

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 łaadowi 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.

uprawomocniające władzę państwową, takie jak chociażby: sankcja religijna, osobista lub odziedziczona charyzma panującego czy też samo właściwe (tj. skuteczne i sprawiedliwe) sprawowanie władzy. Te czynniki kulturowe w znacznym stopniu warunkują proces uzyskiwania legitymacji przez znajdujące się w budowie instytucje państwa¹².

Obszarem, na którym łączą się wszystkie trzy komponenty budowania państwa, a więc zagadnienia projektowania skutecznych organizacji politycznych oraz właściwego i prawomocnego ustroju państwa, jest kwestia reprezentacji politycznej. Współcześnie, gdy obywatele nie sprawują bezpośrednich rządów, reprezentacja polityczna stanowi o związku pomiędzy dwoma podmiotami: rządzącymi i rządzonymi. Reprezentanci, a więc ci, którzy uzyskali mandat ludu, występują w jego imieniu, sprawując rządy. Dlatego też wyłanianie reprezentantów w wyborach powszechnych, a następnie sprawowanie przez nich władzy stanowi punkt kulminacyjny procesu budowania państwowości. Politycy, którzy uzyskali powszechne pełnomocnictwo w zakresie określonych działań władczych, są w stanie przejąć odpowiedzialność za budowanie państwa od aktorów zewnętrznych i następnie dalej samodzielnie kierować tym procesem.

Fundamentalnymi instytucjami reprezentacji politycznej są parlament, partie polityczne i pięcioprzymiotnikowe wybory. Ustanowienie ich w społeczeństwach dotkniętych konfliktami i przeżywających interwencję sił zagranicznych jest zadaniem wyjątkowo trudnym. Na początku XXI w. w dwóch krajach Azji Zachodniej: Afganistanie i Iraku, wraz z na poły niezależnym Kurdystanem Irackim podjęto próbę ukształtowania ładu politycznego opartego na powszechnej partycypacji. Niniejsza monografia opowiada o przebiegu tych procesów. Badaniom tych trzech studiów przypadku towarzyszy świadomość ograniczeń w możliwościach transferu wiedzy na temat „dobrych praktyk” 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 porównawcze ujęcie zaproponowane w niniejszej książce umożliwi czytelnikowi samodzielną ocenę tych procesów.

¹² Na temat tego, czy wzorce kultury politycznej podlegają kształtowaniu, czy nie, toczy się debata. Nie analizując głębiej tej kwestii, przyjmujemy, że w skali dużej wspólnoty politycznej (np. narodu) parametry te nie dają się intencjonalnie kształtować przez działanie polityczne. Dostrzegamy jednak, iż w określonych warunkach możliwe jest kontrolowane wpływanie na zmiany kultury w mniejszej skali: poszczególnych grup społecznych lub organizacji.

Rozdział 1

Instytucje parlamentarne Islamskiej Republiki Afganistanu

Okoliczności budowania państwowości

W historii regionu dzisiejszego Afganistanu proces formowania się struktur państwowych pozostaje uwarunkowany przez szereg czynników. Końcem XIX w. administracja państwowa ograniczała się do kilku niewielkich miast i osad. Na terenie dzisiejszego Afganistanu centralny ośrodek państwowy zawsze pozostawał słabym w relacji z bardzo niezależnymi społecznościami w poszczególnych regionach kraju i wpływowymi właścicielami ziemskimi sprawującymi w nich autonomiczną władzę. Rozproszone społeczności plemienne charakteryzowały się dużym zróżnicowaniem etnicznym, kulturowym, językowym, często utrzymując mocniejsze więzi kulturowo-handlowe z państwami sąsiedzkimi niż z Kabulem. Rząd centralny pozostawał słaby i niezdolny do efektywnego sprawowania władzy na zdecydowanej większości afgańskiego terytorium¹³. Szczególną rolę odgrywali wspomniani właściciele ziemscy, formułujący regionalne ośrodki władzy i stanowienia prawa. Ta heterogeniczna struktura społeczno-polityczna przetrwała w znacznej mierze do czasów współczesnych, pozostając zbiorem różnych systemów prawnych, wpływów kulturowych, ścierających się grup etnicznych i językowych.

Wszystkie te aspekty mają bardzo istotny wpływ na obecne działania mające na celu stworzenie nowoczesnych struktur państwowych oraz w sposób demokratyczny uzyskanie legitymizacji dla ich działania. Mimo że zachodnie standardy funkcjonowania państwa i prawa często nie przystają do afgańskiej rzeczywistości, to wiele aspektów o charakterze demokratycznym można znaleźć w tradycyjnych strukturach podejmowania decyzji, jak *szury* czy *dżirgi* (rady wypracowujące kompromisowe rozwiązania oraz rozwiązujące spory), składające się z osób o najwyższym statusie społecznym w danym regionie¹⁴. Na poziomie narodowym konwent Loja Dżirga

¹³ A. Saikal, *Modern Afghanistan. A History of Struggle and Survival*, London–New York 2004, s. 18.

¹⁴ *Dżirga* jest terminem pasztuńskim określającym tradycyjne zebranie; termin *szura* jest używany przez pozostałe plemiona.

(Wielkie Zgromadzenie Narodowe), składający się z przeszło półtora tysiąca delegatów z różnych części Afganistanu, zbiera się okazjonalnie w celu wypracowania kierunku prowadzenia polityki i podejmowania decyzji w przełomowych momentach dla państwa afgańskiego. Według obowiązującej konstytucji decyzje podejmowane podczas tych uroczystych zebrań mają status nadrzędnych wobec innych aktów prawnych, rozporządzeń rządowych, a nawet wyników wyborów. Loja Dżirga zbierała się, legitymizując tymczasowe przywództwo Hamida Karzaja po upadku talibów, przyjmując konstytucję w 2004 r. oraz w 2010 r., kiedy to odbyła się tzw. pokojowa Loja Dżirga, której przedmiotem debaty była dalsza polityka wobec talibów¹⁵.

Współczesny afgański system polityczny o demokratycznych podstawach praktycznie zaczął się formułować dopiero w ostatniej dekadzie. Poprzednia konstytucja z 1964 r. zakładała konstytucyjną formę monarchii z królem Zahirem Szachem na czele, pozostawiając parlamentowi bardzo słabe prerogatywy. Parlamentarzyści wybierani byli w okręgach wyborczych zbliżonych zasięgiem do dzisiejszych dystryktów. Podobnie jak obecnie, nie byli oni zrzeszeni w spójne bloki partyjne, a interesy poszczególnych frakcji reprezentowane były w sposób nieformalny. Stojąc często za islamskimi, konserwatywnymi frakcjami, kandydaci do parlamentu prezentowali siebie jako niezrzeszeni. Oprócz ugrupowań islamskich, wraz z rosnącymi wpływami Związku Radzieckiego w regionie, na znaczeniu zyskały frakcje lewicowe – Khalq, Parcham czy Shola-e Javid.

Rola parlamentu jeszcze bardziej straciła na znaczeniu po bezkrwawym przewrocie wojskowym Mohammada Dauda w 1973 r., podczas pobytu króla za granicą. Daud anulował konstytucję z 1964 r., a w miejsce monarchii powołał Republikę Afganistanu oraz ogłosił się jej prezydentem. Wybory parlamentarne najprawdopodobniej sfałszowano, a formalna opozycja praktycznie przestała funkcjonować¹⁶. Prace parlamentu ostatecznie zostały zawieszone w roku 1978, po przejęciu władzy przez komunistów, w postaci rządów Ludowej Demokratycznej Partii Afganistanu, pod kontrolą Związku Radzieckiego, która to partia podzielona była na dwie rywalizujące frakcje: Khalq oraz Parcham. Frakcje islamskie zostały zepchnięte do defensywy, część przeniosła swą działalność do Pakistanu. Wspierane były one przez arabskich oraz amerykańskich donatorów. W latach 80. zdolności organizacyjne frakcji islamskich, szczególnie w aspekcie wojskowym, stopniowo się rozwijały. Wraz z wycofaniem się wojsk sowieckich nastąpił bardzo kruchy stan zawieszenia broni, który załamał się po wycofaniu z negocjacji komendanta Gulbuddina Hekmatjara z tzw. porozumień w Peszawarze¹⁷. Nastąpił krwawy okres wojny domowej pomiędzy

¹⁵ Więcej o tej formie konsultowania i podejmowania decyzji w: B. Buchholz, *Thoughts on Afghanistan's Loya Jirga. A Myth?*, „ASIEN” 2007, Vol. 104, s. 23-33.

¹⁶ T. Ruttig, *Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Come From (1902-2006)*, Sankt Augustin 2006, s. 13; A. Wordsworth, *Political Parties in Afghanistan. A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*, Washington D.C. 2011, s. 8.

¹⁷ Po wycofaniu się wojsk radzieckich z Afganistanu większość frakcji mudżahedinów, z Ahmadem Szah Masudem na czele, chciała w drodze negocjacji powołać nowe organy władzy re-

dawnymi sojusznikami. Przejęcie władzy przez ruch talibów wiązało się z nadziejami na stabilizację i zakończenie walk, ale wraz z nastaniem kolejnych, wyjątkowo brutalnych i despotycznych rządów oczekiwania te okazały się płonne.

Dopiero po upadku talibów i uzgodnieniach w Bonn końcem 2001 r. zaczęły się prace nad powojenną odbudową państwa oraz stawianiem fundamentów pod współczesny system polityczny Afganistanu¹⁸. Umowa z Bonn zapowiadała włączenie w polityczny proces rekonstrukcji licznych środowisk (mudżahedinów, członków frakcji Sojuszu Północnego, Pasztunów) z zamiarem rozpoczęcia nowego, przełomowego etapu w afgańskiej polityce. Prawo wyborcze z 2003 r. nakazywało rejestrowanie partii spełniających podstawowe wymagania, jak zgodność z nakazami islamu, wyrzeczenie się przemocy oraz afiliacji z partiami zagranicznymi¹⁹. W nowej konstytucji uwzględniono te wymogi, zakazując formowania partii według kryterium etnicznego, religijnego, językowego czy regionalnego²⁰. Partie muszą także upubliczniać swoją strukturę oraz źródła finansowania, co często pozostaje jedynie pustym zapisem²¹.

prezentujące wszystkie znaczące siły polityczne. Sformułowano nawet specjalną umowę, tzw. porozumienie w Peszawarze, zgodnie z którą Masud miał zostać ministrem obrony, a Gulbuddin Hekmatjar premierem. Hekmatjar odmówił jednak jej podpisania, chcąc w całości przejąć władzę w kraju. Efektem był krwawy konflikt, który doprowadził do kompletnego zniszczenia Kabulu. Tekst umowy można przeczytać pod adresem: *Peshawar Accord*, [online] <http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/afgan2.pdf>, 12 X 2012.

¹⁸ W negocjacjach w Bonn reprezentacja poszczególnych afgańskich sił politycznych była jednak ograniczona, sprowadzając się w głównej mierze do: grupy Pasztunów z otoczenia króla Zahira Szaha przebywających w Rzymie, wspieranej przez Iran tzw. grupy cypryjskiej z różnych grup etnicznych, przedstawicieli Pasztunów przebywających w Peszawarze oraz członków Sojuszu Północnego składającego się głównie z Tadżyków i Uzbeków. Zob. R. P. Cronin, *Afghanistan. Challenges and Options for Reconstructing a Stable and Moderate State*, Washington D.C. 2002, s. 3. Uzgodnienia z Bonn stanowiły podstawę pod rekonstrukcję administracji państwowej poprzez powołanie organów tymczasowych, by w konsekwencji powstały nowe, legalnie wybrane władze Afganistanu, dysponujące właściwym mandatem od społeczeństwa. Z dniem 22 grudnia 2001 r. powołano Afgański Rząd Tymczasowy (ang. The Afghan Interim Authority) na okres sześciu miesięcy, następnie przez dwa lata rządy pełniły Władze Tymczasowe (ang. Transitional Authority), by później przeprowadzić wybory. Tekst umowy: *Agreement On Provisional Arrangements in Afghanistan Pending The Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, [online] <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>, 12 X 2012.

¹⁹ Art. 6 Prawa Afgańskich Partii Politycznych z 2003 r.; prawo to zostało nowelizowane w 2009 r., podwyższając wymóg zebranych podpisów z 700 do 10 tys. Zob. *Afghan 2010 Basics. Political Parties*, [online] <http://www.afghan2010.com/resource/afghan-2010-basics-political-parties>, 12 X 2012.

²⁰ Art. 35 Konstytucji Afganistanu.

²¹ W rzeczywistości, podobnie jak w stosunku do innych wymienionych tu zasad, niewiele partii stosuje się do reguły transparentności pozyskiwanych dochodów, czemu sprzyja brak rzeczywistych mechanizmów kontrolnych. W przypadku dużych frakcji uczestniczących w walkach z wojskami sowieckimi, ich liderzy przez lata kumulowali zasoby finansowe otrzymywane z zagranicy. Później inwestowali je w różne przedsięwzięcia, ale brak wiarygodnych informacji o takich transakcjach. Pewne jest natomiast, iż tylko bliskie otoczenie liderów frakcji ma dostęp do tych zasobów, gwarantując sobie tym samym pełną władzę w partii. Członkowie średniego szczebla

Jedną z głównych przeszkód na drodze rozwoju obecnego procesu instytucjonalizacji jest brak tradycji dla zrozumienia i poszanowania ogólnie przyjętych norm organizacji struktur państwowych. Jak zwraca uwagę Antonio Giustozzi, obecny kryzys państwowości ma źródło w problemach transformacji z patriarchalnego, feudalnego modelu sprawowania władzy do bardziej zcentralizowanej i zbiurokratyzowanej formy w XIX i XX w.²² W państwie tym rola zależności o charakterze etniczno-plemiennym pozostaje nadal bardzo silna, a poparcie polityczne buduje się poprzez nieformalne sojusze z poszczególnymi społecznościami, które poczucie lojalności wiążą z regionalnymi liderami, a nie instytucjami. Tendencję tę wspierały również działania aktorów zewnętrznych, stale dążących do wzmacniania swoich wpływów na obszarze Afganistanu, postrzegając go jako obszar buforowy oraz teatr wzajemnej rywalizacji. Wyzwaniem na drodze do budowy współczesnego państwa afgańskiego pozostaje dominująca pozycja regionalnych przywódców wojskowych (ang. *warlords*) w strukturze społecznej. W okresie zimnej wojny byli oni beneficjentami wsparcia (środki finansowe, broń, szkolenia) rywalizujących supermocarstw. Wraz z jej zakończeniem ustała wspomniana pomoc, zaburzona została dotychczasowa względna równowaga sił najważniejszych frakcji, doprowadzając do chaosu i w praktyce – do wojny domowej. Po opanowaniu większości terytorium państwa przez talibów regionalni przywódcy ponownie stali się obiektem zainteresowania aktorów zewnętrznych. Amerykańska polityka bezpośredniej z nimi współpracy nasiliła się po wydarzeniach z 11 września 2001 r. Była to relatywnie najtańsza, a zarazem efektywna forma wspomagania własnych działań militarnych w walce z talibami. Jak uwidaczniało się to w kolejnych latach, polityka ta okazała się krótkowzroczną, mającą poważne konsekwencje dla przebiegającego procesu budowy struktur państwowych. Utrzymywanie się pozycji regionalnych przywódców w sposób niezwykle znaczący podważa autorytet i możliwości właściwych organów państwowych, ponieważ tworzy alternatywne ośrodki sprawowania władzy, dystrybucji dóbr oraz wykorzystywania różnych form wywierania nacisku, włączając użycie przemocy. W ten sposób państwo zdecydowanie przegrywa z nieformalnymi strukturami sprawowania władzy, szczególnie na szczeblu regionalnym. Wspominane zjawiska można odnaleźć w wielu regionach Azji Południowej, lecz przypadek Afganistanu wiąże się chyba z najpoważniejszymi konsekwencjami w kontekście odbudowy państwa i zaangażowania w ten proces aktorów zewnętrznych.

w hierarchii tych partii, kontestujący czasami decyzje swych przywódców, nie dysponują choćby porównywalnymi środkami, przez co nie mają rzeczywistego wpływu na ich podejmowanie. Brak przejrzystości zarządzania zasobami finansowymi w partiach sprzyja zatem nieformalnym negocjacjom i podejmowaniu decyzji tylko na najwyższych szczeblach. Jest to bardzo ważny aspekt wpływający na powolny proces demokratyzacji sposobu zarządzania i funkcjonowania afgańskich partii.

²² A. Giustozzi, *Afghanistan. Transition Without End. An Analytical Narrative On State-Making*, London 2008, s. 1.

Parlament i inne organy władzy w świetle konstytucji

Kluczowym momentem dla legitymacji nowo powstałych struktur państwowych było uzgodnienie kształtu nowej konstytucji. Najwięcej kontrowersji wzbudzał dyskutowany model systemu prezydenckiego w mocno heterogenicznym społeczeństwie afgańskim. Ostateczna wersja nowej konstytucji, opracowana przez zespół 35 członków komisji konstytucyjnej, została przyjęta nie poprzez głosowanie, ale drogą konsensusu, dnia 4 stycznia 2004 r. przez „konstytucyjną Loję Dżirgę” składającą się z 502 delegatów²³. Jak wspomniano, w znacznej mierze opierała się ona na zapisach konstytucji z 1964 r. Sam proces uzgadniania jej treści i formy był przedmiotem niezwykle aktywnych negocjacji i serii nieustępliwych prób wywierania nacisków przez konkurencyjne frakcje. Monarchiści chcieli zagwarantować choćby część prerogatyw dla poprzedniego króla Zahira Szacha, regionalni przywódcy domagali się jak najbardziej zdecentralizowanej administracji, gwarantującej rozliczne kompetencje na szczeblu regionalnym, islamiści wzywali do nadania zapisom szariatowi nadrzędnej pozycji w stosunku do prawodawstwa świeckiego. Główny spór rozgorzał na temat tego, czy nowy system polityczny powinien mieć charakter prezydencki czy parlamentarny – z premierem i większą autonomią regionów. Ten pierwszy promował Hamid Karzaj, wspierany przez plemiona Pasztunów. Pozostałe grupy etniczne, czyli Tadžycy, Uzbegy, Turkmeni i Hazarowie, optowali za drugim rozwiązaniem. Poparcia udzielili im również monarchiści oraz odłamy o charakterze fundamentalistycznym. Wraz z drastycznie spadającym poziomem bezpieczeństwa w kraju negocjacje stawały się coraz bardziej dramatyczne. Talibowie zintensyfikowali porwania oraz ataki na obcokrajowców. W grudniu 2003 r. rozpoczęto szeroko zakrojoną operację „Lawina”, mającą na celu zepchnięcie talibów do defensywy. Negocjacje i spory doprowadziły do spolaryzowania się obozów i konsolidacji Pasztunów wokół Hamida Karzaja w obawie przed umacniającymi się wpływami frakcji Sojuszu Północnego, który optował za systemem parlamentarnym i gabinetem ministrów pod przywództwem premiera, który najprawdopodobniej byłby Tadžykiem. W samym Sojuszu jednak uwidaczniały się w tym czasie coraz silniejsze podziały oraz narastał kryzys przywództwa. Mohammad Fahim, faworyzując rolę Tadžyków w armii, m.in. poprzez symboliczne, a zarazem ostentacyjnie wprowadzone zmiany w nazewnictwie stopni wojskowych z języka paszto na język dari, zraził do siebie i swojego otoczenia plemiona Pasztunów. Na skutek serii skandali korupcyjnych Sojusz ulegał coraz bardziej znaczącym podziałom, przez co od Fahima odwracali się nawet pobratymcy z Doliny Pandższiru²⁴. Hazarowie i Uzbegy coraz częściej promowali swoich własnych liderów,

²³ Więcej o procesie kształtowania tekstu konstytucji w: *Afghanistan. The Constitutional Loya Jirga*, „Afghanistan Briefing” (Kabul/Brussels) 2003, 12 XII, [online] <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/B029%20Afghanistan%20The%20Constitutional%20Loya%20Jirga>, 12 X 2012.

²⁴ Fahim od końca 2009 r. piastuje funkcję wiceprezydenta, choć ciąży na nim zła sława proktora procederu handlu narkotykami i innych nielegalnych działań.

odnosząc sukcesy we wprowadzaniu postulowanych przez swe obozy poszczególnych wniosków. Uzbegy zagwarantowali sobie przyznanie ich językowi, podobnie jak językom innych mniejszości, statusu urzędowego języka w regionach, w których występują. Hazarowie wywalczyli uznanie prawodawstwa szyickiego na równi z sunnickim ze szkoły hanafickiej. Największym osiągnięciem islamistów było przyznanie Sądowi Najwyższemu prerogatyw oceny zapisów konstytucji oraz dekretów prezydenckich. Organ ten pozostał w znacznej mierze pod kontrolą fundamentalnych frakcji, z Abdul Sajaferem na czele.

Zaaprobowana Konstytucja Afganistanu z formalnego punktu widzenia stała się jedną z bardziej nowoczesnych ustaw zasadniczych w krajach muzułmańskich. Pod znaczącym wpływem Stanów Zjednoczonych jako obowiązujący uznano system prezydencki, aczkolwiek zastrzeżono możliwość jego zmiany na parlamentarny po wzmocnieniu się państwa afgańskiego i osiągnięciu względnej stabilizacji. Prezydent pełni swój urząd przez okres pięciu lat i jego kadencja może być raz powtórzona²⁵. Przewidziano stanowiska dla dwóch wiceprezydentów. Zarówno sama konstytucja, jak i system wyborczy (dwie rundy wyborów, jeśli kandydat nie uzyska większości w pierwszej) silnie faworyzują kandydata wspieranego przez społeczność Pasztunów, tym samym znacznie obniżając prawdopodobieństwo, że prezydentem Afganistanu mógłby zostać przedstawiciel innych grup etnicznych.

Prezydent na mocy zapisów nowej konstytucji uzyskał szerokie prerogatywy, mając wyraźnie uprzywilejowaną pozycję w stosunku do legislatury. To prezydent wyznacza kierunek prowadzenia polityki rządu, łącznie z nominowaniem ministrów oraz członków Sądu Najwyższego (do akceptacji przez Zgromadzenie Narodowe), gubernatorów prowincji, dystryktów, jak i lokalnych szefów bezpieczeństwa. Prezydent jest formalnym dowódcą Afgańskiej Armii Narodowej. Konstytucja przyznała dawnemu królowi Zahirowi Szachowi honorowy tytuł „Ojca Narodu”, który to tytuł nie jest dziedziczny²⁶. Zgromadzeniu Narodowemu przysługuje z kolei miano instytucji reprezentacji politycznej wszystkich obywateli Afganistanu. Mając na uwadze bardzo istotne podziały etniczne, służy ono jako forum wyrażania żądań i opinii oraz artykułowania sprzeciwu.

Nowy akt prawny uznał równość pomiędzy sunnitami a szyitami, mężczyznami a kobietami, muzułmanami a wyznawcami innych religii oraz różnymi grupami etnicznymi. Paszto i dari uznano za języki oficjalne, a pozostałe uzyskały, jak wspomniano powyżej, status języków oficjalnych w regionach, w których występują.

Proces formowania nowej konstytucji i wiążących się z nim negocjacji otworzył nowy okres na afgańskiej scenie politycznej. Po latach chaosu, walk pomiędzy mudżahedinami oraz rządów talibów nadeszła unikalna chwila na wypracowanie nowej wizji państwa oraz narodowej tożsamości zagrożonej przez emancypację zróżnicowanych celów i interesów poszczególnych frakcji. Od tego momentu spory miały zostać przeniesione na poziom parlamentarny oraz na płaszczyznę rywalizacji po-

²⁵ Art. 62 Konstytucji Afganistanu.

²⁶ Zahir Szach zmarł w roku 2007.

litycznej, w ramach poszanowania prawa, co stanowi do chwili obecnej chyba jedno z największych wyzwań społeczno-politycznej transformacji Afganistanu.

Współczesna afgańska scena polityczna przechodzi bardzo trudny, lecz znaczący i przebiegający w sposób niezwykle dynamiczny proces transformacji. Powszechne poszanowanie prawa jest celem ciągle bardzo odległym, a możliwości ograniczenia uprzywilejowanych elit pozostają nieznaczne. Poniżej przedstawiona została próba analizy parlamentaryzmu w Afganistanie, charakterystyka izb parlamentu i jego konstytucyjnych atrybutów, przebiegu oraz efektów przeprowadzonych dotychczas dwóch rund wyborów parlamentarnych. Szczególną uwagę poświęcono prześledzeniu rywalizacji i współpracy pomiędzy głównymi frakcjami polityczno-społecznymi oraz współpracy legislatury z egzekutywą. Przedstawione zostały próby odpowiedzi na pytania: jakie najważniejsze wyzwania stoją na drodze rozwoju parlamentaryzmu we współczesnym Afganistanie; jak charakteryzuje się afgańska scena polityczna i panujący na niej układ sił; jak efektywne są narzędzia kontroli parlamentu nad administracją rządową oraz jaki postęp dokonał się w omawianych zagadnieniach przez ostatnią dekadę.

Parlament

Parlament jest najważniejszym organem przedstawicielskim oraz kluczową instytucją legislacyjną w państwach o demokratycznych systemach władzy. Idea parlamentu może spełnić swoją funkcję jedynie pod warunkiem poszanowania zasad rządów prawa, w przeciwnym razie staje się tylko atrapą, forum dyskusji bez właściwej mocy prawodawczej i kontrolnej, jak to często bywało w państwach „demokracji ludowej”. Pozycja parlamentu zmienia się wraz z ewolucją systemu politycznego, od rządów autorytarnych po bardziej demokratyczne, mając na celu uwzględnienie jak najszerzej grupy obywateli i ich partycypacji we współdecydowaniu o kierunku rozwoju państwa. To do niego powinno się zgłaszać spory i konflikty celem wypracowania konsensusu i podejmowania decyzji akceptowalnych możliwie dla wszystkich stron. Tutaj powinno się ograniczać wpływy najbardziej uprzywilejowanych grup społecznych, kierując się interesem ogółu społeczeństwa.

Rola i kompetencje parlamentu

Zgromadzenie Narodowe Islamskiej Republiki Afganistanu jako najwyższy organ legislacyjny jest przejawem woli jego obywateli oraz reprezentuje cały naród. Dla każdego członka Zgromadzenia Narodowego największą wartością jest dobro ogółu oraz interesy wszystkich obywateli Afganistanu w trakcie sprawowania swojego mandatu²⁷.

²⁷ Art. 81 Konstytucji Afganistanu.

Do obowiązków Zgromadzenia Narodowego należą²⁸:

- ratyfikacja, modyfikacja oraz uchylanie aktów prawnych oraz dekretów,
- udzielanie zgody dla społecznych, gospodarczych oraz technologicznych programów rozwojowych,
- udzielanie zgody dla corocznego budżetu oraz dla zaciąganych lub udzielanych pożyczek,
- tworzenie, modyfikacja oraz rozwiązywanie jednostek administracyjnych,
- ratyfikacja umów międzynarodowych oraz anulowanie uczestnictwa w nich,
- inne prerogatywy zapisane w konstytucji.

Funkcja ustawodawcza

Konstytucja Islamskiej Republiki Afganistanu definiuje strukturę, kompetencje najważniejszych organów państwowych oraz procedury postępowania. W rozdziałach IV, V, VI oraz VII wprowadza podział władzy na egzekutywę, legislatywę i sądownictwo. Kompetencje prawodawcze należą głównie do parlamentu, aczkolwiek zapisy konstytucji przewidują sytuacje formowania aktów prawnych przez Rząd, a w wyjątkowych przypadkach przez prezydenta oraz Sąd Najwyższy.

Konstytucja przyznaje Zgromadzeniu Narodowemu „najwyższy status w zakresie tworzenia prawa” i „wyrażania woli narodu Afganistanu”²⁹. Zgromadzenie Narodowe składa się z dwóch izb: Wołesi Dżirga, tj. Izby Ludowej (250 członków), oraz Meszrano Dżirga, tj. Izby Starszych (102 członków). Obie izby mają równy status, ale Izba Ludowa dysponuje nadrzędnymi prerogatywami odnośnie do programów rozwoju kraju oraz uchwalania budżetu w przypadku braku zgody pomiędzy obiema izbami. Zgromadzenie Narodowe posiada kompetencje w zakresie ratyfikowania, wnoszenia poprawek, uchylania aktów prawnych i dekretów. Prezydent musi podpisać akty, z nim zostaną one obwieszczone.

Konstytucja przyznaje rządowi kompetencję propozycji legislacyjnych, aczkolwiek muszą one zostać zgłoszone i zaaprobowane przez Zgromadzenie Narodowe, jak tylko zostaną poddane ocenie przez Generalny Departament Ustanawiania Prawa oraz Akademickich Badań Prawnych (Taqnin)³⁰. Propozycje legislacyjne zgłaszane przez rząd muszą zostać podpisane przez właściwego ministra. W zakresie konstruowania budżetu i spraw finansowych rząd pozostaje jedynym właściwym organem występującym z inicjatywą ustawodawczą przed przedstawieniem jej do aprobaty Zgromadzeniu Narodowemu. Co ważne, w wyjątkowych przypadkach lub w okresie pomiędzy sesjami Zgromadzenia rząd jest uprawniony do uchwalenia ak-

²⁸ Art. 91 Konstytucji Afganistanu.

²⁹ Art. 81, 82, 90, 94, 95 Konstytucji Afganistanu.

³⁰ Art. 79, 95, 96, 97, 98 Konstytucji Afganistanu; również Zasada 77 Regulaminu Izby Ludowej; por. *Rules of Procedure of the Wołesi Jirga*, National Assembly of Afghanistan, 2006, [online] http://www.wolesi.com/Media/Files/Rules_of_Procedure_New.pdf, 12 X 2012.

tów prawnych nieodnoszących się do budżetu lub finansów³¹. W wyjątkowych okolicznościach inicjatywa ustawodawcza należy do prezydenta³², Sądu Najwyższego³³, Wielkiego Zgromadzenia Narodowego³⁴.

System polityczny Islamskiej Republiki Afganistanu przewiduje trzy źródła prawa w zależności od mechanizmów formowania oraz podmiotów, które je ustanawiają. Należą do nich: Konstytucja Islamskiej Republiki Afganistanu³⁵, islamskie prawo szariat³⁶ oraz umowy międzynarodowe³⁷.

Konstytucja Islamskiej Republiki Afganistanu wyróżnia akty prawne, takie jak ustawy³⁸, dekrety³⁹, regulacje⁴⁰ czy zasady proceduralne⁴¹.

Sesje parlamentarne

Konstytucja wyznacza terminy oraz okresy trwania sesji parlamentarnych, które trwają łącznie dziewięć miesięcy i podzielone zostały na sesję letnią oraz sesję zimową⁴². Sesja letnia trwa od 23 lipca (1 dzień Asad według kalendarza irańskiego) do

³¹ Art. 79 Konstytucji Afganistanu.

³² Ibidem. W okresie przerwy pomiędzy sesjami Zgromadzenia Narodowego propozycje aktów prawnych wysuwanych przez rząd wymagają podpisu prezydenta. Akty te muszą zostać przedstawione do akceptacji przez Zgromadzenie Narodowe w terminie do 30 dni od jego zwołania.

³³ Art. 95 Konstytucji Afganistanu. Sąd Najwyższy może pełnić funkcję ustawodawcy z pomocą rządu w zakresie sądownictwa.

³⁴ Art. 111 Konstytucji Afganistanu. Wielkie Zgromadzenie Narodowe Afganistanu może pełnić funkcję ustawodawcy w przypadku zmian konstytucji.

³⁵ Konstytucja może zostać zmieniona jedynie poprzez uchwałę konstytucyjną Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (Loja Dżirga).

³⁶ Art. 3, 130, 131 Konstytucji Afganistanu. Żadne akty prawne w Afganistanie nie mogą stać w sprzeczności w prawem islamu (szariat), dlatego też ustanawiane prawo oraz ratyfikowane umowy międzynarodowe przed ich implementacją muszą zostać ocenione pod względem zgodności z tym prawem. Konstytucja przewiduje również, iż w przypadku braku odpowiednich przepisów ustawodawstwa świeckiego stosuje się w sądach prawodawstwo szkoły hanafickiej, z wyłączeniem przypadków dotyczących wyznawców szyizmu lub tych, gdzie stosuje się prawo szyickie.

³⁷ Art. 7 Konstytucji Afganistanu. Już w preambule konstytucji znajduje się zobowiązanie narodu afgańskiego do przestrzegania Karty Narodów Zjednoczonych oraz Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Jest tam również zobowiązanie do respektowania każdej podpisanej i ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

³⁸ Art. 94 Konstytucji Afganistanu. Akty prawne uchwalone przez Zgromadzenie Narodowe; dotyczy to również aktów prawnych przedłożonych przez rząd oraz członków parlamentu.

³⁹ Art. 79 Konstytucji Afganistanu. Akty prawne przedstawione i zatwierdzone przez rząd w wyjątkowych okolicznościach, które muszą zostać przedstawione do zatwierdzenia przed Zgromadzeniem Narodowym w ciągu 30 dni od zakończenia przerwy parlamentarnej.

⁴⁰ Regulacje wydawane są przez administracyjne lub rządowe organy zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem.

⁴¹ Zasady proceduralne są to wewnętrzne przepisy regulujące funkcjonowanie poszczególnych instytucji lub agend rządowych.

⁴² Art. 107 Konstytucji Afganistanu.

6 grudnia (15 Qaus), a sesja zimowa od 20 stycznia (1 Dalwa) do 5 czerwca (15 Jawza). Wymagane kworum dla sesji każdej z izb to zwykła większość⁴³. W wyjątkowych sytuacjach prezydent może zwołać Zgromadzenie Narodowe w trakcie przerwy parlamentarnej.

W przypadku dyskusji nad pilnymi problemami, jak budżet roczny, program rozwoju, kwestie związane z bezpieczeństwem narodowym, integralnością terytorialną czy niepodległością, sesje Zgromadzenia Narodowego powinny trwać do czasu podjęcia decyzji.

Proces legislacyjny

Cykl stanowienia prawa w Afganistanie rozpoczyna się w Zgromadzeniu Narodowym lub rządzie oraz kończy w Zgromadzeniu Narodowym, co czyni tę instytucję najważniejszym organem legislacyjnym⁴⁴. Należy pamiętać, że kwestie konstrukcji budżetu oraz finansów państwa należą do prerogatyw rządu, by finalną jego wersję mogło zaakceptować Zgromadzenie Narodowe. Kluczową rolę w cyklu legislacyjnym odgrywa prezydent, podpisując ustawy zaaprobowane przez obie izby Zgromadzenia Narodowego.

Projekt ustawy przedstawia rząd lub członkowie Zgromadzenia Narodowego. Wyjątkiem jest sfera sądownictwa, gdzie inicjatorem jest Sąd Najwyższy poprzez rząd. Projekt wychodzący z jednej z dwóch Izb zgłasza przynajmniej dziesięciu członków odpowiedniej Izby i musi on uzyskać aprobatę przynajmniej jednej piątej tej samej Izby. Początkowo przedstawiany jest w Izbie Ludowej, która ma miesiąc na zatwierdzenie lub odrzucenie projektu większością kwalifikowaną dwóch trzecich liczby wszystkich głosów. Następnie projekt kierowany jest do Izby Starszych, która go akceptuje lub odrzuca w przeciągu 15 dni.

W przypadku odrzucenia przez prezydenta projektu ustawy zaaprobowanej przez Zgromadzenie Narodowe odsyłany jest on w ciągu 15 dni od dnia jego prezentacji w Izbie Ludowej z uzasadnieniem powodów jego odrzucenia. Izba Ludowa większością kwalifikowaną dwóch trzecich liczby głosów może uchylić weto prezydenta, tym samym uprawomocniając dany projekt ustawy.

Decydując o kolejności prac nad projektami ustaw, Zgromadzenie Narodowe powinno przyznać priorytet traktatom oraz programom rozwojowym uznanym przez rząd za pilne. Budżet państwa oraz rządowy program rozwoju powinny zostać jako pierwsze przedłożone Izbie Starszych, a następnie Izbie Ludowej. Jeśli zostały one zatwierdzone przez Izbę Ludową, powinny zostać wprowadzone w życie bez przedstawienia ich w Izbie Starszych, po podpisaniu przez prezydenta.

W przypadku odrzucenia przez jedną z izb wyników głosowania drugiej, dla znalezienia konsensusu formułuje się wspólną komisję składającą się z równej liczby

⁴³ Art. 106 Konstytucji Afganistanu.

⁴⁴ Art. 79, 94, 95, 96 Konstytucji Afganistanu.

członków z obu izb. Decyzja takiej komisji jest wiążąca po zatwierdzeniu jej przez prezydenta. Jeśli komisja nie podejmie decyzji, uznane to zostanie za odrzucenie projektu ustawy. Jednakże jeżeli została ona początkowo zatwierdzona przez Izbę Ludową, to może zostać przegłosowana na kolejnej sesji Izby Ludowej zwykłą większością głosów. Wymagać będzie jeszcze podpisu prezydenta, ale już bez przedstawiania jej pod głosowanie Izby Starszych. W przypadku gdy komisja nie podejmie decyzji dotyczącej projektu ustawy w kwestii spraw finansowych, Izba Ludowa może ją zatwierdzić zwykłą większością głosów swoich członków. Analogicznie ustawa ta musi zostać podpisana przez prezydenta, ale już bez przedstawiania jej pod głosowanie Izby Starszych⁴⁵.

Funkcje kontrolna oraz kreacyjna

Parlament Afganistanu ma znacznie bardziej rozwinięte funkcje kontrolne niż kreacyjne. Parlamentarzyści Izby Ludowej, na wniosek jednej dziesiątej liczby posłów, mają prawo do składania interpelacji wobec członków rządu. Mogą także zatwierdzać i odwoływać ministrów, cofając wotum zaufania na wniosek złożony przez 10% liczby członków izby niższej lub 25 parlamentarzystów⁴⁶. Właściwego ministra można odwołać zwykłą większością głosów. Członkowie Izby Ludowej mają również prawo, po uzyskaniu aprobaty dwóch trzecich wszystkich głosów, do utworzenia specjalnej komisji badającej wybrane zagadnienie działalności rządu⁴⁷.

