

Marcin ŁUKASZEWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0003-3332-3423

System konstytucyjny Afganistanu w latach 2004–2021 (zarys)

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest kwestia zarysu systemu konstytucyjnego Afganistanu w okresie funkcjonowania konstytucji z 2004 roku. Autor podejmuje się próby oceny, na ile rozwiązania przyjęte przez ustrojodawcę wpływały z tradycji konstytucjonalizmu afgańskiego, a na ile stanowiły rezultat wpływu konstytucjonalizmu zachodniego.

Słowa kluczowe: Afganistan, konstytucja z 2004 roku, ustrój państwa, demokratyzacja

Wprowadzenie

Afgańska konstytucja z 2004 roku była oczywistym następstwem wydarzeń trzech lat poprzedzających podpis prezydenta Hamida Karzaja. Trwająca niemal równo pół roku międzynarodowa operacja wojskowa swój początek miała w odmowie wydania Osamy bin Ladena podejrzanego o zorganizowanie zamachów terrorystycznych z 11 września 2001 roku. To właśnie władze Afganistanu miały zapewniać możliwość powstawania obozów szkoleniowych dla terrorystów i powołując się na art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego konstituującego Organizację Paktu Północnoatlantyckiego uzyskano prawną podstawę do interwencji wojsk w Afganistanie. Po zakończeniu operacji rozpoczęła się misja stabilizacyjna, której celem było zwalczanie ukrywających się na terytorium Afganistanu terrorystów i bojowników talibańskich.

We wrześniu 2021 roku doszło do przejścia władzy w Afganistanie przez talibów, co tym samym *de facto* zakończyło obowiązywanie Konstytucji z 2004 roku. Przedmiotem niniejszego opracowania jest próba przeanalizowania zapisów konstytucyjnych i odpowiedzi na pytanie, na ile konkretne rozwiązania konstytucyjne pozostają w zgodzie z afgańską tradycją konstytucyjną, a na ile stanowią rozwiązania znanego w zachodniej kulturze prawnej demokratycznego państwa prawnego, które miało zostać ustanowione na skutek przyjęcia konstytucji, w którym władza została oddana Afgańczykom. Osiągnięcie tego celu będzie możliwe jednak dopiero po przeanalizowaniu i przedstawieniu (choćby w zarysie) rozwiązań ustrojowych kolejnych konstytucji tego państwa. Hipotezą stanowiącą podstawę niniejszego opracowania będzie założenie, że pomimo wpływu państw zachodnich w tworzenie przepisów przyszłej ustawy zasadniczej Afganistanu, jej konstrukcja wpisywała się przede wszystkim w tradycję konstytucjonalizmu afgańskiego, która nie jest tożsama z konstytucjonalizmem zachodnim.

Doświadczenia konstytucyjne Afgańczyków

Analizowana ustawa zasadnicza została przyjęta niemal równo 8 dekad po nadaniu przez emira (a później króla) Amanullaha pierwszej konstytucji Afganistanu w 1923 roku¹. Zarówno ta, jak i kolejna (1931) ustawa zasadnicza nie ograniczała w zasadniczy sposób władzy monarchy, czyniąc z niej formalnie monarchię konstytucyjną z silną pozycją głowy państwa. W następstwie obalenia rządów króla Amanullaha do władzy doszedł król Inajatullah Chan, którego panowanie trwało zaledwie 3 dni. W wyniku rywalizacji o tron ostatecznie zasiadł na nim Mohammad Nadir Szah, który sprawował rządy silnej ręki, a umożliwiła mu to wspomniana wyżej konstytucja, która w zasadniczy sposób nie przebudowywała afgańskiego systemu rządów.

Kolejnym królem został syn Nadir Szaha – Mohammad Zaher Szah, który pozostał na tronie aż do 1973 roku (tj. przez 40 lat), kiedy to w wyniku zamachu stanu proklamowano Republikę Afganistanu. W czasie rządów Mohammad Zaher Szah przyjęto kolejny akt konstytucyjny.

Trzecia konstytucja Afganistanu w wyraźny sposób przebudowywała system polityczny w kierunku demokratycznym. Chociaż nadal formą rządów była dziedziczna monarchia konstytucyjna, to zakres władzy monarchy został w sposób znaczny ograniczony. Król miał prawo absolutnego weta ustawodawczego, rozwiązywania parlamentu, zawierania traktatów, wypowiedzenia wojny, mianowania sędziów Sądu Najwyższego, premiera i członków gabinetu. Również na wniosek króla zwoływana była Wielka Rada (Loja Dżirga) (o niej szerzej niżej), która po raz pierwszy została opisana w ustawie zasadniczej. Ograniczenie władzy króla sprowadzało się chociażby do konieczności uzyskania zgody parlamentu na ratyfikowanie traktatów zawieranych przez monarchę. Parlament miał charakter bikameralny: izba niższa (Izba Ludu) składająca się z 214 posłów pochodziła w całości z wyborów parlamentarnych, a dużo od niej mniejsza izba wyższa (Izba Starszych) (84) składała się z członków po 1/3 pochodzących z: nominacji głowy państwa², wyboru bezpośredniego z prowincji³ i wyboru poszczególnych zgromadzeń prowincjonalnych⁴. Na co słusznie zwraca uwagę J. A. Thier, o ile zapisy konstytucyjne zdawały się dawać dużą władzę w ręce parlamentarzystów, to praktyka pokazała, że głębokie osadzenie wyborów parlamentarnych w okręgach wyborczych (tj. w prowincjach) połączone z nieistnieniem partii politycznych i brakiem długich tradycji parlamentarnych prowadziły do nieefektywności parlamentu (Thier, 2006, s. 562–564).

W zakresie ordynacji wyborczej kwestię czynnego prawa wyborczego miała określać odpowiednia ustawa, ale w przypadku biernego prawa wyborczego konstytucja formułowała wobec kandydatów już wyraźnie zarysowane wymogi formalne: posiadanie czynnego prawa wyborczego, posiadanie obywatelstwa przez okres przynajmniej 10 lat poprzedzających elekcję, umiejętność czytania i pisanie, a także przekroczenie 25 roku życia (w przypadku Izby Ludu) lub 30 roku życia (w przypadku Izby Starszych). Dodatkowo kandydaci nie mogli podlegać karze pozbawienia praw politycznych orzeczonej przez sąd po wejściu w życie przedmiotowej konstytucji (Konstytucja, 1964, art. 46).

¹ Konstytucję tę znowelizowano w 1925 roku.

² Osoby te były powoływane na 5 lat.

³ Osoby te były wybierane na 4 lata.

⁴ Osoby te były wybierane na 3 lata.

Ustawa zasadnicza zakazywała też piastowania mandatu parlamentarzysty osobom będącym: członkami rządu, sędziami, żołnierzami, pracownikami administracji⁵.

Rząd Afganistanu w myśl przepisów konstytucji z 1964 roku składał się z premiera i podległych mu ministrów. Osobami zasiadającymi w rządzie mogły być osoby spełniające kryteria przewidziane dla parlamentarzystów (a dokładniej dla członków izby niższej). Dodatkowo konstytucja wprowadzała jeszcze dodatkowy wymóg w przypadku szefa rządu – musiał on posiadać afgańskie obywatelstwo z urodzenia (czyli nie w drodze naturalizacji). Członków rządu można było rekrutować spośród parlamentarzystów, jednak ze względu na konstytucyjną zasadę zakazu łączenia funkcji w organach legislatywy i egzekutywy osoby takie musiały zrezygnować z mandatu parlamentarzysty (Konstytucja, 1964, art. 85 i 86).

Bardzo ważną rolę w systemie politycznym Afganistanu odgrywała Loja Dżirga – jeden z najważniejszych organów, składający się w dużej mierze z przedstawicieli starszyny plemiennej. Sam organ istniał w systemie afgańskim na długo przed nadaniem pierwszej konstytucji. Jego funkcjonowanie sprowadzało się do zwoływania go jedynie w celu konsultacji kluczowych decyzji politycznych. W myśl konstytucji z 1964 roku takimi były przede wszystkim: abdykacja króla (która była przyjmowana przez ten organ) oraz wyboru głowy państwa w przypadku braku następcy tronu.

