

Folkeavstemning i Irak

Reidar Visser

Den 15. oktober skal det være folkeavstemning i Irak om ny grunnlov. Mange vurderer dette som en milepæl i etableringen av et nytt demokrati etter at Saddam Husseins diktatoriske regime ble styrtet i 2003.

- Hvilke særskilte utfordringer har irakerne stått overfor i arbeidet med en ny konstitusjon?
- Hvilke punkter i grunnlovsutkastet er kontroversielle?
- Er det sannsynlig at grunnloven blir vedtatt, og hva vil skje dersom den ikke får nok oppslutning?

Etnisk-religiøs kompleksitet

Å lage ny grunnlov er en enorm utfordring for ethvert land, men denne prosessen er spesielt krevende i Irak. En av grunnene til det er den «etnisk-religiøse kompleksiteten» i landet: Befolkningen består av flere store undergrupper med egne identiteter basert på språk eller religion. De største er:

- sjiamuslimske arabere (ca. 55–60%)
- sunnimuslimske arabere (ca. 15–20%)
- kurdere (ca. 20–25%, vesentlig sunnimuslimske)

Det finnes flytende overganger i denne kategoriseringen. Idealister dveler gjerne ved eksempler på blandede ekteskap og personer som dermed krysser de etnisk-religiøse grensene. Det er likevel liten tvil om at de aller fleste irakere vet utmerket godt hvilken av de tre kategoriene de er særlig knyttet til.

I prinsippet behøver ikke et slikt etnisk

lappeteppe å utgjøre noe politisk problem. Opp gjennom Iraks historie har betydningen av etnisk-religiøse merkelapper variert sterkt. Dessuten har mange andre land i verden i en tilsvarende situasjon mestret sitt etniske mangfold uten uttrykkelig å gjøre tilpasninger i grunnloven.

I tiårene før 1980 spilte etnisk tilhørighet en mye mer beskjeden rolle i samfunnslivet i Irak. Det var først og fremst mot slutten av Iran–Irak-krigen (1980–1988) og etter Golfkrigen i 1991 at etniske konflikter kom i forgrunnen. Regimet (dominert av sunnimuslimske arabere) slo da brutalt ned på kurdiske og sjiamuslimske grupper som ledet an i opprør mot Saddam Hussein. I tiåret som fulgte, havnet mange politikere fra disse gruppene i eksil, og der ble det ofte til at **etnisk-religiøse særinteresser ble styrket** på bekostning av verdier som binder irakere sammen på tvers av språk og religion. For mange irakere som fortsatt levde i etnisk blandede byer som Bagdad og Kirkuk, virket derimot et slikt intenst fokus på undergrupper fremmed og kunstig. De tenkte fremdeles på seg selv først og fremst som irakere. Det var aldri slik at alle arabiske sunnimuslimer nøt godt av Saddam Husseins regime, og mange kurdere og sjiamuslimer gjorde også karriere

Hvilke tre etnisk-religiøse hovedgrupper finnes i Irak?

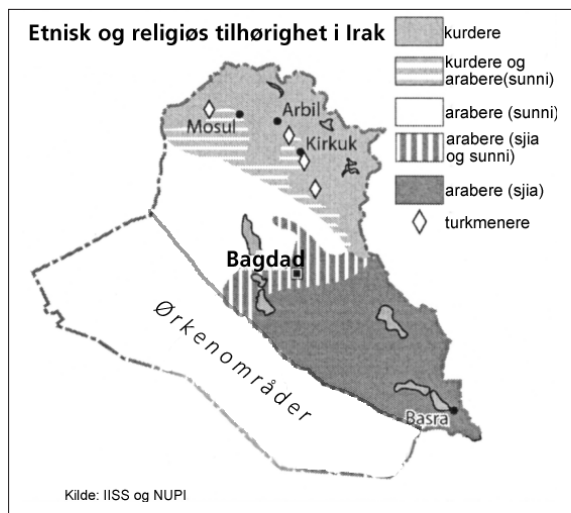
Hvor mye har etnisk-religiøs tilhørighet tradisjonelt betydd i Irak?

Hvilken av de tre etnisk-religiøse hovedgruppene har den politiske og økonomiske eliten tradisjonelt kommet fra?

Irakiske kvinner demonstrerer mot den nye grunnloven med banner som uttrykker støtte for «Iraks enhet». Hvorfor tror du at enhetsspørsmålet er blitt en så viktig del av den irakiske grunnlovsdebatten?
Foto: Scanpix



Folkeavstemning i Irak



innenfor systemet.