Z kompetencji kontrolnych członkowie parlamentu korzystają bardzo skrzętnie. Po raz pierwszy miało to miejsce w marcu 2006 r., kiedy to zmuszono prezydenta Karzaja do udzielania indywidualnego wotum zaufania dla każdego proponowanego przez niego ministra, zamiast preferowanego przez niego głosowania dla wszystkich kandydatów jednocześnie. Ostatecznie po mobilizacji wszystkich zwolenników prezydenta odrzuconych zostało jedynie pięć kandydatur z 25. Wotum nieufności wystosowano ostatnio w sierpniu 2012 r. wobec ministra spraw wewnętrznych Bismillaha Khan Mohammadiego (Tadżyk) oraz ministra obrony Abdula Rahima Wardaka (Pasztun), zarzucając im porażkę w walce z korupcją w ich ministerstwach oraz niezdolność do zabezpieczenia granicy z Pakistanem⁴⁸. O pewnej determinacji, by koncentrować się na efektywnej współpracy z rządem, świadczy jednak fakt, iż parlamentarzyści zatwierdzili kandydatury prezydenta na ich następców, tj. Bismillah Khan Mohammedi objął stanowisko ministra obrony, gen. Ghulam Mujtaba Patang został z kolei ministrem spraw wewnętrznych.

⁴⁵ Art. 100 Konstytucji Afganistanu.

⁴⁶ Art. 92 Konstytucji Afganistanu.

⁴⁷ Art. 89 Konstytucji Afganistanu.

⁴⁸ F. Bezhan, *The Afghan Government's Crisis Of (No) Confidence*, Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), 10 X 2012, [online] <http://www.rferl.org/content/afghanistan-government-crisis-of-no-confidence/24673197.html>, data dostępu 12 X 2012.

Kompetencje te odnoszą się także oprócz ministrów do członków Sądu Najwyższego, sędziów, gubernatorów prowincji oraz dystryktów, lokalnych szefów bezpieczeństwa, członków Niezależnej Komisji Wyborczej czy Afgańskiej Niezależnej Komisji Praw Człowieka, których kandydatury wysuwa prezydent, jednakże wszystkie te propozycje zatwierdza Zgromadzenie Narodowe.

W zakresie pewnej kontroli nad niezawisłym sądownictwem, na wniosek jednej trzeciej członków Izby Ludowej, mogą oni żądać procesu Szefa Sprawiedliwości (Przewodniczącego Sądu Najwyższego) lub innego członka Sądu Najwyższego w przypadku uzasadnionego podejrzenia o popełnienie przestępstwa w trakcie pełnienia urzędu. Przy akceptacji kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów Izby Ludowej oskarżony zostaje pozbawiony pełnionej funkcji, a jego sprawa rozpatrzona jest w specjalnym trybie sądowym⁴⁹. W przypadku sądownictwa, trzy miesiące po wspomnianych brakach wotum zaufania, w 2006 r. odwołano szefa Sądu Najwyższego ze względu na jego zaawansowany wiek⁵⁰. Parlament okazuje się więc dość skuteczny w zakresie kontroli polityki personalnej prezydenta; szczególnie odnosi się to do składu rządu.

Immunitet parlamentarny

Konstytucja Afganistanu porusza także kwestię odpowiedzialności karnej członków parlamentu⁵¹. Jeśli parlamentarzysta oskarżony zostaje o popełnienie przestępstwa, to odpowiednie służby informują właściwą izbę o sprawie i oskarżeniu i wtedy może on zostać skazany. W przypadku popełnienia przez parlamentarzystę przestępstwa w sposób oczywisty (zostaje on złapany na gorącym uczynku), odpowiednie służby są upoważnione do jego aresztowania bez pozwolenia właściwej izby, której jest członkiem. W obu przypadkach, gdy oskarżenie wymaga zatrzymania sprawcy, odpowiednie służby są zobligowane do niezwłocznego poinformowania o tym kierownictwa właściwej izby. Jeżeli doszło do oskarżenia parlamentarzysty w okresie pomiędzy sesjami parlamentu, pozwolenie na aresztowanie uzyskiwane jest przez urząd administracyjny właściwej izby, a organ ten podaje sprawę pod jej rozstrzygnięcie na najbliższej sesji. W praktyce dochodziło już do formowania oskarżeń wobec parlamentarzystów i Prokurator Generalny musiał referować te przypadki przed właściwą izbą, lecz w żadnym przypadku nie doszło do skazania parlamentarzysty⁵².

⁴⁹ Art. 127 Konstytucji Afganistanu.

⁵⁰ N. A. Naweedi, S. Khan, *Afghan Parliament. Expectations, Challenges and Opportunities*, „Policy Perspectives,” 2006, Vol. 3, No. 2, [online] <http://www.ips.org.pk/pakistan-and-its-neighbors/1018-afghan-parliament-expectations-challenges-and-opportunities.html>, 12 X 2012.

⁵¹ Artykuł 103 Konstytucji Afganistanu.

⁵² *Afghanistan Parliamentary Elections, Immunity and Prosecution of Parliamentarians*, Heinrich Böll Stiftung, 2008, [online] http://www.af.boell.org/downloads/afghanistan_parliamentary_elections.pdf, 12 X 2012.

System wyborczy

Afgańska demokracja znajduje się w początkowym etapie trudnego, ale również przełomowego procesu transformacji. Pierwsze wybory po upadku talibów miały na celu potwierdzić elekcję prezydenta w październiku 2004 r. i od tego czasu proces doskonalenia przeprowadzania wyborów w Afganistanie pozostaje kwestią trudną i kontrowersyjną. Do chwili obecnej byliśmy dwukrotnie świadkami wyborów prezydenckich i lokalnych (lata 2004 oraz 2009), a także parlamentarnych i Rad Prowincji (lata 2005 oraz 2010). Poniżej omówiona zostanie ich specyfika, uwarunkowania, system wyborczy oraz dotychczasowe doświadczenia, które – wydawałoby się – powinny stanowić podstawę dla stopniowej poprawy procesu organizacji wyborów.

Warto pamiętać, że o ile wybory aspirujące do standardów demokratycznych są unikalną okazją do manifestacji dla milionów Afgańczyków preferencji politycznych i wizji przyszłości ich państwa, to mogą one stanowić w pewnym stopniu zagrożenie, jeśli zawiodą pokładane w nich nadzieje. Powszechne rozczarowanie wobec mechanizmów demokracji przedstawicielskiej może prowadzić do bardzo niebezpiecznych scenariuszy. Szczególnie odnosi się to do wyborów parlamentarnych, logistycznie znacznie trudniejszych do przeprowadzenia (system oddawania głosów, podatność na oszustwa, zastraszanie itd.), gdzie wahania w przyznaniu głosów w znaczny sposób mogą determinować skład parlamentu. Ta podatność wyborów parlamentarnych na wpływy korupcyjne i malwersacje budzi szczególne obawy.

Członkowie Izby Ludowej wybierani są na pięcioletnią kadencję w wolnych, bezpośrednich i tajnych wyborach, a ich liczba nie może przekraczać 250, z czego 10 mandatów zarezerwowanych jest dla przedstawicieli społeczności nomadów kuchi⁵³. Pozostałe mandaty podzielone są pomiędzy prowincje według ich rozmiaru i zamieszkujących je populacji. Afganistan podzielony jest administracyjnie na 34 prowincje, ale ustanowiono 35 dystryktów parlamentarnych. Ten jeden przeznaczono właśnie dla nomadzkiej społeczności kuchi, o zasięgu ogólnonarodowym, która tradycyjnie zmienia obszar zamieszkania zależnie od pór roku. Według konstytucji w każdej prowincji powinny zostać wybrane przynajmniej dwie przedstawicielki płci żeńskiej. Kandydaci powinni mieć ukończone co najmniej 25 lat.

Skład Izby Starszych wybierany jest w sposób mieszany, poprzez nominacje ze strony prezydenta oraz pośrednio poprzez wybory. Prezydent wybiera jedną trzecią członków Izby spośród doświadczonych osób (m.in. dwóch reprezentantów osób niepełnosprawnych oraz dwóch przedstawicieli nomadów). Połowa nominowanych

⁵³ Przepisy dotyczące wyborów w Afganistanie weszły w życie 27 maja 2004 r. w oparciu o artykuły 33 oraz 159 Konstytucji Afganistanu. Stanowiły one podstawę prawną dla przeprowadzenia wyborów prezydenckich oraz parlamentarnych. Obecnie prawo wyborcze bazuje na Dekrecie Prezydenta Islamskiej Republiki Afganistanu o Prawie Wyborczym z 4 listopada 2010 r. Zob. *Decree by President of Islamic Republic of Afghanistan on Ratification of Electoral Law*, [online] http://www.iec.org.af/pdf/legalframework/law/electorallaw_eng.pdf, 12 X 2012. Wcześniejsze przepisy dotyczące prawa wyborczego znajdowały się w Prawie Wyborczym z 2005 r. Zob. *Afghanistan. Electoral Law of 2005*, [online] <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d63a1b4.html>, 12 X 2012.

kandydatów powinna być kobietami⁵⁴. Z Rad Prowincji wybiera się po jednej osobie na czteroletnią kadencję, a z Rad Dystryktów również po jednej osobie, ale na trzyletnią kadencję.

Rady Prowincji liczą od 9 do 29 członków zależnie od rozmiaru prowincji i zamieszkującej ją populacji. Kandydaci nie mogą jednocześnie startować do Izby Ludowej oraz Rad Prowincji i muszą zamieszkiwać w swojej prowincji. Jedna czwarta miejsc w Radach powinna być zarezerwowana dla kobiet. Do zakresu kompetencji Rad Prowincji należą uczestnictwo w rozwoju prowincji i rozbudowa w nich struktur administracyjnych oraz współpraca z administracją w prowincjach. Rady Dystryktów składają się z od 5 do 15 członków, zależnie od rozmiaru dystryktu i zamieszkującej go populacji, a ich kadencja wynosi trzy lata.

System pojedynczego nieprzechodniego głosu

Obecne prawo wyborcze do Izby Ludowej Afganistanu opiera się na systemie pojedynczego nieprzechodniego głosu (ang. *Single Non-Transferable Vote*, SNTV)⁵⁵. System ten bazuje na zasadzie, iż każdy wyborca oddaje swój głos na jednego kandydata w jego prowincji. Na pierwszy rzut oka system ten dzięki swojej prostocie wydaje się transparentny i logiczny, co było główną przesłanką do wprowadzenia go w Afganistanie. Zakłada on oddawanie głosów na pojedynczych, często niezależnych kandydatów, co w społeczeństwie podchodzącym z dużą rezerwą do partii politycznych wydawało się dość trafnym rozwiązaniem. Jednakże system ten w znacznym stopniu marginalizuje rolę partii politycznych – nie ma ograniczeń odnośnie do liczby kandydatów w danym okręgu wyborczym oraz nie jest wymagana przynależność partyjna kandydata. W wielomandatowych okręgach ten rodzaj wyborów może zaskakiwać rezultatami głosowań. Zgodnie z tym systemem prawdopodobieństwo uzyskania przez kandydata mandatu zależy od liczby kandydatów wystawionych przez daną partię w prowincji oraz tego, w jaki sposób jej zwolennicy rozdzielą swoje głosy pomiędzy kandydatów danej partii. Na przykład partia może wygrać większość głosów w prowincji, ale nie uzyskać większości mandatów. Jeśli wyborcy nie znają dobrze systemu oddawania głosów i oddadzą je na lidera danej partii w prowincji, partia ta potencjalnie może uzyskać jedynie jeden mandat, mimo iż wystawiła ona więcej kandydatów. Wszystkie głosy pójdą na jednego kandydata, a nie na partię. Partia z mniejszym poparciem, ale bardziej dynamicznie dyscyplinująca swych wyborców, aby głosowali na kilku jej kandydatów, może zdobyć więcej mandatów od partii cieszącej się w rzeczywistości większym poparciem społeczności⁵⁶.

⁵⁴ Art. 84 Konstytucji Afganistanu.

⁵⁵ Dekret prezydenta z 17 lutego 2010 r. o zmianie prawa wyborczego: *Decree by President of Islamic Republic of Afghanistan on Ratification of Electoral Law*.

⁵⁶ Więcej o konstrukcji systemu pojedynczego nieprzechodniego głosu w: A. Reynolds, A. Wilder, *Free, Fair or Flawed. Challenges to Legitimate Elections in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), 2004.

Założenie, iż omawiany system wyborczy preferuje niezależnych kandydatów, jest mylące, gdyż w istocie sprzyja on dobrze zorganizowanym frakcjom dyscyplinującym (czasem poprzez wymuszenia czy zastraszenia) wyborców do zwiększenia swoich własnych wpływów. Partie mogą manipulować systemem wyborczym, dysponując swoimi zwolennikami nieprzyznającymi się do przynależności partyjnej, celem zdobycia jak największej liczby mandatów. Efektem jest znaczna liczba parlamentarzystów pozostających formalnie niezależnymi i niebędących członkami partii wyrażającymi jakieś polityczne interesy, co prowadzi do chaosu, pozyskiwania głosów na rzecz konkretnych ustaw oraz mało przejrzystego układu sił na arenie politycznej, a tym samym mało przewidywalnego kierunku rozwoju państwa. Szczególnie niebezpieczne, a w Afganistanie całkiem nierzadkie, pozostaje również powiązanie partii czy ich frakcji, mimo oficjalnych zakazów takich związków, z grupami paramilitarnymi, co bywa często efektywnym sposobem na wzmocnienie poparcia w mało stabilnym regionie.

System pojedynczego nieprzechodniego głosu ma jeszcze jedną wadę w kontekście procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego. Mianowicie podtrzymuje opieranie się partii na powiązaniach lokalnych o charakterze etnicznym bądź plemiennym, tym samym powodując koncentrowanie się raczej na kwestiach lokalnych i rzadkie odwoływanie się do interesu narodowego czy budowy koalicji o większym zasięgu lub większych politycznych ambicjach.

Coraz częściej, szczególnie w kręgach eksperckich, mówi się o zmianie kontrowersyjnego systemu na korzyść reprezentacji proporcjonalnej lub o ewentualnym połączeniu obu systemów. Jednakże w parlamencie propozycje te nie spotkały się z entuzjazmem – mimo wprowadzenia pomniejszych poprawek system ten utrzymano.

Przebieg wyborów parlamentarnych

Pierwsze wybory po upadku talibów, prezydenckie w 2004 r. oraz parlamentarne w 2005 r., postrzegane były powszechnie jako początek fundamentalnych zmian w historii Afganistanu. Towarzyszyły im zrozumiały optymizm, nadzieja oraz bardzo duże oczekiwania. Wybory prezydenckie uznane zostały za całkiem reprezentatywne – wzięło w nich udział około 8,1 miliona obywateli, legitymizując pełnienie przez Hamida Karzaję urzędu prezydenta⁵⁷. Wybory parlamentarne uzyskały już mniejszą frekwencję – 6,4 miliona głosów – oraz wykazano dużą liczbę nieprawidłowości w trakcie ich realizacji⁵⁸. Pierwotny entuzjazm afgańskiego społeczeństwa zaczął

⁵⁷ Według danych Joint Electoral Management Body (po zakończeniu okresu przejściowego jej funkcje przejęła Independent Election Commission of Afghanistan) na 10,5 mln uprawnionych do głosowania osób, głosy swe oddało 8,2 mln osób. Takie też dane podawał raport *Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections*, International Crisis Group, 23 XI 2004, s. 1.

⁵⁸ Według The Joint Electoral Management Body w wyborach głosy swe oddało 6,4 mln osób, co stanowiło 51,5% wydanych kart rejestracyjnych uprawniających do głosowania. *Final Report*,

ustępować ascetyzmowi, a nawet frustracji. W trakcie wyborów, a także poprzedzającej je kampanii wyborczej drastycznie pogorszyła się sytuacja w sferze bezpieczeństwa, pogłębiały się podziały etniczne, lokalni watażkowie zagrożeni utratą lub ograniczeniem swych wpływów coraz brutalniej zabiegali o ich ochronę.

Różne instytucje monitorujące przebieg wyborów wskazywały na liczne obszary prawa wyborczego konieczne do poprawienia. Odnosi się to szczególnie do procesu rejestracji kandydatów oraz ich weryfikacji, lepszego przygotowania logistycznego oraz kontroli mało przejrzystego sposobu finansowania kampanii kandydatów⁵⁹. Szczególnie trudnym i szeroko dyskutowanym do chwili obecnej aspektem jest uczestnictwo w parlamencie osób będących lokalnymi wodzami, watażkami, przywódcami paramilitarnych organizacji trudniących się przemytem narkotyków. Według Andrew Wildera, bazującego na licznych źródłach, liczba tych osób spośród wybranych do Izby Ludowej w 2005 r. w parlamencie wahała się od 40 do nawet 80⁶⁰.

Pomimo mniejszej frekwencji w wyborach z 2010 r. w porównaniu z rokiem 2005 (szczególnie odnosi się to do grup etnicznych Uzbeków i Hazarów), partie były lepiej przygotowane do prowadzenia kampanii. Lepszy był ich poziom organizacji w postaci prowadzenia agitacji w domach, wieców i spotkań z wyborcami na ulicach. Kierownictwa partii były znacznie bardziej świadome możliwości traceniamandatów wskutek funkcjonowania systemu pojedynczego nieprzechodniego głosu, czego wyrazem były próby wystawiania mniejszej liczby kandydatów w poszczególnych prowincjach. Kierownictwa te uczą się zarządzać swymi organizacjami zgodnie z właściwymi uwarunkowaniami, dopasowując się do nich w sposób bardziej świadomy i elastyczny. Mają one do dyspozycji szereg podstawowych narzędzi sprawdzonych w innych państwach, które mogą poprawiać funkcjonowanie partii i ich wizerunek na zewnątrz. Mimo specyficznych uwarunkowań lokalnych rozwój w kierunku stopniowej profesjonalizacji partii będzie powoli postępował, choć najprawdopodobniej raczej w średnio lub długoterminowej perspektywie.

Kontrowersje wyborcze z 2010 roku

Temat udoskonalenia regulacji prawnych dotyczących procesu wyborczego stał się sferą rywalizacji parlamentu oraz gabinetu prezydenta. Konflikt ten miał źródło w niejasnych zapisach konstytucji oraz właściwych aktach prawnych w tym zakre-

National Assembly and Provincial Council Elections, 2005, s. 6, [online] <http://www.iec.org.af/jemb.org/pdf/JEMBS%20MGT%20Final%20Report%202005-12-12.pdf>, 12 X 2012.

⁵⁹ Proces rejestracji kandydatów i liczby głosujących napotkał szczególnie wiele trudności. W 2004 r. liczba głosujących została oszacowana na 10,6 mln w kraju oraz 740 tys. za granicą. Rok później udostępniono dodatkową pulę 1,7 mln kart do głosowania dla osób nieuwzględnionych w rejestrach (bez przeznaczenia dla konkretnych prowincji). W roku 2009 przygotowano dodatkowe 4,4 mln kart, ale bez należytych zabezpieczeń przed możliwościami wielokrotnego oddania głosu przez głosujących.

⁶⁰ A. Wilder, *A House Divided. Analysing the 2005 Afghan Elections*, AREU, 2005, s. 14-15.

sie i ich interpretacji. Prezydent wykorzystał tu szereg swych uprawnień, głównie poprzez dekrety, by w sposób znaczący wpłynąć na kształt konstrukcji parlamentarnego procesu wyborczego⁶¹. Prezydent Karzaj nie zdecydował się jednak na zmiany w rozkładzie kalendarza wyborczego, według którego wybory organizuje się obecnie niemal corocznie, co ma negatywny wpływ na frekwencję, przyczyniając się do zmęczenia wyborców tak częstymi terminami przeprowadzanych wyborów⁶². Nie zdecydował się również na utrzymanie jednej, stałej Komisji Wyborczej Zażeń, która odpowiadałaby za wszystkie przeprowadzane wybory⁶³. Zastrzeżenia budzi również brak transparentności działań Niezależnej Komisji Wyborczej, jej procedur postępowania, a także ograniczony udział obserwatorów zewnętrznych. Co najważniejsze, o czym już wspomniano powyżej, utrzymano także system wyborczy pojedynczego nieprzechoźnego głosu. Spory przeciągnęły się do 2008 r., a później było już za późno, by wprowadzić zmiany przed nadchodzącymi wyborami.

Mimo żarliwych dyskusji o usprawnieniu systemu prawnego dotyczącego przepisów wyborczych niewiele istotnych zmian wprowadzono przed wyborami prezydenckimi w 2009 r. oraz parlamentarnymi w roku 2010⁶⁴. W rezultacie oba te procesy powszechnie uznano za kontrowersyjne. Udokumentowano w trakcie ich przeprowadzenia liczne akty fałszerstw oraz przemocy, a i frekwencja okazała się niższa niż poprzednio. Już w trakcie kampanii wyborczej poziom bezpieczeństwa w kraju stopniowo się pogarszał, szczególnie w prowincjach zdominowanych przez plemiona paszuńskie, jak Kunar, Wardak, Uruzgan. O mandaty w Izbie Ludowej

⁶¹ Kontrowersyjne zapisy dekretu prezydenta dotyczyły m.in. formowania okręgów wyborczych, kompetencji instytucji organizujących wybory, procesu odwołań i skarg dotyczących nieprawidłowości.

⁶² Wybory prezydenta oraz członków Izby Ludowej przeprowadzane są co pięć lat, wybory do rad prowincji przypadają co cztery lata, a do rad dystryktów oraz wsi co trzy lata. Do tego doliczyć trzeba także wybory do władz miejskich w różnych terminach, co w sumie, jak podaje Andrew Wilder, w okresie najbliższych 60 lat daje liczbę 38 różnych ogólnopństwowych wyborów, a to wiąże się ze znacznymi kosztami oraz zniechęceniem społeczeństwa do mechanizmów demokracji pośredniej (koszty wyborów z 2004 oraz 2005 r. przewyższyły przychody z roku fiskalnego 2004-2005). A. Wilder, *op. cit.*, s. 45.

⁶³ Komisje te zwoływane są za każdym razem *ad hoc*, czego efektem jest brak kumulacji doświadczeń, wielokrotne tracenie czasu na wynajęcie biur, zatrudnienie personelu itp. Kolejna kontrowersyjna decyzja, na mocy prezydenckiego dekretu, dotyczyła zmiany składu zarządu Komisji: w roku 2005 jej zarząd składał się z dwóch obywateli Afganistanu (nominowanych przez Szefa Sprawiedliwości oraz szefa Niezależnej Komisji Praw Człowieka), a także trzech obserwatorów międzynarodowych nominowanych przez Specjalnego Reprezentanta Sekretariatu Generalnego ONZ dla Afganistanu. Według nowych przepisów wszystkich pięciu członków zarządu Komisji wyznaczał prezydent w konsultacji z parlamentem, co w praktyce wiązało się z nominowaniem ich przez prezydenta. Zmiany te wywołały protesty ze strony organizacji międzynarodowych i finalnie prezydent zgodził się na kompromisowe rozwiązanie, które nie zostało jeszcze wprowadzone w życie z braku odpowiednio długiego okresu przed przeprowadzeniem kolejnych wyborów.

⁶⁴ Właściwe akty prawne pozostały praktycznie niezmienione: Prawo Wyborcze z 2005 r., Prawo Partii Politycznych z 2004 r., Prawo o Zgromadzeniach, Strajkach oraz Demonstracjach z 2003 r.

ubiegało się 2584 kandydatów, z czego 406 stanowiły kobiety⁶⁵. Z powodu uzasadnionych podejrzeń o powiązania z ugrupowaniami paramilitarnymi z list wykluczono zaledwie około 1% liczby kandydatów. W porównaniu do wcześniejszych wyborów prezydenckich, z powodu obniżającego się poziomu bezpieczeństwa, zdecydowano o ograniczeniu liczby punktów głosowań (z 6,8 tys. do 5,8 tys.)⁶⁶. Sam dzień wyborów uznany został przez Międzynarodową Siłę Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force, ISAF) za najbardziej krwawy od czasu obalenia reżimu talibów: przeprowadzono 443 ataki, zabijając 24 osoby⁶⁷. Frekwencja sięgnęła początkowo 3,6 mln głosów z liczby 9-10 mln uprawnionych do głosowania (około 40%), co było poniżej oczekiwanych 5 mln, jak to miało miejsce pięć lat wcześniej i w roku poprzednim podczas wyborów prezydenckich (około 50%)⁶⁸. Na konferencji prasowej z dnia 20 października podano jednak liczbę 5,6 mln oddanych głosów, aczkolwiek później wartość ta nie pojawiła się w żadnych oświadczeniach na piśmie⁶⁹.

Okres powyborczy charakteryzował się niespotykanym wcześniej na taką skalę chaosem, przyczyniając się do coraz bardziej pogłębiającego się kryzysu zaufania do instytucji publicznych. Komisja Wyborcza Zażaleń otrzymała ponad 4 tys. skarg, czego efektem było unieważnienie blisko 1,3 mln oddanych głosów⁷⁰. Porównując ostatnie wybory parlamentarne z tymi z 2005 r., zwracają uwagę pogłębiające się podziały społeczeństwa zgodnie z przynależnością etniczną⁷¹ oraz słabszy wynik Pasztunów, których liczba w Izbie Ludowej spadła aż o 26 mandatów (ze 120 do 94)⁷². Wyniki te mogą mieć źródło w eskalacji przemocy oraz uwidaczniających się podziałach wśród plemion pasztuńskich, co może wiązać się z powszechnym rozczarowaniem wobec

⁶⁵ Q+A. *How Does Afghanistan's Parliamentary Election Work?*, Reuters, 24 VIII 2010, [online] <http://www.reuters.com/article/2010/08/24/us-afghanistan-election-qanda-idUSTRE67N10S20100824>, 12 X 2012.

⁶⁶ IEC Press Release. *Finalization of Polling Center List for 2010 Wolesi Jirga Elections*, 5 VIII 2010, [online] http://www.iec.org.af/pdf/wolesi-pressr/pressr_on_no_changes_pc_list.pdf, 12 X 2012.

⁶⁷ *Islamic Republic of Afghanistan Parliamentary Elections*, OSCE/ODIHR Election Support Team Report, 26 XI 2010, s. 3, [online] <http://www.osce.org/odihr/elections/73723>, 12 X 2012.

⁶⁸ *Afghans Brave Taliban to Vote in Parliamentary Election*, BBC, 18 VIII 2010, [online] <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11349179>, 12 X 2012.

⁶⁹ Problem frekwencji okazał się niezwykle skomplikowanym zagadnieniem. Więcej na temat kontrowersji z nią związanych w artykułach: M. van Bijlert, *2010 Elections 30. Loose Ends and Entanglements*, Afghanistan Analysts Network, 4 XI 2010, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1290>, 12 X 2012; eadem, *2010 Elections 8. Let's Talk Turnout (Updated)*, Afghanistan Analysts Network, 19 IX 2010, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1066>, 12 X 2012.

⁷⁰ *Almost Quarter of Votes in Afghan Election Invalid. Officials*, Reuters, 20 X 2010, [online] <http://www.reuters.com/article/2010/10/20/us-afghanistan-election-idUSTRE69J14P20101020>, 1 X 2012.

⁷¹ 39% Pasztuni, 25% Hazarowie, 21% Tadżykowie, 6% Uzbekcy, 3% Ajmakowie, 3% Arabowie, 1% Turkmeni.

⁷² C. Gall, R. Khapalwak, *An Election Gone Wrong Fuels Tension in Kabul*, „The New York Times” 2010, 29 XII; K. Katzman, *Afghanistan. Politics, Elections, and Government Performance*, Congressional Research Service, 5 V 2011, s. 22.

prowadzonej polityki rządu. Sytuację tę można było zaobserwować szczególnie w prowincji Ghazni, gdzie etnicznie Pasztunowie stanowią większość, ale wszystkie 11 mandatów zdobyli Hazarowie, mimo wystawienia 24 kandydatów spośród Pasztunów. Wyniki te spowodowały gwałtowne konflikty etniczne oraz serię demonstracji i oskarżeń komisji wyborczych o sfałszowanie wyborów. Kontrowersje miał rozstrzygnąć specjalnie powołany trybunał składający się z pięciu sędziów wybranych przez sąd i zaaprobowanych przez prezydenta końcem 2010 r.⁷³ Trybunał ten swymi oświadczeniami o rzekomo przyznanych uprawnieniach do anulowania dowolnie uznanej liczby głosów, a nawet całych wyborów doprowadził do rozpatrywania zakresu jego uprawnień przez Niezależną Komisję Kontroli Zgodności z Konstytucją. Orzekła ona w styczniu 2011 r., że trybunałowi nie zostały przyznane tak szerokie uprawnienia. Same prace trybunału wywołały liczne spory o ich prawomocność, a w końcu doprowadziły do wniosku prezydenta o odłożenie terminu powołania parlamentu do czasu zakończenia prac trybunału⁷⁴. Akt ten wywołał energiczne wzburzenie wśród nowo wybranych parlamentarzystów i wezwano do inauguracji sesji parlamentu bez prezydenta. Po kilku dniach negocjacji prezydent Hamid Karzaj ugiął się, ale jak pokazały wydarzenia, które nastąpiły w ciągu całego roku, nie oznaczało to bynajmniej zakończenia konfliktu. Przeniósł się on z płaszczyzny sporu konstytucyjnego na poziom polityczny pomiędzy legislaturą a egzekutywą. Trybunał, badając przez szereg miesięcy skargi wyborcze, stał się elementem gry politycznej, a anulowanie wyborów przestało być możliwym scenariuszem. W sierpniu 2011 r. prezydent zwrócił się do Niezależnej Komisji Wyborczej o ostateczne zakończenie dochodzeń w sprawie fałszerstw wyborczych. Uznanie Komisji jako najwyższej instancji w sprawach wyborów może być potraktowane jako krok do zawarcia kompromisu ze strony prezydenta, ale sytuacja znowu się zaogniła po odebraniu przez Komisję mandatów dziewięciu parlamentarzystom⁷⁵.

Wyniki wyborów w 2010 roku

O zawiłościach związanych z poznawaniem specyfiki afgańskiego parlamentaryzmu świadczy fakt trudności w przygotowaniu zestawienia zwycięzców wyborów parlamentarnych zgodnie z przynależnością parlamentarzystów do partii politycznych. Jak wspomniano, przynależność ta bywa często nieoficjalna i polega na nieformalnym wspieraniu bliskiej partii w kluczowych momentach, czyli głosowaniach.

⁷³ Wielu obserwatorów postrzegało trybunał – alternatywę dla Niezależnej Komisji Wyborczej oraz Komisji Skarg Wyborczych – jako narzędzie Karzaja (z poparciem sądownictwa poprzez Abu Sajafa) do wywierania wpływu na legislaturę.

⁷⁴ Większość organizacji pozarządowych analizujących przebieg wyborów, na przykład The Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, uznała proces powołania i funkcjonowania trybunału jako źle zorganizowany i mało przejrzysty.

⁷⁵ A. Siddique, *Karzai Election Decree Complicates Afghan Political Crisis*, RFE/RL, 11 VIII 2011, [online] http://www.rferl.org/content/karzai_decree_complicates_political_crisis/24294041.html, 12 X 2012.

Posłowie bardzo niechętnie deklarują przynależność do danej partii, gdyż traktują to jako znaczne ograniczenie w wybieraniu sojuszników i sprzymierzeńców. O wiele korzystniejsze jest dla nich konsultowanie i negocjowanie możliwości oddania przez nich głosu i ustalanie za to odpowiedniej gratyfikacji. Mniej lub bardziej formalna przynależność do partii jest pożyteczna dla kandydatów startujących w wyborach, gdyż mogą oni liczyć na podstawowe wsparcie partii, jak drukowanie plakatów (jest to chyba najpowszechniejszy sposób agitacji wyborczej), transport w trakcie kampanii, ale już po uzyskaniu mandatów nowo wybrani posłowie chcą dysponować maksymalną niezależnością. Zachowują oni pewną pozycję przez całą kadencję i posiadają szerokie możliwości nawiązywania kontaktów, lobbowania dla biznesu itd. Konkretny poseł może być przypisywany do struktur jednej partii, by po niedługim czasie występować w szeregach innej.

Bardzo niewiele źródeł wskazuje na szacunkową statystyczną przynależność członków parlamentu do danej partii, a najbardziej wiarygodnym pozostaje The National Democratic Institute, który podaje następujące zestawienie.

Tab. 1.2. Przynależność partyjna parlamentarzystów

	Nazwa partii	Przewodniczący	Opis	Liczba mandatów w Izbie Ludowej (2010)	Liczba mandatów w Izbie Ludowej (2005)
1	Jamiat-e Islami	Burhanuddin Rabbani	Była frakcja mudżahedinów, wspierana głównie przez Tadżyków	18	22
2	Hizb-e Wahdat Islami Mardum-e	Mohammad Mohaqiq	Była frakcja mudżahedinów, wspierana głównie przez Hazarów	12	18
3	Junbish	Sayed Noorullah	Była frakcja mudżahedinów, wspierana głównie przez Uzbeków	12	20
4	Jamhori	Sibghatullah Sanjar	Partia republikańska powstała w 2006, prorządowa	9	0
5	Wahdat-e Islami	Karim Khalili	Była frakcja mudżahedinów, wspierana głównie przez Hazarów	11	5
6	Mahaz-e Milli	Sayed Ahmad Gailani	Narodowy Islamski Front Afganistanu, partia wspierana głównie przez Pasztunów, sufich, wcześniej należąca do Sojuszu Północnego	6	10

7	Afghan Millat	Anwar ul-Haq Ahadi	Uważana przez siebie za socjaldemokratyczną, częściowo nacjonalistyczna, prorządowa	4	7
8	Dawat-e Islami	Abdul Rasul Sajaf	Była frakcja mudżahedinów, religijna i konserwatywna, partia wspierana głównie przez Pasztunów	4	7
9	Paiwand-e Milli	Sayed Mansur Naderi	wspierana głównie przez ismailitów spośród Hazarów	4	2
10	Harakat-e Islami	Sayed Hussein Anwari	Była frakcja mudżahedinów, wspierana głównie przez Hazarów	11	5
11	Hezb-e Islami	Abdul Hadi Arghandiwal ⁷⁶	Frakcja wywodząca się z Hezb-e Islami Gulbuddina Hekmatjara	1	12
12	Mutahed-e Milli	Nur ul-Haq Ulumi	Frakcja wywodząca się z dawnej Ludowej Demokratycznej Partii Afganistanu	0	6
13	Adalat-e Islami	Qazi Mohammad Kabir Marzban	Frakcja należąca poprzednio do Sojuszu Północnego, reprezentuje głównie prowincję Takhar	1	0
14	Eqtedar Milli	Sayed Ali Kazemi	Frakcja szyicka, bliska Harakat	7	7
15	Naween	Yunus Qanooni	Frakcja wywodząca się z Jamiat-e Islami	1	25

Źródło: A. Reynolds, J. Carey, Fixing Afghanistan's Electoral System, AREU, 2012 ⁷⁶

Wybory w Afganistanie uwidaczniają wszelkie słabości młodej demokracji. Te ostatnie, parlamentarne doprowadziły do bardzo poważnego kryzysu konstytucyjnego i politycznego. Ich przebieg ukazał powszechnie stosowane próby fałszerstw, ale też wykorzystywania wszelkich możliwych luk prawnych, by przechylić szalę zwycięstwa dla preferowanego ugrupowania. Chaotyczne działania *post factum* doprowadziły do paraliżu nie tylko parlamentu, ale zaogniły konflikt pomiędzy egzekutywą a legislatywą, raczej wzmacniając tę pierwszą. Równowaga pomiędzy trzema ośrodkami władzy z pewnością została bardzo mocno zachwiana. Trybunał powołany przez prezydenta w sposób rażący naruszał porządek prawny i po raz kolejny efektem było zantagonizowanie parlamentarzystów. Wsparcie niezależnego sądownictwa w tych działaniach ujawniło jego podatność na wywieranie wpływów przez

⁷⁶ Abdul Hadi Arghandiwal podczas październikowego kongresu swojej partii w 2012 r. został ponownie wybrany na jej przewodniczącego.

egzekutywę, a tym samym przyczyniło się do dalszego zniekształcenia układu podziału władzy. Na skutek powyższych wydarzeń legislatura stała się jeszcze bardziej rozbita, sfragmentaryzowana i pogrążona w chaosie. Po wyborach parlamentarzysty nie byli w stanie nawet wybrać swego przewodniczącego. Jasne jest, iż w obecnej sytuacji nie ma wielkich szans na w miarę sprawą pracę legislacyjną. Szczególnie wadliwe prawo wyborcze wymagałoby politycznego konsensusu, by uniknąć podobnych kryzysów jak opisany powyżej. Zmiany legislacyjne czy nawet konstytucyjne są prawdopodobnie odległym celem, pozostawiając egzekutywę w uprzywilejowanej pozycji. Rząd, będąc pod ciągłą presją utrzymania bezpieczeństwa w kraju, jest znacznie bardziej skonsolidowany i z pewnością wykorzystuje przysługujące mu uprawnienia do możliwej marginalizacji parlamentu. Tym bardziej że, jak wspomniano, mniejsza liczba Pasztunów w Izbie Ludowej (wcześniej też nie mieli większości) marginalizuje jej atrakcyjność jako partnera w rządzeniu krajem i podejmowaniu strategicznych decyzji.

Rozdział 2

Polityka parlamentarna w Islamskiej Republice Afganistanu

Historia formowania się partii politycznych w Afganistanie sięga połowy XX w., obfitując w częste podziały oraz taktyczne zmiany sojuszników. Pierwsze z nich powstały za rządów króla Zahira Szacha, kolejne, o charakterze komunistycznym, w latach 60. i 70.⁷⁷ Podczas okupacji sowieckiej uformował się blok Islamska Jedność Mudżahedinów Afganistanu, składający się z siedmiu głównych stronnictw mudżahedinów, a jego celem była walka z najeźdźcą⁷⁸. Osobno zorganizowano formacje mniejszości szyickich. Ugrupowania te (nazywane oryginalnie *tanzim*, tj. organizacje polityczne) pod pewnym względem mogą być uznane za pierwotną formę przyszłych partii politycznych, funkcjonujących początkowo jako frakcje paramilitarne zgodnie z podziałami etnicznymi, religijnymi czy klanowymi⁷⁹. Po wycofaniu się Sowietów obozy te zaczęły aktywnie się zwalczać, doprowadzając do eskalacji wojny domowej,

⁷⁷ Najważniejsza to marionetkowa Ludowo-Demokratyczna Partia Afganistanu z Mohammadem Tarakim na czele, która doszła do władzy po obaleniu Dauda. Udział Sowietów w przewrocie do końca nie jest jasny po dziś dzień, lecz z pewnością był zgodny z ich oczekiwaniami. Więcej w: H. S. Bradsher, *Afghanistan and the Soviet Union*, Durham 1983, s. 77-85, za: J. Modrzejewska-Leśniewska, *Afghanistan*, Warszawa 2010, s. 306-307, *Historia Państw Świata w XX i XXI Wieku*.