Organ składał się z członków parlamentu i przewodniczących rad prowincjonalnych, a jego posiedzeniom przewodniczył przewodniczący izby niższej parlamentu (w przypadku jego nieobecności przewodniczący izby wyższej). Decyzje podejmowano większością głosów, chociaż w niektórych kwestiach wymagana była większość kwalifikowana (np. w procedurze zmiany konstytucji, procedurze usunięcia sędziego z urzędu).

Jako, że charakterystyka konstytucji z 1964 roku nie jest zasadniczym przedmiotem niniejszego opracowania, warto jeszcze tylko wspomnieć o tym, że pod względem ustrojowym (tj. rozwiązań konstytucyjnych) relacje między organami władzy i ich pozycja ustrojowa w dużej mierze odpowiadała rozwiązaniom charakterystycznym dla monarchii konstytucyjnej o umiarkowanie silnej pozycji głowy państwa. Członkom rodziny królewskiej zakazano angażowania się w politykę⁶. Parlament (a dokładniej izba niższa) miał prawo odwołania rządu przez możliwość uchwalenia wotum nieufności. Dodatkowo był zwoływany z mocy prawa (a nie za zgodą monarchy), co w sposób oczywisty go upodmiotawiało. Państwo nie miało charakteru świeckiego, ale należy podkreślić znaczenie zapisów konstytucyjnych określających pierwszeństwo prawa stanowionego (ustaw) przed normami wynikającymi z prawa religijnego, przy czym jednocześnie w przypadku braku rozwiązań w prawie stanowionym sądy miały stosować się do zasad wynikających z prawa religijnego (Konstytucja, 1964, art. 69 i 102).

Praktyka ustrojowa konstytucji z 1964 roku trwała bardzo krótko, bo niespełna dekadę. Okazało się, że o ile niektóre rozwiązania ustrojowe były stosunkowo nowoczesne, jak na afgańskie warunki „młodej demokracji” *in statu nascendi*, to pierwsze po wdrożeniu konstytucji wybory parlamentarne doprowadziły do krwawych zamieszek, a nawet interwencji wojska. Powołany rząd w relacji z parlamentem pozostawał w niemal ciągłym konflikcie, w efekcie czego proces uchwalania wskazanych w konstytucji ustaw

⁵ Co oczywiste, nie można było piastować mandatów parlamentarzysty w obu izbach jednocześnie.

⁶ Było to możliwe przez partycypowanie w partiach politycznych, a także zabroniono im zasiadania w parlamencie, Sądzie Najwyższym lub pełnienia funkcji ministerialnych.

był znacząco opóźniony. Osobną kwestią było też niewielkie doświadczenie decydentów politycznych z narzędziami demokratycznymi, co w sytuacji konfliktów na linii rząd–parlament musiało prowadzić do napięć w całym systemie politycznym państwa.

W 1973 roku kuzyn króla, a zarazem były premier, obalił rządy i zawieszając konstytucję przekształcił Afganistan w republikę. Nową konstytucję przyjęto w 1977 roku i – co warto podkreślić – uczyniono to bez szerszych konsultacji społecznych, czyli niejako w kontrze do procesu przyjmowania konstytucji z 1964 roku. Los nowej ustawy zasadniczej był jednak krótki, bo zaraz po jej promulgowaniu została ona zawieszona na skutek przewrotu wojskowego znanego jako rewolucja kwietniowa (Rewolucja Saura, Rewolucja Saurijska), w efekcie której od władzy odsunięto i zamordowano prezydenta Mohammada Daud Chana, a do władzy doszli komuniści proklamujący powstanie Demokratycznej Republiki Afganistanu. Sama konstytucja z 1977 roku wprowadzała model prezydencki z systemem jednopartyjnym (tym ugrupowaniem była Partia Rewolucji Narodowej) (Thier, 2006, s. 560).

W 1980 roku Rada Rewolucyjna wydała konstytucję tymczasową, w której to właśnie Radę czyniono jedyną władzą rządzącą w Afganistanie (art. 36). Na ciekawą kwestię zwracają uwagę autorzy opracowania *An Introduction to the Constitutional Law of Afghanistan*, którzy wskazują, że konstytucja z 1980 roku była jedyną w historii Afganistanu, która nie czyniła z islamu religii państwowej (*An Introduction*, 2015, s. 17).

W 1987 roku przygotowano kolejną konstytucję, która wprowadzała system wielopartyjny z wybieralnym parlamentem. Po analizie relacji między organami można określić ten system mianem semiprezydenckiego. Na czele państwa stał prezydent. W ramach aparatu państwowego przewidywano: wiceprezydentów, dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe (składające się z Izby Reprezentantów i Senatu), premiera, wicepremiera, ministrów, a także Radę Konstytucyjną. Kluczową rolę w systemie niezmiennie odgrywała Loja Dżirga (Wielka Rada), która posiadała prawo zatwierdzania poprawek do konstytucji, wyboru i przyjęcia rezygnacji głowy państwa, wyrażenia zgody na wypowiedzenie wojny i podejmowania decyzji w sprawach kluczowych dla interesu państwa. W skład tego organu wchodził m.in. prezydent, wiceprezydenci, parlamentarzyści, członkowie rządu, prokurator generalny, przewodniczący Rady Konstytucyjnej, osoby wskazane przez prezydenta (w liczbie nieprzekraczającej 50), a także reprezentanci prowincji. Członkami izby niższej parlamentu były osoby pochodzące z wyboru, a członkami izby wyższej w 1/3 osoby nominowane przez głowę państwa, 2/3 z prowincji, co w wyraźny sposób nawiązywało do wcześniejszych rozwiązań ustrojowych.

Konstytucję w zasadniczy sposób zmieniono w 1990 roku, by niejako dostosować ją do realiów geopolitycznych tj. do upadku bloku wschodniego. Konstytucja wskazywała, że islam jest religią państwową, a prezydent musiał urodzić się w afgańskiej rodzinie muzułmańskiej. Ustawa zasadnicza ponownie nie przetrwała jednak zbyt długo, bo w 1992 roku mudżahedini postanowili o konieczności przygotowania nowej konstytucji, która miała zakładać fundamentalne zmiany w brzmieniu konstytucji: suwerenność miała nie być już w rękach obywateli Afganistanu, ale Allaha. Rola religii uległa radykalnej zmianie, czego przejawem miało być ograniczenie (czy nawet zlikwidowanie) skodyfikowanego prawa na rzecz prawa religijnego w radykalnej jego interpretacji. Ostatecznie jednak nie doszło do promulgacji nowej konstytucji przez rząd tymczasowy, ze względu na pogłębiający się w stolicy chaos (Thier, 2006, s. 561; *An Introduction*, 2015, s. 18).

Przyjęcie konstytucji z 2004 roku

Przyjęcie konstytucji po inwazji wojsk alianckich na Afganistan było możliwe dzięki zawartemu w Bonn pod koniec 2001 roku porozumieniu. Wówczas przedstawiciele ONZ i tymczasowych władz afgańskich (w tym delegacje głównych plemion) podpisali porozumienie powołujące do życia rząd tymczasowy z Hamidem Karzajem na czele. Niedługo potem powołano do życia Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF), które miały pomóc władzom afgańskim w stabilizacji rodzącego się państwa. Swoistym zwieńczeniem procesu odbudowy powojennego Afganistanu było zatwierdzenie przez Wielką Radę nowego rządu i wyboru prezydenta Hamida Karzaja, a także rozpoczęcie prac nad nową konstytucją. Ta została uchwalona ostatecznie w 2004 roku (Trzpił, 2009, s. 52).

