eggs, in Islam, numerical majority is not the criterion for right and wrong”.³ Hvorvidt islam og demokrati lar seg forene er omdiskutert. Samtidig er det klart at religionens forrang kan organiseres inn i statsapparatet på utallige måter.

Ayatolla Khomeinis tenkning var avgjørende for den utforming prestestyret fikk i Iran. Helt sentralt for å forstå det iranske regimets islamske karakter står et prinsipp om åndelig lederskap i politikken – *velayat-e faqih* (“den rettslærdes styre”). Vi skal ikke dvele ved begrunnelsen for dette prinsippet, men redegjøre for hvordan det kommer til uttrykk rent institusjonelt. To forhold er av særlig betydning i denne sammenheng. For det første skal landets øverste leder og statsoverhode være geistlig. For det andre har presteskapet en viktig kontrollfunksjon, som ivaretas først og fremst med Vokternes råd som instrument.

Vi skal ta for oss begge disse forholdene, men først bør det nevnes at Iran både har et folkevalgt parlament og en folkevalgt president. Parlamentet har i prinsippet samme funksjon som parlamenter i vestlige demokratier. Forslag i lov- og budsjettsaker undergis forberedende behandling i parlamentets mange fagkomiteer, og må aksepteres i en flertallsavstemning i plenum for å bli vedtatt. Parlamentet må også godkjenne presidentens statsråder, og kan fjerne regjeringsmedlemmer forsamlingen ikke lenger har tillit til. Systemet er ikke fullt ut parlamentarisk, siden presidenten selv ikke er avhengig av parlamentets tillit.

Irans statsoverhode, Ayatolla Ali Khamenei, overtok som “leder for revolusjonen” etter Khomeinis død i 1989. Det

var lenge uklarhet knyttet til hvordan lederskifter skulle foregå, og om religiøs autoritet på linje med den Khomeini innehadde var et absolutt krav til etterfølgere. Dagens leder, Khamenei, tilhørte imidlertid det midlere sjikt av skriftlærde, men var en helt sentral politiker i årene etter revolusjonen og var president i årene 1981-89. Khamenei ble utpekt av Ekspertforsamlingen (hvor han selv var medlem), som er en permanent, valgt forsamling på 86 geistlige som har ledervalget som sin fremste oppgave.

Posisjonen som leder omfatter langt mer enn symboler og arbeid med religiøse spørsmål. De sistnevnte kan i og for seg være viktige nok, i og med at lederens anvis-

Demokratiske innslag gjør seg gjeldende. Her ligger institusjonelle spenninger og motsetninger.

ninger ofte kan ha avgjørende betydning for hvilke saker lovgiverne setter på den politiske dagsorden, og for hvordan de løses. Av lederens verdslige fullmakter bør det nevnes at han er øverstkommanderende for de væpnede styrker, og at han utnevner personer til en rekke nøkkelstillinger. Det gjelder lederne for de tre våpengrenene, lederne for revolusjonsgarden, lederen for rettsapparatet, lederen for kringkastningsmonopolet, lederne for de mektigste religiøse stiftelsene og de geistlige medlemmene av Vokternes råd. Lederen må godkjenne at kandidater som stiller til presidentvalg har nødvendige kvalifikasjoner (spesifisert i konstitusjonen), og han har myndighet til å avsette presidenten

(f.eks. hvis presidenten har handlet i strid med “nasjonale interesser” eller konstitusjonen, eller hvis parlamentet med kvalifisert flertall mener at presidenten må fjernes).

Vokternes råd består av 12 medlemmer. Den ene halvdel er ledende geistlige utnevnt av statsoverhodet, mens den andre halvdel er ledende rettslærde (spesialister på ulike juridiske emner) nominert av lederen for rettsvesenet, men utpekt av parlamentet. Vokternes råd har to funksjoner. For det første skal rådet kontrollere parlamentets lovgivningsaktivitet, og stoppe vedtak som strider mot islam eller konstitusjonen. Hvis vokterne nedlegger veto mot en lovbestemmelse, og parlamentet står på sitt, kommer et større meglingsorgan inn i bildet for å løse floken; alle medlemmene av dette organet er imidlertid utpekt av lederen.

For det andre har Vokternes råd som oppgave å vurdere kvalifikasjonene til alle kandidater som stiller til valg – parlamentsvalg, presidentvalg, lokalvalg og valg til Ekspertforsamlingen. Dette er avgjørelser som skal tas på bakgrunn av en serie kriterier (delvis fastlagt i konstitusjonen), men som også for en stor del åpner opp for skjønn og vilkårlig maktutøvelse. De strengeste kriteriene finnes naturlig nok ved presidentvalg, mens de er relativt åpne ved lokalvalg. Over hele linjen har kandidater som offisielt setter spørsmålsteget ved prinsippet om åndelig lederskap små sjanser til å oppnå godkjenning.

Motsetninger

De islamske elementene i den iranske konstitusjonen er sterke, samtidig som demokratiske innslag utvilsomt også gjør seg gjeldende. Her ligger det insti-

tusjonelle spenninger – eller motsetninger – som kan vise seg å få betydning for hvordan den islamske republikken vil utvikle seg de nærmeste årene. Et par momenter knyttet til valgsystemene for president- og parlamentsvalg skal nevnes. I tillegg kommer selvsagt det mer åpenbare presset i retning av demokratisering; det kommer på den ene siden fra den generelle modernisering, informasjonsutvikling og globalisering alle land utsettes for i dag, på den andre siden fra det faktum at prestestyret så langt ikke har vært noen økonomisk suksess.