⁷⁸ Były to Hezb-e Islami Khalis (wyłączona z Hezb-e Islami Gulbuddina Hekmatjara przez Mausławiego Junusa Khalisa, który zginął w 2006 r.; we frakcji tej działali Abdul Haq, Amin Wardak, Jalaluddin Hakkani), Hezbi Islami (pod przywództwem Hekmatjara), Jamiat-i-Islami (pod przywództwem Rabbaniego), Islamska Organizacja Dawah Afganistanu (pod przywództwem Abdula Rasula Sajafa), Narodowy Islamski Front Afganistanu (pod przywództwem Sayeda Gailaniego), Narodowy Front Wyzwolenia Afganistanu (pod kierownictwem Sibghatullaha Modżdaddiego) oraz Rewolucyjny Ruch Islamski (pod przywództwem Mohammada Mohammadięgo). Wszystkie frakcje skupiały sunnitów, w większości Pasztunów – z wyjątkiem tadżyckiego Jamiat-i-Islami.

⁷⁹ Termin *tanzim* odnosił się do organizacji sunnickich oraz szyickiej Wahdat w okresie walki z wojskami radzieckimi w latach 80. i 90. Organizacje sunnickie miały siedzibę w Peszawarze, a sunnicka w Iranie celem zbierania funduszy, broni oraz innych środków na walkę z najeźdźcą.

podczas której miały miejsce liczne próby nawiązywania doraźnych sojuszy dla uzyskania przewagi nad głównymi adwersarzami.

Wraz z upadkiem talibów, rozpoczęciem odbudowy Afganistanu oraz realizacją postanowień z Bonn rozpoczął się proces formowania relatywnie nowoczesnych partii politycznych bazujących w głównej mierze jednak na powyżej wspomnianych frakcjach. Tylko one dysponowały niezbędnym zapleczem logistycznym, wpływami w regionach, kontaktami z lokalnymi liderami oraz środkami finansowymi, by efektywnie próbować wywierać wpływ na kształtowanie się polityki w nowym państwie. Swoją legitymizację usiływały budować na wpływach posiadanych w poszczególnych regionach oraz więzach etnicznych.

W wyniku pierwszych wyborów parlamentarnych do Izby Ludowej w jej skład weszli umiarkowani zwolennicy modernizacji państwa, dawni mudżahedini, religijni oraz świeccy regionalni liderzy, watażkowie, aktywiści, reprezentanci mediów oraz świata biznesu. Taka mieszanka wywoływała liczne konflikty i spory, raczej nie doprowadzając do konsolidacji poszczególnych bloków czy frakcji. Związki z partiami pozostawały nieformalne, zdecydowana większość parlamentarzystów chciała być postrzegana jako „niezależni”.

Po wyborach parlamentarnych z 2005 r. zaczęły się formować pierwsze, bardzo słabo skonsolidowane koalicje, jak Front Narodowy (wywodzący się z Sojuszu Północnego zwalczającego talibów, a teraz stojący w opozycji do rządów prezydenta Karzaja) czy też Narodowy Front Demokratyczny, nawiązujący do dawnych partii komunistycznych.

Podziały etniczne i ich konsekwencje

W perspektywie historycznej afgańskiej polityki przynależność do klanu, rodziny, grupy etnicznej miała zawsze nadrzędne znaczenie wobec preferencji ideologicznych. Po upadku rządu talibów rywalizacja na tle etnicznym rzadko przybierała wymiar otwartego konfliktu, raczej sprowadzała się do wzmacniania wpływów w sferze politycznej czy gospodarczej. Największą grupą etniczną (42% ogółu społeczeństwa) Afganistanu są Pasztunowie. To oni stanowili rdzeń afgańskiej państwowości w postaci rodziny królewskiej oraz w pełni im podporządkowanej administracji na szczeblu centralnym. To poczucie odpowiedzialności za kierowanie sprawami państwa jest szczególnie silne w federacji plemion Durrani, zamieszkujących najbardziej południową część kraju i rywalizujących z drugą najważniejszą federacją – plemion Ghilzai, z terenów południowo-wschodnich, związanych z plemionami już na terytorium Pakistanu. Warto dodać, iż prezydent Karzaj należy do klanów Durrani, choć w jego najbliższym otoczeniu oraz administracji obecni są przedstawiciele obu federacji, z niewielką liczbą reprezentantów pozostałych grup etnicznych. Tądyko-

Od początku ich wzajemne relacje charakteryzowały się wysokim poziomem rywalizacji w działaniach mających na celu pozyskiwanie wsparcia. T. Ruttig, *Islamists, Leftists...*, s. 1-2.

wie są drugą najliczniejszą grupą etniczną w państwie, stanowiąc 25% ogółu społeczeństwa. W historii Afganistanu tylko oni w krótkich odstępach czasu sprawowali władzę, szczególnie w latach 1992-1996, kiedy to urząd prezydenta piastował Burhanuddin Rabbani. Tadžycowie stanowili trzon Sojuszu Północnego i obecnie dominują w opozycyjnych wobec rządu ugrupowaniach na północy kraju. Trzecią najliczniejszą grupą etniczną są Hazarowie (10% społeczeństwa), w większości wyznawcy szyizmu, kontrastując tym samym z sunnitami z dwóch pierwszych grup. Kiedyś, zdominowani przez pozostałe grupy, zajmowali najniższe miejsce w hierarchii społecznej, wykonując najprostsze prace. Obecnie na skutek dużej aktywności w handlu, biznesie i nauce coraz bardziej zyskują na znaczeniu, co bywa postrzegane z pewną podejrzliwością wśród dwóch pierwszych grup. Ostatnią najbardziej skonsolidowaną grupą etniczną są Uzbegy (10% ludności), powiązani etnicznie, kulturowo i językowo ze społecznościami Azji Centralnej. Są znacznie bardziej laicy niż pozostałe grupy.

Przynależność etniczna jest chyba najważniejszym kryterium podziału partii na afgańskiej scenie politycznej. Działalność partii w znacznej mierze polega na zabezpieczeniu interesów poszczególnych grup etnicznych. Zasada ta odnosi się głównie do partii składających się w przeważającej mierze z mniejszości uzbeckich (jak Jam-bosh), tadżyckich (głównie Jamiat) czy hazarskich. W skład parlamentu z 2005 r. weszli przedstawiciele następujących grup: 47% – Pasztunowie, 21% – Tadžycowie, 12% – Hazarowie, 8-9% – Uzbegy, 4,5% – Szyici niebędący Hazarami, oraz 4-5% – pozostałe grupy etniczne⁸⁰. W kolejnych wyborach, z 2010 r., nastąpiło zmniejszenie reprezentacji Pasztunów do 38% oraz zwiększenie reprezentacji Hazarów wraz z innymi szyitami do 23%, reprezentacja Tadžyków utrzymała się na tym samym poziomie 22%, spadła nieco liczba Uzbeków – do 7%⁸¹. Różnica ta nie zmienia wiele, gdyż w poprzedniej kadencji Pasztunowie również nie mieli większości w Izbie Ludowej. Teraz liczba mandatów jeszcze bardziej się zrównoważyła, czego efektem jest wzrost poziomu trudności dla rządu w przeforsowywaniu swych rozwiązań i propozycji.

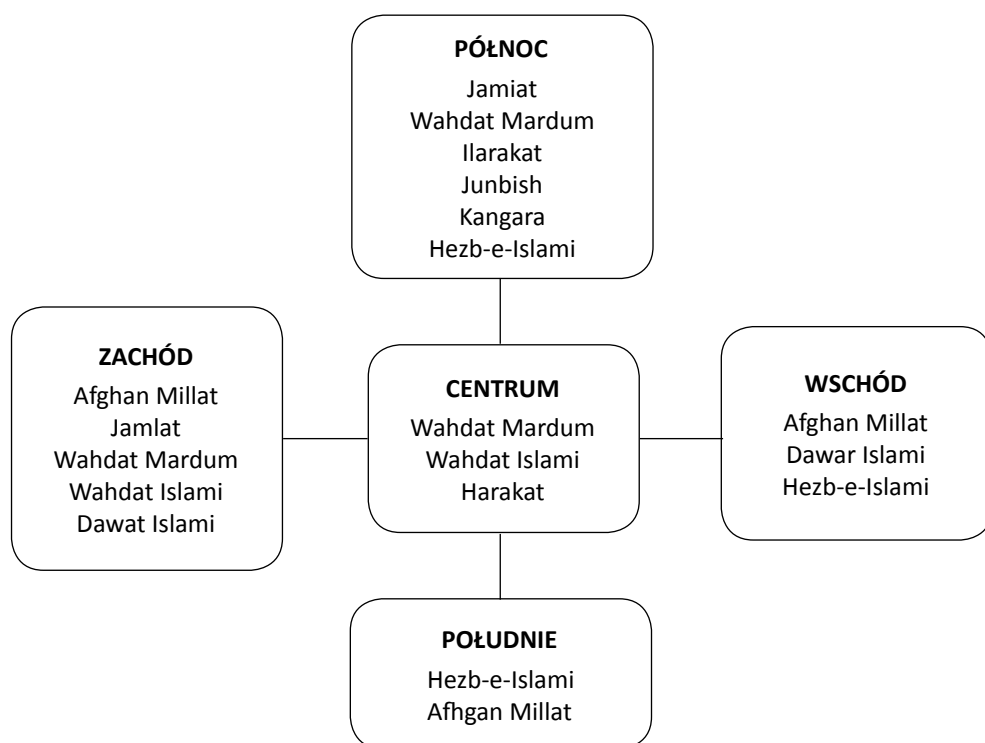
Większość partii kładzie jednak obecnie, przynajmniej formalnie, nacisk na postulowanie reprezentacji interesów wszystkich obywateli bez względu na przynależność etniczną, który to trend wzmacnia wspomniane znowelizowane w 2009 r. prawo wyborcze. Po ponownej rejestracji partii w chwili obecnej w Izbie Ludowej jest ich ponad 20, z czego dziewięć można uznać za liczące się (według ustawodawstwa wyborczego z 2003 r. funkcjonowało ich wtedy około 110). Zgodnie z nowymi zapisami członkowie partii muszą pochodzić z przynajmniej 22 prowincji (wszystkich jest 34). Celem nowelizacji oraz pozostałych działań rządu jest zniechęcenie partii do budowy swego elektoratu przez bazowanie na przynależności etnicznej. Jak wspomniano powyżej, nowelizacja podniosła również liczbę wymaganych podpisów członków partii z 700 do 10 tys. Formalnie krok ten miał na celu zwiększenie transparentności składu

⁸⁰ A. Wilder, *op. cit.*, s. 8.

⁸¹ *Ethnic Composition of Newly Elected – 2010 Wolesi Jirga (Lower House), Islamic Republic of Afghanistan*, [online] http://www.hazara.net/downloads/afghanistan/afghanistan_ethnic_compositon_wolesi_jirga_2010.pdf, 12 X 2012.

partii oraz ukazanie obiektywnego czynnika charakteryzującego wielkość danej partii. Powszechna jest jednak opinia, iż był to raczej wybieg rządu celem wyeliminowania znacznej liczby pomniejszych partii z areny politycznej. Informacje o zmianach nie znalazły się praktycznie w żadnych środkach masowego przekazu. Znaczna część partii dowiadywała się o nowych wymogach w ostatniej chwili, a zebranie 10 tys. podpisów od osób posiadających afgański dowód tożsamości (nie wszyscy obywatele go jeszcze mają) stanowiło poważne wyzwanie, co doprowadziło do dużego chaosu i nagminnych procedurów korupcyjnych⁸². Pojawił się z kolei pewien – może poboczny – problem, iż partie rejestrowały wymaganą liczbę członków, poprzestając jedynie na niej, co uniemożliwiło ukazanie ich rzeczywistego poparcia.

Graf 2.1. Szacunkowe bazy poparcia dla partii w poszczególnych regionach⁸³



⁸² Więcej o kulisach wprowadzenia w życie nowelizacji w: T. Ruttig, *Political Parties in Re-Registration*, Afghanistan Analysts Network, 4 III 2010, [online] <http://www.afghanistan-analysts.org/political-parties-in-re-registration>, 12 X 2012; A. Giustozzi, *Don't Call That Warlord a Warlord*, Afghanistan Analysts Network, 4 III 2010, [online] <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=690>, 12 X 2012.

⁸³ *Political Parties in Afghanistan. A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*, National Democratic Institute, VI 2011, s. 17, [online] <http://www.ndi.org/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf>, 12 X 2012.

System partyjny, ugrupowania i ich liderzy

Omawiając elementy parlamentaryzmu w Afganistanie, trzeba pamiętać o znaczącym zróżnicowaniu społeczności afgańskich i niewielu czynnikach łączących je w spójną całość. Idea tożsamości narodu afgańskiego jest w miarę rozwinięta, ale zdecydowanie nie tak silnie jak tradycyjne formy afiliacji, tj. rodzina, klan czy grupa etniczna. Partie polityczne odgrywają tu dość niejednoznaczną rolę, powszechnie borykając się z brakiem zaufania społecznego i będąc często narzędziem w polityce innych ośrodków politycznych. Tak było w czasach marionetkowych rządów komunistycznych, sowieckiej okupacji i walk frakcji islamskich z najeźdźcą, co w następstwie doprowadziło do wojny domowej w latach 90. Zdecydowana większość Afgańczyków nie ufa partiom, widząc w nich organizacje dbające jedynie o zabezpieczenie własnych interesów czy interesów poszczególnych klanów lub grup etnicznych. Decyzja o systemie wyborczym jednego nieprzechodniego głosu nie była przypadkowa – w afgańskiej polityce najważniejszą rolę wciąż odgrywają poszczególni liderzy, wspierani przez własne zaplecze, a same partie ciągle służą jedynie do legitymizacji działań oraz umacniania wpływów jednostek. Prawdopodobnie w miarę upływu czasu partie będą zyskiwały na znaczeniu, ale jest to perspektywa ciągle odległa.

Programy wyborcze

Przy analizie partii afgańskich zwraca uwagę ich niewielkie zróżnicowanie ideologiczne, brak wyraźnych i realnych różnic programowych, jasno wytyczonych celów politycznych. Proces uświadamiania i rozwoju tych jakże istotnych elementów systemu parlamentarnego znajduje się jeszcze na bardzo wczesnym etapie. Symboliczne nawiązania do wartości ideologicznych w odniesieniu do partii istniejących w bardziej rozwiniętych krajach (jak partie demokratyczne, liberalne, socjalne) są często tylko sloganami niepociągającymi za sobą właściwych zobowiązań. Co znamienne, większość partii nie kwestionuje budowania w miarę silnego państwa z gospodarką opierającą się możliwie na zasadach wolnorynkowych.

Niemal wszystkie partie deklarują dążenie do jedności narodowej, konieczność wzrostu poziomu bezpieczeństwa oraz zagwarantowania podstawowych warunków do życia w sferze edukacji, dostępu do pracy. Bardzo rzadko którakolwiek wskazuje konkretne rozwiązania czy możliwe sposoby rozstrzygnięcia istniejących problemów. Deklaracje partii są możliwie ogólne, na przykład partie islamskie bronią współzależności polityki z religią oraz zgodności prawodawstwa z zasadami islamu. Nie zawsze musi to oznaczać sprzecznosc z procesami modernizacji w społeczeństwie, prowadząc – jak często się to postrzega na Zachodzie – do zastoju cywilizacyjnego. Oczywiście partie składające się z członków należących do mniejszości etnicznych będą deklarowały działania zmierzające do zabezpieczenia ich interesów.

Zarządzanie partiami

Nie może dziwić fakt, iż partie afgańskie opierają się na mocno zhierarchizowanej strukturze, gdzie kluczowym ogniwem są poszczególni liderzy partii i ich otoczenie na najwyższych szczeblach decyzyjnych. Partie posiadają spisane statuty, ale są one bardzo ogólne, najczęściej odwołujące się do poszanowania zasad islamu, tradycyjnych wartości i kulturowych uwarunkowań. Dokumenty te nie pełnią wiążącej roli w procesach decyzyjnych, w których ostatnie słowo należy do przywódców. Podobnie liczne ciała opiniotwórcze, komitety, rady mają raczej bardzo ograniczone kompetencje, odgrywając symboliczną rolę. Sformalizowane procedury są rzadko spotykane, większość decyzji podejmowanych jest *ad hoc* przez właściwe osoby na wysokim szczeblu. Sposób podejmowania decyzji jest więc z reguły bardzo scentralizowany, a konkretne ustalenia przekazywane odgórnie do poszczególnych szczebli działaczy. Najważniejszymi elementami, w których uczestniczy szersze grono członków partii, są kongresy zwoływane co trzy do pięciu lat, w trakcie których drogą negocjacji i konsultacji potwierdzonych wyborami wyłaniane jest przywództwo na kolejną kadencję. Jest to najbardziej demokratyczny element w procesie decyzyjnym, mający wpływ na kierunek strategicznego rozwoju poszczególnych partii.

Działacze na niższych szczeblach, szczególnie w terenie, mają znikomy wpływ na funkcjonowanie partii. Poza Kabulem partie rzadko otwierają nawet biura w innych prowincjach; z reguły powstają tylko punkty w trakcie kampanii wyborczej. Jednym z głównych zadań działaczy w terenie jest rozwijanie i utrzymywanie kontaktów z lokalnymi szurami, wpływowymi przedstawicielami miejscowych społeczności. Tu warto podkreślić, iż sama aktywność partii osiąga najwyższy poziom w trakcie kampanii wyborczej, tym samym proces wyborów jest najważniejszy dla wszystkich działaczy. W okresie pomiędzy wyborami aktywność partii znacznie spowalnia, nastawiając się na gromadzenie środków na przyszłą kampanię. Świadczy to o niedojrzałości organizacji partyjnych, skupiających się tylko na zaistnieniu w parlamencie, bez budowy rzeczywistych struktur w terenie i mobilizacji elektoratu. Działania skoncentrowane są na efektach możliwych do osiągnięcia w krótkiej perspektywie. W środowisku bardzo dynamicznie przebiegających zmian i procesów społeczno-politycznych przedsięwzięcia składające się na długoterminową strategię rozwoju partii postrzegane są jako dużo mniej istotne.

Koalicje i podziały

Partie polityczne w Afganistanie są w przeważającej mierze małe, rozdrobnione, więc ich przywódcy, by odgrywać bardziej znaczącą rolę na afgańskiej scenie politycznej, zmuszeni są do formowania różnego rodzaju sojuszy oraz koalicji. Często są one budowane *ad hoc*, z konieczności lub okazji do wzmocnienia swej pozycji. Kształtując jakąkolwiek formę współpracy, każdy z liderów w ramach takiej koalicji chce odgrywać pierwszoplanową rolę, co w krótkim czasie prowadzi do zachwiania

równowagi sił, coraz gorętszej rywalizacji i w efekcie – rozpadu koalicji. Te luźne struktury kooperacji charakteryzują się powszechną podejrzliwością oraz brakiem zaufania. Wszelkie ważne decyzje podejmowane są w wąskich i sprawdzonych gronach, bez dopuszczania do własnych tajemnic nawet obecnych sojuszników, którzy mogą się stać przyszłymi potencjalnymi rywalami. Niektóre cele partii da się określić jako wspólne, ale rzadko się zdarza, by było ich wiele, co więcej – wzmacnia się również wtedy element rywalizacji. Sojusze traktuje się często zatem bardzo instrumentalnie, by w krótkim okresie wzmocnić swoją pozycję i stosownie do tego odnieść możliwe korzyści (m.in. posady rządowe, koncesje dla firm, pośrednictwo w kontaktach z biznesem, przetargach)⁸⁴.

Analizując afgańską scenę polityczną, należy bardzo ostrożnie i wnikliwie podchodzić do formalnych sojuszy poszczególnych partii czy ich członków, ich preferencji i celów politycznych, które często wydają się mało transparentne i mgliste. Odnosi się to w szczególności do przyjmowanego podziału afgańskich frakcji politycznych na prorządowe, powiązane z prezydentem Hamidem Karzajem, oraz tzw. „opozycyjne”, która to nazwa bywa myląca. Podobny ich podział został wprowadzony również w niniejszej analizie, głównie dla klarowności przedstawienia tematyki oraz historycznych więzi i korzeni danych ugrupowań. Co znamienne, bardzo duża liczba kandydatów na parlamentarzystów deklaruje się jako krytyczni wobec działań rządu, by po uzyskaniu mandatów mniej lub bardziej dyskretnie zabiegać o dobre relacje z jego członkami. Część z wpływowych liderów opowiada się jako opozycjoni wobec rządu, by po uzyskaniu pewnej autonomii lub gwarancji dla prowadzonych interesów dość ściśle współpracować z otoczeniem prezydenta; tak postępuje na przykład gubernator prowincji Balkh – Atta Mohammad Noor.

Pomiędzy umownymi frakcjami „rządowymi” a „opozycyjnymi” plasują się liczne, rozdrobnione grupki tzw. posłów „niezależnych”. Zajmują oni bardzo niejednoznaczne stanowisko, dając sobie tym samym maksymalnie duże pole manewru i nie ograniczając się w swych wyborach do trwałych więzi z potencjalnymi partnerami. Jak wspomniano powyżej, polityka afgańska charakteryzuje się luźnymi, często doraźnie zawieranymi sojuszami. Motywacją dla tych decyzji są możliwe do uzyskania w najbliższej przyszłości korzyści, a afgańscy politycy z dużą ostrożnością podchodzą do długofalowych planów czy celów. Ta praktyka stosowana była choćby podczas rywalizacji Wielkiej Brytanii i Rosji, podczas walki z Sowietami, a obecnie proceder ten funkcjonuje w afgańskim parlamencie. Afgańscy liderzy często zmieniali swe

⁸⁴ Przejrzystym przykładem selektywnej współpracy są partie z tego samego regionu, bazujące na poparciu wśród Hazarów, jak Wahdat, Wahdat Mardum, Harakat, Harakat Mardum. Partie te regularnie konsultują się wzajemnie na poziomie potencjalnej współpracy w Kabulu, ale ich przywódcy pozostają głęboko podzieleni, rywalizując o ten sam elektorat. Przykładem sformalizowanej koalicji był Narodowy Front Demokratyczny, powstały w 2003 r., składający się z 13 „nowych demokratycznych partii”. Miał on spisany statut oraz rotacyjne przywództwo. Struktura ta rozpadła się w 2009 r. po odejściu trzech koalicjantów, którzy uformowali własny blok, ale żadna z tych partii nie przetrwała do chwili obecnej. Zob. A. Larson, *Afghanistan's New Democratic Parties. A Means to Organise Democratisation?*, Kabul 2009, s. 7.

stanowisko w zależności od danej konfiguracji regionalnego układu sił. Jest to pewien historyczny element wypracowywania kompromisu w kraju ogarniętym chaosem i zasady państwa demokratycznego nie zmieniają tu wiele, przynajmniej w najbliższej przyszłości.

Wodzowski system kierowania partiami wiąże się z licznymi konsekwencjami dla ich spójności i efektywności. Partie funkcjonują dzięki ich liderom, najbardziej widocznym i znanym, opierając się na ich autorytecie, kontaktach personalnych i znajomości zawilej sieci układów oraz zależności na najwyższych szczeblach władzy. Zne są liczne przypadki konfliktów pomiędzy liderami partyjnymi a ich zapleczem politycznym, mniej znanymi parlamentarzystami chcącymi wybić się na niezależność lub chociaż mieć udział w podejmowanych decyzjach. Pragną oni dostępu do władzy zazdrośnie strzeżonej przez ich patronów, nie wspominając o przeciwnikach politycznych.

Na afgańskiej scenie politycznej możemy wyróżnić klasyczną typologię pod względem propagowanej ideologii. Nie powinno nas dziwić, iż tradycyjne i konserwatywne społeczeństwo afgańskie wybiera swych przedstawicieli o podobnej percepcji. W składzie Izby Ludowej z 2005 r. na 249 jej członków 133 należało wcześniej do różnych frakcji mudżahedinów (jak Hizb-i-Islami, Jamiat-i-Islami czy Wahdat-i-Islami), a około 113 można by zaliczyć do organizacji konserwatywnych⁸⁵. Ugrupowania nawiązujące w różnym stopniu do islamu wywierają bardzo duży wpływ na prace legislacyjne. Oddziaływanie tych partii jest bardzo znaczące w terenie, w poszczególnych prowincjach. Parlamenatrzyści starają się być lojalni wobec własnych okręgów wyborczych, ale nie mogą ignorować partii islamskich mogących bardzo skutecznie pozbawić ich wsparcia wyborców. Nie należy uważać jednak, że partie islamskie stanowią jakiś zwarty ruch polityczny⁸⁶. Wręcz przeciwnie, ich stanowiska mogą znacznie się różnić w zakresie szeregu spraw publicznych, jak rola islamu czy kobiet w życiu społecznym. Ali Amiri oraz Abdul Jalil Benish proponują wyróżnić wśród stronnictw islamistycznych następujące grupy: 1) konserwatywno-liberalne, sekularne, opowiadające się za połączeniem szariatu ze świeckim systemem prawnym (jak Liga Muzułmańska w Pakistanie, Partia Sprawiedliwości i Rozwoju w Turcji); 2) tradycjonalistyczne, apelujące o utrzymanie tradycyjnych afgańskich warto-

⁸⁵ A. Wilder, *op. cit.*, s. 6.

⁸⁶ Początki rozwoju islamu politycznego w Afganistanie wywodzą się z tradycyjnego podziału na sunnę oraz szyizm. Na ten pierwszy duży wpływ miała działalność Bractwa Muzułmańskiego (szczególnie w latach 50., kiedy znaczna część intelektualistów studiowała w Al-Azhar), na drugi teoria „nadzoru religijnego” w Iranie (*welajat e faghih*, ang. *Guardianship of the Jurist*), ale także ruch dżeobandystów, dorobek Abdula A'lla Mawdudiego (*Kalifat i królestwo w islamie*) oraz Saida Kutba (*Sprawiedliwość społeczna w islamie*). Rozważania w obu tych głównych nurtach przeszły znaczą transformację, dzieląc się na mniej lub bardziej konserwatywne. Zob. A. Amiri, A. J. Benish, *The First Experience, Voting Patterns and Political Alignments in Wolesi Jirga (2005-2010)*, Afghanistan Watch, 2010, s. 12-13, [online] [http://www.watchafghanistan.org/files/The_First_Experience%5BVoting_Patterns_and_Political_Alignments_in_Wolesi_Jirga\(2005-2010\)%5D_English.pdf](http://www.watchafghanistan.org/files/The_First_Experience%5BVoting_Patterns_and_Political_Alignments_in_Wolesi_Jirga(2005-2010)%5D_English.pdf), 12 X 2012; T. Ruttig, *Islamists, Leftists...*, s. 8.

ści, stopniową transformację bez radykalnych przemian, ale również wyzbycie się przemocy; 3) fundamentalistyczne, nawołujące do powrotu do wartości dawnego państwa wyznaniowego, powołania kalifatu oraz odrzucenia wszelkich form modernizacji⁸⁷. Znaczenie lewicowych frakcji odwołujących się do historycznych partii Khalq oraz Parcham pozostaje dość marginalne. Powoływanie się na zalety gospodarki centralnie sterowanej przestało mieć rację bytu. Być może w przyszłości koncentracja postulatów na rzecz równości oraz sprawiedliwości społecznej zaowocuje większym ich poparciem. Stronnictwa narodowe odgrywają bardzo marginalną rolę, głównie w obozie Pasztunów, ale również próbując uzyskać poparcie wśród innych grup etnicznych⁸⁸.

Warto pamiętać, że utrzymywanie dobrych kontaktów w kręgach rządowych jest niezwykle istotnym elementem w afgańskiej polityce. Poziom korupcji pozostaje wyjątkowo wysoki w całej administracji i proceder ten nie omija też związków członków parlamentu z rządem. Ministrowie w zamian za uzyskane wotum zaufania, wsparcie proponowanych przez nich rozwiązań zobligowani są do licznych „przysług”, jak udzielanie aprobaty dla konkretnych inwestycji w poszczególnych prowincjach, formowanie pożądanых propozycji legislacyjnych, udzielanie koncesji czy zezwoleń. Ministrowie czy wysocy urzędnicy mogą się też odwdzięczać zatrudnianiem członków rodzin parlamentarzystów w administracji państwowej. W bardzo mało przejrzystym systemie związków egzekutywy, legislatury oraz biznesu możliwości korupcyjne są bardzo szerokie⁸⁹.

Konkludując, członkowie parlamentu mogą publicznie wzywać do jednych rozwiązań, a w efekcie aprobować inne. Dotychczasowa praktyka prowadzenia polityki sprawnie chroni ich decyzje w trakcie udzielania wotum zaufania wobec ministrów, tym samym bardzo trudne jest prześledzenie ich nieformalnych zobowiązań oraz korelacji z poszczególnymi frakcjami parlamentarnymi czy innymi. Na trwałość owych zależności oraz nieformalnych układów wpływają również uwarunkowania kulturowe, nakazujące wspieranie członków własnych rodzin, grup etnicznych czy klanowych. Proceder ten jest powszechnie akceptowalny i nawet śmiałe regulacje prawne prawdopodobnie nie są w stanie go zmienić, przynajmniej w średnio odległej perspektywie.

⁸⁷ A. Amiri, A. J. Benish, *op. cit.*, s. 13-14.

⁸⁸ Najbardziej znacząca jest Afghan Millat, z – jeszcze do niedawna – Anwar-ul-Haqem Ahadim na czele, która skupiała wokół siebie około kilkunastu parlamentarzystów w składzie Izby Ludowej z 2005 r. Zob. T. Ruttig, *Islamists, Lefists...*, s. 28. W październiku 2012 r. na kongresie partii jej dotychczasowy przewodniczący i obecny minister handlu i przemysłu Anwar-ul-Haq Ahadi został zastąpiony przez Stana Gul Sherzada, uprzednio sekretarza generalnego partii. Na kongresie oficjalnie zmieniono nazwę partii na Afgańską Partię Millat, która wcześniej oficjalnie nazywała się Socjaldemokratyczną Partią Afganistanu, mimo iż powszechnie nazywana była – Millat.

⁸⁹ Więcej o charakterze prac parlamentu w podrozdziale „Debata parlamentarna” na stronie 53.

Liderzy oraz ich główne frakcje w parlamencie

Jak wspomniano powyżej, dla systematycznego i klarownego przedstawienia aktualnego układu sił w afgańskim parlamencie ugrupowania posłów podzielono na tych związanych na różne sposoby z otoczeniem prezydenta, ugrupowania nazywające siebie „opozycyjnymi” oraz znaczącą liczbę posłów tzw. „niezależnych”, o których wsparcie rywalizują dwie pierwsze strony.

Zwolennicy prezydenta Ahmada Karzaja

Do ugrupowań w Izbie Ludowej popierających, jawnie lub w sposób bardziej dyskretny, obóz prezydenta należy około 60-70 parlamentarzystów⁹⁰. Ich liczba po wyborach z 2010 r. nieco się zmniejszyła (na przykład brak mandatów z prowincji Ghazni) w porównaniu do wyborów parlamentarnych z 2005 r., kiedy to szacowana była na 81 osób⁹¹. Różnice te, oprócz osłabienia reprezentacji Pasztunów w składzie Izby Ludowej od 2010 r., niewiele jednak zmieniają. Rząd do uchwalania proponowanych ustaw potrzebuje sojuszników z różnych stron sceny politycznej.

Do zwolenników prezydenta należą w głównej mierze parlamentarzyści z plemion pasztuńskich, część byłych członków konserwatywnej Hizb-e-Islam⁹². Jedną z głównych postaci organizujących wsparcie dla prezydenta poprzez swych zwolenników jest Abu Sajaf, dawny lider frakcji mudżahedinów Ittihad Islami podczas walki z Sowietami⁹³. Mimo iż poparcie dla Prezydenta jest w Izbie Niższej dość znaczące, to nie pozwala ono na wygrywanie znaczących głosowań, m.in. okazało się zbyt słabe na wyznaczenie Abu Sajafa na marszałka Izby (ugrupowania opozycyjne związane z mniejszością tadżycką również nie były w stanie utrzymać na stanowisku dotychczasowego marszałka Yunusa Kannuniego). W efekcie marszałkiem został uważany za relatywnie słabego i podatnego na różne wpływy Abdul Rauf Ibrahim.

Rząd Karzaja składa się głównie z osób wybranych przez prezydenta ze względu na ich kontakty i powiązania z różnymi grupami etnicznymi. W najbliższym otocze-

⁹⁰ K. Katzman, *Afghanistan. Politics...*, s. 22.

⁹¹ A. Wilder, *op. cit.*, s. 4.

⁹² Hizb-e-Islam powstała w 1975 r. celem walki z marksistowskim rządem Afganistanu. Składa się ona w głównej mierze z Pasztunów i odwołuje się do ideologii Bractwa Muzułmańskiego oraz prac Abdul A'lla Mawdudiego. Jej nadrzędnym celem jest powstanie państwa opartego na zasadach islamu – kalifatu. Jej dominującą frakcją jest Hizb-e-Islam Gulbuddin, założona przez Gulbuddina Hekmatjara, uznawana obecnie za organizację terrorystyczną.

⁹³ Abdur Rab Sajaf jest charyzmatycznym liderem tradycyjnych frakcji islamskich, był komendantem mudżahedinów. Mimo iż związany z Sojuszem Północnym, utrzymywał bliskie kontakty z Al-Kaidą (oskarżany był o protekcję zabójców Szach Massuda). Studiował w Al-Azhar w Egipcie, by później blisko współpracować z Bractwem Muzułmańskim, saudyjskimi darczyńcami oraz różnymi najemnikami w Afganistanie, organizował obozy szkoleniowe (od jego imienia nazwano filipińską organizację terrorystyczną Abu Sajaf). Jako obecny parlamentarzysta opowiada się za dialogiem z talibami.

niu prezydenta znajdują się głównie Pasztuni, pozostałe grupy etniczne są znacznie liczniejsze na innych szczeblach administracji państwowej, szczególnie na poziomie prowincji oraz dystryktów. Członkami rządu prezydenta są Karim Khalili (obecny wiceprezydent oraz lider Wahdat-e Islami), Ahadi (do niedawna lider Afghan Millat) czy też Arghandiwal (lider Hezb-e-Islami)⁹⁴. Poparcie tych partii jest zatem uwarunkowane od ich uczestnictwa w decyzjach na poziomie rządowym. Lecz jak było to w przypadku wspieranej przez Hazarów partii Harakat, która udzieliła warunkowego poparcia Karzajowi w staraniach o reelekcję, w przypadku pierwszych oznak niewypełnienia obietnic przedwyborczych poparcie to natychmiast przeniesione zostało na jego najpoważniejszego rywala Abdullaha Abdullaha. Brakuje spójnego bloku partii popierających prezydenta i wśród jego zwolenników nierzadko dochodzi do jego krytyki. Prezydent musi zatem ciągle kalkulować zależność pomiędzy swymi decyzjami oraz często labilnym poparciem wśród parlamentarzystów. Jednakże pozyskiwanie raczej krótkoterminowego poparcia poprzez zapraszanie do współrządzenia polityków z różnych środowisk politycznych wpływa dość negatywnie na jego pozycję i poparcie w dłuższej perspektywie. Zależność tę prezydent najpewniej świetnie rozumie.

Ugrupowania opozycyjne

Rozproszone ugrupowania opozycyjne stanowią w głównej mierze frakcje zrzeszone w okresie rządów talibów w Sojuszu Północnym, reprezentujące mniejszości etniczne Tadżyków, Uzbeków oraz Hazarów⁹⁵. Ich głównym celem jest stanowienie równowagi dla wpływów Pasztunów na rozwój państwa afgańskiego oraz udział w podejmowaniu decyzji ważnych dla działania państwa afgańskiego. Z racji dominacji Pasztunów w administracji prezydenta oraz dysponowania znaczną liczbą mandatów poselskich opozycjoniści apelują o zmiany w konstytucji i przyznanie parlamentowi większych uprawnień oraz przyznanie radom prowincji prawa do nominacji gubernatorów i burmistrzów (obecnie czyni to prezydent). Wspólnym celem frakcji opozycyjnych jest zagwarantowanie możliwej autonomii prowincji wobec decyzji podejmowanych w Kabulu.

Do roli lidera opozycji w chwili obecnej pretenduje doktor medycyny Abdullah Abdullah, przedstawiciel młodszej generacji mudżahedinów oraz dawny bliski współpracownik Szach Massuda, a także minister spraw zagranicznych w latach 2001-2006⁹⁶. W ostatnich wyborach prezydenckich zajął on najlepsze miejsce po Hamidzie Karzaju (30,5% poparcia). Mimo rosnącego wtedy poparcia na ulicach

⁹⁴ Do ścisłego otoczenia prezydenta należą: były minister informacji i kultury Abdul Karim Kurram, obecnie piastujący stanowisko szefa gabinetu, organizując spotkania prezydenta; minister spraw zagranicznych Zalmay Rassoul; doradca ds. bezpieczeństwa Rangin Spant; były rywal o stanowisko prezydenta w wyborach z 2009 r., a obecnie doradca ds. administracji Ashaf Ghani.

⁹⁵ Sojusz powstał przez połączenie sił Ahmeda Szach Massuda oraz Abdula Raszida Dostuma w walce z talibami.