Prace nad konstytucją nie przebiegały bez problemów. Dopiero w październiku 2002 roku powołano do życia komisję konstytucyjną. Ta początkowo składała się z 9 członków⁷, po czym w maju kolejnego roku dokonano jej zmiany na trzydziestopięciosobowy skład powołany przez szefa administracji tymczasowej – Hamida Karzaja. Po przygotowaniu projektu nowej konstytucji rozpoczęto dwumiesięczne konsultacje publiczne, by dostosować przepisy nowej ustawy zasadniczej do sugestii Afgańczyków. W połowie 2003 roku projekt trafił na ręce Hamida Karzaja, którego rząd i najbliższe otoczenie było niezadowolone z miejsca i pozycji władzy wykonawczej w proponowanym projekcie, stąd doprowadzono do pewnych zmian mających na celu jej wzmocnienie. Ostatecznie upubliczniono treść projektu konstytucji niedługo przed zwołaniem Wielkiej Rady, która miała zatwierdzić treść nowej ustawy zasadniczej. Składająca się z 502 reprezentantów⁸ Loja Dżirga zebrała się w Kabulu w połowie grudnia 2004 roku. W społeczeństwie, ale i obozie władzy nie było wyraźnego wsparcia dla konkretnego rozwiązania ustrojowego. Obóz Karzaja opowiadał się za wzmocnieniem władzy prezydenta, z kolei fundamentaliści wraz z grupami mniejszościowymi chcieli balansu przez osłabienie pozycji głowy państwa kosztem parlamentu i/lub sądu konstytucyjnego. Podobnie fundamentalne spory toczono wokół kwestii praw kobiet i miejsca religii w państwie.

O czym warto wspomnieć, w ramach dyskusji nad kształtem nowej ustawy zasadniczej pod dyskusję była brana też kwestia formy rządów, jako że poważnie brano pod uwagę powrót do monarchii. Pomysł ten był związany m.in. z postawą szefa tymczasowej administracji afgańskiej – Hamida Karzaja, którego część polityków odbierała jako zbyt proamerykańskiego. W związku z tym, że do Afganistanu powrócił obalony w 1973 roku Mohammad Zaher Szah zaczęto rozważać jego kandydaturę jako przyszłej głowy państwa. Pomysł ten upadł wkrótce po tym, jak Amerykanie ustami swojego ambasadora dali do zrozumienia, że nie są pozytywnie nastawieni do wyboru monarchicznej formy rządów. Sam Mohammad Zaher Szah zrzekł się pretensji do tronu, zamieszkał w Kabulu, odrzucając możliwość zaangażowania się w politykę.

Ostatecznie członkowie Wielkiej Rady zbrali się 14 grudnia 2003 roku w celu odbycia maksymalnie dziesięciodniowego zebrania. Okazało się, że spory wewnątrz Rady były na tyle duże, że obrady przedłużono. 1 stycznia wymuszono na przewodniczącym zebrania zarządzenie dwudniowej przerwy w obradach. Ostatecznie Wielka Rada zaak-

⁷ W ramach składu dziewięciosobowego były 2 kobiety.

⁸ Co piątym członkiem Rady była kobieta.

ceptowała nową konstytucję 4 stycznia 2004 roku bez formalnego głosowania (w drodze konsensusu). Warto przy tym wskazać, że określony w porozumieniu z Bonn plan przejęcia władzy przez nową administrację afgańską dość powszechnie został przez komentatorów oceniony jako ambitny, a przez to Afgańczykom często zdarzało się przekraczać wskazane w mapie drogowej terminy: komisja konstytucyjna powołana do przygotowania projektu konstytucji miała zostać powołana w ciągu 2 miesięcy od ukonstytuowania się tzw. administracji przejściowej, a pierwsze zebranie komisji miało miejsce 5 miesięcy po ukonstytuowaniu się jej (tj. 3 miesiące po terminie) (*An Introduction*, 2015, s. 20–21).

Formalnie konstytucja złożona ze 162 artykułów została ratyfikowana przez prezydenta Hamida Karzaja na uroczystej ceremonii w Kabulu 26 stycznia 2004 roku. Sam Karzaj podpisał dokumenty ratyfikacyjne jeszcze jako wybrany przez Loję Dżirgę prezydent tymczasowy, gdyż do pierwszych wyborów prezydenckich doszło dopiero w październiku. Karzaj wygrał te wybory już w pierwszej turze, zdobywając ponad 4,4 mln głosów (tj. 55% głosów). Prezydentura Karzaja została zainaugurowana 7 grudnia.

Charakter konstytucji z 2004 roku

Jedną z podstawowych formuł konstytucyjnych, jakie odrzucono była koncepcja świeckiego państwa, która – pomimo demokratyzacji systemu – pozostawała w sprzeczności z tradycją i kulturą prawną Afgańczyków. Co prawda w preambule znajduje się wiele odwołań do zachodnich idei prawnych (zobowiązanie do przestrzegania Karty Narodów Zjednoczonych oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka)⁹, to jednocześnie islam został określony jako religia państwowa, prawo państwowe nie mogło być sprzeczne z celami i przepisami religijnymi (art. 3) (Bunikowski, 2009, s. 41), a ministrowie zostali zobowiązani do złożenia przysięgi religijnej (art. 74). Warto przy tym bardzo wyraźnie podkreślić, że o ile w wielu państwach europejskich pozostają jeszcze rozwiązania wskazujące religię katolicką jako dominującą, to jednocześnie wskazują gwarancje dla wolności innych wyznań (Borecki, 2017, s. 243). Afgański ustrojodawca wyraźnie jednak wynosił islam ponad inne religie poprzez chociażby zobowiązanie ministrów do składania przysięgi wyraźnie odnoszącej się do religii muzułmańskiej, co oznaczało, że składający przysięgę minister nie mógł celowo pominąć odwołania się do niej, na co z kolei niektóre konstytucje tzw. państw zachodnich (w tym np. polska) wyraźnie pozwalają. P. Borecki wskazuje nawet, że Afganistan jest przykładem państwa, w którym wzrósł stopień nasycenia pierwiastkami konfesyjnymi w porównaniu z konstytucjami ustanowionymi w drugiej połowie XX wieku (Borecki, 2017, s. 228).

System religijny miał mieć wpływ również na tak ważne dla społeczeństwa kwestie jak kalendarz, święta państwowe i dni wolne od pracy (art. 18). Konstytucja opisywała też wygląd flagi państwowej, na której znajdowała się tzw. szahada¹⁰.

Suwerenność została przyznana narodowi afgańskiemu, a Afgańczycy byli równi wobec prawa: ustawa zasadnicza wprost wskazywała, że Afgańczycy, bez względu na płeć, mają równe prawa i obowiązki, zakazując tym samym jakiegokolwiek dyskrymi-

⁹ To odwołanie znajduje się potem jeszcze dodatkowo w art. 7 Konstytucji.

¹⁰ Muzułmańskie wyznanie wiary („Nie ma boga prócz Allaha, a Mahomet jest jego Prorokiem”).

nacji (art. 22). W art. 16 Konstytucja wymieniała kilka języków, jakimi posługują się Afgańczycy, wskazując jednocześnie, że spośród nich dwa: paszto (pasztuński) i dari mają charakter języków urzędowych. Jednocześnie, w celu uniknięcia konfliktów narodowościowych i językowych, Konstytucja gwarantowała status języka urzędowego tym obszarom, w których dany język jest w użyciu przez większość mieszkańców, a na państwo nakładała obowiązek dbania o różnorodność językową mieszkańców. Warto przy tym wspomnieć, że powodem przerwania obrad Wielkiej Rady odpowiedzialnej za wyrażenie zgody na ratyfikację Konstytucji z 2004 roku był spór wewnątrz zgromadzenia starszyny afgańskiej w kwestii statusu języków mniejszości. Ostatecznie zgodzono się, że będą one miały charakter oficjalny, obok języka Dari, używanego przez pasztuńską większość (*Nowa konstytucja...*, 2004).