Først etter krigen i 2003 er det blitt meningsfylt å snakke om en reell etnisk tredeling. Årsakene til denne **etnifiseringen** av irakisk politikk er flere. USA har ført en vinglete politikk på området. De amerikanske okkupasjonsmyndighetene har tidvis utnyttet gruppetotsetninger for

å oppnå taktiske fordeler i krigføringen i Irak. Den organiserte motstandsbevegelsen mot amerikanerne (særlig sterk i sunnimuslimske områder) har også spilt på religiøse spenninger for å egge til væpnet motstand. Den har fokusert på sjiamuslimene som sin hovedfiende. Og fra sjiamuslimsk side har det kommet reaksjoner: Selv om de øverste religiøse lederne har protestert mot at irakiske muslimer skal «splittes» opp i sekter (sjia- mot sunnimuslimer), så har mer opportunistiske sjiamuslimske politikere prøvd å utnytte striden. De har utpekt «sunnimuslimer» som hovedtrusselen mot et stabilt og demokratisk Irak. Alt dette har resultert i at de enkelte gruppene i dag er seg mye mer bevisst sine egne gruppeidentiteter (og kollektive politiske krav) enn de var i 2003. For mens kurderne har krevd selvstyre i flere tiår, er det helt nytt at mange sjiamuslimer også insisterer på en desentralisert stat som de tror bedre kan forsvare deres egne særinteresser.

Religionens plass i statssystemet

Religion har vært en annen utfordring for de irakiske grunnlovsforfatterne. Mange vestlige land har hatt opprivende debatter om religionens rolle i det statlige skoleverket. I mange muslimske land er det religion som kilde for **lovgivning** som har vært omdiskutert. Flere stater i Midtøsten styres av regimer som ønsker å ha en sekulær (ikke-religiøs) lovgivning. De siste tiårene har disse kommet under press fra islamistiske grupperinger som mener innføring av islamsk lov er den beste løsningen for å oppnå velstand og samfunnsmessig harmoni.

Historisk har Irak vært et av de landene i Midtøsten der religion har spilt en be-

skjedet rolle i lovgivningen. I motsetning til flere naboland hadde Irak lenge en ikke-religiøs familie Lovgivning (i saker om arv, skilsmisser osv.). Riktignok eksperimenterte regimet på 1990-tallet med «islamsk» praksis innenfor kriminallovgivningen, men dette dreide seg aldri om noe systematisk forsøk på å innføre islamsk lov. Derimot har **islamistiske grupperinger fått sterkt fotfeste** i kjølvannet av Irak-krigen i 2003. For flere av disse gruppene er det et nøkkelkrav at den nye konstitusjonen skal gjøre islamsk lov (sharia) til en bærebjelke. Motstanderne av islamisering er opptatt av ytringsfrihet, religionsfrihet og likestilling – og hevder at islamske prinsipper her er uklare eller representerer et tilbakesteg fra dagen situasjon.

En autoritær fortid

Mange konstitusjoner har fått sitt særpreg fordi de prøver å rette opp spesielle problemer i enkeltlands politiske historie. Noen land har erfart at **maktkonsentrasjon** kan true demokratiet, mens andre har sett at **maktpulverisering** kan skape handlingslammelse og risikofylt fragmentering. Grunnlovene som ble til i Tyskland og Japan etter den andre verdenskrig, er eksempler på at man bevisst prøvde å svekke potensialet for militarisering og ny maktsentralisering.

Også Irak har en spesiell fortid under et undertrykkende regime, og dette danner utfordring nummer tre for den irakiske grunnloven. Millioner av irakere måtte lide under kriger og sanksjoner fra 1980 til 2003 fordi sentralregjeringen med jernhånd insisterte på å bruke landets ressurser på aggressiv krigføring mot naboene Iran og Kuwait. På denne måten oppsto det paradoks at innbyggerne i områder med noen av verdens største oljeressurser (Basra og Kirkuk) levde i ekstrem fattigdom og utrygghet. Utfordringen for grunnloven vil være å håndtere Iraks historiske problematiske forhold til maktkonsentrasjon uten at sentrum blir så svakt at staten går i oppløsning.