⁹⁶ Abdullah Abdullah urodzony w 1960 r.

wycofał się z drugiej rundy wyborów, przypisując im powszechne akty fałszerstw oraz – jak głosiły oficjalne komunikaty – nie chcąc doprowadzić do załamania kruchej stabilizacji w kraju. Po wyborach założył Koalicję dla Zmiany i Nadziei, chcąc skupić pod jednym szyldem rozproszone partie mieniące się opozycyjnymi⁹⁷. Jego głównym celem politycznym jest wprowadzenie systemu parlamentarnego w Afganistanie, z silną pozycją premiera. Koalicja w ostatnich wyborach, według dr. Abdullaha, uzyskała około 90 mandatów, co czyni ją największą formacją opozycyjną⁹⁸. W grudniu 2011 r. Koalicja uległa przemianowaniu na Narodową Koalicję Afganistanu, popieraną przez Junusa Qanuniego (główny rywal Karzaja w wyborach prezydenckich w 2004 r., były przewodniczący Izby Ludowej), Ahmada Wali Massouda (młodszy brat słynnego „Lwa Pandższiru”), Homayoon Shah-asefiego (były kandydat na urząd prezydenta związany z frakcją monarchistów przy byłym królu Zahirze Szachu) czy Noorollaha Oloumiego (doświadczony polityk jeszcze za rządów partii komunistycznych, obecnie poza parlamentem). Co zastanawiające, nowa nazwa jest zaskakująco podobna do miana drugiej największej koalicji partii opozycyjnych, tj. Narodowego Frontu Afganistanu, który jest nową formą, z końca 2011 r. formacji powstałej w roku 2007. Została ona krótko opisana poniżej.

Programy oraz postulaty obu koalicji są bardzo zbieżne, ale fakt, iż funkcjonują osobno, świadczy o istotnych podziałach. Obie wywodzą się z frakcji mudżahedinów walczących najpierw z Sowietami, a później talibami na południu. Znaczna ich część polityczne korzenie wywodzi z Jamiat-e Islami, która zawsze charakteryzowała się bardzo dużym zróżnicowaniem i rozproszoną strukturą⁹⁹. Obie formacje dążą do zmiany konstytucji w celu ustanowienia systemu parlamentarnego oraz decentralizacji władzy, przy czym Narodowy Front Afganistanu opowiada się za daleko idącą autonomią prowincji, a nawet za federalizmem. Doktor Abdullah jest dużo ostrożniejszy, wspierając koncepcję systemu parlamentarnego z szerokimi uprawnieniami premiera. Obie formacje różnią się też znacznie w zakresie rozmów pokojowych z talibami, wobec których członkowie Narodowego Frontu są znacznie bardziej sceptyczni, a nawet im przeciwni. Łączy je natomiast krytyka systemu wyborczego pojedynczego nieprzechośnego głosu, gdyż widzą w tym rozwiązaniu jedną z głównych przyczyn wadliwego i nieefektywnego funkcjonowania systemu wyborczego będące-

⁹⁷ Jedną z głównych postaci wspierających dr. Abdullaha jest bardzo wpływowy gubernator prowincji Balkh – Ustad Atta Mohammad Noor. Obaj wywodzą się z Jamiat-e Islami, podobnie jak Ahmad Zia Massud czy były szef wywiadu Amrullah Saleh.

⁹⁸ E. Graham-Harrison, *Afghan Opposition Says New Parliament Can Check Karzai*, Reuters, 24 XI 2010, [online] <http://www.reuters.com/article/2010/11/24/us-afghanistan-election-oppositon-idUSTRE6AN2TM20101124>, 12 X 2012.

⁹⁹ Jamiat-e Islami jest najstarszą partią islamską w Afganistanie. Choć jej program opierał się na szariacie, to opowiadała się raczej za modernistyczną wizją organizacji państwa afgańskiego. Jej wieloletnim liderem, od 1968 r., był były prezydent Burhanuddin Rabbani, który sprawował swą funkcję do września 2011 r., kiedy to zginął w zamachu zorganizowanym przez talibów (trop prowadził do pakistańskiej Kwety). Pełnił on wtedy również funkcję przewodniczącego Wysokiej Rady Pokoju, kierującej procesem negocjacji z talibami.

go kluczowym w początkowych stadiach rozwoju demokracji afgańskiej. Wiele partii wskazuje, iż system ten pozbawił ich rzeczywistej możliwości reprezentacji własnego elektoratu. Mając niemal identyczne programy, obie formacje wysuwają oskarżenia wobec siebie o ustępstwa wobec rządu, kwestionując nawzajem swoją wiarygodność.

Doktor Abdullah pod swoim przywództwem stara się zintegrować możliwie rozbudowaną strukturę frakcji opozycyjnych, mogącą korzystać z szerokiego poparcia społecznego, na przykład próbując rozciągnąć geograficznie współpracę poza tradycyjne poparcie na północnej części kraju. W koalicji znajdują się niewielkie organizacje pasztuńskie czy uzbeckie reprezentowane jednak raczej przez mniej rozpoznawanych polityków. Ogólna liczba zgrupowanych frakcji szacowana jest na około 10. Jak podaje Thomas Ruttig, zarząd Koalicji składa się z około 30 członków pracujących od początku 2010 r. nad kartą mającą być aktem określającym program Koalicji, formującym Wysoką Radę, najwyższy organ składający się z przedstawicieli 13 kategorii społecznych, jak ulema, kobiety, młodzież itd. Kierownictwo Koalicji ma być wybierane corocznie, wspierane przez liczne grupy robocze, komitety wykonawcze oraz radę polityczną wypracowującą wytyczne dla decyzji podejmowanych przez Radę. Ocenia się, że blisko połowę składu Rady stanowić będą przedstawiciele poszczególnych partii, a pozostała część będą to osoby bezpartyjne¹⁰⁰. Rozwiązania te wydają się dość skomplikowane, ale stwarzają szansę na w miarę demokratyczny sposób funkcjonowania koalicji, co stanowi ważny krok dla formowania standardów budowy koalicji w afgańskim parlamencie.

Konkurencyjny Narodowy Front Afganistanu skupia rozliczne partie reprezentujące interesy Uzbeków, Hazarów oraz kilka partii Pasztunów i Tadżyków. Politycznymi liderami są trzej bardzo doświadczeni działacze, których ambicje, jak się wydaje, nie zostały spełnione w ubiegłych latach. Są to były wiceprezydent oraz członek Jamiat-e Islami Ahmad Zia Massud, lider partii Jambesh gen. Abdul Rashid Dostum oraz jeden z liderów partii Hezb-e Wahdat Mohammad Mohaqiq wybrany w Kabulu.

Ahmad Zia Massud jest młodszym bratem legendarnego „Lwa Pandższiru” oraz zięciem zabitego byłego prezydenta Rabbaniego. Pełnił urząd wiceprezydenta przy Hamidzie Karzaju w latach 2004-2009, a w kolejnej kadencji jego miejsce zajął Mohammad Qasim Fahim. Nie udało mu się utrzymać przywództwa w Jamiat-e Islami, którym czasowo kierował po powołaniu Rabbaniego na przewodniczącego Wysockiej Rady Pokoju, lecz po śmierci tego ostatniego zwołano kongres partii i jej przywództwo objął syn Rabbaniego – Salahuddin. Nowy Front stanowi dla Ahmada Zia Massuda dużą szansę na wzmocnienie swej pozycji na afgańskiej scenie politycznej, ale zależeć będzie to głównie od tego, jak duże wpływy utrzyma wśród członków Jamiat-e Islami. To może okazać się dość trudne, bo o ich poparcie rywalizuje z dawnym rywalem Mohammadem Fahimem (znanym również jako „Marszałek Fahim Khan”), dr. Abdullahem (mającym w swym obozie brata Ahmada Zia – Ahmada

¹⁰⁰ T. Ruttig, *National Coalition vs National Front. Two Opposition Alliances Put Jamiat in a Dilemma*, Afghanistan Analysts Network, 1 I 2012, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2418>, 12 X 2012.

Wali Massuda) oraz pozostałymi liderami partii, jak Junus Qanuni, Amrullah Saleh czy wpływowy minister ds. wody i energii Ismail Khan.

Drugą kluczową postacią w Narodowym Froncie Afganistanu jest wieloletni lider mniejszości Uzbeckiej Abdul Rashid Dostum, założyciel i obecnie znowu przewodniczący partii Jombesh-e Melli (Narodowy Ruch Islamski Afganistanu, mogącej liczyć w obecnym parlamencie na 25-30 mandatów), powstałej z początkiem lat 90. Partia ta była zbiorem reprezentantów różnych i często bardzo odległych od siebie frakcji: komunistów, mniejszości ismailickich oraz dżihadystów, lecz generalnie reprezentuje interesy organizacji na północy kraju. W pewnym stopniu różni się ona od pozostałych większych partii z racji swych dość dobrze rozwiniętych struktur w terenie, na poziomie dystryktów oraz prowincji. Posiada ona system wewnętrznych wyborów do kierowniczych organów oraz aktywne frakcje dążące do ograniczenia wpływów byłych komendantów wojskowych, których to pozycja w pozostałych partiach ciągle jest bardzo mocna.

Dostum rozpoczynał karierę w latach 70., walcząc początkowo po stronie Sowietów, by w latach 80. sprzymierzyć się z mudżahedinami. Cieszy się on niechlubną opinią brutalnego komendanta wojskowego zmieniającego sojusze zależnie od korzyści wynikających z bieżącego układu sił. Po wycofaniu się Armii Czerwonej zawarł sojusz z Ahmedem Szach Massudem w walce z siłami islamistów Gulbuddina Hekmatjara. Po splądrowaniu Kabulu ponownie zmienił stronę i wraz z Hekmatjarem zwalczał Massuda oraz Burhanuddina Rabbaniego. Po przejęciu władzy przez talibów ponownie połączył siły z Sojuszem Północnym, rezydując w Mazaar-e-Sharif, lecz w 1998 r. musiał uciekać do Turcji, by powrócić w roku 2001 i ponownie walczyć z talibami po stronie Sojuszu oraz Ismaila Khana z Heratu. Dostum odpowiada za masakrę kilku tysięcy talibów otoczonych i z zimną krwią zamordowanych koło północnego miasta Kunduz¹⁰¹. Abdul Rashid Dostum po obaleniu talibów wspierał Hamida Karzaja, uzyskując tekę ministra obrony, wchodząc jednocześnie w konflikt z Ustadem Atta Mohammadem Noorem, cieszącym się silnym poparciem w Mazaar-e-Sharif.

Pozycja Dostuma w strukturach jego partii od 2006 r. stopniowo słabła; coraz silniej ścierały się w jej ramach dwa obozy: konserwatywny oraz modernistyczny. Podczas kongresu partii w 2008 r. funkcję przewodniczącego przejął Sayed Nurullah Sadat, Dostum z kolei z zarzutami natury kryminalnej wyjechał do Turcji¹⁰². Stamtąd stopniowo odbudowywał swoją pozycję w partii, która nie uzyskała obiecanych korzyści z poparcia Hamida Karzaja w wyborach na urząd prezydenta w 2009 r. (Karzaj równolegle pertraktował wtedy z samym Dostumem), a sama w wyborach

¹⁰¹ B. G. Williams, *Dostum. Afghanistan's exiled warlord*, The South Asia Channel, 10 X 2009, [online] http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2009/08/10/dostum_afghanistans_exiled_warlord, 12 X 2012.

¹⁰² Dostum został oskarżony o porwanie i brutalne pobicie byłego sprzymierzeńca, a później politycznego rywala Akbara Bai (wraz z trzema współpracownikami i synem został uwolniony po interwencji policji). Prezydent Karzaj był skłonny nie wnosić formalnych oskarżeń, ale ugiął się pod presją opinii publicznej i Dostuma pozbawiono formalnych stanowisk, a później dobrowolnie opuścił on kraj. Jak się okazało, jedynie na rok, po czym odzyskał poprzednie funkcje.

parlamentarnych utraciła niewielką liczbę mandatów, zaś prestiż Nurullaha został znacznie nadwyrężony. Partia obecnie ulega pewnej fragmentaryzacji, młodsze pokolenie działaczy wyedukowanych w Turcji (tzw. grupa „Aiden”) chce modernizacji jej struktur oraz odsunięcia od władzy byłych komendantów wojskowych, którzy z kolei dążą do jej konsolidacji pod swym przywództwem. W tych okolicznościach Dostum, coraz lepiej manewrujący pomiędzy skonfliktowanymi stronami, znowu stopniowo wzmacnia swoją pozycję.

W roku 2004 uzyskał on około 10% poparcia w wyborach prezydenckich, z kolei w roku 2009 udzielił swego poparcia Hamidowi Karzajowi, co według różnych źródeł stanowić mogło nawet połowę ważnych głosów oddanych na dotychczasowego prezydenta. Dostum, jak wspomniano, nie otrzymał uzgodnionych benefitów za udzielone poparcie i przyłączył się do Narodowego Frontu Afganistanu¹⁰³. Samo przyłączenie Jombesh do Frontu spotkało się ze znacznym oporem wewnątrz partii, szczególnie we frakcji modernistów, próbujących wywierać nacisk na politykę kierowania partią. Zbliżenie z Mohammadem Muhaqqiqiem oraz Ahmadem Zia Massudem może być dla nich kłopotliwe, jeśli nie chcą zbyt kategorycznie wiązać się z obozem przeciwnym prezydentowi. Partia Jombesh, kładąca nacisk na swój świecki charakter, może wypełnić pewną pustkę w centrum afgańskiej polityki, a przynajmniej stanowić równowagę dla konserwatywnych, islamskich ugrupowań¹⁰⁴.

Trzecim komponentem w Narodowym Froncie Afganistanu jest Zjednoczona Ludowa Islamska Partia Afganistanu (Hezb-e Wahdat-e Islami-ye Mardom-e Afghanistan) składająca się głównie z mniejszości Hazarów. Przywódcy partii wykazują się dużą zręcznością w manewrowaniu pomiędzy krytyką a wspieraniem prezydenta. Po śmierci w 1995 r. z rąk talibów charyzmatycznego Abdula Ali Mazarego, przywódcy mudżahedinów za czasów walki z wojskami sowieckimi, liderem partii został Mohammad Karim Khalili. Kiedy stał się coraz bardziej zaangażowanym w prace administracji w Kabulu (w Rządzie Tymczasowym) oraz po objęciu stanowiska drugiego wiceprezydenta, jego miejsce w partii zajął Mohammad Muhaqqiq. Ten nie piastował tak prestiżowych stanowisk jak jego partyjny rywal (był ministrem planowania), lecz w wyborach prezydenckich w 2004 r. uzyskał ponad 11% poparcia, a w ostatnich, w 2009 r., poparł Hamida Karzaja. Rozczarowany jednak niespełnieniem przez niego przedwyborczych ustaleń zadeklarował poparcie dla ruchów opozycyjnych wobec rządu.

W porównaniu do składu Frontu z 2007 r. obecnie brakuje w nim kilku bardzo znaczących postaci na afgańskiej scenie politycznej. Amrullah Saleh, były szef afgańskiego wywiadu, mimo zaawansowanych rozmów nie zdecydował się na dołączenie do Frontu. Wyczekującą postawę zaprezentowali wspomniani Mohammad Fahim,

¹⁰³ Karzaj wysunął kandydatury z partii Jombesh na stanowiska ministerialne, ale zostały one odrzucone w parlamencie. O ile jednak część odrzuconych kandydatów otrzymała inne wysokie stanowiska, to osoby z otoczenia Dostuma nie dostały takiej możliwości.

¹⁰⁴ Więcej o roli i funkcjonowaniu partii Jombesh w: R. Peszkowski, *Reforming Jombesh. An Afghan Party on Its Winding Road to Internal Democracy*, Afghanistan Analysts Network, 2012.

Ismail Khan, Junis Qanuni czy kontrowersyjny Hafiz Mansur¹⁰⁵. W skład Frontu z 2007 r. wchodził także drugorzędni politycy, jak Mustafa Zahir (wnuk króla Zahira Szacha), Nur ul-Haq Ulumi (przedstawiciel Mutahe-e Melli Party – Zjednoczonej Narodowej Partii oraz były gubernator Kandaharu) czy Mustafa Kazemi (lider szycikiej Eqtedar-e Melli).

Przynależność do Frontu, podobnie jak do innych koalicji, pozostaje warunkowa i często zmienna. W atmosferze braku stabilizacji i wzajemnego zaufania przywódcy poszczególnych partii starają się wymusić jak najlepsze warunki dla siebie oraz frakcji, które reprezentują, pozostawiając polityczne dążenia całej formacji koalicyjnej na dalszym planie. Nie należy mieć złudzeń, że ostatnie projekty formacji koalicyjnych mają inne znaczące cele poza przygotowaniami do wyborów prezydenckich w 2014 r. Kluczowe znaczenie będzie miało również planowane w bliskim terminie zapowiedane wycofanie się wojsk koalicyjnych z Afganistanu, co stanowi chyba najpoważniejsze wyzwanie dla parlamentaryzmu afgańskiego. Problem ten zostanie omówiony bardziej szczegółowo poniżej.

Przeglądając się frakcjom na afgańskim scenie politycznej deklarującym się jako opozycyjne wobec rządów prezydenta Karzaja, warto podkreślić rolę najstarszej, a zarazem najtrwalszej formacji, jaką jest Jamiat-e Islami. Wspomniana nagła śmierć Ustada Rabbaniego przyspieszyła wiele procesów konsolidacyjnych wśród rozdrobionych ugrupowań partyjnych, których członkowie, mimo wiązania się z częścią z nich, z reguły nie rezygnują z członkostwa w tej podstawowej formacji. Partia dysponuje rozległą siecią powiązań w strukturach rządowych, formacjach wojskowych, legislaturze oraz w poszczególnych prowincjach, jak Takhar, Balkh, Badakshan, Pandższir, Parwan, Kapisa oraz w mniejszym stopniu w kilku innych. Śmierć Rabbaniego zintensyfikowała odkładaną w czasie wewnętrzną rywalizację o wpływy w Jamiat, co może mieć kluczowe znaczenie dla przyszłej „opozycyjnej” sceny politycznej. Póki co szefem partii został syn charyzmatycznego lidera – Salahuddin, ale jest to prawdopodobnie zaledwie gest szacunku wobec jego zasłużonego ojca oraz zapowiedź kontynuacji dotychczasowej polityki. Poziom rywalizacji w partii z pewnością będzie narastać, ale każda ze stron będzie chciała się do niej jak najlepiej przygotować. Salahuddin nigdy nie pełnił najwyższych funkcji w partii, pracując dotychczas w saudyjskim konsorcjum paliwowym ARAMCO oraz jako ambasador Afganistanu w Turcji. Również pozycja Ahmada Zia Massuda nie była wystarczająco silna, by skutecznie pretendować o przywództwo mimo sprzyjających mu pogłosek i komentarzy.

¹⁰⁵ Hafiz Mansur prezentuje dość rzadki tadżycki nacjonalizm, w radykalny sposób sprzeciwiając się dominacji Pasztunów w afgańskiej polityce, emancypacji kobiet oraz wzywając do zwiększenia znaczenia islamu w życiu społecznym. Antagonizując pozostałe grupy etniczne, Mansur prawdopodobnie liczy na poparcie lokalnych watażków dążących do niezależności od władzy w Kabulu. Swą polityczną karierę wiązał z afgańskimi mediami, początkowo przy boku Szach Massuda, później kierował pracami agencji informacyjnej Bakhtar, po upadku talibów pełnił funkcję ministra informacji i kultury oraz szefa radia i telewizji. Zob. A. Narsat, *Abdul Hafiz Mansur. The Mujahedin's Journalist*, Institute for War and Peace Reporting, 1 IX 2006, [online] <http://iwpr.net/report-news/abdul-hafiz-mansur-mujahedins-journalist>, 12 X 2012.

Wśród najpoważniejszych graczy stopniowo zyskujących na znaczeniu, nie tylko wewnątrz samej Jamiat, są doświadczeni i niezwykle wpływowi Mohammad Atta Nur oraz Ismail Khan. Wieloletni gubernator prowincji Balkh Mohammad Atta Nur jest doskonałym przykładem adaptacji poważanego przywódcy mudżahedinów do społeczno-politycznej sytuacji w powojennym Afganistanie. Gubernator osiągnął niespotykaną biegłość w nawiązywaniu taktycznych sojuszy nie tylko w rodzinnym Mazar-e Sharif, ale również w Kabulu (poprzez Mohammada Fahima oraz Abu Saja-fa), co znacznie pomogło mu osłabić wpływy rywali – głównie partii Jombesh Dostuma oraz Wahdat Mohaqiqā. Ostatnie zbrojne z nimi starcie odnotowano w 2003 r., co przypieczętowało dominację gubernatora w regionie, wymuszając przeniesienie siedziby gen. Dostuma do Shebarghan w sąsiedniej prowincji Jawzjan¹⁰⁶. Od tego czasu gubernator Atta stopniowo rozszerza swe wpływy o kolejne sektory gospodarki regionu, czerpiąc z tego powszechnie komentowane lukratywne zyski. Gubernator na obszarze swych wpływów zapewnia, jakże pożądane w kraju przez dekady ogarniętym chaosem, bezpieczeństwo i stabilizację, tworząc podstawy pod rozwój handlu i przyciągając nowe inwestycje. Jego pozycji jako gubernatora nie zdołał również zakwestionować prezydent Karzaj, mimo ostrej krytyki ze strony Atty pod swoim adresem i jego oficjalnie udzielonego poparcia dr. Abdullahowi w ostatnim wyścigu o fotel prezydencki. Gubernator stworzył pewną oazę stabilizacji na północy Afganistanu, skupiając w Mazar-e Sharif znaczną część krajowego biznesu¹⁰⁷. Wpływy Mohammada Atty obejmują również dużą kontrolę lokalnych mediów (prasa, własny kanał telewizyjny), wzmacniając jego wizerunek i pozycję wśród regionalnych społeczności. Jego krytycy twierdzą, iż swą uprzywilejowaną pozycję zawdzięcza bezwzględności w eliminowaniu potencjalnych rywali, a wszelkie decyzje w regionie, przede wszystkim w biznesie, muszą być konsultowane z jego otoczeniem.

Podobną rolę do swojego północnego kolegi pełni na zachodzie były gubernator, a obecnie minister ds. energii i wody Ismail Khan. Jego wpływy, potęgą oraz bardzo duża niezależność na zachodzie kraju wielokrotnie wzbudzały w przeszłości respekt wśród rywali politycznych z różnych środowisk. Był on jednym z potężniejszych komendantów mudżahedinów w walkach z wojskiem radzieckim oraz zaciekłym przeciwnikiem talibów (był nawet przetrzymywany w ich więzieniu). Po ich upadku został gubernatorem prowincji Herat, czerpiąc w tym czasie ogromne zyski z podatków i cła na handel z Iranem oraz Turkmenistanem. Jego poczynania doprowadziły do otwartego konfliktu z władzami w Kabulu, doszło nawet do sporadycznych starć o charakterze militarnym, by w końcu Ismail Khan zrezygnował ze stanowiska w 2004 r., aby zostać ministrem w rządzie Hamida Karzaja. Odnaleźć można wiele relacji, iż rządy gubernatora były surowe i bezwzględne. Szybko tłumił jakkolwiek

¹⁰⁶ E. Najafizada, *Under Atta's Shadow. Political Life in the Afghan North*, Afghanistan Analysts Network, 26 X 2011, [online] <http://aan-afghanistan.com/print.asp?id=2190>, 12 X 2012.

¹⁰⁷ C. Gall, *In Afghanistan's North, Ex-Warlord Offers Security*, „The New York Times” 2010, 17 V, [online] <http://www.nytimes.com/2010/05/18/world/asia/18mazar.html?ref=world>, 12 X 2012.

konkurencję dla swej władzy w regionie, a w drastycznym rozumieniu i egzekwowaniu islamskiego prawa w sferze obyczajowej nie ustępował nawet talibom¹⁰⁸. Ogromna fortuna z pobieranych podatków i haraczy pozwalała mu, podobnie jak Mohammadowi Atcie, na organizację inwestycji w regionie, czego efektem było powstanie stosunkowo dobrych dróg, infrastruktury transportowej dla efektywnej wymiany handlowej. Te i inne inwestycje przyczyniały się do kreacji jego pozytywnego wizerunku w regionie, jako gwaranta ochrony interesów Hazarów.

Oba przypadki, Mohammada Atty oraz Ismaila Khana, pokazują pewien model stopniowego zdobywania władzy w bardzo mało stabilnym i chaotycznym środowisku. Obydwaj okazali się nie tylko sprawnymi komendantami wojskowymi, ale również sprytnymi i cynicznymi politykami, wykorzystującymi wszystkie swoje atuty, a jednocześnie słabości rywali. Udało im się sprawnie, często korzystając z brutalnych metod, dopasować do zmieniającej się afgańskiej rzeczywistości i zbudować olbrzymie zaplecze wpływów i majątku. Ich poparcie z pewnością będzie cenną kartą przetargową dla potencjalnych sojuszników, zatem ich rola na scenie politycznej, nie tylko w samej Jamiat, może stać się jeszcze istotniejsza.

Najnowszym projektem politycznym jest powstanie 4 listopada 2011 r. nowej „opozycyjnej” Partii Prawdy i Sprawiedliwości (Hezb-e Haq wa Edalat), składającej się z przedstawicieli różnych grup etnicznych. Opowiada się ona za procesem pokojowym z talibami oraz niewprowadzaniem zmiany systemu politycznego, w przeciwieństwie do Abdullaha Abdullaha. Wyraża gotowość do dalszej współpracy z ISAF oraz USA, aczkolwiek ze szczególnym poszanowaniem afgańskiej niezawisłości. W jej szeregach występują: były minister spraw wewnętrznych Hanif Atmar (Pasztun), były minister gospodarki Hamidullah Faruqi (Pasztun), przewodnicząca Niezależnej Komisji Praw Człowieka w Afganistanie Sima Samar, intelektualista Abbas Noyan (Hazar), intelektualista i adwersarz Dostuma Assadullah Walwalji (Uzbek), profesor ekonomii Shujauddin Khorassani (Tadżyk)¹⁰⁹. Partia kierowana jest kolektywnie poprzez swą radę. Z jednej strony obserwatorzy podkreślają pozytywny trend w formułowaniu się nowych podmiotów politycznych, co może być oznaką początku budowy państwa obywatelskiego, szczególnie, gdy w jej szeregach pojawiają się przedstawiciele różnych grup etnicznych, co w warunkach afgańskich jest dość rzadkie. Z drugiej strony pojawiają się komentarze, iż nowa partia została powołana przez osoby, które utraciły posady na wysokim szczeblu rządowym, a partia ma pomóc im je odzyskać¹¹⁰.

¹⁰⁸ Więcej o sylwetce Ismaila Khana i jego politycznej karierze w okresie dżihadu z sowietami w monografii: A. Giustozzi, *Genesis of a 'Prince'. The Rise of Ismail Khan in Western Afghanistan, 1979-1992*, London 2006.

¹⁰⁹ T. Ruttig, *Right and Justice Party Launched, as 'Reformist Opposition'*, Afghanistan Analysts Network, 3 XI 2011, [online] <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=2209>, 12 X 2012.

¹¹⁰ *Ibidem*; *Right and Justice Party Hezb-e Haq wa Edalat*, Afghan Biographies, [online] http://www.afghan-bios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=2421&task=view&total=2359&start=1768&Itemid=2, 12 X 2012.

Wszystkie omówione postacie mają realny wpływ na silnie sfragmentaryzowaną, „opozycyjną” stronę Parlamentu Afganistanu, zarówno w najstarszej Jamiat, jak i innych formacjach koalicyjnych. Najważniejsze są same osoby, ich wpływy oraz zdolności do zawierania korzystnych sojuszy. Ustad Rabbani i jego konserwatywne otoczenie prezentowali stanowisko częściowej obecności w rządzie Karzaja (na przykład jako kierujący pracami w Najwyższej Radzie Pokoju), czemu w ostrożny sposób próbowali się przeciwstawić młodszy liderzy, jak Abdullah Abdullah pretendujący do budowy bardziej stanowczej opozycji. Stawką jest uzyskanie szerszego poparcia w szeregach Jamiat i innych ugrupowań. Jak wspomniano powyżej, posady i kontakty są bardzo pożądane przez ludzi we wszystkich frakcjach. Starsi działacze Jamiat mają już ugruntowaną pozycję i często piastowali wysokie stanowiska w rządzie (Fahim oraz Ahmad Zia Massud jako wiceprezydenci, Ismail Khan, Bismillah Khan Muhammadi, Zarar Ahmad Moqbel, Muhammad Seddiq Chakari w randze ministrów). Młodszy muszą dopiero wypracować swe pozycje w hierarchii poszczególnych struktur¹¹¹. Przyszły obraz opozycji parlamentarnej będzie zależał od konfiguracji sojuszy pomiędzy wszystkimi postaciami. Dwa lata przed wyborami prezydenckimi trudno jest wykluczyć jakikolwiek scenariusz.

Grupy „niezależnych” parlamentarzystów

W Parlamencie Afganistanu obecne są nieliczne i relatywnie mało wpływowe kręgi parlamentarzystów niewywodzących się z wojennych frakcji okresu walk z Sowietami czy później talibami. Są nimi intelektualisci, obrońcy praw człowieka, szczególnie roli kobiet w afgańskim społeczeństwie, biznesmeni. W pierwszej kadencji Izby Ludowej jedną z najbardziej widocznych przedstawicieli tego środowiska była Malalai Joya, młoda aktywistka z prowincji Farah. Po dwóch latach pełnienia mandatu, decyzją większości głosów parlamentarzystów, zawieszono ją w obowiązkach, a w wyborach w 2010 r. już nie wystartowała. Powodem jej zawieszenia była jej bezkompromisowa krytyka obecności w parlamencie byłych watażków, zbrodniarzy wojennych, kryminalistów. Bardzo otwarcie negowała politykę rządu Hamida Karzaja

¹¹¹ Bismillah Khan Muhammadi pełni obecnie funkcję ministra spraw wewnętrznych, a wcześniej przez osiem lat był szefem zatrudnienia w Afgańskiej Armii Narodowej. Cieszy się opinią dobrego organizatora koncentrującego się na merytorycznych aspektach w kierowaniu zarządzaną instytucją. Przejście z kierownictwa nad armią do policji może przyczynić się do przeniesienia dobrych rozwiązań oraz – jak zapowiada Bismillah – do wzmożonej walki z korupcją. Jak dotąd żadnemu jego poprzednikowi się to nie udało, a ściganie osób z otoczenia Karzaja od lat zaangażowanych w nielegalny proceder może narazić go na otwarty z nim konflikt.

Zarar Ahmad Moqbel pochodzi z północnej prowincji Parwan i pełni obecnie funkcję ministra ds. walki z narkotykami, a wcześniej ministra spraw wewnętrznych. W 2009 r. kierował kampanią wyborczą Hamida Karzaja.

Muhammad Seddiq Chakari był kluczowym strategiem Jamiat i ministrem ds. religii, po czym w związku z wysuniętymi wobec niego oskarżeniami o branie łapówek przy organizowaniu pielgrzymek do Mekki uciekł do Wielkiej Brytanii, gdzie wciąż przebywa.

oraz obecność wojsk amerykańskich w Afganistanie. Jej zawieszenie spotkało się z zaskakującym oburzeniem i protestami intelektualistów oraz parlamentarzystów na całym świecie. Przez BBC została nazwana „najodważniejszą kobietą w Afganistanie”¹¹². Malalai od kilku lat odbywa serię odczytów i wykładów na całym świecie, popularyzując problematykę kobiet i problemów w Afganistanie. Stała się bohaterką kilku filmów dokumentalnych oraz książek, jest laureatką wielu nagród i wyróżnień. Innymi aktywistkami pierwszej kadencji były Fauzia Gailani (obrończyni praw kobiet w Afganistanie) czy Ahukria Barakzai (dziennikarka, wydawca kobiecego czasopisma „Zwierciadło Kobiet”). Ciekawą postacią jest Ramazan Bashardost, poseł w obu kadencjach Izby Ludowej. W ostatnich wyborach osiągnął bardzo dobry wynik – w przedwyborczych sondażach był na trzecim miejscu, po Karzaju i Abdullahu. Ramazan Bashardost wyemigrował z kraju po zamachu stanu w 1978 r., najpierw do Iranu, Pakistanu, a w końcu do Francji, gdzie kształcił się w naukach politycznych. Pełnił funkcję ministra ds. planowania, z której zrezygnował, dając się poznać jako zdecydowany zwolennik walki z korupcją. Początkiem 2012 r. zorganizował postawienie namiotu blisko budynku Parlamentu, gdzie obywatele mogą składać skargi na praktyki korupcyjne. Podobnych, powszechnie znanych w Afganistanie aktywistów w parlamencie nie jest zbyt wielu. Są oni poddani dużej presji ze strony innych ugrupowań, a także administracji państwowej, gdyż starają się być „sumieniem” narodu. Pełnią ważną funkcję opiniotwórczą, podnosząc kwestie niepopularne lub niewygodne, które inne ugrupowania niechętnie podejmują, lecz w dyskusji muszą się czasem do nich ustosunkować. Jest to ważny element budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz świadomości odpowiedzialności za rzeczywiste zmiany w kraju.

Izba Starszych – Meszrano Dżirga

Skład oraz funkcjonowanie Izby Wyższej w afgańskim parlamencie są zdecydowanie bardziej przejrzyste niż w Izbie Niższej, będąc w istocie w dużej mierze podporządkowanymi osobie prezydenta Hamida Karzaja. Zgodnie z konstytucją na 102 mandaty wyznacza on 34 osoby na pięcioletnią kadencję¹¹³. To do niego należy w głównej mierze mianowanie również przewodniczącego Izby – w roku 2005 był to jego zaufany współpracownik Sibghatullah Modżaddedi, który w roku 2010 zastąpiony został przez innego zwolennika prezydenta Fazala Hadi Muslim Yara.

Izba Wyższa składa się głównie z osób starszych, doświadczonych, a zarazem o znacznie bardziej konserwatywnej orientacji politycznej niż w Izbie Niższej. Odnosi się to szczególnie do prawodawstwa i jego zgodności z zasadami prawa islamskie-

¹¹² *‘The Bravest Woman in Afghanistan’. Malalai Joya Speaks Out Against the Warlord-Controlled Afghan Government & U.S. Military Presence, Democracy Now!, 19 VI 2007, [online] http://www.democracynow.org/2007/6/19/the_bravest_woman_in_afghanistan_malalai, 12 X 2012.*

¹¹³ Kolejni 34 członkowie izby wybierani są w radach dystryktów (jeden na prowincję) na trzyletnią kadencję, a pozostali 34 senatorzy wybierani są przez rady prowincji (również jeden na prowincję) na czteroletnią kadencję.

go. Izba jest również doskonałym miejscem dla prezydenta Karzaja do nominowania tam osób zasłużonych i lojalnych względem jego obozu.

Początkiem 2011 r. w Izbie Starszych doszło jednak do pewnego precedensu i napięcia pomiędzy nią a prezydentem. Gdy prezydent zwlekał z nominowaniem przynależnych mu 34 senatorów, pozostali aktywni członkowie Izby mianowali przewodniczącego i skład jego administracji. Izba funkcjonowała więc bez 34 senatorów z nominacji prezydenta, który uzupełnił jej skład dopiero po trzech tygodniach¹¹⁴.

Debata parlamentarna

Poziom debaty parlamentarnej zależy od wielu czynników, na które zwrócono uwagę w tym tekście. Proces rozwoju parlamentaryzmu w Afganistanie znajduje się w początkowym stadium i trzeba o tym pamiętać, mając na uwadze znaczenie lokalnych uwarunkowań. Już w trakcie obrad konstytucyjnej Loji Dżirgi wspomniana powyżej Malalai Joya odważnie podnosiła kwestię zaangażowania w jej prace byłych zbrodniarzy wojennych, przemytników, handlarzy narkotyków, co skończyło się koniecznością jej ochrony przez wzmocnione oddziały policji¹¹⁵. Poziom swobody wypowiedzi, swobody wyrażania opinii, protestu jest wyższy, choć ciągle napotyka bariery.

Znaczącym jest fakt, iż w afgańskim parlamencie brak systemu ewidencji głosowań poszczególnych posłów, którym zagwarantowane jest prawo do swobody oddawania głosów¹¹⁶. Sama procedura głosowania polega na uniesieniu dłoni, ewentualnie wstawaniu z ław, gdy trudno dokładnie policzyć sumę oddawanych głosów. W przypadku dalszych problemów z czytelnością głosowań przewiduje się oddawanie głosów do urny za pomocą kolorowych kartek (zielona – aprobata, czerwona – jej brak, czarna – wstrzymanie się od głosu)¹¹⁷. Widać zatem, jak obecny system głosowania sprzyja brakowi transparentności samego procesu oraz stanowisk poszczególnych posłów. Temat ten stał się szczególnie gorący w afgańskich mediach we wrześniu 2012 r., kiedy to wydzielono w budynku parlamentu specjalne pomieszczenie dla dziennikarzy, którzy mają konstytucyjne prawo do obserwacji debat¹¹⁸. Dziennikarzom umożliwiono obserwację transmisji posiedzeń jedynie za pomocą telewizji

¹¹⁴ Więcej o konflikcie pomiędzy prezydentem a Izbą Wyższą w artykule: O. Ali, *Even the Upper House Does Not Listen to the President*, Afghanistan Analysts Network, 22 II 2011, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1516>, 12 X 2012.

¹¹⁵ S. Diener, *Afghan Parliamentarian Confronts War. Malalai Joya Risks Her Life to Speak for Human Rights*, „PeaceWork Magazine” 2008/2009, No. 391, [online] <http://www.peaceworkmagazine.org/afghan-parliamentarian-confronts-war-malalai-joya-risks-her-life-speak-human-rights>, 12 X 2012.

¹¹⁶ Zasada nr 60 Regulaminu Izby Ludowej.

¹¹⁷ Zasady nr 61, 62, 63, 64 Regulaminu Izby Ludowej.

¹¹⁸ Art. 114 Konstytucji Afganistanu oraz zasady 54, 55, 56, 57, 58, 59 Regulaminu Izby Ludowej.

przemysłowej¹¹⁹. To spotkało się z powszechnym protestem mediów lokalnych, gdyż po pierwsze odseparowano ich od kontaktu z posłami, po drugie podczas ważnych fragmentów debat zdarzały się przerwy w transmisji, uniemożliwiające śledzenie rozwoju dyskusji. Tak się zdarzyło podczas debaty 4 sierpnia 2012 r. nad odwołaniem ministrów spraw wewnętrznych oraz obrony¹²⁰. Media oraz organizacje pozarządowe jednogłośnie nazwały te procedury nakładaniem cenzury na informacje o działaniu parlamentu. Warto tu dodać, iż wiadomości o przedmiotach debat w parlamencie, prezentowane na kilku oficjalnych portalach i w biuletynach, mają bardzo szczątkowy charakter. Krótkie notatki z debat czy spotkań poszczególnych komisji parlamentarnych informują zaledwie o fakcie odbycia spotkania i ewentualnie wzmiankują, czego ono dotyczyło¹²¹. Brak często podania jakichkolwiek personaliów, co – jak podkreślano powyżej – sprzyja brakowi transparentności debaty parlamentarnej i generalnie publicznej.