W rozdziale drugim (art. 22–59) Konstytucja określała bardzo szeroki katalog praw, wolności i obowiązków obywatelskich¹¹. Począwszy od prawa do życia, wolności, domniemania niewinności, prawa do obrony w sądzie, przez wolność słowa (w tym wolność mediów), wolność zgromadzeń i zrzeszania się, tajemnicę korespondencji, wolność przemieszczania się, na ochronie własności prywatnej skończywszy. Warto dodać, że ustawa zasadnicza zakazywała zmuszania dzieci do pracy. Dodatkowo państwo zobowiązane było do zagwarantowania dostępu do bezpłatnej edukacji oraz walki z analfabetyzmem. Pośród obowiązków obywateli Konstytucja wymieniała aktywne zaangażowanie w sytuacji wojny, katastrofy i w innych podobnych sytuacjach, a także: obronę ojczyzny, przestrzeganie postanowień konstytucji i innych ustaw, poszanowanie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

W celu zagwarantowania przestrzegania praw i wolności obywatelskich ustawa zasadnicza nakazywała powołanie do życia Niezależnej Komisji Praw Człowieka Afganistanu, do której każdy obywatel miał prawo złożyć skargę o naruszenie praw osobistych (art. 58). Taką skargę Komisja miała obowiązek kierować do odpowiednich organów prawnych.

System organów państwowych w świetle przepisów Konstytucji z 2004 roku

Wobec dyskusji w ramach komisji konstytucyjnych tworzonych na potrzeby uchwalenia nowej ustawy zasadniczej, gdzie dyskutowano, czy zakres władzy głowy państwa ma być ograniczony czy wzmocniony, postanowiono ostatecznie wybrać drugą z dróg: Loja Dżirga wyraziła zgodę na przyjęcie konstytucji wyraźnie wysuwając głowę państwa na szczyt hierarchii państwowej i przekazując jej szeroki zakres uprawnień, który w dużej mierze zdawał się przypominać rozwiązania modelu prezydenckiego z uwzględnieniem oczywistej specyfiki i uwarunkowań afgańskiej tradycji konstytucyjnej.

Afganistan podzielony był na prowincje. Były one zarządzane przez rady prowincjonalne wybierane na czteroletnie kadencje. Na ich czele stał wybrany spośród radnych przewodniczący. Konstytucja przewidywała również inne organy samorządu lokalnego (m.in. rady miejskie).

¹¹ Pośród 12 rozdziałów tworzących Konstytucję, rozdział II liczył największą liczbę artykułów (38).

Wielka Rada (Loja Dżirga)

Tradycyjny dla afgańskiego systemu politycznego organ – Loja Dżirga, podobnie do postanowień wielu poprzednich ustaw zasadniczych, został wpisany do Konstytucji z 2004 roku. Tym samym Loja Dżirga miała być najwyższą formą manifestacji woli narodu afgańskiego (art. 110). W skład Wielkiej Rady, podobnie do postanowień poprzednich konstytucji, wchodziłi wszyscy parlamentarzyści oraz przewodniczący zgromadzeń prowincjonalnych i zgromadzeń dystryktów. Dodatkowo, w posiedzeniach tego organu mogli uczestniczyć jeszcze ministrowie, Prezes Sądu Najwyższego i prokurator generalny, ale bez prawa głosu. W związku z tym, że – jak wspomniano już wcześniej – Wielka Rada służyła w afgańskim systemie politycznym zwykle jako forma konsultacji i/lub decyzji w sprawach fundamentalnych dla wspólnoty, tak też Konstytucja wyraźnie przyznawała (a może bardziej potwierdzała) prawo Wielkiej Rady do bycia zwoływana w sprawach najważniejszych dla wspólnoty państwowej (bez ich wskazywania), a także w sprawach konieczności podjęcia decyzji dotyczących: niepodległości, suwerenności i integralności terytorialnej. Dodatkowymi dwiema okolicznościami zwołania Wielkiej Rady było zmiana ustawy zasadniczej oraz postawienie głowy państwa w stan oskarżenia (impeachment). Zwoływanie i inaugurowanie posiedzenia Wielkiej Rady było prawem prezydenta¹².

Wspomniana procedura usunięcia prezydenta z urzędu mogła być wszczęta na wniosek 1/3 deputowanych do Izby Ludowej (*Wolesi Dżirga*). Jeżeli wniosek spotkałby się z poparciem izby wyrażonej w głosowaniu większością 2/3, Wielka Rada zostałaby zwołana przez Izbę Ludową w przeciągu miesiąca. Wniosek przesyłany był do Wielkiej Rady, która mogła rozstrzygnąć o zwolnieniu prezydenta z obowiązków głowy państwa (ponownie wymagana była tutaj większość kwalifikowana 2/3) i wyznaczyć spośród siebie oskarżyciela oraz zwrócić się do specjalnego sądu o orzeczenie w sprawie usunięcia prezydenta z urzędu. Ów sąd składał się ze wskazanych przez Wielką Radę 3 sędziów Sądu Najwyższego, 3 członków Izby Ludowej oraz z przewodniczącego Izby Starszych. Usunięcie prezydenta z urzędu powodowało przekazanie jego obowiązków na ręce Pierwszego Wiceprezydenta.

Warto przy tym zaznaczyć, że ustawa zasadnicza z 2004 roku dość oszczędnie regulowała kwestię wewnętrznej organizacji tego organu, nakazując jedynie wybór jego przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, sekretarza i wicesekretarza, co musiało się dokonać na pierwszym posiedzeniu omawianego organu. Dodatkowo regulowała kwestię kworum, większości potrzebnej do podejmowania wiążących decyzji i tajności obrad. Sami członkowie Wielkiej Rady zostali objęci immunitetem parlamentarnym na czas obrad tego organu.

Kwestia zmiany ustawy zasadniczej została uregulowana w rozdziale X (art. 149–150). Prawo inicjowania zmian w konstytucji przyznano jedynie głowie państwa, który swoją propozycję musiał przedłożyć parlamentowi, a ten musiał wyrazić zgodę większością swoich członków. Inicjatywa podlegała rozpatrzeniu przez specjalną komisję składającą się z przedstawicieli rządu, parlamentu i Sądu Najwyższego, których powoływał prezydent na mocy wydanego dekretu. Ratyfikacja nowelizacji konstytucji była wyłączną

¹² Poza przypadkiem wszczęcia procedury impeachmentu prezydenta – co wydaje się wysoce uzasadnionym mechanizmem.

kompetencją Wielkiej Rady, która w przypadku akceptacji poprawki wyrażonej większością 2/3 swoich członków przekazywała ją do prezydenta, który odpowiedzialny był za jej wykonanie.

Parlament (Zgromadzenie Narodowe)

Parlament afgański w myśl Konstytucji z 2004 roku miał charakter bikameralny. Zgromadzenie Narodowe składało się z Izby Ludowej i Izby Starszych. Nie można było zasiadać jednocześnie w obu izbach. Konstytucja wyraźnie wskazywała charakter mandatu parlamentarzystów jako wolny, przez co deputowani mieli obowiązek dbania o interes całego narodu, a nie jedynie swoich wyborców lub wyborców swojego okręgu wyborczego (art. 81). Izba niższa, składająca się z nie więcej jak 250 posłów, była wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich. W związku z postulatem włączania kobiet do polityki, w ustawie zasadniczej zagwarantowano przynajmniej po dwa miejsca w Izbie Ludowej z danej prowincji.

Obsada izby wyższej złożonej ze 102 członków była podobna do wcześniejszych rozwiązań konstytucyjnych i polegała na podzieleniu składu osobowego Izby Starszych na 3 kategorie. Pierwszą stanowili członkowie rad prowincjonalnych wskazani przez ten organ (wybierani na 4 lata), drugą członkowie rad dystryktowych również wskazani przez radę dystryktową (na 3 lata), a trzecią członkowie wskazani przez głowę państwa (na 5 lat). Dodatkowo ustawa zasadnicza wymuszała na prezydencie konieczność powołania do Izby Starszych przynajmniej 50% kobiet, dwóch przedstawicieli miało reprezentować osoby niepełnosprawne, a dwie kolejne wędrowny lud Koczin (Kuchi). Poza minimalnym wiekiem dla kandydata, Konstytucja przedstawiła takie same warunki kandydowania do parlamentu: należało mieć obywatelstwo afgańskie od przynajmniej 10 lat, nie być skazanym za przestępstwa przeciwko ludzkości i nie być pozbawionym przez sąd praw obywatelskich. Kandydatami do izby niższej mogły zostawać osoby po przekroczeniu 25 roku życia, a do izby wyższej – 10 lat więcej. Konstytucja regulowała kwestię ustawy wyborczej, która nie mogła być nowelizowana w ostatnim roku kadencji parlamentarnej, co w sposób oczywisty miało zabezpieczyć stabilność systemu i ochronić go przed manipulacjami ustępujących parlamentarzystów. Organizację wewnętrzną obu izb regulować miały przyjmowane przez nie regulaminy, przy czym Konstytucja wskazywała, że należy powołać do życia komisje (a w przypadku izby niższej można powołać nawet komisję śledczą badającą działania rządu), wybrać przewodniczących izb, po dwóch zastępców i po dwóch sekretarzy.