Særtrekk ved den nye irakiske grunnloven

Arbeidet med en ny irakisk grunnlov framstilles av og til som en møysommelig og demokratisk prosess som har pågått over lang tid. Realiteten er at det «demokratiske valget» i januar 2005 (som er ut-

Føderalstat: I en **føderalstat** (jf. føderasjon) garanterer grunnloven at sentralmakten overlater til andre offentlige organer (vanligvis delstater eller regioner) å ha siste ord på spesifikke saksområder innenfor den offentlige forvaltningen. Eksempler på slike områder kan være kriminallovgivning (USA), forskning og utdanning (Belgia) eller forholdet mellom kirke og stat (Sveits).

Hva menes med etnifisering av irakisk politikk?

Transisjonsprosess: overgang fra en type styresett til et annet.

Islamsk lov: De fleste retninger innen islam betrakter islamsk lov som en **teoretisk helhet** som bygger på fire hovedbjelker:

- Koranen
- tradisjoner om profeten Muhammads liv og praksis
- synspunkter som det er «total konsensus» om blant alle muslimer
- fortolkninger og parallell utledet med utgangspunkt i de andre lovelementene, for å gi den islamske loven fortsatt relevans selv om samfunnet endrer seg.

Gjør greie for noen hovedutfordringer de irakiske grunnlovsfatterne har måttet streve med.

Hva menes med sekulær lovgivning?

Amerikanske politikere har vært opptatt av at den nye irakiske grunnloven skal garantere likestilling mellom kjønnene i Irak. Hvilke garantier for likestilling mellom kjønnene finner du i den amerikanske og i den norske grunnloven? Bruk Internett.

Forestill deg at Norge skulle omformes til en føderalstat. Hvilke regioner eller delstater kunne da bli dannet, og hvilke saksområder kunne disse regionene komme til å kreve kontroll over?

Diskuter forholdet mellom stat og religion i Norge. På hvilke måter gis kristendommen (og særlig protestantismen) en spesiell status i grunnloven og gjennom utdanningslovgivningen?

Hva forstår du med islamisering?

Tiltakende frustrasjon.

Mange irakere viste med stolthet fram det lille blekket som viste at de hadde avgitt stemme ved valgene i januar 2005.

Men etter hvert som arbeidet med en ny grunnlov skred fram, gikk mye av optimismen over til frustrasjon.

Illustrasjon:

Politicalcartoons.com



gangspunktet for den irakiske grunnlovs-komiteen) fant sted i en svært **spent sikkerhetssituasjon** med nesten daglige terroraksjoner. Dette innskrenket dramatisk mulighetene for åpen meningsutveksling. Svært mye av grunnlovsarbeidet ble deretter utført i løpet av noen hektiske sommermånedene, med påfølgende kriseforhandlinger etter innfallsmetoden.

Det ene av to iøynefallende trekk ved den nye grunnloven er **føderalisering**. I stedet for en sentralisert statsmodell der makten konsentreres i Bagdad, legges det opp til at regioner kan få **vidtgående indre selvstyre** og innflytelse på saksområder som kriminallovgivning, utdanning og helsepolitikk – og endatil ansvar for lokale politi- og sikkerhetsstyrker. Den eksisterende kurdiske regionen anerkjennes spesifikt, mens det også åpnes for at de nåværende provinsene (fylkene) i andre deler av Irak skal kunne gå sammen i større regioner i framtiden. Utfordringen med å håndtere en problematisk og sentralistisk fortid søkes altså løst ved at man i grunnloven lanserer en ny måte å organisere Irak på. Resultatet er et nytt Irak så desentralisert at situasjonen nesten er snudd på hodet i forhold til Saddam Husseins dager.

Den andre viktige tendensen i den nye grunnloven er **islamisering**. Det slås fast at ingen framtidige lover i Irak skal godkjennes dersom de er i strid med etablert islamsk lov og rettspraksis. Selv om det i en senere paragraf heter at alle irakere er like for loven uavhengig av kjønn, etnisitet, religion og sosioøkonomisk status, så representerer dette en **dramatisk utvidelse av religionens rolle**. I mange saker vil de to paragrafene være i strid med hverandre, fordi islamsk lov i en rekke juridiske situasjoner gir kvinner, ikke-muslimer eller apostater/fracfalne fra islam dårligere rettsbeskyttelse enn det ikke-religiøse prinsippet om total likhet for loven.

