

BUDOWANIE PARLAMENTARYZMU

Doświadczenia
z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu Irackiego



Piotr Fudała Łukasz Fyderek Renata Kurpiewska-Korbut

Budowanie parlamentaryzmu



SOCIETAS

seria pod redakcją
BOGDANA SZLACHTY

57

Budowanie parlamentaryzmu

Doświadczenia z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu Irackiego

Piotr Fudała, Łukasz Fyderek, Renata Kurpiewska-Korbut



Kraków 2012

© Copyright by Piotr Fudała, Łukasz Fyderek & Renata Kurpiewska-Korbut,
Kraków 2012

Recenzent:
ks. prof. dr hab. Krzysztof Kościelniak

Opracowanie redakcyjne:
Mateusz Kijewski

Korekta:
Agnieszka Gil-Drozd

Skład:
Małgorzata Manterys-Rachwał

Projekt okładki:
Łukasz Fyderek

Książka dofinansowana ze środków Wydziału Studiów
Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Publikacja wydana w dwóch wersjach: drukowanej i elektronicznej.
Pierwotną jest wersja elektroniczna

ISBN 978-83-7638-320-0

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Wprowadzenie. Budowanie państwowości a reprezentacja polityczna.....	9
Rozdział 1 Instytucje parlamentarne Islamskiej Republiki Afganistanu.....	15
Rozdział 2 Polityka parlamentarna w Islamskiej Republice Afganistanu	37
Rozdział 3 Instytucje parlamentarne Republiki Iraku	67
Rozdział 4 Polityka parlamentarna Iraku 2005-2012.....	91
Rozdział 5 Instytucje parlamentarne Regionu Kurdystanu w Iraku	125
Rozdział 6 Polityka parlamentarna w Regionie Kurdystanu w Iraku 2003-2011.....	153
Uwagi końcowe. Doświadczenia z budowania parlamentaryzmu w Azji Zachodniej.....	175
Bibliografia	187

[...] sztuka budowania państwa będzie kluczowym komponentem siły narodowej, równie ważnym dla zachowania ładu światowego jak zdolność do alokacji tradycyjnej siły militarnej¹.

W krajach, w których instytucje demokratyczne są słabe i nieliczne, budowanie reprezentatywnego systemu rządów jest długim i trudnym procesem. [...] Instytucje polityczne i uregulowania prawne muszą być nierzadko stworzone od zera².

Istota parlamentaryzmu zawiera się więc w publicznym przedstawianiu argumentów i kontrargumentów – w otwartej debacie, w dyskusji plenarnej, w deliberacji, przy których nie musimy wcale jeszcze myśleć o demokracji³.

¹ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005, s. 139.

² J. Dobbins [et. al.], *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica 2007, s. 191.

³ C. Schmitt, *Duchowa i historyczna sytuacja dzisiejszego parlamentaryzmu*, [w:] idem, *Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. i wstęp M. Cichoński, Warszawa 2012, s. 177.

Wprowadzenie

Budowanie państwowości a reprezentacja polityczna

Problem słabego, dysfunkcjonalnego państwa przez dekady znajdował się na marginesie zainteresowań politologów. Z uwagi na to, że zazwyczaj dotyczył krajów położonych na globalnych peryferiach, nie przykuwał także uwagi mężów stanu, kształtujących politykę mocarstw. Zagadnienie to zaczęło być dostrzegane w latach 50. i 60. XX w., kiedy to w wyniku dekolonizacji powstało kilkaset nowych państw. Zaobserwowano wtedy zależności zachodzące pomiędzy brakiem rozwoju a bezpieczeństwem międzynarodowym. Jednak dopiero koniec zimnej wojny, globalizacja i rozwój międzynarodowego terroryzmu przyczyniły się do sformułowania kategorii „państw upadłych” i ponownego zainteresowania zależnościami zachodzącymi pomiędzy rozwojem politycznym i gospodarczym z jednej strony a bezpieczeństwem z drugiej¹. W tym nowym kontekście – definiowanym przez takie wydarzenia jak interwencja USA w Somali, wojna w Bośni i Hercegowinie czy zamachy z 11 września 2001 r. – uwaga mediów i polityków koncentrowała się na kwestiach dotyczących stabilizacji i budowania pokoju na obszarach dotkniętych konfliktami. Równocześnie, krytyka teorii modernizacji umożliwiła politologom postrzeganie rozwoju politycznego dysfunkcjonalnych państw jako czynnika niezależnego bądź tylko pośrednio związanego z rozwojem gospodarczym². Te dwa procesy stanowiły tło dla zwiększonego zainteresowania zagadnieniami rozwoju potencjału instytucjonalnego państw, które zaowocowało przeformułowaniem i rozpowszechnieniem koncepcji „budowania państwa” i „budowania narodu”.