Obraz ten nie powinien być jednak zbyt pesymistyczny. Pojawiają się symptomy poprawy jakości prac parlamentarnych, również w zakresie toczących się w ich ramach debat. Od lutego 2012 r. afgańska organizacja pozarządowa Fundacja Wolnych i Sprawiedliwych Wyborów w Afganistanie (The Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, FEFA) publikuje raporty z posiedzeń Parlamentu, wyraźnie kontrastujące jakością z zawartością komunikatów oficjalnych biuletynów obu izb¹²². Wykazane są tam wystąpienia poszczególnych posłów, ich zapytania i treść uzyskanych odpowiedzi. To wyraźny krok do przodu. Nigdzie indziej nie można było uzyskać dość wyczerpujących informacji o debacie przed odwołaniem ministrów obrony oraz spraw wewnętrznych we wrześniu 2012 r. oraz o linii ich obrony w kontekście coraz większej aktywności wojsk pakistańskich w strefie granicznej¹²³. Debata nad

¹¹⁹ System telewizji przemysłowej przechodzi właśnie modernizację w ramach brytyjskiego programu BBC Media Action, który zakłada utworzenie profesjonalnego, w pełni zautomatyzowanego systemu The Afghanistan Parliament Media Pool, pozwalającego na cyfrową dystrybucję materiału filmowego z posiedzeń parlamentu. Prezentacja systemu przez BBC podkreśla jedynie jego techniczne możliwości. Zob. *New Afghanistan Parliament Media Pool Brings MPs Closer to Citizens*, BBC Media Action, [online] http://www.bbc.co.uk/mediaaction/where_we_work/asia/afghanistan/afghanistan_parliament_media_project.html, 12 X 2012. System ten obsługiwany jest przez zespół techników, zatem prawdopodobnie dalej będzie możliwość wyłączania rejestracji wideo, jeśli uznano by to za zasadne. Zgodnie z regulaminem Izby Ludowej posiedzenia mogą być niejawnie tylko w wyjątkowych przypadkach i decyduje o tym Izba Ludowa.

¹²⁰ *Media Pool Should Be Removed from Representative House*, Nai Supporting Open Media in Afghanistan, 6 VIII 2012, [online] <http://nai.org.af/en/page/media-pool-should-be-removed-representative-house>, 12 X 2012; *MP Goes On Hunger Strike to Protest Media Censor*, Wakht News Agency, 10 IX 2010, [online] http://www.wakht.af/index.php?option=com_content&view=article&id=5974%3Amp-goes-on-hunger-strike-to-protest-media-censor&catid=58%3Aentertainment&Itemid=25&lang=en, 12 X 2012.

¹²¹ Oficjalna strona Izby Ludowej: <http://wj.parliament.af/english.aspx>, 12 X 2012; oficjalna strona Izby Starszych: <http://mj.parliament.af/english.aspx>, 12 X 2012.

¹²² Oficjalna strona organizacji: <http://www.fefa.org.af>, 12 X 2012.

¹²³ *Monthly Monitor of Wolesi Jirga*, August 2012, The Free and Fair Election Foundation of Afghanistan (FEFA), [online] http://www.fefa.org.af/Eng_Pages/Reports/Parliamentary%20Monitoring/Monitoring_%20report_August.pdf, 12 X 2012.

brakiem wykorzystania 40% budżetów przeznaczonych na rozwój kilku kluczowych ministerstw pozwoliła na poznanie sposobów księgowania funduszy i ich wydatkowania w tych częściach administracji¹²⁴. Stanowi to przykład możliwości wzmoczonej kontroli działań decydentów, a także pozwala zapoznać się z problemami, z którymi muszą się oni borykać. Być może po części są to oznaki demonstracji siły członków Izby Ludowej, z drugiej strony jest to wyraźny sygnał dla rządzących o progresywnie zwiększającej się kontroli nad ich pracą. Już nie wspominając, jak ważna jest to informacja dla wyborców mogących monitorować aktywność swoich reprezentantów. Zwiększa się przez to świadomość roli parlamentu w systemie politycznym, specyfiki jego funkcjonowania, możliwości, a zarazem ograniczeń.

Jak pokazują wyniki badań terenowych przeprowadzonych przez Afghanistan Area Research Unit, członkowie parlamentu są postrzegani nie tylko jako urzędnicy państwowi czy politycy, ale jako członkowie lokalnych sieci powiązań o charakterze klanowym, rodzinnym, mający swoje miejsce w lokalnej strukturze społecznej¹²⁵. Relacje mają tu zdecydowanie bardziej charakter międzyludzki niż prawno-racjonalny czy biurokratyczny w sensie weberowskim. Ich pozycja w Kabulu jest zatem silnie uwarunkowana przez rolę, jaką pełnią w swych lokalnych społecznościach, która może być dość zróżnicowana. Jedni parlamentarzyści są powszechnie znani i szanowani w swoich rodzinnych regionach. Lokalna społeczność często komunikuje się z nimi poprzez własną starszyznę, malików, którzy przekazują dalej lokalne potrzeby. Inni pozostają zupełnie nieznanymi, a ich wyborcy mają bardzo mgliste pojęcie o funkcjach pełnionych przez parlament. Często parlament postrzegany jest jako „opozycja” dla działań rządu, co jest skutkiem uwarunkowań społeczno-historycznych i relacji pomiędzy stolicą a regionami kraju. Taka postawa jest dość powszechna szczególnie w regionach zamieszkałych przez ludność niepasztuńską. Pozycja parlamentarzystów prawdopodobnie zależy po części od ich relacji z tradycyjnymi, lokalnymi strukturami władzy, rozstrzygania sporów czy podejmowania decyzji. Czasem ta współpraca jest dość ścisła, przybierając formę pewnej symbiozy. Lokalni liderzy oczekują aktywnych działań na rzecz zabezpieczenia interesu ich regionu, a parlamentarzyści – mobilizacji elektoratu podczas wyborów. Czasem występuje jednak wyraźna rywalizacja pomiędzy obydwoma strukturami, ze szkodą dla lokalnej ludności.

Nowe wyzwania

W najbliższych latach kształtujący się dopiero afgański parlamentaryzm będzie musiał sprostać liczным i bardzo poważnym wyzwaniom. Do końca 2014 r. planowane jest wycofanie z terytorium Afganistanu kontyngentu armii amerykańskiej oraz

¹²⁴ *Monthly Monitor of Wolesi Jirga*, February 2012, FEFA, [online] http://www.fefa.org.af/Eng_Pages/Reports/VRP_Rep/P-ob-Fe.pdf, 12 X 2012.

¹²⁵ N. Coburn, *Connecting with Kabul. The Importance of the Wolesi Jirga Election and Local Political Networks in Afghanistan*, „AREU Parliamentary Election Brief” 2010, No. 1.

ISAF. Odpowiedzialność za bezpieczeństwo w kraju w całości przejęte zostanie przez rząd w Kabulu. Będzie to najbardziej przełomowy moment w rozwoju nowego państwa od 2001 r. W tym samym roku kończy się druga kadencja prezydenta Hamida Karzaja i nowe wybory wyłonią kolejną postać mającą kluczowy wpływ na kierunek prowadzonej polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Postawa prezydenta Karzaja wobec nadchodzących wyborów nie jest do końca określona. Z jednej strony wielokrotnie deklarował koniec swych rządów wraz z wygaśnięciem swej kadencji. Jego ambicje piastowania najwyższej funkcji w państwie wymagałyby zmiany konstytucji, a na to nie pozwolą ani Amerykanie, ani afgańskie opozycyjne ugrupowania polityczne. Niemniej jednak poparcie przez Hamida Karzaja wybranego kandydata znacznie zwiększa jego szansę w wyborach prezydenckich. Mimo iż obecny prezydent odżegnuje się od jakichkolwiek działań na rzecz wzmacniania pozycji któregośkolwiek z kandydatów, jego ostatnie zmiany kadrowe we wrześniu 2012 r., kiedy wymienił 10 z 34 gubernatorów prowincji, mogą świadczyć o dążeniach do umacniania swych wpływów w terenie¹²⁶. Jego postawa wobec samego terminu wyborów również nie jest do końca jasna, gdyż jeszcze w kwietniu 2012 r. publicznie rozważał ich przeprowadzenie w 2013 r., zwracając uwagę, iż wycofanie się wojsk koalicji przed wyborami może uniemożliwić ich przeprowadzenie przy zachowaniu podstawowego poziomu bezpieczeństwa. Wystąpienie to spotkało się z szeregiem krytycznych opinii zarówno w kraju, jak i poza jego granicami, wywierając presję na prezydenta, który końcem lipca 2013 r. polecił Niezależnej Komisji Wyborczej przygotować plan rejestracji kandydatów na rok 2014, sugerując porzucenie przez prezydenta pomysłu przeprowadzenia wyborów we wcześniejszym terminie¹²⁷.

Chcąc wyrzucić na prezydencie jeszcze większą presję dla uszanowania terminu wyborów w 2014 r., najważniejsze partie w parlamencie końcem sierpnia 2012 r. wystosowały oficjalne oświadczenie, tzw. „Kartę Demokracji”, ustanawiając Radę Współpracy Partii i Koalicji Politycznych Afganistanu i wzywając prezydenta do przeprowadzenia wyborów w 2014 r., zgodnie z zapisami konstytucji. Jednocześnie wystosowano w niej apel o zwiększenie roli partii politycznych w prowadzeniu negocjacji z talibami. Dokument podpisało 20 formacji politycznych i to zarówno ze strony opozycji, jak i Narodowa Koalicja Afganistanu, Narodowy Front Afganistanu, Jombesh, Partia Prawdy i Sprawiedliwości oraz formacje sprzyjające prezydentowi, jak Hezb-e Islami czy Milat¹²⁸. Świadczy to o tym, że prezydent już do końca swej kadencji nie może być pewien bezwarunkowego wsparcia swych sojuszników¹²⁹. Za-

¹²⁶ M. A. Nasrat Samimi, *10 New Provincial Governors Named*, Pajhwok, 20 IX 2012, [online] <http://e-ariana.com/ariana/eariana.nsf/allDocs/F2957185DC56B43387257A7F004B7E8B?OpenDocument>, 12 X 2012.

¹²⁷ K. Katzman, *Afghanistan. Politics...*, s. 37.

¹²⁸ O. Samad, *Demands for Change Shake Up Politics in Kabul*, The South Asia Channel, 24 IX 2012, [online] http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/09/24/kabul_under_pressure, 12 X 2012.

¹²⁹ Więcej o okolicznościach sformułowania Karty w: T. Ruttig, *Ambiguity Reiterated. The 20-Parties 'Democracy Charter'*, Afghanistan Analysts Network, 26 IX 2012, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=3011>, 12 X 2012.

powiada się bardzo aktywna kampania wyborcza, której celem będzie zmaksymalizowanie szans na objęcie najważniejszego stanowiska w państwie przez osobę powiązaną z własnym otoczeniem politycznym. Sformułowanie Karty może świadczyć o załączkach budowy współzawodnictwa partii politycznych w ramach poszanowania prawa oraz standardów demokratycznych, szczególnie tak newralgicznego ich elementu, jakim są wybory. Oby tylko odwoływanie się do haseł wolnych i sprawiedliwych wyborów nie służyło jedynie jako retoryka przedwyborcza. Przekonamy się o tym już niedługo.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań dla dalszego procesu instytucjonalizacji i budowy podstaw prawomocności są prowadzone obecnie, w dość ograniczonym stopniu, negocjacje pomiędzy reprezentacją talibów a siłami koalicyjnymi, z bardzo ograniczonym wpływem na nie aktualnych prawomocnych władz Afganistanu. Trzeba pamiętać, iż obecna struktura talibów jest bardzo zróżnicowana, jak nazywa ją Thomas Rutting: „organizacyjnie talibowie są siecią sieci”¹³⁰. Nie są już połączeni jedną spójną ideologią, jak to było w latach 90., dawni liderzy stopniowo zastępowani są przez młodszych¹³¹. Działania talibów już dawno nie koncentrują się tylko na akcjach militarnych, ale również na zyskiwaniu poparcia w wymiarze społecznym i politycznym. Co istotne jednak, pragmatyzm ten przekłada się również na stopniowe umacnianie ich pozycji nie tylko na południu kraju, ale także w jego pozostałych częściach¹³². Porozumienie polityczne z talibami (sprowadzające się w głównej mierze do prób dialogu z dowództwem szury w Kwecie, Hizb-e Islami Hekmatjara oraz sieci Hakkaniego) jest jedynym możliwym rozwiązaniem konfliktu trwającego od bez mała trzech dekad, lecz proces ten jest i pozostanie niezwykle trudny. Największy postęp osiągnięto w dialogu z Hizb-e Islami, rozdzieloną siedem lat temu, i powstałą wtedy jej polityczną frakcją, której przedstawiciele w znacznej liczbie zostali włączeni w struktury rządu. Same negocjacje wzbudzają wiele emocji w społeczeństwie afgańskim, prowadząc do pogłębiania się antagonizmów na tle etnicznym, szczególnie w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich.

Skłonność talibów do negocjacji zaczęła się pojawiać po śmierci Dadullaha w 2007 r., ale dopiero obecnie istnieje szansa na trwałe porozumienie. Kontakty z talibami rozwijane były raczej z niską intensywnością przez Wysoką Radę Pokoju pod kierownictwem Burhanuddina Rabbaniego do momentu jego śmierci w grudniu 2011 r. Większość z 70 członków Rady powiązana jest z ugrupowaniami bliskimi talibom, zabrakło za to przedstawicieli pozostałych grup etnicznych czy partii

¹³⁰ Idem, *How Tribal Are The Taleban? Afghanistan's Largest Insurgent Movement Between Its Tribal Roots and Islamist Ideology*, Afghanistan Analysts Network, 29 VI 2010, s. 13, [online] <http://www.afghanistan-analysts.org/publication/how-tribal-are-the-taleban-afghanistans-largest-insurgent-movement-between-its-tribal-roots-and-islamist-ideology-2>, 12 X 2012.

¹³¹ Przez ostatnie lata wśród „talibów” wyodrębniły się trzy główne ośrodki władzy: Szura w Kwecie (pod ciągłym przywództwem mułły Omara), sieci Hakkaniego (ojciec Jalaluddin i syn Sirajuddin Hakkani) oraz Hizb-e-Islami (Gulbuddin Hekmatjar)

¹³² Obecnie według The International Council on Security and Development (ICOS) talibowie operują już na około 80% obszaru Afganistanu.

opozycyjnych. Rada działa w sposób hermetyczny, bez uwzględniania w żaden sposób opinii publicznej. Dotychczas brakowało również woli politycznej ze strony rządu afgańskiego oraz koalicjantów dla rzeczywistych postępów negocjacyjnych.

Planując otwarcie swojego przedstawicielstwa w Doha, talibowie żądają wycofania wojsk zachodnich oraz przyznania im legitymizacji politycznej. Problem jest z tym drugim postulatem, ponieważ trudno go pogodzić z wynikami wyborów oraz poszanowaniem konstytucji, której talibowie nie chcą uznać. Problem legitymizacji dotyczy również rządu Karzaja, który talibowie próbują podważać, wyrażając chęć negocjacji bezpośrednio z Amerykanami, a nie prezydentem i poddając w wątpliwość jego niezależność. Amerykanie wraz z rządem Karzaja domagają się z kolei złożenia przez talibów broni, wydania członków al-Kaidy oraz podporządkowania się zasadom wynikającym z konstytucji, w tym ochrony praw człowieka. Talibowie wysuwają żądania uznania nadrzędnej roli szariatu w systemie prawnym, na przykład poprzez przyznanie mulle Omarowi stanowiska podobnego do Najwyższego Przywódcy w Iranie, piastowanego obecnie przez Aliego Chameneiego. Propozycja ta nie spotyka się z akceptacją zarówno rządu Karzaja, jak i Amerykanów.

Znaczącym problemem na drodze ku pojednaniu zwaśnionych stron jest brak wypracowania ze strony afgańskiego rządu oraz parlamentu, a szczególnie opozycji, w miarę spójnej wizji procesu pokojowego. Hipotetyczne porozumienia rządu, bez uwzględnienia interesów oraz punktu widzenia pozostałych sił politycznych, nie mają wielkiej szansy na realizację, a wręcz przeciwnie – mogą prowadzić do jeszcze większego pogłębienia podziałów na tle etnicznym, grożąc potencjalną eskalacją konfliktu. Ciekawą zewnętrzną inicjatywą jest niedawno przedstawiony projekt Jana Kubisa, przewodniczącego misji ONZ w Afganistanie, zakładający równoległe rozmowy (tzw. proces negocjacji Track II) przedstawicieli różnych ugrupowań i środowisk celem przedyskutowania oraz wypracowywania pewnego konsensusu w zakresie porozumienia z talibami¹³³.

Znaczącym wyzwaniem dla procesu pojednania jest również włączenie talibów do systemu podziału władzy pod groźbą jego destabilizacji. Już teraz Pasztunowie zgłaszają zastrzeżenia wobec swego zaniżonego udziału w administracji państwowej (stanowiąc 40% społeczeństwa afgańskiego). Wiele ministerstw pozostaje pod kontrolą Tadżyków czy Hazarów, co było koniecznością dla Karzaja, kiedy wypracowywał pewien konsensus we włączeniu pozostałych grup etnicznych w procesie sprawowania władzy. Niezwykle dyskusyjne wydaje się włączenie części dowództwa talibów do rządu. Żądania dotyczą również uwolnienia pewnej liczby przywódców talibów z bazy Guantanamo, który to warunek prawdopodobnie zostanie przynajmniej w części spełniony.

Uznanie choćby częściowych żądań talibów i ich powrót na scenę polityczną są postrzegane przez obecne główne siły polityczne z dużą rezerwą. Talibowie, odwołując się do haseł „prawa, porządku i islamu”, stanowią potencjalną konkurencję

¹³³ UN Organizing Informal Talks With All Afghan Factions, RFE/RL, 15 X 2012, [online] <http://www.rferl.org/content/un-afghanistan-factions-talks/24739733.html>, 12 X 2012.

na scenie politycznej. Największymi ich przeciwnikami są liderzy frakcji Tadżyków z północy, z kolei najbliżej im do otoczenia Abdula Rasufa Sajafa.

Etapu właściwych negocjacji nie sposób jednak ciągle odwlekać. Prawdopodobnie każda ze stron będzie musiała zrezygnować z części swoich żądań i stać się bardziej otwarta na propozycje drugiej. Będzie to bardzo trudny test dla społeczeństwa Afganistanu, a w historii tego kraju już wielokrotnie wybierano rozwiązania siłowe w miejsce dialogu. Oby tym razem tak się nie stało i wypracowane dużym wysiłkiem osiągnięcia ostatnich 11 lat stanowiły podstawę dla dalszego rozwoju tego państwa.

Konkluzje

Funkcjonowanie systemu politycznego bazującego na standardach demokratycznych, oprócz aktywności w ustalonych wcześniej ramach prawnych, wiąże się w znacznej mierze z obywatelską dojrzałością społeczeństwa. Standardów i wartości demokratycznych nie można po prostu zaadaptować z zewnątrz. Tylko wytyżony wysiłek i duża determinacja elit oraz zwykłych obywateli Afganistanu mogą doprowadzić do stopniowego pogłębiania procesów instytucjonalizacji zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami historycznymi, kulturowymi oraz etnicznymi. Proces ten z pewnością nie będzie łatwy i wymagać będzie dużej wytrwałości w dłuższej perspektywie czasu.

W historii funkcjonowania państwa afgańskiego oraz jego „od-budowy” w ostatniej dekadzie charakterystyczne są słabość oraz dysfunkcjonalność jego instytucji społecznych. Jedną z podstawowych przyczyn tego stanu jest niski poziom legitymizacji dla rządów jego elit. W Afganistanie, będącym teatrem działań wojennych, od wieków władzę sprawowały elity tradycyjnego społeczeństwa w oparciu o różne źródła legitymizacji. Elity plemienne opierały się na prawach zwyczajowych oraz decyzjach dżirg. Elity religijne bazowały na prawach islamu, uznając je za najważniejsze źródło prawodawstwa. Elity intelektualne pod wpływem ideologii zewnętrznych próbowały podważyć te tradycyjne źródła legitymizacji, zastępując je prawem świeckim (konstytucja jako główne źródło prawa) oraz wdrażając procesy modernizacyjne. W historii Afganistanu poszczególne elity dominujące nad innymi w danym okresie sprawowały władzę w oparciu o preferowaną podstawę legitymizacji do jej sprawowania, kwestionując legitymizację poprzedniego władcy. Tak było po przejęciu władzy przez Dauda i zakończeniu rządów dynastii monarchistycznej. Później Daud został odsunięty przez komunistów, po czym mudżahedini zrobili to samo z komunistami, talibowie zdominowali mudżahedinów, a interwencja zewnętrzna odsunęła od władzy talibów i ustanowiła obecny rząd. Za każdym razem następca dewalutował podstawę legitymizacji władzy swego poprzednika.

Charakterystyczna dla działań rywalizujących elit była marginalizacja polityczna adwersarzy, którzy kwestionowali legitymizację do władzy „zwycięzców”, stając się tym samym główną siłą destabilizującą system rządów w państwie. Wykorzystywano przy tym niezwykle zróżnicowane etnicznie i podzielone społeczności

afgańskie, ale także ich pauperyzację, niski poziom świadomości społecznej czy wykształcenia. W ten sposób uniemożliwiano rozwinięcie się trwałego, relatywnie stabilnego, funkcjonującego w oparciu o uznaną powszechnie legitymizację systemu politycznego.

Instytucje państwa do właściwego funkcjonowania potrzebują choćby ograniczonego zaufania i lojalności swych obywateli, które to postawy nigdy się w Afganistanie nie wykształciły. Brakuje podstawowego poziomu zaufania do idei państwa, które dotychczas reprezentowało interesy różnych uprzywilejowanych warstw społecznych, ale nie ogółu ludności. Powiązania etniczne, klanowe czy rodzinne pozostają dominującym typem więzi w społeczeństwie, co stanowi istotną przeszkodę dla procesów instytucjonalizacji oraz demokratyzacji. Zwykły obywatel w przypadku problemów nie zgłasza się na policję, do sądu ani innej instytucji państwowej, lecz opiera się na lokalnych, tradycyjnych mechanizmach udzielania pomocy, wymierzania sprawiedliwości, rozstrzygania sporów. Dotychczas nie udało się z sukcesem scalić tych dwóch równoległych systemów administracji, a struktury państwa na poziomie lokalnym pozostają dysfunkcjonalne.

Na afgańskiej scenie politycznej jeszcze długo dominującą rolę odgrywać będą poszczególni liderzy, których partie stanowią często zaplecze dla ich aktywności oraz interesów. Działania państwa afgańskiego obciążone są powszechną korupcją, nepotyzmem, brakiem poszanowania dla obowiązującego prawa. Pomiędzy elitami a zwykłymi obywatelami istnieje znaczna przepaść, jako że ci pierwsi zainteresowani są głównie zabezpieczeniem swoich własnych interesów, nie dbając zbytnio o ten powszechny. Elity czy poszczególni ich liderzy nie dysponują zatem nawet w podstawowym stopniu zaufaniem społecznym, przez co ich legitymizacja do reprezentowania suwerena, jakim jest społeczeństwo, pozostaje niezwykle słaba. Wyniki przeprowadzonych wyborów udzielają mandatów o charakterze jedynie formalnym. Połączenie systemów prawnych, mechanizmów podejmowania decyzji opartych na tradycyjnych zwyczajach, prawach islamu oraz tych zaadaptowanych z zewnątrz będzie niezwykle trudne. Zagadnienie to dotyczy wielu państw Azji, szczególnie Pakistanu i Indii, więc przypadek Afganistanu nie jest odosobniony.

Na słabość afgańskiego państwa, jak już wielokrotnie podkreślano, znaczny wpływ miała aktywność ośrodków zewnętrznych. Podatność na ich oddziaływanie umożliwiała umacnianie się tych wpływów oraz ingerencję państw sąsiedzkich, pozwalając na uczynienie z jego terytorium obszaru buforowego, czego efektem było pogłębiające się uzależnienie od tych wpływów. Strategiczna lokalizacja Afganistanu pomiędzy Azją Centralną, Południową oraz Bliskim Wschodem stanowiła o jego atrakcyjności oraz determinowała jako obszar rywalizacji w XIX i XX w., niemniej żadnemu kolonizatorowi nie udało się wcielić go do swej strefy wpływów. Zróżnicowanie społeczeństwa Afganistanu na tle etnicznym, językowym, religijnym sprzyja utrzymywaniu silnych więzi z państwami sąsiedzkimi. Słabość afgańskiego państwa umożliwiała umocnienie się na jego terytorium organizacji terrorystycznych. Tam też znajdują odzwierciedlenie działania rywalizacji o charakterze Pakistanu z Indiami, Iranu z państwami Zatoki Perskiej, złożone relacje Chin oraz Rosji, a także od-

działywania państw zachodnich. Wszystkie te procesy miały i mają duże znaczenie dla rozwoju wydarzeń w samym Afganistanie.

Proces kształtowania parlamentaryzmu w Afganistanie przeszedł znaczącą ewolucję, dokonując istotnych postępów. Często pozostają one mało widoczne, ale świadczą o wyczerpanych wysiłkach na rzecz poprawy standardów jego funkcjonowania i w sposób istotny przyczyniają się do jego ulepszenia (na przykład w zakresie monitorowania prac legislacyjnych). Trzeba pamiętać, iż proces ten odbywa się w bardzo trudnych warunkach, szczególnie mając na uwadze niski poziom bezpieczeństwa oraz życia obywateli. Afganistan pod wieloma względami należy do jednych z najsłabiej rozwiniętych państw świata i stan ten się szybko nie zmieni. Co więcej, wraz z wycofywaniem się sił koalicji przed administracją państwową pojawia się szereg nowych wyzwań i zobowiązań, które dotychczas realizowali partnerzy zagraniczni (na przykład przejmowanie działań administracyjnych wykonywanych dotąd przez Provincial Reconstruction Teams).

Mimo przypadków różnych form wykorzystywania obecnego systemu politycznego zdecydowana większość sił (z wyjątkiem talibów) włączyła się w jego funkcjonowanie z poszanowaniem zapisów konstytucji. Obecnie obowiązujące rozwiązania instytucjonalne czy kształt systemu politycznego nie są jednak wolne od wypaczeń. Centralizacja władzy poprzez ustanowienie silnego systemu prezydenckiego, na które to rozwiązanie nalegali przedstawiciele koalicji, głównie Amerykanie, miała na celu skonsolidowanie państwa w początkowym etapie jego funkcjonowania, nawet jeśli nie do końca odpowiada to kulturowym, etnicznym i historycznym uwarunkowaniom funkcjonowania państwa afgańskiego. Obecnie konieczna jest merytoryczna dyskusja nad pożądanymi zmianami, reformami ustroju państwa, przenoszeniem istotnych elementów władzy na poziom lokalny, stopniowym dopasowywaniem struktur administracji do wspomnianych uwarunkowań. Dylemat, czy można tego było dokonać od razu, nie został jednoznacznie rozwiązany.

Minie jeszcze wiele czasu, by możliwości parlamentu w zakresie wymiany poglądów, wypracowywania konsensu, procesów legislacji oraz kontroli egzekutywy zostały w pełni wykorzystane, ale w kraju tak doświadczonym przez wojny i konflikty każdy krok w tym zakresie to postęp, który powinno się doceniać. Czy Afganistan może stać się państwem o stabilnym systemie politycznym, stopniowo wzmacniając praworządność oraz procesy budowy parlamentaryzmu w poszanowaniu demokratycznych standardów? Na obecnym etapie rozwoju tego młodego państwa bardzo trudno to jednoznacznie stwierdzić. Przed dalszym jego rozwojem stoją dwa wspomniane powyżej trudne wyzwania, których wynik z pewnością zdeterminuje jego przyszłość w następujących dekadach.

Rozdział 3

Instytucje parlamentarne Republiki Iraku

Okoliczności odbudowy państwowości

Po zajęciu Bagdadu przez wojska koalicji 9 kwietnia 2003 r., rozpoczął się proces budowania tymczasowej administracji, która miała przejąć od wojska obowiązki zarządzania państwem. Cywilną instytucję władz okupacyjnych stanowiła Tymczasowa Administracja Koalicyjna (TAK, Coalition Provisional Authority). W lipcu 2003 r. powstała struktura iracka – Iracka Rada Zarządzająca (IRZ, Iraqi Governing Council), która miała być najwyższym organem władzy irackiej w czasie trwania okupacji. W skład tego 25-osobowego ciała weszli przedstawiciele antysaddamowskiej opozycji i reprezentanci wszystkich trzech grup etnicznych i religijnych mieszkających w kraju¹³⁴. Podkreślić należy, że uprawnienia IRZ były bardzo ograniczone, a organem sprawującym wyłączną władzę na terytorium Iraku była TAK, kierowana przez Paula Bremera. Ten stan rzeczy został na gruncie międzynarodowym usankcjonowany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ) w Rezolucji nr 1511, która akceptowała amerykańską okupację kraju i przyznawała mandat stabilizacyjny siłom wielonarodowym pod przywództwem Stanów Zjednoczonych.

Pierwotne plany Paula Bremera zakładały, że projekt nowej konstytucji zostanie napisany przez konstytuante złożoną z przedstawicieli wszystkich regionów kraju, a następnie przyjęty w ogólnokrajowym referendum. Dopiero potem miało dojść do wyborów powszechnych, w wyniku których wyłoniony zostałby parlament. Jednak plan nie został zaakceptowany przez liderów społeczności szyickiej kraju. Wielki ajatollah Ali al-Sistani wydał *fatwę*, która stanowiła, iż nowa konstytucja winna być opracowana przez demokratycznie wybrane grono, proporcjonalnie reprezentujące wszystkie grupy religijne i etniczne kraju. Pod wpływem tego stanowiska przygotowano plan transformacji, który zakładał uchwalenie tymczasowej konstytucji przez Radę Zarządzającą przed marcem 2004 r. i wybory parlamentarne oraz przekazanie władzy przez administrację okupacyjną przed czerwcem 2004 r. Dopiero potem

¹³⁴ W skład Rady weszło trzynastu szyitów, sześciu sunnitów, pięciu Kurdów i jeden chrześcijanin.

miano przystąpić do prac nad ostateczną ustawą zasadniczą. Dotrzymanie wskazanego powyżej terminarza stało się ważnym czynnikiem motywującym członków IRZ do zawierania niełatwych kompromisów. Znalazły one wyraz w tymczasowej konstytucji uchwalonej ostatecznie jednogłośnie nad ranem dnia 1 marca 2004 r.¹³⁵ Aby nie kontestować *fatwy* Al-Sistaniego, nowy najwyższy akt prawny nazwano Tymczasowym Prawem Administracyjnym (TPA, Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period).

Tymczasowe Prawo Administracyjne okazało się aktem prawnym o doniosłym znaczeniu dla rekonstrukcji Iraku. Dokument ten dawał wyraz wizji Iraku jako państwa demokratycznego, chroniącego prawa człowieka, w którym przestrzegane są jednak zasady islamu. Tymczasowa konstytucja przewidywała trójpodział władz oraz regulowała procedury wyborcze. Najwyższy akt prawny zawierał także pewne wstępne odniesienia do ustroju federacyjnego, acz nie regulował tej kwestii precyzyjnie. Sankcjonował jedynie *status quo*, zapewniając, że iraccy Kurdowie zachowają autonomię. Sprawy finansów państwa, polityki zagranicznej i obronnej oraz zasobów naturalnych miały pozostawać w wyłącznej gestii władz centralnych.

Poczynić należy w tym miejscu dodatkowe zastrzeżenie. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego legalność procesu konstytucyjnego w Iraku była w najlepszym razie wątpliwa. Zmiany ustrojowe odbywały się tu bowiem pod okupacją wojskową strony trzeciej. Wszak Stany Zjednoczone uznały swój status jako państwa wojującego, odpowiadającego wraz z Wielką Brytanią za okupację Iraku¹³⁶. W świetle artykułu 43 konwencji haskiej z 1907 r. mocarstwo okupujące dane terytorium nie może zmieniać jego porządku konstytucyjnego¹³⁷. Była to jedna z przyczyn, dla których prace nad nową ustawą zasadniczą prowadzone były jako nad aktem tymczasowym. Docelowa konstytucja miała zostać uchwalona przez demokratycznie wybranych reprezentantów suwerena w przyszłości. Do tej pory jednak obowiązywać miała tymczasowa konstytucja nakreślona przez Radę Zarządzającą – instytucję stworzoną i nadzorowaną przez TAK.

Pomimo rozmaitych zastrzeżeń zgłaszanych wobec Tymczasowego Prawa Administracyjnego przez różnych aktorów irackiej sceny politycznej dokument ten przez lata 2004 i 2005 stanowił nadrzędny akt prawny, w oparciu o który odbywał się proces transformacji politycznej Iraku. TPA normowało terminy wyborów do tymczasowego Parlamentu, uchwalenia konstytucji i przyjęcia jej w referendum. Ostatnim punktem transformacji normowanym przez kalendarz TPA były wybory stałego, nie tymczasowego Parlamentu, które miały się odbyć przed 15 grudnia 2005 r. Zawarta w TPA „mapa drogowa” irackiej transformacji stała się jednym z niewielu stałych punktów w chaosie irackiej polityki i znacząco ułatwiła przeprowadzenie procesu konstytucyjnego oraz demokratyczne wyłonienie władz kraju w następnych miesiącach.

¹³⁵ Uroczyste podpisanie dokumentu przez IRZ nastąpiło 8 marca 2004 r.

¹³⁶ Preambuła do Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483. Zarówno USA, jak i UK głosowały za uchwaleniem tej rezolucji uznającej je za strony okupujące.

¹³⁷ S. Chesterman, *Occupation as Liberation. International Humanitarian Law and Regime Change*, „Ethics & International Affairs” 2004, Vol. 18, No. 3, s. 51-64.

W oparciu o zapisy TPA sformowano 1 czerwca 2004 r. Rząd Tymczasowy pod prezesurą Ijada Allawiego. Paul Bremer oficjalnie przekazał władzę i wszelkie uprawnienia Rządowi Tymczasowemu 28 czerwca 2004 r., a Tymczasowa Administracja Koalicyjna została rozwiązana. Rząd Tymczasowy premiera Allawiego został uznany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ za suwerenną i legalną władzę Iraku. Jego głównym zadaniem, nakreślonym w TPA, było przygotowanie pierwszych demokratycznych wyborów parlamentarnych. Odbyły się one 30 stycznia 2005 r., a wyborcy w powszechnych, równych, tajnych i proporcjonalnych wyborach wyłonili 275 deputowanych do tymczasowego parlamentu – Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego (Transitional National Assembly)¹³⁸.

W wyborach wzięło udział 58% uprawnionych do głosowania obywateli, co uznano za duży sukces, szczególnie w obliczu niestabilnej sytuacji w targanym zamachami terrorystycznymi kraju. Najwięcej mandatów przypadło Zjednoczonemu Sojuszowi Irackiemu (United Iraqi Alliance), będącemu luźną koalicją partii szyickich działających pod patronatem wielkiego ajatollaha Alego al-Sistaniego. Poważną siłę w parlamencie stanowił także sojusz partii kurdyjskich (Partia Demokratyczna Kurdystanu – PDK i Patriotyczna Unia Kurdystanu – PUK), mający 75 mandatów. Kolejnym ugrupowaniem, z 40 mandatami, była lista „Irakija” stworzona przez byłego premiera Ijada Allawiego, grupująca świeckich nacjonalistów i liberałów. Szczególną cechą parlamentu była ograniczona reprezentacja sunnitów, spowodowana bojkotem wyborów przez główne partie tej społeczności.

TZN rozpoczęło działalność od wyłonienia nowego rządu. Po kilkutygodniowych negocjacjach gabinet koalicyjny kierowany przez Ibrahima al-Dżafariego został powołany do życia 6 kwietnia 2005 r. Zgodnie z przepisami TPA, Zgromadzenie wybrało także prezydenta kraju, którym został Kurd, przewodniczący Demokratycznej Partii Kurdystanu, Dżalal Talabani. Następnie TZN podjęło pracę nad przygotowaniem konstytucji. Dla opracowania jej projektu powołano, liczący 55 deputowanych, Komitet Konstytucyjny (*lajna dusturija*), na czele którego stanął szyicki duchowny i długoletni opozycjonista Humam al-Hammudi. Skład Komitetu odzwierciedlał układ sił w parlamencie i był wyrazem dążenia do uwzględnienia przedstawicieli mniejszości w pracach konstytucyjnych. Jego pierwotną kompozycję polityczną prezentuje tabela 3.1.

Jedną ze szczególnych cech procesu konstytucyjnego w Iraku było widoczne od maja 2005 r. dążenie do poszerzenia składu Komitetu o członków niebędących parlamentarzystami. Wobec braku politycznej reprezentacji sunnitów w zdominowanym przez szyitów i Kurdów Zgromadzeniu, dyplomacja USA zaczęła naciskać na TZA, aby przedstawiciele społeczności sunnickiej zostali włączeni w proces przygotowywania projektu konstytucji. Zabiegi te zakończyły się powodzeniem i 16 czerwca 2005 r. skład Komitetu Konstytucyjnego rozszerzony został o 15 przedstawicieli

¹³⁸ M. Leśniewski, *Druza wojna w Zatoce Perskiej i amerykańska okupacja Iraku*, [w:] *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869-2006*, red. P. Ostaszewski, Warszawa 2006, s. 871-872.

społeczności sunnickiej, niebędących członkami Parlamentu, mających jednak pełne prawo głosu w Komitecie.

Tab. 3.1. Skład Komitetu Konstytucyjnego

Nazwa ugrupowania	Liczba miejsc w Komitecie Konstytucyjnym
Zjednoczony Sojusz Iracki	28
Lista Koalicyjna Kurdystanu	15
Lista „Irakija”	8
Narodowa Lista Rafidiańska	1
Front Irackich Turkmenów	1
Unia Ludowa	1
Patriotyczne Kadry i Elity ¹³⁹	1

Źródło: *Iraq. Don't Rush The Constitution*, Middle East Report, No. 42, 8 VI 2005.