I forlengelsen av dette er det fristende å legge til et tredje trekk ved den teksten som irakerne nå skal stemme over, nemlig

uferdighet. For hvem er det som skal avgjøre om nye irakiske lover er «islamske» nok? Eller, for å ta et konkret eksempel: Hvem skal vurdere hva som er konstitusjonelt korrekt lovgivning om vold i hjemmet? Slikt er forbudt ifølge grunnloven,

Om versjoner av grunnloven

Denne diskusjonen er basert på den siste arabiske versjonen av den irakiske grunnloven slik den ble publisert i den irakiske avisen *al-Sabah* 14. september 2005, og som skal være den versjonen som skal trykkes opp av FN. I det HHD gikk i trykken, fantes det ikke noen nøyaktig og oppdatert engelsk oversettelse, men det er mulig å få et grovt riss av noen hovedlinjer gjennom den nå foreldete AP-oversettelsen fra <http://www.iraqfoundation.org/projects/constitution/constitutionindex.htm>. Det er imidlertid blitt gjort flere endringer i perioden august–september 2005 enn de få punktene som har fått oppmerksomhet i massemedia.

men aksepteres i begrenset omfang av flere sjiamuslimske lærde dersom «målet» er å sørge for sømmelig oppførsel og dersom det ikke medfører fysisk skade. Ifølge konstitusjonen skal denne typen spørsmål overlates en egen føderal høyesterett. Sammensetningen av denne er imidlertid ikke nærmere spesifisert. Nøkkelspørsmålet om balansen mellom sekulære og religiøse dommere er rett og slett utsatt. Resultatet er at grunnloven tilbyr svært få absolutte garantier for sårbare minoriteter i samfunnet, og gir desto større makt til dominerende flertallsgrupperinger i nasjonalforsamlingen. Og dette er ikke det eneste aspektet som forblir i det blå: verken prosedyrene for å etablere framtidige føderale regioner eller fordelingsnøkkelen (mellom sentralstat og regioner) for energiresurser spesifiseres entydig.

Stridstema

Det sier mye om det politiske klimaet i Irak at bare noen få saker i grunnloven er blitt gjenstand for omfattende debatt. Med hensyn til religionens rolle har de konkurrerende islamistiske gruppene (både sjia- og sunnimuslimer) stort sett forsøkt å overby hverandre i fundamentalistisk retning. Forkjemperne for en mer sekulær praksis har derimot hatt store problemer med å mobilisere mot de religiøse slagordene.

I stedet var det først og fremst **føderalisme** som preget debatten de siste ukene før grunnloven ble lagt fram. For mens mange irakere er blitt vant til kurdernes krav om selvstyre i nord, har de nyoppståtte sjiamuslimske ideene om føderalisme vakt reaksjoner. Ikke bare går mange sjiamuslimer nå inn for føderalisme – altså mer lokalt selvstyre. De siste månedene har noen sågar lansert tanken om en **enkelstående** gigantisk sjiamuslimsk føderal delstat helt fra Golfen til Bagdad. Et

Folkeavstemning i Irak



Karikaturtegning publisert mens grunnlovsdebatten var på sitt mest intense. Hva sier den om det generelle politiske og sosiale klimaet i Irak? Hva sier den om hva folk flest er opptatt av?

Illustrasjon: den irakiske avisen al-Adala (18.08.05)

Hva menes med føderalisering?

Gjør greie for viktige trekk ved det framlagte grunnlovsforslaget.

Gjør greie for noen hovedargumenter mot den nye grunnloven.

Hvilke valgutfall kan gjøre at grunnloven blir forkastet?

Hvorfor og hvordan bør framtidens Irak vise storsinn overfor den arabiske sunnimuslimske minoriteten?

Den nye afghanske grunnloven (2004) ble til under omstendigheter som har en del fellestrekk med situasjonen i Irak. Den inneholder – akkurat som den irakiske konstitusjonen – tvetydigheter omkring forholdet mellom islam og konseptet «likhet for loven». Studer den uoffisielle oversettelsen av den afghanske grunnloven på http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/af00000_.html og prøv å finne ut hvordan man der har forsøkt å finne løsninger for hvem som skal avgjøre i tvils-spørsmål på dette området.

slikt arrangement vil gi en ubalansert føderasjon og vil utvilsomt forsterke etnisk-religiøse spenninger i irakisk politikk heller enn å dempe dem. Mange sunnimuslimer sier at dette vil gi en fullstendig oppdeling av Irak i selvstendige småstater og «styrke amerikanske og israelske interesser» (det vil dessuten

isolere sunnimuslimene i et rest-Irak med lite oljeressurser). Med slike argumenter har ledende sunnipartier mobilisert for et nei til den nye grunnloven. Denne utviklingen kommer på toppen av at sunnimuslimene har dominert det væpnede opprøret mot den USA-støttede transisjonsprosessen i Irak. På denne måten fortsetter frontene i Irak å hardne til.