Konstytucja w sposób dość ograniczony rozpisywała obowiązki Zgromadzenia Narodowego w art. 90 wymieniając jedynie 6: ratyfikacja, nowelizacja, uchylanie ustaw i dekretów ustawodawczych; przyjmowanie programów rozwojowych; zatwierdzenie budżetu państwa wraz z wyrażaniem zgody na pożyczki; tworzenie, modyfikacja i/lub zniesienie jednostek administracyjnych; wypowiedanie i ratyfikacja umów międzynarodowych oraz inne zadania zapisane w Konstytucji. Bikameralna struktura parlamentu nie miała charakteru symetrycznego. Izba Ludowa miała szersze kompetencje, w szczególności w odniesieniu do rządu. Miała możliwość uchwalania wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów i zwracania się do nich z py-

taniami, decydowania o realizacji wspomnianych wyżej programów rozwojowych i o budżecie, a także decydowania w sprawach nominacji niektórych urzędników państwowych.

Uchwalenie ustawy wymagało uzgodnienia stanowiska obu izb i głowy państwa, jednocześnie prezydentowi pozostawiono prawo weta ustawodawczego, którego przełamanie wymagało większości kwalifikowanej 2/3 głosujących w Izbie Ludowej. Prawo inicjatywy ustawodawczej przyznano parlamentarzystom, rządowi, ale i – co było rozwiązaniem dość specyficznym – Sądowi Najwyższemu, o ile w tym ostatnim przypadku chodziło o ustawodawstwo dotyczące sądownictwa. Monopol na projekty ustawy budżetowej i ustaw finansowych miał rząd. W przypadku braku porozumienia między izbami, co do treści projektu ustawy, Konstytucja nakazywała powołanie komisji wspólnej obu izb złożonej w równej liczbie przez jej przedstawicieli. Jeżeli i ta komisja nie doszła do porozumienia, dana decyzja (w tym i projekt ustawy) była uznawana za niebyłą, chyba że Izba Ludowa większością kwalifikowaną 2/3 zdecydowała o przekazaniu jej na biurko prezydenta.

W relacjach z rządem warto wspomnieć o tym, że każda z izb miała prawo zażądania obecności przedstawiciela rządu w jej posiedzeniach, a ministrowie mieli swobodne prawo uczestniczenia w obradach Zgromadzenia Narodowego, Izby Ludowej i Izby Starszych. Warto przy tym wspomnieć, że generalną zasadą było obradowanie obu izb osobno, ale w określonych konstytucyjnie okolicznościach obie izby zbierały się na wspólne posiedzenie, obradując jako Zgromadzenie Narodowe.

Rząd i prezydent

Przewodniczącym rządu był prezydent. Ustawa zasadnicza pozostawia kwestię obowiązków i liczby ministrów do uregulowania na poziomie ustawy, przy czym wyraźnie określiła warunki formalne dla kandydatów ma członków rządu: obywatelstwo afgańskie¹³, wyższe wykształcenie, doświadczenie zawodowe, dobra reputacja, odpowiedni wiek (nie mniej niż 35 lat), a także niekaralność¹⁴. Konstytucja nie wymagała, ani nie zakazywała ministrom zasiadania w ławach parlamentarnych, przy czym jeżeli ministrem zostawał parlamentarzysta wraz z powołaniem do rządu tracił swój mandat w izbie. Jednocześnie, w związku z koniecznością ograniczania sporów wewnątrz organizmu państwowego i ryzyka wykonywania funkcji ministerialnych dla własnych korzyści, zakazano wykorzystywania swoich stanowisk podczas pełnienia obowiązków ministerialnych.

Konstytucja w art. 75 enumeratywnie wymieniała obowiązki rządu: wykonywanie postanowień Konstytucji, ustaw i wyroków sądowych; dbanie o niepodległość, integralność terytorialną i interesy państwa; dbać o porządek publiczny i walkę z korupcją; przygotowywanie budżetu i przedstawianie parlamentowi sprawozdań z jego wykonania oraz opracowywanie i wdrażanie programów rozwojowych. W zakresie odpowie-

¹³ Przy czym Konstytucja pozwalała na powołanie do rządu obywatela państwa obcego, którego to kandydatura podlega jednak zatwierdzeniu lub odrzuceniu Izby Ludowej.

¹⁴ Dokładniej Konstytucja nie pozwalała na powołanie do rządu osoby, która była skazana za zbrodnie przeciwko ludzkości, czynu karalnego lub została pozbawiona praw obywatelskich przez sąd.

działności ministrów Konstytucja wskazywała, że odpowiadają oni przed Izbą Ludową i prezydentem. Za przestępstwa (w tym zbrodnie przeciwko ludzkości i zdradę stanu) ministrowie mogli stanąć przed specjalnym sądem.

Jeżeli chodzi o prezydenta to Konstytucja przekazywała mu dość dużą władzę. Samo obsadzenie tego urzędu dokonywało się poprzez bezpośredni wybór Afgańczyków. Prezydentem zostawał ten kandydat, który otrzymał bezwzględną większość oddanych głosów¹⁵. Wymogi formalne dla kandydata sprowadzały się do ograniczenia wieku kandydata (przynajmniej 40 lat), braku skazania (m.in. za zbrodnie przeciwko ludzkości) przez sąd i posiadania obywatelstwa afgańskiego (zakazane było posiadanie drugiego obywatelstwa), przy czym w odniesieniu do ostatniego wymogu ustawa zasadnicza za- wężała je do konieczności bycia muzułmaninem urodzonym z afgańskich rodziców. Nie można było być wybranym więcej niż dwa razy. Wszystkie powyższe wymogi odnosiły się również do obu wiceprezydentów.

W art. 64 ustawa zasadnicza enumeratywnie wymieniała 21 uprawnień i obowiązków prezydenta. Pośród nich były typowe dla głowy państwa: prawo łaski, mianowanie szefów politycznych przedstawicieli Afganistanu w państwach obcych i przy organizacjach międzynarodowych; nadawanie medali, insygniów oraz tytułów honorowych, ale też takie, które wynikały z relacji głowy państwa z parlamentem (podpisywanie ustaw) i sądami (powoływanie sędziów Sądu Najwyższego za zgodą Izby Ludowej). Warto wspomnieć też o licznych uprawnieniach odnoszących się do prezydenta jako osoby stojącej na czele wojska: pełnienie funkcji Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych Afganistanu, podejmowanie decyzji w obronie integralności terytorialnej, a także wypowiedzenie wojny, wysyłanie jednostek sił zbrojnych poza granice państwa i ogłoszenie wprowadzenia stanu wyjątkowego, przy czym w trzech ostatnich przypadkach wymagana była zgoda parlamentu.

W Konstytucji zostało zapisane rozwiązanie ustrojowe, które niejako odciążało Wielką Radę od zbierania się i podejmowania decyzji w sprawach ważnych dla interesu narodowego. Było nim referendum, które mogło być zarządzane przez prezydenta i – co ważne – nie była tutaj wymagana zgoda parlamentu. Konstytucja wprowadzała jedynie ograniczenie, że referendum nie mogło być z nią sprzeczne oraz, że nie mogło prowadzić do jej nowelizacji.