Dostrzec należy wagę bezpieczeństwa jako czynnika warunkującego zainteresowanie „budowaniem państwa”. Zarówno w epoce zimnej wojny, jak i później, w latach 90. i w pierwszej dekadzie XXI w., punktem wyjścia dla ingerencji w rozwój politycz-

¹ M. Berger, H. Weber, *Beyond State-Building. Global Governance and the Crisis of the Nation-State System in the 21st Century*, „Third World Quarterly” 2006, Vol. 27, No. 1, s. 202.

² Fundamentalną pracą w tym zakresie była monografia Samuela Huntingtona *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968.

ny państw Trzeciego Świata było uznanie zależności pomiędzy tym zagadnieniem a bezpieczeństwem międzynarodowym. Pomiedzy motywacjami, jakie przyświecały chęci ingerencji w tych dwóch epokach, zachodzą jednak istotne różnice. W bipolarnym ładzie międzynarodowym doby zimnej wojny kraje rozwijające się stanowiły arenę rywalizacji o władzę pomiędzy Zachodem a Blokiem Wschodnim. Rozumiano wtedy, że zdobycie wpływów politycznych w możliwie największej liczbie państw zaowocuje przesunięciem globalnej równowagi bezpieczeństwa na korzyść jednego z bloków. W unipolarnym ładzie międzynarodowym lat 90. XX w. i pierwszej dekady wieku XXI interwencja zewnętrzna w porządek polityczny krajów Trzeciego Świata początkowo motywowana była pobudkami humanitarnymi, a wraz z rozwojem zjawiska ponadnarodowego terroryzmu – względami bezpieczeństwa państw rozwiniętych.

Jakie różnice zachodzą pomiędzy budowaniem narodu a budowaniem państwa? Terminy te nierzadko używane są zamiennie i odnoszą się do sytuacji, w której siły zewnętrzne (mocarstwa lub organizacje międzynarodowe) ingerują w proces polityczny określonego państwa, przekształcając go zgodnie ze swoją wizją dobrego ładu politycznego. Wykorzystywanie tych dwóch pojęć do opisanie podobnych procesów przyczynia się do pewnego zamieszania definicyjnego. Jednak przegląd literatury umożliwia także wskazanie różnic zachodzących pomiędzy znaczeniami, w jakich używane są pojęcia „budowanie narodu” i „budowanie państwa”. Budowanie narodu zazwyczaj rozumiane jest jako intencjonalny proces, mający na celu skonstruowanie wspólnoty narodowej. Dla takiego rozumienia budowania narodu reprezentatywna jest definicja Arthura Goldsmitha, który określa ten proces jako „ustanowienie wspólnej tożsamości narodowej na określonym terytorium, opierającej się na wspólnocie języka i kultury”³. Z tej perspektywy budowanie państwa jest rozumiane jako proces tworzenia struktur władzy państwowej. Budowanie państwa stanowi niezbędny pierwszy etap procesu budowania narodu. Autor przeglądu definicji budowania państwa i narodu, Sinclair Dinnen, doszedł do wniosku, że „Budowanie państwa jest postrzegane jako zadanie skonstruowania funkcjonujących państw, zdolnych do wypełniania podstawowych funkcji nowoczesnej państwowości. Budowanie narodu natomiast odnosi się do bardziej abstrakcyjnego procesu rozwijania podzielanego poczucia tożsamości lub wspólnoty pośród rozmaitych grup stanowiących populację danego państwa”⁴. Niewątpliwą zaletą takiego rozumienia budowania państwa i budowania narodu jest zgodność z ogólnie przyjętymi w naukach społecznych znaczeniami pojęć „państwo” i „naród”, gdzie to pierwsze rozumiane jest jako zbiór instytucji, a to drugie jako wspólnota o określonej charakterystyce. Jednak w literaturze spotkać można także odmienne definicje budowania narodu, łączące ten proces z konfliktem i interwencją militarną aktorów zewnętrznych. Z tej perspektywy budowanie narodu to „używanie sił zbrojnych jako część wysiłku mającego na celu

³ A. Goldsmith, *Does Nation-Building Work?*, [w:] *Governance in Post-Conflict Societies. Rebuilding Fragile States*, ed. D. W. Brinkerhoff, London–New York 2007, s. 26.