Ved presidentvalg er det ytterst få kandidater som slipper gjennom nåløyet, og som får anledning til å stille opp. Ved det siste presidentvalget i 2001 meldte over 800 personer sin interesse for å stille opp (ved søknad til innenriksdepartementet), men kun 10 av dem ble til slutt godkjent. Det faktum at det tross alt var flere som fikk stille enn noen gang tidligere, har blitt tolket som et forsøk fra vokternes side på å spre velgerne og dermed underminere oppslutningen om reformkandidaten – og sittende president – Mohammad Khata-mi.

Selv om den franske metoden med flertallsvalg i to omganger er nedfelt i konstitusjonen, arter iranske presidentvalg seg helt annerledes enn de franske. Det har hittil ikke vært nødvendig med mer enn én valgomgang; en av kandidatene har alltid oppnådd overveldende flertall i første runde. Dette er en effekt av vokterrådets siling av kandidater. Hva om velgerne gjennomgående er mer liberalt innstilt enn presteskapet? I den grad det bare slippes frem kandidater som er ytterliggående i forhold til velgernes holdninger, vil den mest liberale av dem seire; jo mer ytter-

liggående kandidatkonkurransen er, desto klarere blir seieren til den mest moderate (minst ytterliggående) kandidaten. Under valgkampen har imidlertid kandidatene incitammenter til å søke inn mot sentrum av velgerpreferansene for å samle mest mulig oppslutning. Alt dette betyr at tross Vokternes råd, vil det lett bli valgt presidenter som i større eller mindre grad vil stå i opposisjon til republikkens (øvrige) islamske lederskap. Presidentens posisjon vil være den som ligger nærmest tyngdepunktet i velgeropinionen. Brakseieren til den relativt reformvennlige Khatami i 1997 er illustrerende i denne sammenheng.

Etter at de fleste partier ble erklært illegale i 1981, og det helt dominerende parti-

*En partidannelse kan sikre seg
alle 30 parlamentsplasser fra
Teherans valgkrets.*

et for en islamsk republikk oppløste seg selv i 1986, har det ikke vært (masse)partier i vestlig forstand i Iran. Det er liten tvil om at partidannelser vil være en hjørnestein i en eventuell demokratisering av regimet. Mer elitepregede organisasjoner som ligner på partier har imidlertid vokst frem. En grunn til at det er så vanskelig å avskrive partiene, er de incitamentene til gruppedannelse som finnes innenfor styringssystemet. Valgordningen ved parlamentsvalg – som i et komparativt perspektiv er spesiell – kan tjene som illustrasjon. Noen av distriktene ved disse valgene er store. Teheran sender for eksempel en blokk på 30 representanter til parlamentet; hver velger kan putte en liste med inntil 30 navn i valgurnen. Sys-

temet er slik at den eller de sterkeste kandidatene må få minst en fjerdedel av stemmene i første runde for å bli valgt. I motsatt fall blir det arrangert ny valgomgang, hvor konkurransen begrenses til dobbelt så mange kandidater som det er plasser å kjempe om (to kandidater i enkelt-distrikter). Ved å koordinere velgernes stemmegivning, kan selv mindre grupperinger stikke av med alle mandatene i flerpersonelektsene; en partidannelse med tilslutning fra vel en fjerdedel av velgerne kan med andre ord sikre seg alle Teherans 30 parlamentsplasser. Gevinstene i kjølvannet av organisert opptreden kan være langt større enn innenfor en vanlig valgordning med flertallsvalg, og representerer et uomgjengelig i press i retning av (parti)organisering.

Avslutning

Det er svært vanskelig å endre den iranske konstitusjonen, og det er umulig uten at presteskapets frontfigurer gir sin tilslutning. Dette er gjort for å gi republikkens islamske ordninger – slik de ble utformet etter revolusjonen – sterkest mulig beskyttelse mot reformideer som måtte fremmes av nye generasjoner. Samtidig eksisterer det sterke spenninger i systemet, i og med at det også inneholder demokratiske innslag. I perioder hvor velgerskaren er mer liberal og reformorientert enn presteskapet, er det duket for konflikter mellom (først og fremst) president og statsoverhode og deres respektive allierte. På sikt kan de demokratiske elementene – utilsiktet – bidra til å undergrave regimets islamske karakter, og bane veien for en relativt fredelig overgang til et demokrati i ordinær forstand.

Bjørn Erik Rasch er professor i statsvitenskap ved UiO.

1 Se Adrian Karatnycky (2003): "Liberty's Advances in a Troubled World", *Journal of Democracy* 14:100–113. Jf. B.E. Rasch (2000): «Demokrati – ideer og organisering» (Fagbokforlaget).

2 Freedom House (www.freedomhouse.org) klassifiserer land som "frie", "delvis frie" eller "ufrie" på basis av i hvilken grad et bredt spekter av politiske og sivile rettigheter blir ivaretatt. De første har å gjøre med slike ting som allmenn stemmerett, rett til å organisere partier, rett til å opponere mot styremaktene uten å bli forfulgt og trakassert, frie og rettferdige valg og en rimelig grad av selvbestemmelse for kulturelle, etniske, religiøse og andre minoriteter. Med sivile rettigheter siktes det til trosfrihet, ytringsfrihet, forsamlingsfrihet, rettssikkerhet, og lignende. Se også B.E. Rasch (2003): "Et demokratisk Irak? Om okkupasjon som strategi for demokratisering", i B.E. Rasch m.fl., red. «Spillet om Irak» (Abstrakt forlag).

3 A.Y. Noori (1985), *Islamic Government and the Revolution in Iran* (Royston Ltd.).