Właściwy proces negocjacji tekstu nowej konstytucji toczył się w lipcu i sierpniu 2005 r. Podobnie jak w przypadku tymczasowej ustawy zasadniczej, na plan pierwszy wysunęły się spory o kształt federalizmu nowego państwa irackiego. Dyskutowane, choć mniej kontrowersyjne, były zagadnienia roli religii muzułmańskiej, praw obywatelskich i pluralizmu kulturowego. Przedstawiciele ugrupowań szyickich dążyli do podkreślenia roli islamu w polityce nowego państwa irackiego, a także formalnego odniesienia się w tekście konstytucji do szyickich liderów religijnych i miejsc kultu. Te zabiegi spotkały się z opozycją ze strony Kurdów i świeckich liberałów. Przedstawiciele ugrupowań kurdyjskich dążyli do jak najdalej idącej federalizacji państwa i ograniczenia władzy rządu centralnego nad polityką prowadzoną przez autonomiczny rząd prowincji kurdyjskich. W tym przypadku szyici nie stawiali tak wielu przeszkód jak w trakcie prac nad konstytucją tymczasową. Dążyli jednak do rozszerzenia zapisów federacyjnych także na inne regiony kraju, zostawiając otwartą możliwość dla powstania autonomicznego regionu szyickiego na południu kraju. To spowodowało sprzeciw ze strony sunnitów i liberalnych nacjonalistów, z Ijadem Allawim na czele, obawiających się dezintegracji kraju. Jednak pozycja sunnickich przedstawicieli w Komitecie Konstytucyjnym była słaba. Jak zauważają Noah Feldman i Roman Martinez:

Niedoświadczeni, nie pochodzący z wyboru, podzieleni wewnętrznie i formujący nie-realistyczne oczekiwania, sunnici z grupy przygotowującej [konstytucję – przyp. Ł. F.] szybko wyalienowali swoich szyickich i kurdyjskich kolegów. [...] Byli oni zarówno nowicuszami jak i outsiderami; a co gorsze, ich zgoda nie była konieczna do osiągnięcia porozumienia. [...] Faktycznie, pewien zakres wpływów sunnickich na proces [kon-

¹³⁹ Małe ugrupowania reprezentowały: NLR – chrześcijan asyryjskich (jedno miejsce w TZA), FIT – ludność turkmeńską (trzy miejsca w TZA), UL – irackich komunistów (dwa miejsca w TZA), PKiE – miejską inteligencję (trzy miejsca w TZA).

stytucyjny – przyp. Ł. F.] był możliwy tylko dzięki wysiłkom mediacyjnym ambasadora USA, Zalmaya Khalizada¹⁴⁰.

Tekst projektu konstytucji został upubliczniony 28 sierpnia 2005 r. Odzwierciedlał on w większości kwestii kompromis zawarty pomiędzy najważniejszymi aktorami politycznymi: koalicją szyicką i blokiem kurdyjskim. Postulaty sunnickie dotyczące ograniczenia federalizmu zostały uwzględnione jedynie w niewielkim stopniu. Wobec tego liderzy sunniccy rozpoczęli kampanię zachęcającą do głosowania przeciwko przyjęciu projektu konstytucji w nadchodzącym referendum. W obliczu tego zagrożenia, poszczególni aktorzy irackiej polityki, przy znacznym zaangażowaniu ambasadora USA, rozpoczęli negocjacje ostatniej szansy, modyfikując nieco tekst projektu. Postanowiono także, że w nowym parlamencie powołana zostanie Komisja Zmian Konstytucyjnych (Constitutional Review Commission), władna przygotowywać poprawki do ustawy zasadniczej, które następnie zostaną ratyfikowane w uproszczonej procedurze. Te kompromisowe rozwiązania sprawiły, że świeccy liberałowie i część przedstawicieli sunnitów wycofali swój sprzeciw wobec projektu konstytucji, która ostatecznie została przyjęta w referendum 15 października 2005 r. Za konstytucją opowiedziało się 78,5% głosujących, przy 63-procentowej frekwencji. Pomimo demokratycznego zaakceptowania tekstu konstytucji, niektórzy obserwatorzy irackiej sceny politycznej wskazywali, że przyspieszone negocjacje konstytucyjne przyczyniły się do bezprecedensowej polaryzacji politycznej, która była jednym z czynników długoterminowej destabilizacji kraju¹⁴¹.

Zwieńczeniem procesu budowania instytucji władzy państwa irackiego były wybory parlamentarne, które odbyły się zgodnie z planem 15 grudnia 2005 r., jak nakazywały przepisy nowej konstytucji. W wyborach do nowego Zgromadzenia Reprezentantów (*madżlis al-nuwwab*) głosowało około 78,6% uprawnionych. Tak wysoka frekwencja była zaskoczeniem w kraju wyniszczonym dekadami dyktatury, wojnami i powszechnymi w ostatnich miesiącach aktami terroryzmu. Wysoka frekwencja została odebrana przez irackich polityków jako brak przyzwolenia dla dalszego rozstrzygania sporów politycznych na drodze zbrojnej i wyraz tęsknoty za pokojem i stabilizacją. Z tego punktu widzenia, niezależnie od wyniku, wybory okazały się kluczowe dla uniknięcia wojny domowej¹⁴². Wyższa niż w referendum i wyborach do Tymczasowego Zgromadzenia Administracyjnego frekwencja była przede wszystkim wynikiem zwiększonej partycypacji sunnitów, których reprezentanci objęli niemal 60 z 275 mandatów. Prowadzić to może do wniosku, że przyjęcie konstytucji było dla społeczności sunnickiej kamieniem milowym. Od tego czasu przywódcy tej społecz-

¹⁴⁰ N. Feldman, R. Martinez, *Constitutional Politics and Text in the New Iraq. An Experiment in Islamic Democracy*, „Fordham Law Review” 2006, Vol. 75, No. 2, s. 898-899, [online] <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss2/20>, 23 VI 2011.

¹⁴¹ *After Baker-Hamilton. What to Do in Iraq*, Middle East Report, No. 60, 19 XII 2006, s. 3.

¹⁴² A. A. Allawi, *The Occupation of Iraq. Winning the War, Losing the Peace*, New Haven 2008, s. 441.

ności zaakceptowali instytucje polityczne nowego Iraku i postanowili zaangażować się w demokratyczny proces polityczny. Jednak zwycięzcą wyborów, zgodnie z oczekiwaniami, został ponownie Zjednoczony Sojusz Iracki, będący koalicją ugrupowań szyickich. Największym przegranym okazała się mieszana, szyicko-sunnicka koalicja świeckich „Irakija” Ijada Allawiego, która utraciła 40% swoich miejsc w parlamencie.

Andrew Arato zwraca uwagę na trzy szczególne elementy procesu konstytucyjnego w Iraku w 2005 r.: narzucenie woli przez siły zewnętrzne, wyłączające (ekskluzywne) pertraktacje oraz paradoksalne dążenie do jednoczesnego podkreślenia i ograniczenia suwerenności władzy wyborczej narodu irackiego. Autor zauważa, że każdy proces tworzenia ustawy zasadniczej, realizowany zazwyczaj przez reprezentantów ludu, łączy się z pewnym ograniczeniem swobody wyboru powszechnego. Jednak w przypadku irackim towarzyszące zjawiska ingerencji sił zewnętrznych i negocjowania w zamkniętym kręgu aktorów politycznych nadmiernie ograniczyły suwerenność ludu. Wzmiankowane przez Arato siły zewnętrzne to rzecz jasna szeroko pojmowana administracja okupacyjna USA. Pertraktacje nad kształtem ustroju toczyły się w kręgu czterech głównych aktorów: USA, dwóch głównych partii kurdyjskich oraz szyickiego kleru, początkowo podążającego za przywództwem wielkiego ajatollaha Alego al-Sistaniego¹⁴³. Szczególna równowaga pomiędzy dążeniem do zagwarantowania rządów większościowych z jednej strony i dążeniem do zapewnienia możliwie najbardziej proporcjonalnej reprezentacji parlamentarnej z drugiej była skutkiem kompromisu konstytucyjnego pomiędzy politykami szyickimi a kurdyjskimi.

Nieco inne oceny formułują Noah Feldman i Roman Martinez. Podkreślają oni, że pomimo obecności wojsk okupacyjnych na terytorium kraju okoliczności uchwalenia konstytucji Iraku były bliskie demokratycznym pryncypiom. Projekt ustawy zasadniczej został przyjęty przez demokratycznie wybrane ciało przedstawicielskie – Parlament Tymczasowy, a następnie został zaakceptowany w referendum powszechnym. Demokratyczny proces pisania i ratyfikacji konstytucji wpłynął kluczowo na jej treść, odzwierciedlającą islamskie wartości, silnie obecne w myśleniu irackiej klasy politycznej¹⁴⁴.

Niezależnie od oceny samego procesu konstytucyjnego warto wskazać na dwa czynniki mające nań istotny wpływ. Była to po pierwsze zdecydowana wola polityczna przywódców społeczności szyickiej, aby nowa ustawa zasadnicza została uchwalona przez demokratycznie wybranych przedstawicieli narodu. Zrealizowanie tego postulatu przyniosło, jak się wydaje, pozytywne skutki w postaci większej legitymacji, jaką cieszyła się ustawa zasadnicza. Drugim czynnikiem wpływającym istotnie na proces konstytucyjny było dążenie do szybkiego jego zakończenia i wyłonienia permanentnego parlamentu oraz legitymizowanego rządu, zdolnego do przejęcia odpowiedzialności za targany przemocą polityczną kraj. Samo zamierzenie, choć słuszne

¹⁴³ A. Arato, *From Interim to 'Permanent' Constitution in Iraq*, [w:] *Constitutional Politics in the Middle East. With Special Reference to Turkey, Iraq, Iran, and Afghanistan*, ed. S. A. Arjomand, Oxford–Portland 2008, s. 164.

¹⁴⁴ N. Feldman, R. Martinez, *op. cit.*

i odzwierciedlające zarówno cele administracji okupacyjnej, jak i większości polityków irackich, zaowocowało jednak nadmiernym przyspieszeniem procesu ustrojotwórczego. TPA określiło jedynie siedmiomiesięczny termin przygotowania konstytucji dla Parlamentu Tymczasowego. Jednak proces formowania koalicji w TZA przedłużył się do trzech miesięcy, a to z kolei doprowadziło do opóźnień w wyborze członków Komitetu Konstytucyjnego. Gdy Komitet był już wybrany, na jego pracach zaważył brak deputowanych sunnickich i próby dokooptowania reprezentatywnych przedstawicieli tej społeczności. W efekcie na same negocjacje konstytucyjne pozostało już bardzo niewiele czasu. Pośpiech w pracach nad konstytucją, będący – jak się wydaje – efektem wyznaczenia mało realistycznych terminów, zaowocował pewnymi defektami irackiej ustawy zasadniczej. Szczególnie widoczne jest to w liczbie zagadnień ustrojowych nieuregulowanych w konstytucji, a pozostawionych ustawom zwykłym¹⁴⁵. Zamieszczona w następnym podrozdziale analiza przepisów konstytucyjnych szerzej omawia to zagadnienie.

Parlament w świetle konstytucji

Efekt przyspieszonego procesu ustrojotwórczego – Konstytucja Republiki Iraku, jest obszernym dokumentem, zawierającym preambułę i 144 artykuły pomieszczone w sześciu działach. Jej systematyka ogólna opiera się zarówno na kryteriach podmiotowych, jak i przedmiotowych. Pierwsze działy zawierają naczelne zasady ustrojowe oraz regulacje statusu jednostki w państwie (Dział I. Zasady podstawowe, Dział II. Prawa i wolności). Kolejne trzy działy zawierają przepisy dotyczące systemu organów państwa, ich wzajemnych relacji, struktury i kompetencji (Dział III. Władza federalna, Dział IV. Władza rządu federalnego i Dział V. Władze regionów). W ostatnim dziale uregulowane zostały zagadnienia dotyczące okresu przejściowego, a także trybu i zasad zmiany konstytucji (Dział VI. Postanowienia końcowe i tymczasowe).

W odniesieniu do federalnych organów władzy artykuł 47 kreuje kompetencyjny podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władza ustawodawcza spoczywa w rękach jednoizbowego parlamentu – Zgromadzenia Reprezentantów. Władzę wykonawczą sprawują rząd i prezydent, a sądowniczą sądy i Federalny Sąd Najwyższy, pełniący funkcję trybunału konstytucyjnego. Naczelne organy władzy państwowej są od siebie niezależne, co jest wyrazem realizacji zasady trójpodziału władz. Sądząc zarówno z ogólnej systematyki konstytucji, jak i szczegółowych zapisów w niej zawartych, najsilniejszą pozycję ustrojową posiada Zgromadzenie Reprezentantów.

Silna pozycja parlamentu w świetle przepisów konstytucji wynika z konsekwentnie rozumianej zasady, że źródłem wszelkiej władzy państwowej jest lud. Konstytucja

¹⁴⁵ Niektórzy autorzy wskazują także, że legitymację irackiej konstytucji podważa również brak pełnego porozumienia z przedstawicielami społeczności sunnickiej. Z dzisiejszej perspektywy trudno jednak przesądzać, czy dłuższy czas negocjacji konstytucyjnych przyczyniłby się do szerszego konsensusu wobec ustawy zasadniczej. Por. A. A. Allawi, *op. cit.*, s. 404.

już w artykule pierwszym jednoznacznie wskazuje podmiot władzy w państwie. Artykuł ten stanowi, że: „Republika Iraku jest państwem federalnym, niepodległym, i w pełni suwerennym, posiadającym ustrój republikański, reprezentatywny, parlamentarny i demokratyczny”¹⁴⁶. Zagadnienie to jest doprecyzowane w artykule 5, który normuje zasadę reprezentacji: „Lud stanowi jedyne źródło władzy i jej prawomocności, którą to lud realizuje poprzez bezpośrednie i tajne wybory oraz poprzez organy konstytucyjne”¹⁴⁷. Zauważyć należy, że choć powyższy artykuł zawiera odniesienia jedynie do pośredniej realizacji atrybutów władzy przez lud – w drodze wyboru organu przedstawicielskiego – to w dalszej części ustawy zasadniczej znajdują się również przepisy normujące instytucję referendum. Taka systematyka wskazuje, że zasada demokracji bezpośredniej, choć jest zagwarantowana w konstytucji, ma charakter subsydiarny.

Prócz zasad republikanizmu, federalizmu i demokracji, przepisy zawarte w katalogu podstawowych zasad ustrojowych wskazują także naczelną rolę religii muzułmańskiej, stanowiąc w artykule 2, że „islam jest religią państwową i podstawowym źródłem legislacji”¹⁴⁸. Konstytucja podkreśla także islamską tożsamość większości Irakijczyków, gwarantując jednocześnie prawo wolności wyznania i praktyk religijnych wszystkim obywatelom¹⁴⁹. W toku prac nad ustawą zasadniczą szczegółowe sformułowania dotyczące roli islamu jako religii państwowej były przedmiotem gorących dyskusji. Samo uczynienie religii muzułmańskiej religią państwa nie budziło kontrowersji – takie zapisy występują w niemal wszystkich konstytucjach państw arabskich i były także obecne w poprzednich ustawach zasadniczych Iraku (z 1925, 1958 i 1970 r.). Jednak świeccy liberałowie i dyplomaci amerykańscy mieli obawy, że otwiera to drogę do stosowania przez państwo muzułmańskiego prawa religijnego – szariatu, co może prowadzić do ograniczania praw człowieka, a nawet podważyć demokratyczny charakter państwa. Szczególnie doniosłe w tym kontekście jest sformułowanie mówiące, że islam jest „podstawowym źródłem legislacji”. Jest ono silniejsze niż występujące w TPA ujęcie, mówiące, że „islam jest źródłem legislacji”. Z drugiej strony, szycy członkowie Komitetu Konstytucyjnego dążyli do zapisu mówiącego, że „islam jest jedynym źródłem legislacji”¹⁵⁰. Ostateczny zapis miał więc charakter kompromisu. Dla ograniczenia możliwości tworzenia prawa sprzecznego z zasadami konstytucyjnymi, w artykule 2 zawarto dwie klauzule, mówiące o tym, że żadne prawo nie może być sprzeczne z zasadami demokracji oraz że żadne prawo nie może być sprzeczne z prawami i wolnościami podstawowymi gwarantowanymi przez konstytucję¹⁵¹. Odniesienia do roli islamu w państwie irackim pojawiają się także w wielu innych miejscach konstytucji. Pewną osobliwością, wynikającą zapewne ze smutnych

¹⁴⁶ Art. 1 Konstytucji Iraku.

¹⁴⁷ Art. 5 Konstytucji Iraku.

¹⁴⁸ Art. 2 Konstytucji Iraku.

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ N. Feldman, R. Martinez, *op. cit.*, s. 904.

¹⁵¹ Art. 2 Konstytucji Iraku.

doświadczeń okresu reżimu baasistowskiego, jest zagwarantowanie w artykule 10 szczególnego charakteru miejsc świętych leżących na terytorium Republiki i podkreślenie zobowiązania państwa do ich ochrony¹⁵².

Jak wspomniano powyżej, konstytucja kreuje jednoizbowy parlament. Jej unikatową cechą jest jednak to, że ustrojodawca pozostawił otwartą możliwość utworzenia drugiej izby parlamentu pod nazwą Rady Federacji. Biorąc pod uwagę federacyjny charakter państwa irackiego, utworzenie takiej izby, grupującej przedstawicieli prowincji lub autonomicznych regionów kraju, byłoby naturalne. Konstytucja Iraku w zakresie regulacji legislatury kreuje więc nietypową sytuację, w której przewiduje w artykule 65 powstanie parlamentu bikameralnego, jednak w pozostałych przepisach normuje funkcjonowanie państwa z parlamentem unikameralnym – Zgromadzeniem Reprezentantów. Warto w tym miejscu przytoczyć wzmiankowany artykuł w pełnym brzmieniu:

Powinna zostać utworzona izba legislacyjna pod nazwą „Rady Federacji”, w skład której wejdą reprezentanci regionów i prowincji nie zorganizowanych w regiony. Ustawa, przegłosowana dwoma trzecimi głosów w Zgromadzeniu Reprezentantów, ureguje tryb powoływania Rady Federacji, członkostwo w niej, jej kompetencje i inne zagadnienia z tym związane¹⁵³.

Zauważyć należy, że pozostawienie tak ważkiej kwestii nierozstrzygniętej wynikało z braku możliwości osiągnięcia konsensusu w 2005 r. pomiędzy irackimi politykami co do kształtu irackiego federalizmu. Sygnalizowana w konstytucji ustawa powołująca Radę Federacji nie powstała do końca 2011 r. Niezależnie od dalszych losów ustawodawstwa w tej kwestii, stwierdzić można, że nawet w przypadku powołania Rady Federacji występować będzie znaczna asymetria pomiędzy dwiema izbami irackiego parlamentu, z których jedna – Zgromadzenie Reprezentantów, utworzona została na mocy konstytucji, a druga – Rada Federacji, jedynie mocą ustawy zwykłej.

Zgromadzenie Reprezentantów jest izbą o niestalej liczbie członków. Artykuł 49 konstytucji określa stosunek liczby deputowanych do wielkości populacji: na jednego deputowanego powinno przypadać około 100 tys. obywateli¹⁵⁴. Deputowani wyłaniany są w bezpośrednich i tajnych wyborach. Konstytucja nie reguluje kwestii systemu wyborczego, pozostawiając regulacji ustawowej rozstrzygnięcia zarówno co do jego typu (proporcjonalnego albo większościowego), jak i liczby okręgów wyborczych. Ustawa zasadnicza nie precyzuje także warunków, jakie powinni spełniać kandydaci na członków parlamentu, zostawiając tę kwestię regulacji ustawowej. Wzmiankowany artykuł stanowi, że obowiązki parlamentarne nie mogą być łączone z żadnym stanowiskiem państwowym. Warunkiem podjęcia obowiązków nowo wybranego deputowanego jest złożenie przysięgi na wierność Republice Iraku. Tekst przysięgi,

¹⁵² Art. 10 Konstytucji Iraku.

¹⁵³ Art. 65 Konstytucji Iraku.

¹⁵⁴ Art. 49 Konstytucji Iraku. W wyborach w 2005 r. wybierano 275 deputowanych, a w 2010 – 325.

zawarty w artykule 50, zaczyna się od przywołania Boga Wszechmogącego i zawiera zobowiązanie do pracy na rzecz suwerenności i integralności kraju, do dbania o interes jego ludu oraz do zachowania demokratycznego i federalnego ustroju¹⁵⁵. Przysięgę o tej samej treści składają zarówno ministrowie, jak i prezydent Republiki.

Konstytucja iracka wprowadza w artykule 56 zasadę kadencyjności Zgromadzenia Reprezentantów. Ustrojodawca czas trwania kadencji izby określił na cztery lata, liczone od momentu zwołania pierwszego posiedzenia. Posiedzenia parlamentarne są jawne, choć konstytucja przewiduje w wyjątkowych przypadkach możliwość odbycia posiedzenia przy drzwiach zamkniętych¹⁵⁶. Zgromadzenie Reprezentantów obraduje na sesjach. Konstytucja stanowi, że w ciągu roku winny odbywać się dwie sesje zwykłe, trwające łącznie co najmniej osiem miesięcy. Nadto, prezydent Republiki, prezes Rady Ministrów, przewodniczący parlamentu lub 50 deputowanych mogą zwoływać parlament do odbycia sesji nadzwyczajnej. Sesje nadzwyczajne winny mieć ściśle określoną tematykę, poza którą nie można wykraczać¹⁵⁷.

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje prezydentowi i Radzie Ministrów. Posiada ją również 10 członków parlamentu lub komisja parlamentarna. Do uchwalenia ustawy przez Zgromadzenie Reprezentantów wymagane jest przegłosowanie jej projektu przez zwykłą większość deputowanych przy kworum równym absolutnej większości deputowanych. Ustawy przegłosowane przez parlament wchodzi w życie po podpisaniu ich przez prezydenta i opublikowaniu w dzienniku urzędowym. W razie braku podpisu prezydenta ustawa wchodzi w życie automatycznie 15 dni po przesłaniu jej do prezydenta.

Wyrazem poszanowania autonomii parlamentu jest pozostawienie mu przez konstytucję prawa do uchwalenia regulaminu izby. Organami wewnętrznymi Zgromadzenia Reprezentantów są przewodniczący izby i jego dwóch zastępców. Konstytucja nie zawiera przepisów regulujących formowanie komisji parlamentarnych, choć w artykule 60 przewiduje ich funkcjonowanie, przyznając im inicjatywę ustawodawczą.

Jak wspomniano już wcześniej, kompetencje parlamentu zostały określone bardzo szeroko. Zgromadzenie Reprezentantów jest jedynym naczelnym organem władzy Iraku posiadającym kompetencje ustawodawcze. Jest to także jedyny spośród organów władzy państwowej będący organem przedstawicielskim. Poza funkcją ustawodawczą, parlament realizuje także funkcje kreacyjną i kontrolną w odniesieniu do egzekutywy. Konstytucja w artykule 61 wymienia enumeratywnie kompetencje Zgromadzenia Reprezentantów. Należą do nich m.in.: uchwalanie ustaw, sprawowanie kontroli nad rządem, wybór i *impeachment* prezydenta, ratyfikacja w drodze ustawy umów międzynarodowych oraz aprobowanie mianowań sędziowskich, ambasadorskich i generalskich powyżej stopnia generała dywizji¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Art. 50 Konstytucji Iraku.

¹⁵⁶ Art. 53 Konstytucji Iraku.

¹⁵⁷ Art. 57 i 58 Konstytucji Iraku.

¹⁵⁸ Art. 61 Konstytucji Iraku.

Funkcja kontrolna parlamentu nad egzekutywą realizowana jest zarówno wobec prezydenta, jak i rządu. W tym drugim przypadku parlament dysponuje instytucją udzielania wotum zaufania albo udzielania wotum nieufności. Przewidziany w konstytucji tryb powoływania rządu przewiduje, że powołany przez prezydenta rząd musi uzyskać parlamentarną inwestyturę. Otrzymuje ją, gdy kandydat na premiera zaprezentuje program, który uzyska aprobatę bezwzględnej większości członków Zgromadzenia Reprezentantów¹⁵⁹. Przepisy konstytucyjne regulujące wotum nieufności wskazują, że w tym trybie może być realizowana zarówno indywidualna odpowiedzialność polityczna poszczególnych ministrów, jak i solidarna odpowiedzialność rządu. W tym drugim przypadku wotum nieufności składane jest wobec osoby premiera. Uchwałę o wotum nieufności Zgromadzenie Reprezentantów podejmuje absolutną większością głosów¹⁶⁰. Wotum nieufności skutkuje rezygnacją rządu lub danego ministra.

Relacje pomiędzy parlamentem a prezydentem Republiki także wskazują na przewagę tego pierwszego spośród naczelnych organów władzy. Konstytucja określa urząd prezydenta jako głowy państwa, symbolu jego jedności i suwerenności¹⁶¹. Iracka głowa państwa pochodzi z wyborów pośrednich. Prezydent jest wybierany przez Zgromadzenie Reprezentantów większością dwóch trzecich wszystkich członków izby¹⁶². Brak legitymacji do sprawowania urzędu płynącej wprost od suwerena znacząco osłabia pozycję ustrojową prezydenta. Jego kadencja trwa cztery lata z możliwością jednokrotnej reelekcji. Prezydent wybierany jest przez parlament w terminie do 30 dni od jego pierwszego posiedzenia. Konstytucja przewiduje urząd wiceprezydenta lub wiceprezydentów, pozostawiając tę kwestię regulacji ustawowej. Kompetencje prezydenta są bardzo ograniczone. Prezydent nie posiada prawa weta ustawodawczego ani uprawnienia do rozwiązywania parlamentu. Jego najważniejszą prerogatywą jest powierzanie kandydatowi na premiera misji sformowania gabinetu. Jednak jest on tutaj ograniczony artykułem 76 ustawy zasadniczej, nakładającym na niego obowiązek powierzenia misji sformowania gabinetu osobie wskazanej przez największe ugrupowanie parlamentarne. Konstytucja zostawia prezydentowi możliwość sprzeciwu wobec takiej kandydatury jedynie w przypadku osób oskarżonych o przestępstwa¹⁶³. Przepis ten, sprzyjający pozycji największych ugrupowań politycznych, redukuje rolę prezydenta w procesie tworzenia rządu do niemal czystej formalności. Dodać należy, że – jak pokazała długotrwała niemożność utworzenia gabinetu po wyborach z 2010 r. – słabą stroną tej regulacji jest to, że nie przewiduje ona alternatywnych sposobów powołania rządu na wypadek niepowodzenia wskazanej powyżej procedury.

Scharakteryzowana bezwzględna przewaga ustrojowa parlamentu nad prezydentem stała się faktem dopiero od drugiej kadencji parlamentu. Do 2010 r.

¹⁵⁹ Art. 76 ust. 4 Konstytucji Iraku.

¹⁶⁰ Art. 61 ust. 8 Konstytucji Iraku.

¹⁶¹ Art. 67 Konstytucji Iraku.

¹⁶² Art. 70 Konstytucji Iraku.

¹⁶³ Art. 73 ust. 1 Konstytucji Iraku.

obowiązywały przepisy przejściowe, regulowane przez artykuł 138 konstytucji. Przepis ten stanowi, że w okresie przejściowym kolektywną głową państwa jest trzyosobowa Rada Prezydencka o szerszych uprawnieniach, bliskich zapisom TPA. Rada Prezydencka była wybierana przez Zgromadzenie Reprezentantów i złożona z prezydenta i dwóch wiceprezydentów. W odróżnieniu od instytucji prezydenta po 2010 r., Rada Prezydencka dysponowała prawem weta ustawodawczego. Weto to mogło być przewyżczone przez większość trzech piątych głosów. Utworzenie prezydentury o szerszych uprawnieniach na okres przejściowy było wynikiem unikalnego kompromisu zawartego w trakcie negocjacji konstytucyjnych.

Zamykając charakterystykę roli parlamentu jako naczelnego organu władzy w Republice Iraku, należy zaznaczyć szczególny kontekst procesu ustrojotwórczego. Parlamentarny system rządów Iraku z wyjątkowo silną pozycją Zgromadzenia Reprezentantów, normowany w ustawie zasadniczej, był wynikiem oddziaływania dwóch głównych sił politycznych w toku negocjacji konstytucyjnych w 2005 r. w Tymczasowym Zgromadzeniu Administracyjnym. Religijne partie szyickie, posiadające większość głosów w tym ciele, były w stanie przeforsować zapisy oddające bardzo szeroki zakres władzy w ręce największego ugrupowania parlamentarnego. Ich promowanie większościowego systemu rządów wynikało z kalkulacji potencjału demograficznego kraju, w którym większość mieszkańców stanowią politycznie marginalizowani przez dekady szyici. Szyccy politycy spodziewali się, że konsekwentne wspieranie zasady rządów większości i ograniczanie uprawnień egzekutywy (w szczególności prezydenta) umożliwi im pewne i długoterminowe sprawowanie rządów nad Irakiem. O ile więc dla szyitów priorytetem w trakcie negocjacji konstytucyjnych był parlamentaryzm, to dla drugiej z istotnych sił politycznych w TZA – sojuszu partii kurdyjskich – kluczowe znaczenie miał federalizm. Szczególnie istotne dla tych graczy politycznych było zagwarantowanie faktycznej autonomii Regionu Kurdystanu Irackiego. Zarówno szyici, jak i Kurdowie zdolali, respektując wzajemnie oczekiwania polityczne, porozumieć się co do najistotniejszych kwestii procesu ustrojotwórczego, przy marginalnym udziale przedstawicieli sunnitów – trzeciej z dużych irackich społeczności. W wyniku tego kompromisu ukształtowane zostały zręby federalnego ustroju Republiki Iraku i parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. O silnych i słabych stronach obranego systemu władzy w państwie traktować będzie rozdział czwarty niniejszej monografii.

System wyborczy

W 2004 r. okupacyjne władze Iraku i Iracka Rada Zarządzająca (IRZ) stanęły przed problemem zorganizowania wyborów do Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego, które miało pełnić rolę konstytuanty. Rezolucja RB ONZ nr 1511 stanowiła, że pierwsze irackie wolne wybory powszechne powinny zostać przeprowadzone do końca 2004 r. i nie później jak 31 stycznia 2005 r. Prace nad przygotowaniem systemu wyborczego trwały pomiędzy marcem a czerwcem 2004 r. i były prowadzone przez

specjalnie powołany do tego celu Komitet ds. Wyborów przy IRZ przy wsparciu misji ONZ w Iraku. Priorytetem było przygotowanie systemu wyborczego, który byłby możliwy do zbudowania w krótkim czasie w kraju stojącym na pograniczu wojny domowej i który byłby akceptowany przez kluczowych aktorów politycznych. Ponadto dążono do tego, by system wyborczy zapewniał silną reprezentację mniejszościom narodowym i wyznaniowym oraz kobietom.

W toku prac Komitetu ds. Wyborów IRZ i misji ONZ w Bagdadzie uznano, że w warunkach irackich najlepiej sprawdzi się system proporcjonalny z jednym ogólnokrajowym okręgiem wyborczym. System ten ustalał 25-procentową kwotę mandatów zarezerwowanych dla kobiet. Głosujący mieli oddawać swoje głosy na listy zamknięte, liczące od 12 do 270 kandydatów. Kolejność kandydatów na listach była z góry określona przez partie polityczne, a wyborca nie miał możliwości jej zmienić. Aby zapewnić wypełnienie kwoty miejsc przeznaczonych dla kobiet, postanowiono, że na każdym trzech kandydatów umieszczonych na liście musi przypadać jedna kobieta kandydatka do sprawowania mandatu. Dla zwiększenia przejrzystości karty wyborcze nie zawierały nazwisk kandydatów, a głosujący wskazywali jedynie listę z nazwą ugrupowania¹⁶⁴. Zdecydowano się na formułę wyborczą Hare'a. Kontrolę nad przebiegiem wyborów miała sprawować Niezależna Komisja Wyborcza (Independent Electoral Commission). Projekt systemu wyborczego został poddany konsultacjom, na które zaproszono przedstawicieli partii politycznych, organizacji pozarządowych, naukowców, przywódców plemiennych oraz przedstawicieli samorządów zawodowych. Warto podkreślić, że konsultacje miały miejsce nie tylko w stolicy, ale także w ośmiu innych miastach kraju. W ten sposób starano się zaangażować w proces budowania demokracji jak najszerszy krąg irackich aktorów społecznych. Projekt systemu wyborczego został przyjęty przez IRZ przy 18 głosach poparcia i czterech głosach sprzeciwu, a następnie wprowadzony w życie rozkazem nr 96/2004 Tymczasowej Administracji Koalicyjnej dnia 15 czerwca 2004 r.

Proporcjonalny system wyborczy z jednym okręgiem wyborczym wybrano z uwagi na szereg zalet, jakie prezentował on w kontekście priorytetów nakreślonych dla procesu odbudowy irackiej państwowości. Jest to system inkluzywny, dający reprezentację możliwie szerokiemu spektrum opcji politycznych, w odróżnieniu od systemu większościowego, dającego legislaturę o mniejszym rozdrobnieniu, lecz wybraną zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko”. System proporcjonalny z jednym okręgiem wyborczym jest też stosunkowo prosty i transparentny. Co więcej, nie wymagał przeprowadzenia cenzusu ani wyznaczania okręgów wyborczych, co – biorąc pod uwagę napiętą sytuację w kraju – mogło doprowadzić do znacznych opóźnień samych wyborów¹⁶⁵. Kwestia jednego okręgu wyborczego była zresztą naj-

¹⁶⁴ G. Hooker, *Iraq. Outlook for National Elections and Governance*, The Washington Institute for Near East Policy, January 2005, s. 7, [online] <http://www.washingtoninstitute.org/html/pdf/HOOKER-FINAL.pdf>, 20 VIII 2005.

¹⁶⁵ *Iraq: Electoral Fact Sheet*, [online] <http://www.un.org/News/dh/infocus/iraq/election-fact-sht.htm#current>, 12 VIII 2012.

bardziej kontrowersyjną spośród zasad prawa wyborczego. Ugrupowania szyickie sprzeciwiały się tej regule, sądząc, że sprzyjać będzie ona nadmiernej reprezentacji mniejszości. Z tego samego powodu rozwiązanie to popierały ugrupowania kurdyjskie. Świeccy politycy natomiast sądzą, że takie rozwiązanie, wymuszające formowanie list, zmniejszy szanse na dominację islamistów w przyszłym Parlamencie Tymczasowym¹⁶⁶.

Zastosowanie powyżej scharakteryzowanego systemu w wyborach z 30 stycznia 2005 r. umożliwiło wyłonienie Tymczasowego Zgromadzenia Narodowego (TZN). Jednym z zagadnień stojących przed tym ciałem była reforma prawa wyborczego. Ponownie ze strony szyickich polityków Zjednoczonego Sojuszu Irackiego pojawiły się głosy wzywające do zmiany niektórych zasad systemu wyborczego. Najbardziej akcentowanym postulatem było zrezygnowanie z przeprowadzenia wyborów w jednym, ogólnokrajowym okręgu wyborczym. W projekcie nowej ustawy o prawie wyborczym przewidywano podział kraju na okręgi wyborcze, których granice miały się pokrywać z granicami prowincji kraju.

Nowe prawo wyborcze uchwalone przez TZN w znacznym stopniu powieliło rozwiązania dotychczas istniejącego systemu wyborczego. Najważniejszą zmianą było stworzenie 18 wielomandatowych okręgów wyborczych. Były to okręgi o różnej liczbie mandatów, proporcjonalnej do ich wielkości¹⁶⁷. Wielkość okręgów wyborczych wyznaczono na podstawie liczby wyborców zarejestrowanych przed wyborami ze stycznia 2005 r. Okręgi wyborcze liczyły od siedmiu (Dahuk, Majsan) do 59 mandatów (Bagdad)¹⁶⁸. Nowe prawo ponownie przewidywało wybór 275 deputowanych. Z tej liczby 230 mandatów podzielonych zostało pomiędzy 18 prowincji, natomiast pozostałe 45 było dystrybuowane na poziomie ogólnokrajowym. Były to miejsca kompensujące, mające być rozdzielone pomiędzy największymi listami krajowymi, w taki sposób, aby na szczeblu krajowym zachować proporcjonalność reprezentacji¹⁶⁹.

Podobnie jak wcześniej, czynne prawo wyborcze przysługiwało wszystkim obywatelom irackim, którzy ukończyli 18 rok życia. Z biernego prawa wyborczego korzystać mogli wszyscy obywatele iraccy, którzy ukończyli 30 lat życia i legitymowali się co najmniej wykształceniem średnim. Ustawodawca iracki wprowadził także niewybieralność osób objętych ustawą o debaasyfikacji oraz członków sił zbrojnych kraju¹⁷⁰.

Ustalanie wyników wyborów w okręgach wyborczych odbywało się wedle systemu największej reszty. Po ustaleniu normy przedstawicielstwa (ilorazu wybor-

¹⁶⁶ A. A. Allawi, *op. cit.*, s. 335.

¹⁶⁷ Rozumianej jako liczba zamieszkujących w nich osób uprawnionych do głosowania.

¹⁶⁸ *Inside the 2010 Iraqi Elections*, Iraq Election Resource, 12 XI 2009, [online] <http://carnegieendowment.org/2009/11/12/inside-2010-iraqi-elections/drd#electoralSystem>, 7 VIII 2012.

¹⁶⁹ Art. 15 of *Elections Law* (unofficial), [online] <http://www.pogar.org/countries/links.aspx?cid=6&cat=4>, 15 VIII 2012.

¹⁷⁰ Art. 2, Art. 6 of *Elections Law*. Ustawa o debaasyfikacji obejmuje wszystkich wysokich funkcjonariuszy partii Al-Baas, którzy zaangażowani byli w funkcjonowanie reżimu przed 2003 r.

czego)¹⁷¹ w okręgu dzieli się przezeń liczbę głosów oddanych na poszczególne listy wyborcze. O liczbie mandatów przypadających poszczególnym ugrupowaniom decydują uzyskane w ten sposób liczby całkowite. Inne mandaty przydziela się po kolei tym listom, którym pozostały największe reszty¹⁷².