⁴ S. Dinnen, *Nation-Building Concepts Paper*, Draft paper for AusAID, 2006, s. 3.

wdrażanie reform politycznych i gospodarczych zmierzających do transformacji społeczeństwa wyłaniającego się z konfliktu w społeczeństwo żyjące w pokoju ze sobą i swoimi sąsiadami⁵. Takie ujęcie utożsamia budowanie narodu z rekonstrukcją po konflikcie i rozmywa różnicę pomiędzy państwem a narodem, co nie służy dobrze ładowi pojęciowemu. Ponadto dyskusyjne jest traktowanie zaangażowania sił zbrojnych jako warunku koniecznego dla zaistnienia procesu budowania narodu.

Debatę toczącą się nad różnymi tradycjami rozumienia pojęć „budowanie państwa” i „budowanie narodu” trafnie podsumowuje Francis Fukuyama, wskazując, że wszystkie one w pewnym stopniu odnoszą się do odbudowy rozdartych wojną lub konfliktem społeczeństw, dążności do zapobieżenia rozwojowi terroryzmu i chęci dania biednym krajom szans rozwoju gospodarczego. Jednak Fukuyama akcentuje także geograficzne różnice w wykorzystywaniu omawianych terminów, pisząc:

W Stanach Zjednoczonych starania takie określa się mianem „budowania narodu” (*nation-building*). Termin ten zapewne odzwierciedla specyficzne doświadczenia Amerykanów, którzy u źródeł swej tożsamości kulturowej i historycznej – narodowej – znajdują instytucje czysto polityczne: konstytucjonalizm i demokrację. Europejczycy bardziej świadomi są różnicy istniejącej między państwem a narodem, w ich oczach budowanie narodu – czyli wspólnoty związanej tą samą historią i kulturą – jest przedsięwzięciem pozostającym zdecydowanie poza zasięgiem możliwości jakiegokolwiek siły zewnętrznej⁶.

Dodać należy, że Fukuyama oddaje słuszność europejskiemu punktowi widzenia, przyznając, że jedynie budowanie państwa może być intencjonalnym i w pewnym stopniu sterowalnym procesem.

Pozostając w zgodzie z europejską tradycją definicyjną, w niniejszej publikacji przyjmujemy rozumienie terminu „budowanie państwa” ograniczone do płaszczyzny instytucji. W naszym ujęciu budowanie państwa to intencjonalny proces budowy skutecznych i prawomocnych instytucji państwa, toczący się najczęściej w społeczeństwach postkonfliktowych. Tak ujmowane budowanie państwa może stanowić zarówno wynik strategii interweniujących aktorów zewnętrznych, jak i postępowania wewnętrznych graczy politycznych.

W procesie budowania państwa wyróżnić można trzy główne zagadnienia: 1) projektowanie organizacji i zarządzanie nimi, 2) projektowanie ustroju politycznego, 3) budowanie podstaw prawomocności⁷. Poszczególne wymiary potencjału instytucjonalnego państwa są wzajemnie komplementarne; ich współwystępowanie jest konieczne dla zaistnienia tego fenomenu. Chronologia ich zaistnienia nie jest określona – doświadczenie historyczne wskazuje, że nie ma jednego wzorca mówiącego o kolejności wyłaniania się poszczególnych komponentów państwowości. Poszczególne elementy różnią się od siebie pod wieloma istotnymi względami: uzależnienia

⁵ J. Dobbins [et al.], *op. cit.*, s. XVII.

⁶ F. Fukuyama, *op. cit.*, s. 117; podobne zastrzeżenia zgłasza A. Etzioni, *A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers*, „International Affairs” 2004, Vol. 80, No. 1.