Andre potensielle motstandere av grunnloven finnes i de kurdiske områdene (enkelte her ønsker en fullstendig løsrivelse fra Irak), samt i de aller sørligste områdene rundt Basra (hvor mange i prinsippet er positive til de nye forslagene om føderalisme, men ønsker en egen region i sør skilt fra resten av de sjiamuslimske områdene i mer sentrale deler av landet). Det ser imidlertid ut til at denne typen opposisjon kan komme mer i bakgrunnen. De største kurdiske og sjiamuslimske bevegelsene er nemlig dyktige til å få opprørske grasrotelementer til å følge partilinen i kritiske situasjoner. Den kanskje viktigste usikkerhetsfaktoren knytter seg til sjiamuslimer som er tilhengere av unge ledere som Muqtada al-Sadr, som i likhet med mange sunnimuslimer oppfatter føderalisme som et utenlandsk plott for å splitte opp Irak.

Veien framover

Mange spår at grunnloven vil få stor støtte blant sjiamuslimer og kurdere, og at hovedspørsmålet vil være hvordan skeptiske sunnimuslimer forholder seg. Dersom to tredeler av velgerne i tre provinser (eller mer enn 50 % på landsbasis) stemmer nei, blir grunnloven forkastet og må skrives på nytt. Fordi sunnimuslimene er konsentrert i noen få provinser nordvest i landet, er de teoretisk i stand til å stemme ned grunnloven nesten på egen hånd. På den andre siden kan det være en feilvurdering å betrakte sunnimuslimene som en totalt ensartet gruppe. Noen er aktive i den væpnede motstandsbevegelsen og vil knapt nærme seg valgurnene. Andre sunnimuslimer

hevder at de som gruppe bør være langt mer realistiske og begynne å venne seg til en ny hverdag i et framtidig Irak der de fortsatt kan spille en rolle, om enn på litt andre betingelser enn før.

Det kanskje farligste resultatet av en folkeavstemning vil være at grunnloven godkjennes til tross for stor (men ikke stor nok) sunnimuslimsk opposisjon. Grunnen vil da være beredt for et Irak med **sunnimuslimene på sidelinjen**. Faren i en slik situasjon er at de kan miste enhver interesse for konstruktivt engasjement. I stedet kan de komme til å fortsette å sabotere, dels i samarbeid med islamister utenfra, dels ved å appellere til likesinnede i naboland som Syria, Jordan og Saudi-Arabia – alt sammen scenarier som kan gi regional ustabilitet i stor skala.

Uansett utfall av folkeavstemningen må håpet være at det nye politiske kraftsenteret i Irak – som består av kurdiske og sjiamuslimske politikere – i framtiden vil vise mer storsinn overfor den arabiske sunnimuslimske minoriteten. Dersom man skal opprettholde dagens irakiske stat, kan det være nødvendig nok en gang å justere kursen litt ved å finne en **middelvei** mellom den rendyrkede sentralismen og en fullstendig oppsplitting av landet. Og nettopp i arbeidet med å oppnå en slik balanse vil sunnimuslimene kunne spille en rolle, i kraft av den ekspertise de tradisjonelt representerer i de sivile delene av statsforvaltningen. I denne sammenhengen kan de hvite feltene i grunnloven snus til noe positivt. Det er mulig å komme sunnimuslimene i møte når mer detaljerte prosedyrer skal utformes for oppbyggingen av rettsvesenet, regioninndelingen samt olje- og energifordeling. Men dette faller ikke på plass uten videre. I dag likner den irakiske transisjonsprosessen mest et bittert arveoppgjør. De best plasserte rasker til seg det de finner av landområder og naturressurser, og den etnisk-religiøse tankegangen styrkes ytterligere underveis. Utviklingen kan fremdeles snus, men det krever nytenkning – uansett om det neste steget blir å skrive grunnloven på nytt eller å utforme de detaljerte underpunktene som i den foreliggende teksten i så mange tilfeller blir stående åpne.

Reidar Visser er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Mer om hans publikasjoner om irakisk politikk finner du på historiae.org

Alle arbeidsoppgaver og nettadresser: **se under.**