Podział 45 mandatów „kompensacyjnych” w okręgu ogólnokrajowym jest ustalany wedle podobnej metody. Normę przedstawicielstwa kształtuje się na poziomie ogólnokrajowym, dzieląc wszystkie ważne głosy oddane w wyborach przez liczbę mandatów w parlamencie. Następnie całkowitą liczbę głosów uzyskanych przez poszczególne listy dzieli się przez ogólnokrajową normę przedstawicielstwa, celem określenia liczby mandatów przypadających na poszczególne ugrupowania. Mandaty „kompensacyjne” przydzielane są w pierwszej kolejności tym ugrupowaniom, które nie uzyskały mandatów w okręgach wyborczych, ale w skali kraju otrzymały liczbę głosów wyższą niż norma przedstawicielstwa. Pozostałe mandaty „kompensacyjne” przydziela się ugrupowaniom mającym reprezentację wyłonioną w okręgach, opierając się na współczynniku uzyskanych przez nie głosów zestawionym z całkowitą liczbą ważnych głosów¹⁷³.

Podsumowując prezentację głównych cech prawa wyborczego z 2005 r., należy wskazać, że skomplikowana procedura ustalania wyników wyborów w oparciu o zasadę podwójnej proporcjonalności (na szczeblu okręgu i kraju) wynikała z kompromisu zawartego pomiędzy politykami szyickimi, opowiadającymi się za utworzeniem okręgów wyborczych, a przedstawicielami Kurdów i innych mniejszości. Z uwagi na rozproszenie części populacji kurdyjskiej po całym terytorium Iraku (poza trzema prowincjami tworzącymi Region Kurdystanu Irackiego) politycy kurdyjscy dążyli do utworzenia mechanizmu, który sprawi, że głosy Kurdów oddane na terenach, gdzie stanowią oni mniejszość, będą liczone i będą mogły wpływać na wynik wyborów. Mechanizm kompensacyjny zapewnił więc reprezentację wszystkim rozproszonym grupom mniejszościowym.

Wybory z 15 grudnia 2005 r., podobnie jak te sprzed 11 miesięcy, odbywały się w atmosferze niestabilności politycznej, braku bezpieczeństwa i obaw przed aktami terroryzmu. Ponownie jednak bardzo wysoka frekwencja wykazała, że społeczeństwo irackie jest zdeterminowane w swoich dążeniach do demokracji. Nowo wyłonięne Zgromadzenie Reprezentantów rozpoczęło prace, ciesząc się silnym mandatem udzielonym przez społeczeństwo.

Przed wyborami 2009 r. dla irackich parlamentarzystów jasna stała się konieczność wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie wyborczym. Projekt ustawy o prawie wyborczym przygotowany został przez Radę Ministrów we wrześniu 2009 r. Punktem wyjścia dla rozpoczęcia prac nad nowelizacją był wyrok Federalnego Sądu Najwyższego o konieczności stworzenia okręgów wyborczych o liczbie mandatów

¹⁷¹ Uzyskuje się go przez podział wszystkich ważnie oddanych głosów w okręgu przez liczbę mandatów możliwych do wygrania w danym okręgu wyborczym.

¹⁷² Art. 16 of *Elections Law*.

¹⁷³ Art. 17 of *Elections Law*.

korespondującej z liczbą obywateli je zamieszkujących. Było to konsekwencją zastosowania artykułu 49 konstytucji, stanowiącego, że na jednego deputowanego winno przypadać 100 tys. obywateli. W wyborach z grudnia 2005 r. przyjęto liczbę 275 mandatów, co – formalnie rzecz biorąc – stało w sprzeczności z konstytucją¹⁷⁴.

W momencie, gdy rozpoczęto prace nad znowelizowaniem ordynacji wyborczej, poszczególne ugrupowania zaczęły dążyć do wprowadzenia dalszych zmian, modyfikujących system wyborczy zgodnie z ich preferencjami. Pierwszą z dyskutowanych kwestii była możliwość wprowadzenia głosowania na listę otwartą, w miejsce obowiązującego do tej pory systemu głosu oddawanego na listę zamkniętą. Kwestia ta podzieliła między innymi parlamentarzystów szyickich, z których największym orędownikiem systemu list otwartych byli stronnicy ajatollaha al-Sistaniego. Parlamentarzyści związani z charyzmatycznym Muktaďą al-Sadrem spodziewali się, że korzystniejszym dla nich będzie zachowanie dotychczasowego systemu list zamkniętych, jednak publicznie starali się nie sprzeciwiać stanowisku zajmowanemu przez przywódcę duchowego społeczności szyickiej. Ostatecznie uchwalona została ordynacja z listą otwartą.

W odróżnieniu od dotychczas obowiązującego systemu, system wyborczy z listą otwartą zwiększał zakres wpływu głosujących na wybór konkretnych polityków, a nie tylko określonych ugrupowań. Do tej pory kolejność nazwisk kandydatów na liście wyborczej ustalana była przez ugrupowanie polityczne, a głos wyborcy nie miał wpływu na szanse otrzymania mandatu przez konkretnego kandydata. Z drugiej strony, system wyborczy z listą zamkniętą jest czytelniejszy: wyborca już przed wyborami wie, jacy politycy są na czele poszczególnych list, a tym samym wie, którzy z nich mają rzeczywiste szanse na wybór. Dzięki swojej przewidywalności system ten ułatwiał także budowanie koalicji. Po nowelizacji prawa wyborczego z 2009 r. przyjęto system wyborów proporcjonalnych w okręgach wielomandatowych z listą otwartą. Uznawany jest on za bardziej reprezentatywny, bowiem to wyborcy, a nie partie polityczne przesądzą o tym, którzy z kandydatów zasiądą w parlamencie. W znowelizowanym systemie wyborczym karta do głosowania zawiera zarówno nazwiska kandydatów, jak i ich przynależność partyjną. Wyborca ma możliwość zakreślenia samej nazwy ugrupowania politycznego albo nazwiska konkretnego kandydata. Głosy oddane na poszczególnych kandydatów liczą się także do puli głosów oddanych na partię. Po zakończeniu głosowania zlicza się osobno głosy oddane na listy partyjne – wynik tej kalkulacji przesądza o liczbie mandatów, które otrzymują poszczególne partie – osobno natomiast liczy się głosy oddane na poszczególnych kandydatów. Mandat w ramach poszczególnych list w danym okręgu wyborczym otrzymują kandydaci z największą liczbą głosów¹⁷⁵. Technicznym mankamentem związanym z zastosowaniem systemu listy otwartej jest wielkość i nieporęczność kart

¹⁷⁴ *Iraq's Uncertain Future. Elections and Beyond*, Crisis Group Middle East Report, No. 94, 25 II 2010, s. 20.

¹⁷⁵ A. Davisha, *Iraq. A Vote Against Sectarianism*, „Journal of Democracy” 2010, Vol. 21, No. 3, s. 31.

do głosowania, które w wyborach z 2010 r. musiały pomieścić średnio ponad 300 nazwisk kandydatów.

Drugim zagadnieniem będącym przedmiotem sporów była liczba okręgów wyborczych. Partie kurdyjskie optowały za ponownym wprowadzeniem jednego okręgu obejmującego całe terytorium kraju. Takie rozwiązanie umożliwiłoby skuteczne głosowanie na ugrupowania kurdyjskie także Kurdom mieszkającym poza Regionem Kurdystanu Irackiego, przede wszystkim w aglomeracjach Bagdadu, Basyry czy Ramadi¹⁷⁶. Deputowani sunnitów i szyitów byli przeciwni temu rozwiązaniu, obawiając się nadreprezentacji Kurdów w parlamencie. Ostatecznie zdecydowano o utrzymaniu dotychczasowego podziału na 19 okręgów wyborczych. Ostatnią, najtrudniejszą kwestią dzielącą irackich parlamentarzystów była sprawa organizacji wyborów w prowincji Kirkuk. Deputowani sunniccy dążyli do przyznania temu okręgowi wyborczemu specjalnego statusu z uwagi na napiętą sytuację i nieuregulowany status. Stronnictwa kurdyjskie natomiast optowały za przeprowadzaniem wyborów zgodnie z ogólnymi przepisami, w oparciu o spis wyborców z 2009 r. Spisów zawierał wykaz niemal 900 tys. uprawnionych do głosowania, liczbę ponad dwukrotnie większą niż liczba uprawnionych do głosowania zarejestrowanych w 2004 r. Ten bezprecedensowy wzrost był wynikiem masowego osadnictwa Kurdów w mieście i na jego przedmieściach. Ostatecznie, po długich dyskusjach, osiągnięto kompromis, w którym uznano, że wybory odbędą się na regułach ogólnych, ale w prowincjach, gdzie przybyła znaczna liczba ludności, specjalna komisja na wniosek parlamentu będzie mogła zbadać poprawność rejestru wyborców. W przypadku wykrycia nieprawidłowości wyborcy mieli być wykreśleni z rejestru, a liczba mandatów zmniejszona proporcjonalnie do liczby odjętych wyborców¹⁷⁷. Rozwiązanie to stanowiło kompromis uwzględniający na dłuższą metę oczekiwania polityków kurdyjskich z jednej strony, a z drugiej dający w bliższej perspektywie możliwość weryfikacji rejestru wyborców.

Ustawa wnosząca wspomniane powyżej poprawki została przegłosowana ósmego listopada 2009 r., jednak nie weszła w życie wskutek weta jednego z członków Rady Prezydenckiej, wiceprezydenta Tarika al-Haszemiego. Weto to było możliwe, bowiem w tym okresie obowiązywały jeszcze przepisy przejściowe konstytucji, gwarantujące każdemu z członków trzyosobowej Rady Prezydenckiej prerogatywę ustawodawczego weta zawieszającego. Sprzeciw wiceprezydenta wobec nowej ordynacji wyborczej otworzył na nowo dyskusję parlamentarną. Dotyczyła ona przede wszystkim liczby mandatów przypadających na poszczególne okręgi wyborcze, liczby miejsc „kompensacyjnych” i sposobu liczenia głosów oddawanych przez obywateli irackich żyjących za granicą. Ostatecznie, 23 listopada 2009 r. przegłosowano prawo wyborcze, które stanowiło, że nowy parlament liczył będzie 325 deputowanych. Spośród tej liczby osiem mandatów jest gwarantowanych dla mniejszości wyznaniowych i etnicznych, a siedem mandatów stanowią miejsca „kompensacyjne”. Głosy

¹⁷⁶ Podobnie jak miało to miejsce w wyborach do TZA w styczniu 2005 r.

¹⁷⁷ *Iraq's Uncertain Future...*, s. 21.

oddane za granicą będą doliczane do tych okręgów wyborczych, które są okręgami pochodzenia wyborców. W porównaniu z wcześniejszym projektem dokonano także pewnych zmian w wielkości okręgów wyborczych¹⁷⁸. Tym razem żaden z członków Rady Prezydenckiej nie skorzystał z możliwości zawetowania ustawy i prawo wyborcze weszło w życie.

Nowelizacja ustawy o wyborach parlamentarnych z listopada 2009 r. stanowi ostatni jak do tej pory etap ewolucji irackiego prawa wyborczego. Na planie politycznym proces ten odbywał się pod wpływem pięciu czynników o szczególnym znaczeniu: po pierwsze, był on zdominowany przez zagadnienia bezpieczeństwa i kwestie suwerenności. Wszak proces ten toczył się w warunkach okupacji kraju i dużego nasilenia przemocy politycznej. Dwoma głównymi czynnikami skłaniającymi aktorów politycznych do zawierania kompromisów były amerykańskie obietnice wycofania swoich wojsk z kraju oraz założenie, że szybkie i właściwe przeprowadzenie wyborów spowoduje ograniczenie poziomu przemocy politycznej na ulicach kraju. Po drugie, proces ów cechował się dominacją ugrupowań reprezentujących większość szyicką, marginalizowaną i prześladowaną przez poprzednie reżimy. Działania większości polityków szyickich modyfikowane były przez linię polityczną, jaką obrało przywództwo duchowe tej społeczności – *mardżaija*¹⁷⁹. Najbardziej wpływa postać w tej społeczności – Wielki Ajatollah Ali al-Sistani nie brał bezpośredniego udziału w negocjacjach politycznych, lecz jego pośredni wpływ na ostateczny kształt prawa wyborczego był decydujący. Po trzecie, ewolucja systemu wyborczego odbywała się w sytuacji niskiego zaufania pomiędzy głównymi graczami politycznymi, co jest cechą charakterystyczną dla większości systemów politycznych przechodzących transformację od autorytaryzmu do demokracji. Po czwarte, proces ten odbywał się ze znaczącym wsparciem aktorów zewnętrznych: USA i ONZ. Przyjęta jeszcze przez administrację okupacyjną „mapa drogowa” irackiej transformacji politycznej stanowiła punkt wyjścia dla procesu budowania irackiego parlamentaryzmu. Eksperci ONZ natomiast dostarczyli niezbędną wiedzę i doświadczenie, które pozwoliło przyjąć pierwszą wersję prawa wyborczego. Następnie w wielu momentach impasu politycznego dyplomaci USA i ONZ służyli jako mediatorzy pomiędzy irackimi politykami, ułatwiając zawieranie kompromisów i wywierając presję na dotrzymywanie wcześniejszych zobowiązań¹⁸⁰. Po piąte wreszcie, ewolucja systemu wyborczego kraju odbywała się pod wpływem asertywnej mniejszości kurdyjskiej, której polityczni reprezentanci dążyli do pogodzenia dwóch sprzecznych dążeń. Z jednej strony chcieli

¹⁷⁸ *Ibidem*, s. 23-25.

¹⁷⁹ Termin *mardżaija* oznacza najważniejszego (o najwyższym tytule) szyckiego duchownego. W Iraku ma on siedzibę w Nadżafie; w Iraku po 2003 r. terminem tym określano Wielkiego Ajatollaha Alego al-Sistaniego.

¹⁸⁰ W raporcie ICG opisującym sytuację przed wyborami 2010 r. znalazło się stwierdzenie dobrze ilustrujące ten problem: „W większości przypadków USA są proszone przez jedną stronę [sporu politycznego] o mediację, będąc jednocześnie oskarżane przez drugą stronę o naruszanie suwerenności kraju; niekiedy ta sama strona przyjmuje obie te pozycje kolejno po sobie”. *Iraq's Uncertain Future...*, s. 25.

jak największego odsunięcia spraw kurdyjskich od procesu decyzyjnego w Bagdadzie, a z drugiej pragnęli zachować możliwie szeroki zakres wpływów w parlamencie i rządzie federalnym.

Czynniki powyższe wpłynęły na kształt systemu wyborczego, który w toku rozlicznych debat i nowelizacji zachował swoją podstawową cechę – proporcjonalność. Jednocześnie zawartych zostało wiele kompromisów, które choć zwiększyły reprezentatywność wyłonionego w wyborach z 2010 r. parlamentu, to osłabiły jego zdolność do efektywnego decydowania. W szczególności wpłynęły na to dwie decyzje: otwarcie list wyborczych, które osłabiło zdolność partii do kontrolowania swoich przyszłych klubów parlamentarnych, oraz decyzja o ograniczeniu liczby mandatów kompensacyjnych i nieprzyznawaniu ich ugrupowaniom o największej liczbie głosów, lecz tym, które uzyskały wynik najslabszy, ale mieszczący się powyżej ogólnokrajowej normy przedstawicielstwa. Te cechy systemu wyborczego zaowocowały paraliżem procesu budowania koalicji rządzącej w 2010 r.

Przebieg wyborów parlamentarnych

Wybory do Tymczasowego Zgromadzenia Administracyjnego z 30 stycznia 2005 r. były pierwszymi wolnymi wyborami irackimi od ponad półwiecza. Były też wydarzeniem wyjątkowym w skali regionu, w którym niemal wszystkie państwa pozostawały autokracjami. Przeprowadzenie wyborów w sytuacji wszechobecnego zagrożenia, braku doświadczonych kadr administracyjnych i słabości sił bezpieczeństwa przedstawiało szczególny problem. Nadto, fakt okupowania kraju przez siły koalicji nie sprzyjał postrzeganiu procesu wyborczego jako wolnego i niezależnego od wpływów zewnętrznych. Jednak wolność polityczna, jaką przyniosło ze sobą obalenie autorytarnego systemu politycznego Saddama Husajna, zaowocowała fermentem politycznym i ogromnym zainteresowaniem wyborami. Wymiernym jego wskaźnikiem była liczba zarejestrowanych kandydatów i ugrupowań politycznych. Przed wyborami zarejestrowano 223 ugrupowań politycznych ubiegających się o wybór i 34 koalicyjne listy wyborcze. W wyborach startowało 7785 kandydatów ubiegających się o 275 mandatów¹⁸¹.

Wybory odbywały się w sytuacji pogarszającego się bezpieczeństwa kraju. Od jesieni 2004 r. odnotowywano systematyczny wzrost ofiar przemocy politycznej i terroryzmu. Poszczególne miasta, w szczególności leżące na obszarach zdominowanych przez sunnitów, wpadały w ręce rebeliantów, a wojska koalicji wraz z irackimi siłami bezpieczeństwa toczyły regularne bitwy o miasta takie jak Samara czy Faludża. Na niektórych terenach przyszli wyborcy otrzymywali ostrzeżenia, że ich udział w wyborach będzie skutkował śmiercią, a organizowane lokale wyborcze stały się celami dla terrorystów. Ponadto w grudniu 2004 r. sunnickie ugrupowania ogłosiły bojkot wyborów, argumentując, że będą one uprawomocniać sytuację okupacji i utraty

¹⁸¹ *Iraq. Electoral Fact Sheet.*

suwerenności¹⁸². W takich warunkach Rząd Tymczasowy poddawał w wątpliwość możliwość przeprowadzenia wyborów. Jednak wobec zdecydowanej presji Amerykanów i braku realistycznych szans na wygaśnięcie walk w najbliższych miesiącach premier Ijad Allawi podjął decyzję o przeprowadzeniu głosowania zgodnie z planem.

Samo głosowanie przebiegało stosunkowo spokojnie. Odnotowano akty terroru w niektórych częściach kraju i ataki na pojedyncze komisje wyborcze. Zgodnie z przewidywaniami wyborcy sunnicy gremialnie zbojkotowali wybory. Głosy oddało około 8,5 miliona Irakijczyków, a więc niemal 60% uprawnionych do głosowania. Pewnym zaskoczeniem była niska frekwencja wśród irackiej diaspory mieszkającej za granicą. Spośród 1,2 miliona uprawnionych do głosowania, w wyborach wzięło udział mniej niż 30%. Nie raportowano zbyt wiele nadużyć wyborczych, a sam ich przebieg generalnie uznany został za bezstronny. Zwycięzcą okazał się szyicki Zjednoczony Sojusz Iracki (ZSI), który otrzymał 140 mandatów¹⁸³. Sojusz Kurdyjski zdobył 75, a świecka lista „Irakijja” Ijada Allawiego – 40 miejsc w parlamencie. Sunnickich deputowanych w całym parlamencie było jedynie 17¹⁸⁴.

Zwycięstwo wyborcze szyickiego bloku ZSI stanowiło porażkę dla dyplomacji amerykańskiej. Przed wyborami USA i ich zachodni sojusznicy popierali raczej umiarkowanych świeckich polityków, z których najbardziej prominentnym był Ijad Allawi. Nie wynikało to jedynie z kwestii światopoglądowych, ale przede wszystkim geopolitycznych: w Waszyngtonie obawiano się, że zwycięstwo religijnej partii szyickiej oznaczać będzie zwiększone wpływy Iranu w procesie transformacji politycznej nad Eufratem i Tygrysem. Dla wielu Irakijczyków jednakże zwycięstwo szyickiego ugrupowania, którego przywódcy byli bardzo krytyczni wobec poczynań sił koalicji w Iraku, dowodziło prawomocności wyborów. Po trwających ponad dwa miesiące negocjacjach powołano do życia pierwszy demokratycznie wybrany rząd pod prezesurą polityka wysuniętego przez ZSI, wieloletniego opozycjonisty, Ibrahima al-Dżafariego. Powołanie do godności premiera tej powszechnie znanej i kojarzonej z religijną opozycją wobec świeckiego reżimu Saddama Husajna postaci dla wielu stało się symbolem nowego etapu transformacji politycznej kraju. Etapu większej niezależności Irakijczyków od amerykańskich wyzwolicielei.

Wybory parlamentarne z 15 grudnia 2005 r. odbywały się w podobnie trudnej sytuacji pod względem bezpieczeństwa jak te styczniowe. Ich kontekst polityczny był jednak zdecydowanie inny. Weszła już bowiem w życie konstytucja, przyjęta w ogólnokrajowym referendum z 15 października. Została ona zaakceptowana przez 79% głosujących przy 63-procentowej frekwencji. Akceptacja konstytucji była wyrazem

¹⁸² Muthanna al-Dhari, rzecznik sunnickiego Zrzeszenia Muzułmańskich Duchownych, 10 grudnia 2004 r. powiedział: „Wzięcie udziału w wyborach takich jak te, oznacza tyle, że daje się uprawomocnienie dla zupełnie nielegalnej sytuacji”. Cyt. za: A. A. Allawi, *op. cit.*, s. 388.

¹⁸³ Następnie, wskutek przyłączenia się innych deputowanych szyickich do ZSI, reprezentacja parlamentarna tego ugrupowania powiększyła się do 148 mandatów.

¹⁸⁴ *Iraq. Don't Rush The Constitution*, Middle East Report, No. 42, 8 VI 2005, s. 2.

woli narodu irackiego do kontynuowania transformacji politycznej. Tak odczytały to ugrupowania sunnickie, które przestały nawoływać do bojkotu instytucji politycznych Iraku i włączyły się w proces polityczny.

Kampania przed wyborami grudniowymi była stosunkowo krótka. Niektórzy obserwatorzy obawiali się, że iraccy wyborcy, wezwani do urn już po raz trzeci w 2005 r., nie będą zbyt licznie głosować. Jednak okazało się, że frekwencja wyborcza była wyjątkowo wysoka i wynosiła niemal 80%. Najistotniejszą zmianą w porównaniu z wcześniejszymi wyborami był koniec bojkotu w prowincjach zamieszkałych przez sunnitów, w których odnotowano znaczną frekwencję. W wyborach wzięli też udział liczni zwolennicy radykalnego szyickiego duchownego Muktady al-Sadra. Zachęcającym sygnałem był również stosunkowo niski poziom przemocy politycznej w dniu wyborów. Wyniki wyborów ogłoszone zostały 20 stycznia 2006 r. Pokazały one, że preferencje wyborcze nie zmieniły się znacząco w ciągu roku. W skali kraju najwięcej mandatów otrzymał ponownie Zjednoczony Sojusz Iracki. Podobnie jak w wyborach styczniowych, drugim największym ugrupowaniem parlamentarnym został Sojusz Kurdyjski. Największa różnica zaszła wśród ugrupowań pretendujących do reprezentowania sunnitów. Niemal 80% głosów w prowincjach sunnickich zdobył blok Tawafuk (znany także jako Front Porozumienia Irackiego), koalicja odwołująca się do religijnej tożsamości sunnitów. Najślabiej spośród głównych ugrupowań wypadła świecka koalicja „Irakija”, grupująca zarówno szyitów, jak i sunnitów pod przywództwem byłego premiera Ijada Allawiego, którą poparło jedynie 8% wyborców. Wybory wykazały, że w sytuacji permanentnego zagrożenia przemocą wyborcy zwrócili się w kierunku swoich podstawowych, primordialnych tożsamości i poparli ugrupowania do nich się odwołujące. Rozkład miejsc w parlamencie oddawał więc nie tyle preferencje polityczne wyborców, co występujące pośród nich podziały etniczne i wyznaniowe¹⁸⁵.

Podobnie jak po poprzednich wyborach, proces wyłonienia rządu był długotrwały. Po sześciu miesiącach negocjacji powstał Rząd Zgody Narodowej, którego premierem został Nuri al-Maliki. Pięć lat rządów jego gabinetu przypadło na wyjątkowo trudny dla Iraku okres. Kraj ogarnęła wojna domowa pomiędzy wyznawcami dwóch głównych nurtów islamu. W 2006 r. rząd nie kontrolował znacznych obszarów kraju, a nawet wielu dzielnic Bagdadu, a liczba ofiar cywilnych przekroczyła 30 tys. Jednak w kolejnych dwóch latach udało się włączyć w proces polityczny niektóre silne sunnickie milicje, a antyrebeliancka ofensywa wojsk koalicji pomogła przywrócić kontrolę rządu centralnego nad wieloma obszarami. W 2008 r. premier al-Maliki wysłał także irackie wojsko na ulice Basry, gdzie stoczyło zwycięską bitwę z bojówkami szyickiego duchownego Muktady al-Sadra. Prowadzona przez rząd centralny wojna z rebeliantami miała swój wymiar także w polityce parlamentarnej, a najbardziej widocznym przykładem słabości parlamentaryzmu był trwający osiem miesięcy bojkot Zgromadzenia Reprezentantów przez partę sunnitów, zwolenników Muktady al-Sadra i członków koalicji „Irakija”. Jednak pomimo tych ogromnych napięć politycz-

¹⁸⁵ A. Davisha, *op. cit.*, s. 26.

nych rządowi udało się przetrwać całą kadencję, zorganizować wybory samorządowe w 2009 r. i przygotować elekcję parlamentarną roku 2010¹⁸⁶.

Wybory, które miały miejsce 7 marca 2010 r., odbyły się w atmosferze znacząco różniącej się od obu elekcji sprzed pięciu lat. Pomimo tego, że warunki w zakresie bezpieczeństwa w kraju były ciągle bardzo trudne, odnotowano poprawę w niemal każdym wymiarze w porównaniu z latami poprzednimi¹⁸⁷. Przed samymi wyborami znaczne kontrowersje wzbudziła decyzja Wysokiej Niezależnej Komisji Wyborczej o wykluczeniu aż 499 kandydatów z uwagi na to, że w przeszłości byli związani z reżimem partii Al-Baas. Wśród wykluczonych znajdowali się kandydaci z wszystkich list, jednak najliczniej reprezentowani byli sunnici i kandydaci świeccy. Po rozpatrzeniu odwołań 43 kandydatom przywrócono możliwość startu w wyborach. Sprawa wykluczenia tak liczного grona kandydatów, a następnie nietransparentne przywrócenie możliwości kandydowania niektórym z nich poważnie osłabiły autorytet Wysokiej Niezależnej Komisji Wyborczej.

Ostatecznie w wyborach mogło wziąć udział 6292 kandydatów, z których większość należała do jednego z 89 ugrupowań politycznych. Zarejestrowano także 12 koalicji wyborczych. Samo głosowanie przebiegało w stosunkowo spokojnej atmosferze. Wzięło w nim udział niemal 12 milionów wyborców – ponad 62% uprawnionych do głosowania. Głosowano w 52 tys. okręgowych komisji wyborczych, w których pracowało ponad 300 tys. komisarzy i obserwatorów. Po zakończeniu głosowania zawartość urn wyborczych liczona była w specjalnych centrach wyborczych, a cały proces odbywał się pod nadzorem obserwatorów z ramienia poszczególnych partii politycznych, obserwatorów międzynarodowych oraz mediów. Pomimo tych procedur po wyborach niektóre irackie partie polityczne wysunęły oskarżenia o oszustwa wyborcze i niedozwolone wywieranie wpływu na wyborców. Było to powodem zarządzenia przez Specjalny Sąd Wyborczy ponownego przeliczenia głosów w prowincji Bagdad. Potwierdziło ono pierwotny wynik wyborczy. Międzynarodowi obserwatorzy byli raczej zgodni co do tego, że niewłaściwości w toku wyborów były niewielkie i nie miały istotnego wpływu na wynik głosowania¹⁸⁸. Ostateczne wyniki ogłoszono 29 marca. Zwycięzcą wyborów okazała się świecka koalicja „Irakija”, występująca pod nową nazwą – Iracki Ruch Narodowy, która otrzymała 91 mandatów. Bardzo niewielka różnica dzieliła ją od drugiego w kolejności ugrupowania: szyickiej Koalicji Państwo Prawa, która otrzymała 89 mandatów. Kolejne miejsca zajęły: Narodowy Sojusz Iracki – 70 mandatów i Sojusz Kurdyjski – 43 mandaty. Istotną zmianą w porównaniu ze składem parlamentu pierwszej kadencji było objęcie mandatów przez rzeczywiście popularnych polityków. Dzięki systemowi listy otwartej wyborcy w nader licznych przypadkach głosowali na znanych sobie i popularnych lokalnie polityków, których

¹⁸⁶ Różne oceny tego pięciolecia znaleźć można w dyskusji: A. Blinken, N. Ricklefs, N. Parker, *Is Iraq on Track? Democracy and Disorder in Baghdad*, „Foreign Affairs” 2012, 1 VIII.

¹⁸⁷ *Iraq's 2010 National Elections*, Human Rights Watch, 25 II 2010, [online] <http://www.hrw.org/news/2010/02/25/iraq-s-2010-national-elections>, 10 VIII 2012.

¹⁸⁸ A. Davisha, *op. cit.*, s. 19.

nazwiska znajdowały się stosunkowo nisko na listach wyborczych. Spowodowało to przegraną wielu partyjnych nominatów i wprowadzenie do Zgromadzenia Reprezentantów licznych nowych deputowanych, którzy stanowili ponad 80% składu. Ogłoszenie ostatecznych wyników wyborów otworzyło długotrwały proces formowania koalicji rządzącej, który zakończył się powołaniem rządu pod prezesurą Nuriego al-Malikiego z Koalicji Państwo Prawa dnia 11 listopada 2010 r. Tak długi i burzliwy proces formowania rządu obnażył wiele słabości przyjętego przed wyborami systemu wyborczego.

Zamykając prezentację przebiegu wyborów parlamentarnych w Iraku w latach 2005-2010, podkreślić należy, że pomimo bardzo trudnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa, od strony proceduralnej wszystkie trzy opisywane elekcje odbyły się w sposób poprawny. To bardzo ważny fakt dla odbudowującej się państwowości irackiej – że wyborcy i kandydaci potrafili odnaleźć się w nowej dla nich sytuacji i masowo wziąć udział w wyborach. Pokazuje to determinację narodu irackiego w dążeniu do decydowania o swoim losie i wspiera twierdzenia zwolenników tezy o uniwersalnym charakterze wartości demokratycznych. Na planie organizacyjnym należy dostrzec stosunkowo sprawne działanie instytucji odpowiedzialnych za poprawny przebieg elekcji. Działając pod nadzorem, a następnie przy wsparciu obserwatorów międzynarodowych Wysoka Niezależna Komisja Wyborcza zadowalająco spełniała swoje zadania w wyborach z 2005 r. Na jej bezstronność cieniem rzuciła się jednak masowa dyskwalifikacja kandydatów przed elekcją z 2010 r. Ewolowało także otoczenie bezpieczeństwa wyborów. O ile w obu elekcjach z 2005 r. zapewnienie bezpieczeństwa spoczywało przede wszystkim na wojskach koalicji, to w 2010 r. irackie siły bezpieczeństwa okazały się na tyle sprawne, że były w stanie zapewnić poczucie bezpieczeństwa wyborcom w dniu elekcji. Rząd natomiast oparł się pokusie bezpośredniego interweniowania w proces wyborczy, zapewniając wolne i sprawiedliwe wybory. Miały one jednak i tę niekorzystną cechę, że powodowały pogłębienie niektórych podziałów socjopolitycznych w społeczeństwie. Przebieg tego procesu, podobnie jak ewolucja systemu partyjnego i debaty parlamentarnej, zostały scharakteryzowane w kolejnym rozdziale.

Rozdział 4

Polityka parlamentarna Iraku 2005-2012

Przedmiotem analizy niniejszego rozdziału są praktyki polityczne w ramach nowo utworzonych instytucji irackiego systemu politycznego. Zagadnieniem najważniej analizowanym będzie wzajemny wpływ formalnych instytucji politycznych i zachowań głównych aktorów na arenie parlamentu. Lata 2004-2010 stanowią bowiem moment szczególny w procesie budowy irackiej państwowości; moment, w którym nowo utworzone instytucje, kształtujące się jeszcze pod wpływem różnorodnych i przypadkowych czynników, zaczynają już odgrywać zasadniczą rolę w procesie politycznym. Treścią tego procesu jest dalsza budowa instytucji suwerennego, demokratycznego i sprawnego państwa, a stałą jego cechą spór o władzę i wizję dobrego porządku politycznego. Mamy więc do czynienia ze szczególną sytuacją, w której z analitycznego punktu widzenia nie jest możliwe przyjęcie częstego w opisach politycznych założenia o względnej trwałości instytucji formalnych i ich stałym wpływie na procesy i zachowania polityczne. Przeciwnie, w okolicznościach transformacji systemu politycznego szczególnego znaczenia nabiera kolejność występowania procesów budowania instytucji oraz ich interakcji z działaniami głównych aktorów politycznych.

Z tego też powodu tak znaczący wydaje się moment uchwalenia konstytucji i wyłonienia parlamentu, który w jej świetle miał stać się dominującym organem władzy państwowej. Kolejne instytucje, takie jak partie i koalicje polityczne, w latach 2005-2010 powstawały i działały w rzeczywistości politycznej, której ramy formalne nadawała ustawa zasadnicza, a realna władza spoczywała w rękach obieralnego organu reprezentatywnego. Wraz z pierwszymi wyborami do Zgromadzenia Konstytucyjnego w styczniu 2005 r. szeroko rozumiany rząd iracki zyskał demokratyczną legitymację i przejął kontrolę nad procesem rekonstrukcji państwa. Wpływ aktorów zewnętrznych – wojsk okupacyjnych i administracji ONZ – był rzecz jasna ciągle znaczny, jednak kluczowe decyzje dotyczące rekonstrukcji państwa spoczęły w rękach reprezentantów narodu irackiego.

Politycy iraccy, działając w tworzącym się porządku instytucjonalnym i w warunkach zewnętrznej ingerencji, w analizowanym okresie podejmowali decyzje polityczne o długofalowych skutkach. W niniejszym rozdziale wskazane zostały czynniki

warunkujące kalkulacje polityczne głównych aktorów irackiej sceny politycznej. Konsensus głównych aktorów co do demokratycznego charakteru systemu politycznego i będące jego skutkiem ustanowienie parlamentu – organu reprezentacji politycznej – stanowiły kamienie milowe w procesie rekonstrukcji państwa, a zarazem istotne bodźce warunkujące dalsze działania polityczne: kształtowanie partii, budowanie koalicji i sojuszy parlamentarnych czy wreszcie formowanie rządów.

W procesie budowania potencjału instytucjonalnego reprezentacji politycznej w omawianym okresie w Iraku ważną rolę odgrywały nie tylko interakcje pomiędzy aktorami politycznymi a tworzoną przez nich strukturą instytucjonalną. Znaczący wpływ miały także szczególne okoliczności zewnętrzne, spośród których najistotniejsze były: 1) kontekst postkolonialnego państwa o arbitralnie nakreślonych granicach, w których znalazły się różne wspólnoty o odmiennych tożsamościach zbiorowych, 2) sytuacja końca długoletniej dyktatury oraz 3) fakt interwencji i długotrwałej obecności militarnej zewnętrznych mocarstw. Powyższe czynniki, odnoszące się do sytuacji socjostrukturalnej i międzynarodowej, stanowiły warunki zastane, które z analitycznego punktu widzenia traktować należy jako zmienne niezależne od procesów politycznych toczących się w Iraku. Za zmienną zależną od procesu budowania parlamentaryzmu i potencjału państwa uznać należy stopień akceptacji nowego państwa przez obywateli. Miernikiem tej akceptacji jest szerzenie się terroryzmu i innych aktów przemocy politycznej. Skala tego zjawiska zmieniała się na przestrzeni lat 2004-2010. W tym czasie na terenach zamieszkałych przez arabską ludność Iraku pojedyncze wystąpienia zbrojne skierowane przeciwko wojskom zagranicznym przekształciły się w regularną wojnę domową o charakterze wyznaniowym. Jej apogeum przypadło na lata 2007-2008, by pod koniec pierwszej dekady XXI w. ograniczyć się do aktów terroru organizowanych przez ugrupowania podważające porządek konstytucyjny kraju. Nasilenie przemocy politycznej może być też traktowane jako wskaźnik powodzenia budowania władzy reprezentatywnej i skutecznych instytucji państwowych, choć należy pamiętać, że w kontekście irackim na zjawisko to (przemoc polityczną) wpływała także obecność wojsk USA i ich sojuszników. Z tego punktu widzenia obecność militarna obcych państw zewnętrznych potraktowana może być jako zmienna interweniująca w procesie budowania państwa i uzyskiwania przezeń demokratycznej legitymacji.

Podziały socjopolityczne i budowanie instytucji

Przed omówieniem roli głównych aktorów politycznych – ugrupowań i ich liderów – oraz ich oddziaływania na budowanie instytucji konieczne jest przedstawienie podstawowych cech strukturalnych irackiego społeczeństwa. Choć – jak wykazemy w dalszej części rozdziału – podziały wynikające ze struktury religijnej i etnicznej społeczeństwa stanowią jedynie jedną z osi podziałów socjopolitycznych, jednak są to zjawiska trwałe. W analizowanym okresie stanowiły one podstawę budowania tożsamości zbiorowych i samookreślenia się dla większości podmiotów politycznych w Iraku.