⁷ Typologię tę opieramy na zmodyfikowanym ujęciu F. Fukuyamy, *op. cit.*, s. 38.

od czynników kulturowych, stopnia złożoności czy zdolności aktorów politycznych do kontrolowania efektów procesu. Jednak z punktu widzenia budowania państwowości w warunkach interwencji zbrojnej w Iraku i Afganistanie istotne jest pytanie, do jakiego stopnia poszczególne komponenty ładu instytucjonalnego są transferowalne. Innymi słowy, na ile projekt organizacji, projekt ustroju politycznego oraz jego podstawy prawomocności dają się „przeszczepić” na określony grunt społeczno-kulturowy i na ile dają się intencjonalnie kształtować. Pod tym względem zachodzą istotne różnice, które obrazuje tabela 1.

Tab. 1.1. Obszary budowania państwowości i mobilność wiedzy o nich

Obszar budowania państwa	Gałąź wiedzy	Mobilność wiedzy
Projektowanie organizacji i zarządzanie nimi	Zarządzanie, administracja publiczna, ekonomia	Wysoka
Projektowanie ustroju politycznego	Politologia, prawo, ekonomia	Średnia
Budowanie podstaw prawomocności	Antropologia, socjologia, politologia	Niska

Źródło: F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005, s. 47 i nast.

I tak, pierwszy z komponentów – projektowanie organizacji – jest domeną wiedzy o organizacji, której dwoma głównymi gałęziami są zarządzanie i administrowanie. Jest to wiedza o stosunkowo wysokiej mobilności, co oznacza, że ogólne zasady skutecznego projektowania i zarządzania organizacjami są w dużym stopniu uniwersalne, niezależne od lokalnego kontekstu i możliwe do przekazywania. Jak wykazało doświadczenie wielu krajów, organizacje na poziomie mikro można z powodzeniem restrukturyzować, przekształcać bądź likwidować i tworzyć od nowa w oparciu o doświadczenia i dobre praktyki innych państw czy organizacji.

Drugi i trzeci komponent potencjału instytucjonalnego – projekt ustroju politycznego i podstawy jego prawomocności – są w mniejszym stopniu mobilne. Politologia potrafi co prawda określić zazwyczaj ogólne konsekwencje, które wynikają z przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych jak system prezydencki czy parlamentarno-gabinetowy albo określona formuła wyborcza, jednak na jej gruncie nie wypracowano ogólnego wzorca dobrego ustroju. Różni to politologię od nauk o zarządzaniu i administrowaniu, które są w stanie dostarczyć aplikowalnej wiedzy o optymalnej organizacji. Ograniczona mobilność wiedzy o projektowaniu instytucji ustrojowych i podstawach ich prawomocności wynika przede wszystkim z faktu, że proces budowania instytucji państwa jest niemal zawsze wieloczynnikowo uwarunkowany. W praktyce, każdy projekt ustroju, który ma za rdzeń konstytucję, jest wyrazem licznych kompromisów zawartych przez główne siły polityczne, działające w określonym czasie i miejscu. Jako taki uwzględniać musi tak rozbieżne cele jak: reprezentacja a zdolność do rządzenia, skuteczność władzy a równowaga między organami pań-

stwa, rozproszenie a koncentracja władzy⁸. Tak liczne zmienne wpływające na projekt ustroju powodują, że w każdym przypadku budowania państwowości projekt instytucjonalny jest w dużym stopniu uzależniony od lokalnego kontekstu. Podkreślają to praktycy budowania państwowości:

Pisanie i poprawianie konstytucji stanowi poważne wyzwanie w krajach postkonfliktowych. Ponieważ kraje postkonfliktowe znajdują się w stanie zamętu nie tylko fizycznego, ale też społecznego i ideologicznego, zebranie wszystkich sił politycznych, by zaakceptowały tekst nowej konstytucji, wymaga często poważnego zaangażowania sił zewnętrznych. Proces ten cechuje nie tylko debata i poważne rozważania nieodłączne w przypadku tak poważnego zadania, ale także mniej inspirujące działania, takie jak wywieranie presji, posługiwanie się groźbami i odbywające się za zamkniętymi drzwiami targi⁹.

Uwagi powyższe nie przesądzają o niemożności intencjonalnego, przemyślanego kształtowania naczelných instytucji państwa w kontekście postkonfliktowym i w warunkach braku wcześniejszych doświadczeń z demokratycznym państwem prawa. Wskazują jednak, że sama wiedza o pożądanym i adekwatnym do lokalnego kontekstu kształcie ustroju jest tylko jedną z licznych zmiennych warunkujących ten etap procesu budowania państwa. O ile jednak w projektowaniu ustroju oprzeć się można na pewnych obiektywnych przesłankach, to jest to o wiele trudniejsze w przypadku kształtowania podstaw jego prawomocności.