Konstytucja zapewniała ciągłość władzy poprzez wskazanie, że w przypadku opróżnienia urzędu głowy państwa bądź w przypadku nieuleczalnej choroby utrudniającej wykonywanie obowiązków prezydenckich¹⁶ te ostatnie trafiać miały na ręce Pierwszego Wiceprezydenta. Wiceprezydent tymczasowo wykonujący obowiązki głowy państwa nie mógł jednak dymisjonować członków rządu, zarządzać przeprowadzenia referendum, ani wszczynać procedury zmiany konstytucji. Wakat na stanowiskach wiceprezydentów (wskutek śmierci lub rezygnacji) uzupełniany był przez prezydenta, którego propozycja musiała zostać zatwierdzona przez Izbę Ludową. Sama tzw. linia sukcesji przewidywała, że w przypadku wakatu na stanowiskach prezydenta i obu wiceprezydentów obowiązki głowy państwa przechodziły kolejno na: przewodniczących obu izb (najpierw Izby Starszych, a potem Izby Ludowej) i ministra spraw zagranicznych.

¹⁵ W przypadku braku uzyskania takiej większości odbywała się druga tura, w której uczestniczyło dwóch kandydatów z największą liczbą głosów z pierwszej tury.

¹⁶ O zaistnieniu takiej sytuacji decydować miał panel lekarski powołany przez Sąd Najwyższy.

Sądownictwo

Sądownictwo zostało określone jako osobny, niezależny organ (sic!) państwa. W jego skład wchodziły: Sąd Najwyższy, sądy apelacyjne i sądy pierwszej instancji. Każda prowincja posiadała własny sąd apelacyjny. Te składały się z 5 wydziałów: karnego, bezpieczeństwa publicznego, spraw cywilnych i osobistych, praw publicznych oraz wydział spraw handlowych.

Sąd Najwyższy był dziewięcioosobowy. Jego skład zależał od woli prezydenta, który musiał uzyskać poparcie Izby Ludowej nad przedłożoną kandydaturą¹⁷. Prezesa Sądu Najwyższego wskazywała głowa państwa spośród członków tego organu. W związku z chęcią zróżnicowania kadencji członków tego organu pierwsi sędziowie zostali powołani po 3 na kolejno 4, 7 i 10 lat, a kolejne nominacje miały już kadencje pełne (dziesięcioletnie). Wszyscy byli powoływani wyłącznie na jedną kadencję.

Jeżeli chodzi o kwalifikacje, to ich część pokrywa się z tymi wymaganymi dla kandydatów w wyborach prezydenckich (minimalny wiek i obywatelstwo oraz niebycie skazanym)¹⁸. Poza nimi wymagane było wyższe wykształcenie w zakresie prawa lub orzecznictwa islamskiego wraz z odpowiednim doświadczeniem w zakresie afgańskiego sądownictwa, a także tak oczywiste kwestie jak nieposzlakowana opinia i brak statusu członka jakiegokolwiek partii politycznej. Sędziowie Sądu Najwyższego byli zaprzysięgani w obecności prezydenta.

Sąd Najwyższy spełniał rolę sądu konstytucyjnego przez przyznanie mu prawa do sprawdzania zgodności ustaw, dekretów ustawodawczych, traktatów, konwencji międzynarodowych z przepisami ustawy zasadniczej. Taki wniosek mógł być złożony jedynie przez dwa podmioty: sądy i rząd. Sam Sąd Najwyższy cieszył się dość dużą autonomią organizacyjną przez przyznanie mu prawa do dysponowania budżetem sądownictwa, powoływania i odwoływania członków jego personelu, decydowania w sprawach nagród i nakładanych na członków personelu kar dyscyplinarnych oraz zasad przechodzenia na emeryturę.

Ustawa zasadnicza gwarantowała możliwość odwołania sędziego Sądu Najwyższego w przypadku rażącego naruszenia prawa. Wówczas na wniosek przynajmniej 1/3 deputowanych Izby Ludowej popartego uchwałą 2/3 członków tego organu sprawa była przekazywana do specjalnie powołanego do tego sądu. W kwestii powoływania sędziów innych niż ci należący do Sądu Najwyższego to Konstytucja przekazywała to uprawnienie na ręce prezydenta i Sądu Najwyższego, przy czym głowie państwa pozostawiono wyraźnie prawo zatwierdzania (a zatem i odmowy zgody na kandydaturę), a Sądowi Najwyższemu prawo wskazywania kandydata na sędziego. W kwestii osób, które jako sędziowie dopuściły się przestępstwa, ustawa zasadnicza upoważniała Sąd Najwyższy do rozpoznania takiej kwestii, a następnie w przypadku potwierdzenia zarzutu zaproponowania prezydentowi odwołanie sędziego z urzędu.

¹⁷ Co przypomina nieco rozwiązania amerykańskie, gdzie jednak sędziów Sądu Najwyższego zatwierdza izba wyższa parlamentu. Drugą różnicą była też kwestia kadencji: w Afganistanie ona istniała indywidualnie dla każdego z sędziów, w systemie amerykańskim sędziowie są powoływani dożywotnio.

¹⁸ Jedyną różnicą jest tutaj jedynie kwestia braku ograniczeń związanych z drugim obywatelstwem, byciem muzułmaninem i dzieckiem rodziców afgańskich, co występuje w przypadku kandydatów na prezydenta.

Praktyka funkcjonowania Konstytucji z 2004 roku na przykładzie wyborów prezydenckich

Jak wspomniano już wcześniej, wejście ustawy zasadniczej w życie związane było z koniecznością rozpisania wyborów prezydenckich. Te zorganizowano w tym samym roku, a na czele państwa – już jako prezydent – stanął ponownie Hamid Karzaj. Warto przy tym wspomnieć o bojkocie elekcji przez 15 kandydatów, którzy obawiali się fałszerstw wyborczych. Podczas dnia wyborczego zauważono szereg nieprawidłowości, na skutek których można było oddawać kilkakrotnie głosy. ONZ postanowiła o powołaniu trzyposobowej komisji złożonej z zachodnich specjalistów, która miał zbadać oskarżenia (*Christian...*, 2004).

Zgodnie z Konstytucją, kolejna elekcja powinna się odbyć nie później niż 60 dni przed końcem kadencji dotychczasowego prezydenta (lipiec 2009 r.), jednak ze względu na chęć obniżenia kosztów organizowania wyborów Niezależna Komisja Wyborcza zasugerowała ich przesunięcie na kolejny rok, by połączyć je z wyborami do parlamentu. Brak zgody na takie rozwiązanie w gronie parlamentarzystów, naciski prezydenta Karzaja domagającego się ogłoszenia terminu wyborów zgodnego z Konstytucją, połączone dodatkowo z trudnościami organizacyjnymi (tj. problemy z dotarciem do terenów górzystych na wiosnę 2009 roku) skłoniły Niezależną Komisję Wyborczą do wskazania daty 20 września, co w sposób oczywisty pozostawało w sprzeczności z zapisami ustawy zasadniczej. Jednak orzeczenie Sądu Najwyższego, który stwierdził, że kadencja prezydenta zostanie wydłużona do momentu zaprzysiężenia nowej głowy państwa, zakończyło kwestię poszukiwania innej daty. Ostatecznie Niezależna Komisja Wyborcza zarejestrowała 44 kandydatury. Zarówno podczas kampanii wyborczej, jak i w dniu głosowania odnotowano szereg naruszeń demokratycznych standardów wyborczych: wyborcy byli zastraszani, przekupywani, a karty wyborcze fałszowane i sprzedawane. Pomimo narracji oficjeli afgańskich i amerykańskich niezależne grupy obserwatorów i dziennikarze podnosili kwestię roli talibów, których działanie negatywnie wpłynęło na przebieg elekcji wypaczając jej rezultat. Dodatkowo warto podkreślić, że przedstawiciele państw zachodnich w Komisji Wyborczej ds. Skarg mieli w sposób nieuprawniony wpływać na pozostałych jej członków (Walsh, 2009).

Wedle oficjalnych wyników pierwszej tury dotychczasowy prezydent otrzymał 49,67% poparcia, co oznaczało konieczność rozpisania drugiej tury, w której Karzaj rywalizowałby z Abdullahem Abdullahem. Ta została zaplanowana na 7 listopada, jednak ostatecznie do niej nie doszło na skutek rezygnacji Abdullaha, który tłumaczył ją brakiem reakcji na apel o ustąpienie (lub usunięcie) członków Niezależnej Komisji Wyborczej. W efekcie tego 2 listopada zrezygnowano z organizowania drugiej tury i ogłoszono Karzaja wygranym.

Kolejne wybory prezydenckie odbyły się 5 kwietnia 2014 roku. W związku z niemożliwością startu Karzaja, walka o fotel głowy państwa toczyła się między uczestniczącym w poprzednich wyborach Abdullahem Abdullahem a Ashrafem Ghanim, Zalmaiem Rassoulem i Abdulem Rasulem Sayyafem. Same wybory nieznacznie odbiegały od dwóch wcześniejszych elekcji, jeżeli chodzi o przestrzeganie standardów demokratycznych, pomimo prób wpływu talibów na zakłócenie przebiegu głosowania, a także oskarżeń o fałszerstwa wyborcze. Ostatecznie, w związku z tym, że żaden

z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów zorganizowano drugą turę wyborów. Jednak w związku z coraz głośniejszymi oskarżeniami o fałszerstwa wyborcze termin ogłoszenia wyników drugiej tury przekładano, a gdy je wreszcie ogłoszono w związku z ryzykiem protestów 12 lipca amerykański sekretarz stanu ogłosił, że ponowne przeliczenie głosów odbędzie się pod kontrolą ONZ (*Demonstracje...*, 2019). Ostatecznie prezydentem został wybrany Ashraf Ghani, który pokonał Abdullaha Abdullaha przewagą ponad 750 tysięcy głosów (55,2:44,7%). Sam wybór prezydenta nie zakończył procesu przekazania władzy, ze względu na głębokie podziały polityczne i oskarżenia o sfałszowanie wyborów. W związku z tym, na skutek działań Amerykanów wybrany prezydent Ghani zgodził się na włączenie Abdullaha do swojego rządu (Nordland, 2014).

Podsumowanie

W październiku 2011 roku Amnesty International przygotowała raport dokonujący podsumowania 10 lat rządów od upadku reżimu talibów. Jednym z niewielu elementów dość jednoznacznie pozytywnie ocenionym przez autorów raportu było przyjęcie konstytucji Afganistanu, która ich zdaniem gwarantowała równość wszystkich obywateli oraz zapewniała wolność wyrażania swoich poglądów i wolność zrzeszania się. Dodatkowo, doceniono przyjęcie ustawy o eliminacji przemocy wobec kobiet (2009), zgody na ratyfikację konwencji ws. likwidacji wszelkich form dyskryminacji wobec kobiet (2003) i Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (2003). Jednocześnie zauważono przyjęcie przez parlament dwóch ustaw, które w jawny sposób stały w sprzeczności ze standardami i normami międzynarodowymi: ustawy chroniącej osoby oskarżone o zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości (2007) i ustawy wprowadzającej szereg zwyczajowych praktyk dyskryminujących kobiety (2009) (*Afganistan 10 lat...*, 2011).

Okres obowiązywania Konstytucji z 2004 roku to bez wątpienia trudny czas dla rodzącej się demokracji afgańskiej. Już sam proces powstawania nowej ustawy zasadniczej mógł rodzić podejrzenia, że demokratyzacja systemu będzie długotrwała i skazana na wiele wyzwań. Już same konflikty w ramach Wielkiej Rady dotyczące statusu prawnego języków mniejszości w przyszłej ustawie zasadniczej dość dobrze obrazowały z jakimi problemami będą musiały się mierzyć władze wybrane zgodnie z przyjmowaną Konstytucją.

Pewnym, choć zapewne niekoniecznie pełnym, obrazem działania Konstytucji z 2004 roku w praktyce są bez wątpienia kolejne elekcje. Liczne fałszerstwa wyborcze, manipulowanie datą dnia głosowania, zastraszanie wyborców, czy chociażby uniemożliwianie oddania głosu były elementem większości elekcji (prezydenckich, parlamentarnych i lokalnych) w omawianym okresie.

Rozwiązania ustrojowe omawianej ustawy zasadniczej należy ocenić pozytywnie w kontekście uwarunkowań kulturowych, społecznych i politycznych odradzającej się demokracji w Afganistanie. Bardzo obszerny rozdział dotyczący praw i wolności obywatelskich mógł dawać nadzieję na zagwarantowanie Afgańczykom podmiotowości. Konstytucja w sposób wyraźny nawiązywała do tradycji konstytucjonalizmu afgańskiego

poprzez zachowanie instytucji Wielkiej Rady – instytucji istniejącej w systemie politycznym tego państwa na długo przed jego pierwszą konstytucją¹⁹. Została utrzymana formuła dwuizbowego parlamentu z izbą wyższą złożoną z reprezentantów afgańskich jednostek administracyjnych i izbą niższą złożoną z przedstawicieli suwerena. Nie można przy tym zapominać o rozwiązaniach, których próżno szukać w zachodnich demokracjach konstytucyjnych: możliwość powołania się na reguły prawa religijnego w przypadku braku odpowiednich w prawie państwowym. Samo miejsce religii w państwie zapisane w Konstytucji w wyraźny sposób odbiegało od tego w jaki sposób regulowane są te kwestie w zachodnich demokracjach konstytucyjnych. Tym samym należy oczywiście podkreślić, że konstytucja afgańska była swoistym konsensusem między rozwiązaniami pożądanymi, a możliwymi do osiągnięcia – tj. takimi, których przyjęcie nie spowoduje automatycznego odrzucenia konstytucji jako aktu prawnego wszystkich obywateli.

Wybór systemu prezydenckiego należy ocenić umiarkowanie pozytywnie, biorąc pod uwagę uwarunkowania polityczne, w jakich znajdował się Afganistan w czasie tworzenia zrębów demokratycznego systemu. Dwuczęściowa egzekutywa w ramach systemu semiprezydenckiego (tj. takiego jaki w wersji klasycznej występuje w V Republice Francuskiej) rodziła ryzyko konfliktu między dwoma ośrodkami władzy (prezydenckim pochodzącym z bezpośredniego wyboru i premierowskim pochodzącym z wyborów parlamentarnych), co byłoby rozwiązaniem najgorszym z branych pod uwagę klasycznych modeli rządów. System prezydencki (a zatem taki, który obowiązuje w USA, a ostatecznie został przyjęty w Afganistanie) zdawał się być dobry o tyle, że likwidował ryzyko dwóch obozów władzy wykonawczej, jednak jednocześnie tworzył ryzyko pojawienia się silnego ośrodka prezydenckiego, który pozostaje w konflikcie w rozfragmentaryzowanym parlamencie (tj. takim, w którym głowa państwa nie posiada stabilnej większości). Wobec powyższego, najlepszym rozwiązaniem zdawało się być wybranie modelu parlamentarnego (tj. takiego jak np. na Węgrzech), w którym głowa państwa pełniłaby jedynie rolę symboliczną, a realna władza wykonawcza znajdowałaby się w rękach premiera, który legitymację do podejmowania decyzji czerpałby z zaufania parlamentarnego. Ze względu jednak na dużą fragmentaryzację parlamentu stworzenie stabilnego poparcia dla gabinetu mogłoby okazać się problematyczne. Stąd umiarkowanie pozytywna ocena wyboru systemu prezydenckiego (Johnson, Maley, Thier, Wardak, 2003, s. 22).

Warto zwrócić uwagę na kwestię praw kobiet, które zostały – co wydaje się szczególnie istotne z punktu widzenia zachodnich wartości – upodmiotowione jako pełnoprawne obywatelki. Stało się to m.in. przez powołaną Komisję Praw Człowieka Afganistanu, którą kierowały kobiety, ale i chociażby powołane Ministerstwo ds. Kobiet²⁰. Pewnym

¹⁹ Na ciekawy aspekt stworzenia ram konstytucyjnych dla funkcjonowania Wielkiej Rady zwracają uwagę Chris Johnson, William Maley, Alexander Thier oraz Ali Wardak, którzy wskazują, że brak takich rozwiązań mógłby skutkować istnieniem tej instytucji jako organu pozaprawnego (pozakonstytucyjnego), który mógłby podważać demokratyczne decyzje instytucji politycznych, do podejmowania takich decyzji powołanych. Stąd lepsze było wpisanie jej do konstytucji i tym samym wyznaczenie ram jej funkcjonowania (Johnson, Maley, Thier, Wardak, 2003, s. 23–24).