Prawomocność ustroju państwowego, w rozumieniu Seymoura Martina Lipseta, oznacza sytuację, gdy większość społeczeństwa jest przekonana, że jest on słuszny i zasadny. Podstawą tej wiary jest przekonanie o zgodności wartości wyznawanych przez ludzi z tymi realizowanymi przez system polityczny¹⁰. Tego rodzaju ujęcie stanowi rozwinięcie klasycznego, weberowskiego rozumienia tej kategorii, w którym termin „legitymacja” wykorzystywany jest dla wyjaśnienia motywów posłuszeństwa ludzi wobec władzy. Współcześnie głównym źródłem prawomocności władzy jest akceptacja dla niej wyrażona przez rządzonych. Samuel Huntington zauważa: „W społeczeństwach tradycyjnych podstawą legitymizacji niedemokratycznych systemów władzy była tradycja, religia, boskie pomazanie lub szacunek społeczny. Jednakże w epoce powszechnej alfabetyzacji i aktywności politycznej mas tradycyjne przesłanki autorytaryzmu utraciły swą skuteczność”¹¹. W dobie po „trzeciej fali demokratyzacji” globalnie brak istotnej konkurencji dla demokratycznego uprawnienia władzy. Jednak, choć trudno negować siłę oddziaływania demokratycznej legitymacji państwa, to należy zauważyć, że w lokalnych kontekstach kulturowych, w pewnych grupach społecznych relewantne mogą być także inne tytuły

⁸ *Ibidem*, s. 40.

⁹ J. Dobbins [et al.], *op. cit.*, s. 191.

¹⁰ Por. M. Marody, *Sens zbiorowy a stabilność i zmiana ładu społecznego*, [w:] *Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, red. A. Rychar, A. Sułek, Warszawa 1988, s. 270-271.

¹¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, [w:] D. Beetham [et al.], *Elity, demokracja, wybory*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993, s. 62.

Problem słabego, dysfunkcjonalnego państwa przez dekady znajdował się na marginesie zainteresowań politologów. Jednak w nowym kontekście XXI wieku – definiowanym przez takie wydarzenia, jak zamachy z 11 września 2001 roku i następujące po nich interwencje zbrojne – uwaga mediów i polityków zaczęła koncentrować się na zagadnieniach stabilizacji i budowania pokoju na obszarach dotkniętych konfliktami. Doprowadziło to także teoretyków polityki do zwiększenia zainteresowania kwestiami „budowania państwa”. Struktura państwa, rozumianego jako zbiór instytucji, okazała się niezbędna dla zapewnienia trwałego bezpieczeństwa w wymiarze globalnym. Zbudowanie skutecznych i prawomocnych instytucji państwa w odmiennych od zachodnich kontekstach społecznych i kulturowych stało się więc potrzebą chwili i obnażyło braki we współczesnej wiedzy o państwie i polityce.

Centralnym problemem budowania prawomocnego ustroju stało się zagadnienie reprezentacji politycznej. Fundamentalne dla niej instytucje to parlament, partie polityczne i pięcioprzymiotnikowe wybory. Ustanowienie ich w społeczeństwach dotkniętych konfliktami i przeżywających interwencję sił zagranicznych jest zadaniem wyjątkowo trudnym. Na początku XXI wieku w dwóch krajach Azji Zachodniej: Afganistanie i Iraku oraz w na poły niezależnym irackim Kurdystanie podjęto próbę ukształtowania ładu politycznego opartego na powszechnej partycypacji. Niniejsza monografia prezentuje przebieg tych procesów. Badaniom tych trzech studiów przypadku towarzyszy świadomość ograniczeń możliwości transferu wiedzy o „dobrych praktykach” budowania parlamentaryzmu; w opisie każdego z nich autorzy starali się zidentyfikować czynniki społeczne, międzynarodowe, ekonomiczne i kulturowe, które warunkowały przebieg budowania instytucji państwa reprezentatywnego. Autorzy mają nadzieję, że zaproponowane w niniejszej książce porównawcze ujęcie umożliwi czytelnikowi samodzielną ocenę tych procesów.

Piotr Fudała, Łukasz Fyderek, Renata Kurpiewska-Korbut



ISBN 978-83-7638-320-0