²⁰ L. Włodek wskazuje, że o ile należy docenić powołanie takich instytucji (Komisji i Ministerstwa), to nie należy zapominać o tym, że organy te nie były „politycznie” kluczowe. Jednocześnie należy docenić samo ich powołanie i umożliwienie funkcjonowania, co w warunkach afgańskich i tak było już pewnym osiągnięciem (*Kobiety...*, 2021).

ryzykiem było pozostawienie swoistej „furtki” w rozwiązaniach konstytucyjnych, o których już wyżej wspomniano, tj. tych które pozwalały na odwoływanie się do prawa religijnego w przypadku braku odpowiednich norm w prawie stanowionym.

Porównując rozwiązania Konstytucji z 2004 roku do tej z 1964 roku warto zwrócić uwagę, że poza inną formą rządów (wtedy była to monarchia konstytucyjna, a od 2004 roku republika prezydencka), znaczna część rozwiązań ustrojowych była podobna: głowa państwa była głównodowodzącym sił zbrojnych i miała prawo zwoływania Wielkiej Rady, parlament był dwuizbowy i składał się z izby niższej pochodzącej z bezpośrednich wyborów powszechnych oraz izby wyższej składającej się z trzech grup: przedstawicielei prowincji, dystryktów i nominatów głowy państwa. W odniesieniu do władzy sądowniczej w obu ustawach ustrojowych również zachowano podobne, czy wręcz tożsame rozwiązania: współudział głowy państwa i Sądu Najwyższego (w przypadku Konstytucji z 1964 roku – jego Prezesa) w nowych nominacjach sędziowskich. W obu ustawach zasadniczych zagwarantowany był też podział na prowincje i dystrykty²¹. Warto zwrócić też uwagę na podobnie silną pozycję zasad religijnych w obu konstytucjach.

Wobec powyższego, odnosząc się do przedstawionej we wprowadzeniu hipotezy warto zwrócić uwagę, że wpływ państw zachodnich na rozwiązania konstytucyjne dostrzegalny jest w rozwiązaniach rozdziału II (prawa i wolności obywatelskie) i przepisach dotyczących wyboru organów państwa. Bez wątpienia wyjątkowym – jak na standardy afgańskie – było wprowadzenie do konstytucji instytucji referendum, które niejako w formie ograniczonej odciążało Wielką Radę od zajmowania się sprawami o doniosłym charakterze. Innymi słowy, zniknęła konieczność zwoływania Wielkiej Rady, gdyż niektóre kwestie mogły być rozstrzygane przez suwerena bezpośrednio w głosowaniu.

Jednocześnie sama ustawa zasadnicza zawierała szereg rozwiązań, które wpisywały się w tradycję konstytucjonalizmu afgańskiego, a jednocześnie mogły rodzić wątpliwości z punktu widzenia państw zachodnich, co do konieczności ich wpisania do nowej ustawy zasadniczej. Takim przykładem rozwiązania konstytucyjnego była silna pozycja religii (przejawiająca się chociażby w wielokrotnie wskazywanej powyżej roli norm prawa religijnego uzupełniających luki w prawie stanowionym). Rozwiązaniami – jak się wydaje – neutralnymi z punktu widzenia zachodnich rozwiązań, a stanowiącymi jednocześnie utrzymanie afgańskich tradycji ustrojowych było pozostawienie instytucji (ale też i roli) Wielkiej Rady.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Marcin Łukaszewski

Data curation (Zestawienie danych): Marcin Łukaszewski

Formal analysis (Analiza formalna): Marcin Łukaszewski

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Marcin Łukaszewski

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Marcin Łukaszewski

²¹ Na temat postanowień Konstytucji z 1964 roku zob. szerzej: J. A. Thier, *The Making of a Constitution in Afghanistan*, “NYLS Law Review” 2006, nr 51/3, s. 558–579.

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Afganistan 10 lat później: Powolny postęp i stracone nadzieje* (2011), https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2011/10/Afganistan_Karta_Praw_Czlowieka_051011.pdf, 22.02.2022.
- An Introduction to the Constitutional Law of Afghanistan* (2015), 1st ed., Dari translation, Stanford Law School, Afghanistan Legal Education Project [ALEP], Stanford, CA, <https://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/12/Intro-to-Con-Law-of-Afg-2d-Ed.pdf>, 11.02.2022.
- Borecki P. (2017), *Znamiona państwa wyznaniowego. Uwagi na kanwie dorobku współczesnego konstytucjonalizmu*, „Studia z Prawa Wyznaniowego”, nr 20.
- Bunikowski D. (2009), *Prawo nieoficjalne*, w: *Pluralizm prawny. Tradycja, transformacje, wyzwania*, red. D. Bunikowski, K. Dobrzeńiecki, Toruń.
- Christian Parenti in Afghanistan: Saturday's Elections Were A "Farce"* (2004), https://www.democracynow.org/2004/10/12/christian_parenti_in_afghanistan_saturdays_elections, 26.02.2022.
- Demonstracje w Afganistanie. 10 tys. ludzi protestowało przeciwko oszustwom wyborczym* (2014), <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/demonstracje;w;afganistanie;10;tys;lu dzi;protestowalo;przeciwko;oszustwom;wyborczym,204,0,1571788.html>, 25.02.2022.
- Johnson C., Maley W., Thier A., Wardak A. (2003), *Afganistan's political and constitutional development*, <https://cdn.odi.org/media/documents/5888.pdf>, 22.02.2022.
- Kobiety, Afganistan, talibowie. Rozmowa z dr Ludwiką Włodek* (2021), <https://salamlab.pl/pl/kobiety-afganistan-talibowie-rozmowa-z-dr-ludwika-wlodek-transkrypcja/>, 22.02.2022.
- Konstytucja Afganistanu z 1964 roku (1964).
- Konstytucja Afganistanu z 2004 roku.
- Nordland R. (2014), *After Rancor, Afghans Agree to Share Power*, <https://www.nytimes.com/2014/09/22/world/asia/afghan-presidential-election.html>, 25.02.2022.
- Nowa konstytucja Afganistanu* (2004), https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-nowa-konstytucja-afganistanu,nld,83464#crp_state=1, 25.02.2022.
- Rzepka M. (2012), *Afgańskość wobec narodu i religii: islamizm i nacjonalizm w Afganistanie po 2001 roku*, w: *Nacjonalizmy różnych narodów: perspektywa politologiczno-religioznawcza*, red. B. Grott, O. Grott, Kraków.
- Thier J. A. (2006), *The Making of a Constitution in Afghanistan*, “NYLS Law Review”, nr 51/3.
- Trzpił M. (2009), *Afganistan jako największe współczesne wyzwanie dla NATO*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 11.
- Walsh D. (2009), *Pressure grows in Afghanistan for Hamid Karzai to strike a deal*, <https://www.theguardian.com/world/2009/sep/13/hamid-karzai-power-sharing-afghanistan>, 25.02.2022.
- Wojtan M. (2015), *Wybrane uwarunkowania wyborów prezydenckich w Afganistanie 2014 roku*, w: *Afganistan 2014 – rok zwycięstwa czy rok porażki? Doświadczenia dla przyszłości*, red. A. Drzewicki, G. Rdzanek, Wrocław.

Afghanistan's constitutional system in 2004-2021 (outline)

Summary

The subject of this article is the question of the outline of Afghanistan's constitutional system during the operation of the 2004 constitution. The author attempts to assess the extent to which the

solutions adopted by the constitution-maker resulted from the tradition of Afghan constitutionalism, and to what extent they were the result of the influence of Western constitutionalism.

Key words: Afghanistan, 2004 constitution, constitutional system, democratization