Obalenie autorytarnego reżimu na wiosnę 2003 r. przyniosło ze sobą bezprecedensowy rozwój rozmaitego rodzaju organizacji społecznych. Wolność polityczna, która nastąpiła po dekadach represji, umożliwiła niemal każdej grupie społecznej zbudowanie jakiejś organizacji. Miały one bardzo zróżnicowany charakter: od stowarzyszeń powołanych do działania na rzecz określonej sprawy (np. poprawy systemu edukacji), przez organizacje reprezentujące plemiona i klany, organizacje zrzeszające członków na bazie regionalnej (miasta lub dzielnicy), aż po partie polityczne odwołujące się do rozmaitych idei: republikańskich, nacjonalistycznych, monarchistycznych czy też muzułmańskich (tak szyickich, jak i sunnickich). Powstawanie tych organizacji było symptomem odbudowy społeczeństwa obywatelskiego¹⁸⁹. Jednocześnie stanowiło wyraz podziałów w nim istniejących. Niektóre organizacje zrzeszały obywateli, odwołując się do ich „nowoczesnych”, funkcjonalnych tożsamości związanych z poglądami lub wykonywanym zawodem, np. republikańska, obrońcy praw człowieka, prawnika. Inne natomiast odwoływały się do tożsamości „tradycyjnych”, primordialnych, takich jak plemię, klan, grupa wyznaniowa, etniczna czy sąsiedzka. To charakterystyczne dla społeczeństw bliskowschodnich współwystępowanie różnych poziomów tożsamości zbiorowych zaważyło na kształtowaniu się irackiego systemu partyjnego w kolejnych latach. Wraz z pogorszeniem się stanu bezpieczeństwa w latach 2004-2009 wyborcy częściej wspierali te partie, które odwoływały się do podstawowej solidarności grupowej (szyickiej, sunnickiej czy kurdyjskiej). Poprawa bezpieczeństwa po 2009 r. sprawiała, że Irakijczycy bardziej swobodnie korzystali ze swojej wolności wyboru, częściej oddając głosy na ugrupowania zgodnie z własnymi politycznymi preferencjami.

Cechy strukturalne irackiego społeczeństwa w 2003 r. przedstawiały się następująco. W kraju żyło około 23 milionów ludzi, spośród których rdzenni Arabowie stanowili 75 do 80%. Ludność kurdyjska liczyła około 15 do 20% całości populacji, a pozostałe 5% stanowiły mniejszości etniczne: Turkmeni, Asyryjczycy i inni. Znacząca większość – 97% ludności była wyznania muzułmańskiego. W tej grupie największy był odsetek wyznawców szyizmu – około 60 do 65%. Sunnici stanowili dużą mniejszość – od 32 do 37%¹⁹⁰. Geograficznie arabska ludność szyicka zamieszkiwała przede wszystkim południe kraju, arabscy sunnici – jego centrum i pustynny zachód, a sunniccy Kurdowie – północno-wschodnie prowincje. Powyższy podział ma jedynie orientacyjny charakter, bowiem na wielu obszarach kraju występowało mieszane osadnictwo, a dekady przyspieszonej industrializacji i urbanizacji przyczyniły się do dalszego mieszania się ludności w dużych miastach, z których największym była metropolia Bagdadu.

Podział ludności arabskiej Iraku na szyitów i sunnitów okazał się mieć poważne konsekwencje dla polityki tego kraju po 2003 r. Podział ten swoimi początkami sięga do schizmy w religii muzułmańskiej, do której doszło w VIII w. na tle sporów o sukcesję po proroku Mahomecie. Wyłoniły się z niej dwa główne odłamy tej religii:

¹⁸⁹ *Governing Iraq*, Middle East Report, No. 17, 25 VIII 2003, s. 1.

¹⁹⁰ CIA Factbook.

sunnizm, którego wyznawcy stanowią większość światowej wspólnoty muzułmanów, oraz szyizm, będący odłamek mniejszościowym. W Iraku jednakże, jak wskazaliśmy powyżej, proporcje ilościowe są odwrócone, bowiem to szyici stanowią większość, a sunnici – mniejszość. Od samych początków budowania współczesnej państwowości szyici stanowili grupę politycznie marginalizowaną przez sunnicką mniejszość, mającą możnych protektorów. W latach, gdy Irak wchodził w skład Imperium Osmańskiego, elity rządzące prowincjami irackimi składały się przede wszystkim z sunnitów. Podobny stan rzeczy utrwały mandatowe rządy brytyjskie w latach 20. XX w. Również władze w niepodległym Iraku, zarówno w trakcie trwania monarchii (1921-1958), jak i w dobie wojskowych reżimów okresu republiki, faworyzowały arabską ludność sunnicką. Należy to podkreślić, bowiem współczesny, relewantny politycznie podział sunnicko-szyicki jest przede wszystkim podziałem tożsamościowym, przebiegającym pomiędzy uprzywilejowaną przez lata mniejszością, a historycznie pozbawianą udziału we władzy większością¹⁹¹. Dzieje się tak pomimo faktu, że u jego podstaw leżą różnice w doktrynie i praktykach religijnych, które także mają swoje znaczenie, szczególnie w kontekście obserwowanego od lat 90. XX w. wzrostu religijności Irakijczyków. Relacje pomiędzy tymi grupami komplikuje także kontekst zagraniczny, w którym szyici stanowią mniejszość, a sunnici – większość mieszkańców Bliskiego Wschodu¹⁹².

Dla krajobrazu politycznego, jaki wyłonił się w Iraku w początkach kwietnia 2003 r., istotne było, że to polityczni przedstawiciele szyitów i Kurdów znaleźli się po stronie zwycięzców, a reprezentanci sunnitów – po stronie przegranych. Szyickie ugrupowania opozycyjne, zarówno te religijne, jak i świeckie, stanowiły obok partii kurdyjskich największą siłę polityczną sprzeciwiającą się panowaniu Saddama Husajna od końca lat 70. XX w. Przez lata marginalizacji politycznej w Iraku zamieszkujący go szyici wykształcili silne i elastyczne struktury, działające zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Społeczność szyitów irackich łączyło wspólne doświadczenie bezsilności w ciągu ostatnich dekad. Jednocześnie grupa ta była zróżnicowana pod względem swoich preferencji politycznych, gospodarczych i – co najistotniejsze – stosunku do religii. Wśród miejskich klas średnich powszechniejsza była postawa dystansu wobec autorytetów religijnych. Natomiast w kulturze politycznej ludu szyickiego niezmiennie ważnym punktem odniesienia były osoby najwyższych przywódców religijnych. Wynika to z zasady doktrynalnej szyizmu, stanowiącej, że ostateczny osąd spraw politycznych spoczywa na autorytecie religijnym (*mardża'e taqlid*). W tym miejscu należy podkreślić, że praktyczna interpretacja tej zasady nie jest jednoznaczna nawet wśród duchownych szyickich, z których ci bardziej konserwatywni opowiadają się za oddzieleniem spraw politycznych od religii, podczas gdy inni, będący pod wpływem nowszych prądów teologicznych liderzy, podkreślają ko-

¹⁹¹ D. W. Brinkerhoff, J. B. Mayfield, *Democratic Governance in Iraq? Progress and Peril in Reforming State-Society Relations*, „Public Administration and Development” 2005, Vol. 25, s. 59-73.

¹⁹² Szyici stanowią większość mieszkańców w Iraku, Iranie, Bahrajnie i Azerbejdżanie.

nieczność aktywnego zaangażowania w politykę. W praktyce, niezależnie od wspomnianej różnicy stanowisk, przywódcy duchowi irackiej wspólnoty szyitów wywierali bardzo duży wpływ na swoich wyznawców, stanowiąc w latach dyktatury jeden z głównych ośrodków opozycji.

Prezentując podziały socjopolityczne wynikające z cech strukturalnych irackiego społeczeństwa, wskazać należy, że choć rozróżnienia arabsko-kurdyjskie i sunnicko-szyickie okazały się mieć najdalej idące konsekwencje, to wśród aktywnych politycznie Irakijczyków występowały też inne osie podziałów, które widoczne były także wśród reprezentujących ich polityków i partii politycznych¹⁹³. Były nimi: podział na ludność o tożsamościach plemiennych i ludność miejską, dla której przynależność plemienna czy klanowa nie była relewantna. Istotne było także rozróżnienie związane ze stosunkiem do poprzedniego reżimu partii Al-Baas. Znaczenie odgrywał także podział na ugrupowania stosujące przemoc polityczną i stroniące od niej. W debatach politycznych uwidocznił się także rozdział na ugrupowania promujące islam polityczny i na ugrupowania neutralne światopoglądowo oraz na polityków krajowych i emigracyjnych (podziały socjopolityczne prezentuje tabela 4.1).

Pomimo doniosłości podziału na grupy wyznaniowe i rozróżnienia arabsko-kurdyjskiego, analizując strukturę społeczną w Iraku, nie sposób pominąć także zagadnienia przynależności plemiennej, ważnej w każdej z powyższych grup wyznaniowych i etnicznych. W Iraku występuje około 150 dużych plemion, w ramach których funkcjonuje około 2 tys. klanów. Szacunki z 2007 r. mówiły, że około trzy czwarte obywateli jest świadomych swojej przynależności plemiennej¹⁹⁴. W trakcie rządów partii Al-Baas niektóre plemiona pozostawały w sojuszu z reżimem, a ich przywódcy zajmowali eksponowane stanowisko w administracji cywilnej i korpusie oficerskim. Warto wskazać także, że część plemion (np. Szammar czy Dżibur) plasuje się ponad granicami wyznaniowymi, mając w swoim składzie zarówno gałąź sunnicką, jak i szyicką.

Trzecie z kryteriów podziału – na ludność i polityków będących beneficjentami obalonego reżimu i na byłą opozycję, często bywa redukowane do różnic sunnicko-szyicko-kurdyjskich. Jednak w praktyce irackiej polityki zagadnienie to okazało się bardziej złożone. Bardzo restrykcyjne prawo o debasyfikacji wyeliminowało z życia politycznego znaczną grupę polityków arabskich należących do obydwu wspólnot religijnych. Niejasności związane ze statusem licznych szeregowych działaczy partii Al-Baas dzieliły Irakijczyków zarówno w trakcie obydwu elekcji z 2005 r., jak i przed wyborami z roku 2010, niezależnie od przynależności wyznaniowej czy etnicznej¹⁹⁵.

¹⁹³ Krytykę nadawania zbyt dużej wagi analitycznej powyższym kategoriom zob. R. Visser, *Ethnicity, Federalism and The Idea of Sectarian Citizenship in Iraq. A Critique*, „International Review of the Red Cross” 2007, Vol. 89, No. 868, s. 809-822.

¹⁹⁴ H. D. Hassan, *Iraq. Tribal Structure, Social and Political Activities*, CRS Report for Congress, 15 III 2007.

¹⁹⁵ C. Pascual, K. M. Pollack, *The Critical Battles. Political Reconciliation and Reconstruction in Iraq*, „The Washington Quarterly” 2007, Summer, s. 7-19.

Czwarty z podziałów politycznych zachodził na tle prawomocności stosowania przemocy wobec wojsk okupujących kraj. Wśród wszystkich niemal polityków panowała jednomyślność, że państwo powinno jak najszybciej odzyskać pełną suwerenność, a obecność wojsk z krajów trzecich winna się jak najszybciej zakończyć. Jednak wśród polityków i ugrupowań arabskich występowała zasadnicza różnica w kwestii środków, jakimi należy dążyć do zakończenia zagranicznej obecności militarnej. Część z nich opowiadała się za pokojowymi środkami protestu i negocjacji politycznych mających doprowadzić do jak najszybszego wycofania się wojsk USA i ich sojuszników, podczas gdy inni dążyli do stawienia im zbrojnego oporu. Taktyka ta, przybierająca postać wojny asymetrycznej i sięgająca do metod terrorystycznych, miała przysporzyć wojskom zagranicznym ofiar w ludziach, które powinny skłonić rządy państw Zachodu do wycofania własnych oddziałów. Dodać także należy, że podział powyższy dotyczył jedynie polityki wewnątrzarabskiej, politycy kurdyjscy dostrzegali bowiem dobre strony stacjonowania armii zewnętrznych. Upatrywali oni w nich gwaranta niezależności Regionu Kurdystanu Irackiego od rządu centralnego w Bagdadzie.

Piąty z podziałów politycznych dotyczył stosunku do roli islamu w państwie. W omawianym okresie wśród Irakijczyków nie było wątpliwości, że państwo winno dawać wyraz wartościom islamu – religii wyznawanej przez większość obywateli. Różnice narastały natomiast wobec rozlicznych kwestii szczegółowych, związanych z implementowaniem norm muzułmańskiego prawa religijnego – szariatu – do irackiego porządku prawnego. W sporach toczonych wobec kwestii przyznania szariatowi statusu jedynego lub głównego źródła prawodawstwa w konstytucji, zakresu, w którym normy religijne wpływać mogą na ubiór i relacje damsko-męskie w sferze publicznej, czy zagadnień prawa rodzinnego i spadkowego – kształtowały się podziały na tych aktorów politycznych, którzy opowiadali się za maksymalizacją roli szariatu w państwie, i na tych, którzy byli za relatywnie dużym stopniem neutralności światopoglądowej kraju.

Szósty z podziałów odnosił się raczej do reprezentantów politycznych niż do samej ludności. Otóż w pierwszych latach rekonstrukcji państwowości dużego znaczenia nabral podział na polityków krajowych i emigracyjnych. W okresie bezpośrednio następującym po upadku reżimu ta druga grupa miała ułatwiony dostęp i znaczące wpływy w tymczasowych władzach okupacyjnych. Politycy, którzy powrócili z długoletniej emigracji do kraju, w wielu przypadkach nie mieli dobrego rozeznania w sprawach irackich i szybko stracili poparcie ludności. Inni jednakże, jak np. Nuri al-Maliki, potrafili odnosić sukcesy polityczne, pomimo tego, że ich przeciwnicy podnosili kwestię emigracji jako cechę uniemożliwiającą zrozumienie lokalnej polityki. Wielu działaczy powracających z emigracji dotyczyły zarzuty o aroganczką ignorancję. Ci z nich, którzy cieszyli się jawnym poparciem ze strony Amerykanów, rychło zorientowali się, że jest to obciążeniem na arenie irackiej polityki.

Zarysowane powyżej linie podziałów politycznych nie wyczerpują różnic socjopolitycznych, które występowały w omawianym okresie w irackim społeczeństwie. Jednak inne rozbieżności, wynikające np. ze statusu materialnego (bogaci – biedni)

czy miejsca zamieszkania (miasto – wieś), nie przekształciły się w osie podziałów politycznych zdolne do mobilizacji grup społecznych. W omawianym okresie to właśnie powyżej nakreślone czynniki uznać należy za główne osie podziałów socjopolitycznych, które wpływały na organizowanie się irackiego systemu partyjnego.

Tab. 4.1. Główne osie podziałów socjopolitycznych w Iraku w latach 2004-2010

Kryterium podziału	Linie podziału
tożsamość grupowa	szyicka – sunnicka – kurdyjska
tożsamość plemienna	silna – słaba (ludność miejska)
związki z reżimem partii Al-Baas	byli beneficjenci reżimu – byli opozycjoniści
stosunek do przemocy politycznej	akceptacja – odrzucenie
stosunek do roli islamu w państwie	islam polityczny – neutralność światopoglądowa
związek z krajem	politycy lokalni – politycy emigracyjni

Aktorzy irackiej sceny politycznej przed wyborami z 2005 roku

Podobnie jak w wielu innych państwach przechodzących transformację od dyktatury do demokracji, w Iraku po obaleniu Saddama Husajna jedną z głównych słabości systemu politycznego było znaczne rozdrobnienie partyjne. Obydwie elekcje z roku 2005, a także wybory z roku 2010 zweryfikowały poparcie dla poszczególnych partii i wyłoniły siły polityczne, które oddziaływały na politykę państwa w omawianym okresie. Jednocześnie, pomimo tego, że jedynie niewielka liczba ugrupowań politycznych przeszła test wyborczy, nie przyczyniło się to w sposób przełomowy do zbudowania silnych partii politycznych. Ocena irackiego systemu partyjnego zawarta w Bertelsmann Transformation Report z roku 2010 jest wielce wymowna: „W arabskiej części Iraku system partyjny jest niestabilny i płytko zakorzeniony w społeczeństwie. Duża fragmentaryzacja, znaczna polaryzacja i nieprzewidywalność stanowią normę”¹⁹⁶. Z uwagi na te cechy strukturalne irackiej sceny politycznej w poniższej prezentacji czołowych aktorów politycznych, prócz opisu głównych ugrupowań partyjnych, znajdują się także sylwetki liderów politycznych. Polityka iracka w analizowanym okresie była bowiem silnie spersonalizowana, a wpływowi politycy arabscy wykazywali niską gotowość do kooperacji, preferując tworzenie własnych partii, skoncentrowanych wokół swoich liderów. Jednak z uwagi na wymogi proporcjonalnego systemu wyborczego, który premiuje duże ugrupowania, dochodziło do negocjowania sojuszy międzypartyjnych i budowania koalicji wyborczych. Ograniczało to skutki fragmentaryzacji systemu partyjnego, ułatwiając mobilizację elektoratu przed wyborami. Doświadczenie siedmiu lat funkcjonowania irackiej demokracji wskazuje jednak, że koalicje wyborcze nie przejawiały tendencji do przekształcania się

¹⁹⁶ BTI 2010. *Iraq Country Report*, Gütersloh 2009, s. 10.

w partii polityczne. Poniżej zaprezentowane zostaną główne ugrupowania polityczne, ich programy i liderzy. Kryterium porządkującym jest przynależność do jednej z głównych wspólnot politycznych zamieszkujących Irak: szyickiej, sunnickiej bądź kurdyjskiej. W omawianym okresie podział ten okazał się najtrwalszy, choć – jak wskazano powyżej – różnice polityczne pomiędzy ugrupowaniami przebiegały także na wielu innych płaszczyznach.

Ugrupowania szyickie

Wybory do Zgromadzenia Konstytucyjnego w styczniu 2005 r. przyczyniły się do uformowania istotnych instytucji partyjnych na irackiej scenie politycznej. Wybory stanowiły zarówno czynnik motywujący do działań organizacyjnych, jak i pierwszą okazję dla sprawdzenia rzeczywistego zakresu wpływów poszczególnych ugrupowań irackich. Toczyły się o wysoką stawkę, jaką było ustalenie porządku konstytucyjnego nowo konstruowanego państwa. Iraccy szyici postrzegali te wybory jako kluczowy moment w dziejach, kiedy ich przewaga liczebna umożliwi im przejęcie władzy nad krajem. O ile więc szyici traktowali je jako wyjątkową szansę, to dla społeczności irackich sunnitów wybory do konstytuandy jawiły się jako zagrożenie dotychczasowego porządku politycznego, w którym mieli uprzywilejowaną pozycję. Istotną cechą wyróżniającą irackich szyitów był fakt, że ta grupa wyznawców islamu miała dobrze zorganizowaną, hierarchiczną i niezależną od państwa strukturę duchowieństwa, na czele której stali najwyżsi przywódcy duchowi – *mardżija*. Centrum religijnym irackiego szyizmu jest Hauza Ilmija, seminarium teologiczne leżące w mieście Nadżaf. Na jego czele stoi Wielki Ajatollah Ali al-Sistani, urodzony w Iranie duchowny, będący jednym z najbardziej szanowanych liderów szyizmu na świecie. Siła i zakres wpływów Alego al-Sistaniego opierały się przede wszystkim na jego autorytecie religijnym, choć należy dodać, że ma on do dyspozycji sprawny i finansowo niezależny aparat administracyjny, który umożliwia mu sprawowanie pieczy nad wszystkimi meczetami szyickimi w Iraku¹⁹⁷. Pomimo tego, że Ajatollah al-Sistani reprezentował kwietystyczny nurt szyizmu, to w omawianym okresie kilkakrotnie zabierał głos w sprawach politycznych, wywierając trudny do przecenienia wpływ na kształtowanie zarówno ustroju Iraku, jak i instytucji politycznych wspólnoty irackich szyitów¹⁹⁸.

Jedną z ważniejszych interwencji politycznych Sistaniego była wspomniana już wcześniej kwestia demokratycznej legitymacji ciała projektującego nową konstytucję: amerykańska administracja okupacyjna zdecydowała się zorganizować powszechne wybory do konstytuandy na wyraźne naleganie ze strony duchowego przywódcy szyitów. W drugim półroczu 2004 r., kiedy bezpieczeństwo w kraju ulegało znacznemu

¹⁹⁷ B. Rahimi, *Ayatollah Ali al-Sistani and the Democratization of Post-Saddam Iraq*, „Middle East Review of International Affairs” 2004, Vol. 8, No. 4, s. 11-19.

¹⁹⁸ W. Posh, *A Majority Ignored. The Arabs in Iraq*, [w:] M. van Bruinessen [et al.], *Looking into Iraq*, ed. W. Posh, Paris 2005, s. 31.

pogorszeniu, szyickie przywództwo duchowe wielokrotnie dawało wyraz swojemu poparciu dla idei zorganizowania terminowo wyborów do konstytuanty, niezależnie od okoliczności. Hasło jak najszybszego wybrania władzy w demokratycznych wyborach zostało szybko podchwyczone zarówno przez iracką ulicę, jak i liderów wszystkich głównych ugrupowań szyickich. Zaowocowało to licznymi demonstracjami domagającymi się wyborów, a polityków zmobilizowało do wczesnego przygotowania się do nich. Czynniki te przesądziły także o tym, że w styczniu 2005 r. frekwencja wśród szyickich wyborców była tak wysoka.

W połowie 2004 r. przywódcy szyitów irackich stanęli przed zagadnieniem zbudowania koalicji politycznej, która zjednoczyłaby ogół elektoratu szyickiego, uniemożliwiając jego rozdrobnienie. W łączeniu rozmaitych liderów i nurtów politycznych po raz kolejny kluczową rolę odegrało przywództwo duchowe szyitów – *mardżija*, w osobie Wielkiego Ajatollaha Alego al-Sistaniego, działającego w porozumieniu z pozostałymi irackimi Wielkimi Ajatollahami: Mohammadem Saidem al-Hakimem, Iszakiem Fajadem i Basziirem al-Nadżafim¹⁹⁹. Politycy szyicki różnych frakcji dążyli do pozyskania poparcia *mardżiji* dla swoich ugrupowań. Wyjątkiem byli tu politycy skupieni wokół premiera Rządu Tymczasowego Ijada Allawiego, mający świeckie poglądy, którzy zachęcali przywództwo duchowe do zdystansowania się od bieżącej polityki. Od jesieni 2004 r. współpracownicy Alego al-Sistaniego i niektórzy szyicki politycy w swoich wypowiedziach medialnych dawali do zrozumienia, że *mardżija* poprze szeroką koalicję, w której znajdą się przedstawiciele wszystkich partii szyickich. Nie był to jedyny dyskutowany wariant koalicji przedwyborczej. Część polityków szyickich, jak np. Adel Abd al-Mahdi, będący ministrem finansów w Rządzie Tymczasowym, opowiadało się za porozumieniem z innymi, nieszyickimi partiami politycznymi – ugrupowaniami kurdyjskimi i grupującym świeckich opozycjonistów antyreżimowych Irackim Sojuszem Narodowym. Ugrupowania te miały stworzyć szeroką, ponadwyznaniową platformę wyborczą, która mogłaby uniemożliwić powrót do władzy politykom związanym z poprzednim reżimem. W tym scenariuszu wybory zamieniłyby się w plebiscyt poparcia dla koalicji sił opozycyjnych, w której jednak mandaty alokowane byłyby w wyniku przedwyborczych negocjacji. Jednak ostatecznie koncepcja ponadwyznaniowej koalicji wyborczej nie znalazła uznania w oczach Alego al-Sistaniego, który obawiał się, że nie przyniesie ona odpowiednio dużej reprezentacji społeczności szyitów. Przeciwnie, plany powołania do życia tego tworu politycznego zdopingowały współpracowników Wielkiego Ajatollaha do jednoznacznego zaangażowania się i podjęcia wysiłku zbudowania odrębnej, szyickiej koalicji.

Zjednoczony Sojusz Iracki. W warunkach nakreślonych powyżej ajatollah Al-Sistani powołał do życia sześciuosobowy komitet organizacyjny, którego celem było przygotowanie założeń politycznych dla szyickiej koalicji – Zjednoczonego Sojuszu Irackiego. Program koalicji miał być umiarkowanie islamistyczny, odzwierciedlając

¹⁹⁹ A. A. Allawi, *op. cit.*, s. 341.

wartości polityczne reprezentowane przez większość ugrupowań szyickich owego czasu. Uznano, że wszystkie główne szyickie partie polityczne będą niemal równo reprezentowane w nowym ugrupowaniu. Ponadto komitet uznał, że na listach wyborczych znaczną reprezentację będą mieli kandydaci niezależni, niezwiązani z żadną z istniejących partii politycznych. Zagadnienie to było przedmiotem ożywionych dyskusji, bowiem partie polityczne nie chciały rezygnować z wpływu na kompozycję znacznej części listy wyborczej. Ostatecznie jednak przeważała opinia *mardżiji* i połowa kandydatów Zjednoczonego Sojuszu Irackiego na listach wyborczych była kandydatami niezależnymi. Jednak wybór osób niezależnych miał charakter konsensualny – zgodę na każdą z kandydatur musiały wyrazić wszystkie obecne w ZSI partie²⁰⁰. Ostatecznie, 8 grudnia 2004 r. ogłoszono uroczyste sformowanie listy wyborczej ZSI. Zawierała ona 220 nazwisk kandydatów i kandydatek do objęcia mandatu w Zgromadzeniu Konstytucyjnym²⁰¹. Na liście obecni byli wszyscy główni liderzy ugrupowań szyickich, na czele z Abdel Azizem al-Hakimem z Najwyższej Rady Rewolucji Islamskiej w Iraku. Wszyscy oni dołączyli do ZSI, dostrzegając we wspieranej przez *mardżiję* koalicji wyborczej najpewniejszy sposób na zdobycie mandatu parlamentarnego²⁰². Pewien wyjątek stanowił jedynie Muktada al-Sadr, którego postawa polityczna była ambiwalentna: z jednej strony zgłosił akces do ZSI, wystawiając na jego listach swoich kandydatów. Z drugiej natomiast krytykował udział we władzach wybieranych w warunkach braku suwerenności i stworzył osobne ugrupowanie – Narodowe Kadry i Elity – którego kandydaci startowali z innej, niezależnej od ZSI listy, co stanowiło pewien wyłom w jednolitym szyickim froncie wyborczym. Głównymi partiami wchodzącymi w skład Zjednoczonego Sojuszu Irackiego były: Najwyższa Rada Rewolucji Islamskiej, partia Dawa oraz Ruch Sadrystowski. Przed wyborami parlamentarnymi z 15 grudnia 2005 r. listy wyborcze Zjednoczonego Sojuszu Irackiego poszerzone zostały o kandydatów partii Fadilah (partii Cnoty), radykalnego szyickiego ugrupowania mającego poparcie w Basrze²⁰³.

Najwyższa Rada Rewolucji Islamskiej Iraku (następnie Najwyższa Rada Islamska Iraku, Al-Madżlis al-Aala al-Islami al-Iraki). Organizacja ta została założona w 1982 r. przez przebywającego na wygnaniu w Iranie irackiego ajatollaha Mohammada Bakira al-Hakima. Początkowo nosiła nazwę Najwyższa Rada Rewolucji Islamskiej w Iraku (NRRII). Dwa lata po dojściu do władzy, w 2007 r., partia zmieniła nazwę na Najwyższa Rada Islamska Iraku (*Al-Madżlis al-Aala al-Islami al-Iraki*). Jej przywództwo argumentowało, że obecnie Irak osiągnął stadium, w którym

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 343.

²⁰¹ Jedna trzecia miejsc na liście wyborczej ZSI przypadła kobietom.

²⁰² Podkreślić należy, że sam al-Sistani publicznie nie popierał żadnego ugrupowania politycznego, w tym także ZSI, chcąc zachować dystans wobec bieżącej polityki. Jednak liczne medialne wypowiedzi jego bliskich współpracowników wskazywały szyickiemu elektoratowi jednoznacznie wolę polityczną Wielkiego Ajatollaha.

²⁰³ K. Katzman, *Iraq. Government Formation and Benchmarks*, CRS Report for Congress, 10 VIII 2007.

nawoływania do rewolucji nie są już potrzebne. Od pierwszych dni swojego istnienia działała jako koalicja różnych ugrupowań szyickich, sprzeciwiających się reżimowi Saddama Husajna, a jej proces przekształcania się w partię polityczną trwał przez lata 80. i 90. XX w. Charakterystyczną cechą doktryny NRRII było przyjęcie zasady *welejat-e faqih* (rządów uczonego jurysty), opracowanej przez irańskiego przywódcę – ajatollaha Chomeiniego²⁰⁴. Bliskość ideologiczna z rządem w Teheranie przekładała się w przypadku tej organizacji na znaczne wpływy władz irańskich na działania NRRII, zarówno w okresie działania na wygnaniu, jak i po jej powrocie do Iraku²⁰⁵. W tym czasie na czele organizacji stał wpływowy ajatollah Mohammad Bakir al-Hakim²⁰⁶. Powrócił on do Iraku wraz z pozostałymi przywódcami NRRII w maju 2003 r. i z miejsca okazał się jednym z najbardziej wpływowych liderów politycznych. Jednak Bakir al-Hakim stał się jedną z pierwszych ofiar terroryzmu politycznego w Iraku – zginął w zamachu bombowym 29 sierpnia 2003 r. w Nadżafie. Nowym przywódcą NRRII został jego brat Abdulaziz al-Hakim, osoba o mniejszej charyzmie politycznej.

Po powrocie do Iraku, działając w nowych warunkach budowania demokracji, NRRII skonstruowała platformę polityczną, w ramach której łączyła różne, niekiedy sprzeczne, cele i wartości. Partia przyjęła zasady demokratycznego państwa prawa jako bazowego celu politycznego. Uznano, że cele dalekosiężne partii – kultywowanie i ochrona religijnej tożsamości wspólnoty szyickiej – będą najlepiej zabezpieczone w tego rodzaju ustroju. Było to odejściem od literalnej interpretacji doktryny *welejat-e faqih*, wzywającej do utworzenia państwa islamskiego. Po 2003 r. podstawą platformy politycznej partii stały się pojęcia takie jak: naród iracki, demokratyczna republika oraz rządy prawa. Pomimo tego pragmatycznego zwrotu partia pozostała ideologicznie konserwatywnym ugrupowaniem religijnym. Drugim, prócz ideologicznego, istotnym wymiarem platformy politycznej NRRII był stosunek ugrupowania do amerykańskiej okupacji Iraku. Określić go można mianem ambiwalentnego: z jednej strony politycy NRRII w swoich wypowiedziach publicznych potępiali amerykańską obecność militarną i wprowadzoną w latach 2003-2005 administrację cywilną. Z drugiej jednak działali w instytucjach władzy tymczasowej zbudowanych przez Amerykanów. Dzięki takiemu stanowisku byli w stanie wpływać na działania administracji tymczasowej, dbając o rozstrzygnięcia korzystne dla społeczności szyickiej. Zarazem starali się dystansować od niepopularnej w społeczeństwie okupacji. Istotne jest także, że w swojej retoryce przeciwko siłom okupacyjnym NRRII podkreślało, iż wszystkie formy sprzeciwu wobec okupacji muszą być pokojowe i odbywać się bez przemocy²⁰⁷.

²⁰⁴ Zasada *welejat-e faqih*, będąca podstawą doktryny państwowej Iranu, nie jest powszechnie akceptowana w społeczności szyitów. To stosunkowo młoda i odległa od ortodoksji zasada teologiczna. Stosunek do niej dzieli ugrupowania polityczne działające w różnych szyickich wspólnotach politycznych. Por. E. Abrahamian, *Khomeinism. Essays on the Islamic Republic*, Berkeley 1993, s. 20-27.

²⁰⁵ *Iraq Backgrounder. What Lies Beneath*, Middle East Report, No. 6, 1 X 2002.

²⁰⁶ *Ibidem*, s. 32.

²⁰⁷ *Shiite Politics in Iraq. The Role of the Supreme Council*, Middle East Report, No. 70, 15 XI 2007, s. 10.

Jedną z cech wyróżniających NRRII spośród ugrupowań politycznych na planie organizacyjnym była bardzo sprawna partyjna formacja zbrojna: Korpus Badr. Jego bojownicy byli szkoleni przez irańską Gwardię Rewolucyjną i walczyli po stronie irańskiej w wojnie lat 1980-1988. W 2003 r. przeszli oni z Iranu do Iraku wraz z cywilnym skrzydłem partii. W tym czasie Bakir al-Hakim przekształcił Korpus Badr w jednostkę cywilną pod nazwą Organizacja Rozwoju i Rekonstrukcji Badr. Jednak wobec pogarszającego się poziomu bezpieczeństwa publicznego w kraju członkowie organizacji Badr ponownie chwycili za broń, organizując służby bezpieczeństwa i bojówki na terenach zamieszkałych przez szyitów. Po pierwszych wyborach z 2005 r. dowódcy Korpusu Badr objęli najwyższe stanowiska w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i zaczęli organizować policję i służby bezpieczeństwa państwa w oparciu o kadry swojej organizacji²⁰⁸. To wykorzystanie dobrze wyszkolonych kadr militarnych do obsadzenia stanowisk w resortach siłowych kraju przyczyniło się do objęcia ich kontrolą NRRII i umocnienia pozycji partii wobec innych ugrupowań.

Partia Dawa (Partia Dobroczyńności i Misji Islamskiej). To najstarsza z szyickich organizacji politycznych w Iraku, której początki sięgają lat 50. Początkowo jej głównym celem było umacnianie szyickiej tożsamości religijnej wobec świeckich ideologii: komunizmu i liberalizmu. Partia dążyła do przejęcia rządów w państwie i wprowadzenia szariatu. Pierwszym krokiem na drodze do tych celów miała być zdecydowana działalność misyjna, polegająca na nawracaniu na szyizm i umacnianiu szyickiej tożsamości. Jednocześnie program partyjny był skoncentrowany na Iraku, bez odwołań do ponadnarodowej *ummy* muzułmańskiej. Partia Dawa, podkreślając wartości islamskie, dążyła także do uznania irackiej wspólnoty narodowej jako nadrzędnej wspólnoty politycznej. Głównym ideologiem partii był radykalny ajatollah Mohammad Bakir al-Sadr, który został zamordowany przez bezpiekę Saddama Husajna w 1980 r. Członkowie partii Dawa, wywodzący się przede wszystkim z miejskiej inteligencji, byli w tym czasie aktywnie zaangażowani w walkę z reżimem partii Al-Baas²⁰⁹. Wobec represji politycznych kierownictwo partii wyemigrowało z Iraku do Iranu. Tam jednak, w odróżnieniu od NRRII, partia Dawa obrała drogę większej samodzielności od władz w Teheranie. Z czasem, wobec faworyzowania przez te ostatnie NRRII, liderzy partii Dawa emigrowali do innych krajów. Jednocześnie w Iraku cały czas działalność konspiracyjną prowadziły struktury partii, aktywnie i zbrojnie przeciwstawiając się reżimowi partii Al-Baas. Ta heroiczna karta historii partii była przyczyną, dla której w postsaddamowskim Iraku ugrupowanie cieszyło się autentycznym szacunkiem dużej części ludności szyickiego południa kraju.

Po powrocie do Iraku w kwietniu 2003 r. przywódcy partii Dawa musieli zmierzyć się z licznymi podziałami w partii. Nadto, w odróżnieniu od NRRII, partia nie posiadała znacznych zasobów i kompetencji organizacyjnych, które umożliwiłyby

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ *Iraq Backgrounder...*, s. 29.

jej szybką odbudowę struktur terenowych. Podjęta jeszcze w 2003 r. próba budowy partyjnej organizacji zbrojnej zakończyła się niepowodzeniem. Najbardziej wpływowym politykiem partii Dawa był Ibrahim Dżafari, któremu w 2004 r. powierzono urząd premiera Rządu Tymczasowego. Jednak nie przyczyniło się to do znaczącego wzmocnienia partii, w której rozwinęła się konkurencyjna wobec Dżafariego frakcja, skupiona wokół Karima Anziego²¹⁰. Czynniki te sprawiły, że wśród szyickich ugrupowań politycznych partia Dawa w 2005 r. pełniła rolę słabszego rywala sprawnej i dysponującej znacznymi zasobami NRRII.

Ruch Sadrystowski (al-Tajjar al-Sadri). Fenomen wzrostu popularności politycznej Muktaady al-Sadra stanowił jeden z najbardziej nieoczekiwanych procesów w irackiej polityce po upadku Saddama Husajna. Ten młody szyicki mułła, wywodzący się z szanowanej rodziny irackich przywódców duchowych, zdołał w krótkim czasie zgromadzić wokół siebie rzesze zwolenników, wywodzących się przede wszystkim z niższych warstw społecznych. Dzięki populistycznej retoryce, bezkompromisowemu sprzeciwowi wobec amerykańskiej okupacji i umiejętnemu godzeniu wartości religijnych z postulatami ekonomicznymi Muktaada al-Sadr stał się liderem ubogiej młodzieży szyickiej zamieszkującej biedne dzielnice Bagdadu i Basry²¹¹. Jedną z głównych idei legitymizujących Muktaadę al-Sadra były odwołania do dziedzictwa jego ojca, Wielkiego Ajatollaha Mohammada Sadika al-Sadra, zamordowanego w niejasnych okolicznościach w 1999 r.

Poparcie, jakie zdobył Muktaada w niższych warstwach społecznych szyickiej części społeczeństwa irackiego, wywoływało niepokój wśród innych aktorów politycznych. Przez dużą część szyickiej klasy średniej zwolennicy Muktaady al-Sadra postrzegani byli jako rzezimieszk. Ten stereotyp ma swoje korzenie w wydarzeniach z pierwszych dni po obaleniu Saddama Husajna, kiedy to rzesze ubogich mieszkańców irackich miast rabowały budynki państwowe i partyjne, a także własność należącą do działaczy partii Al-Baas. W maju 2003 r. Muktaada ogłosił fatwę, w której stwierdzał, że rabusie będą mogli prawomocnie zatrzymać zdobyte dobra, jeżeli tylko jedną piątą część z nich przeznaczą na rzecz jego ruchu²¹². To utwierdziło wielu obywateli w postrzeganiu Sadrystów nie tylko jako reprezentantów ludzi z marginesu społecznego, lecz także jako niebezpiecznego ruchu politycznego dążącego do przekształcenia stosunków własnościowych w państwie i do zaprowadzania rewolucyjnej sprawiedliwości²¹³.

²¹⁰ G. Hooker, *op. cit.*

²¹¹ Muktaada al-Sadr w 2003 r. mówił: „mały diabeł odszedł, lecz większy diabeł przyszedł”, jednoznacznie potępiając każdą formę amerykańskiej obecności w Iraku, co odróżniało jego opinię od innych ugrupowań szyickich.

²¹² P. Cockburn, *Muqtada. Muqtada al-Sadr, the Shia Revival, and the Struggle for Iraq*, New York 2008, s. 130.

²¹³ Patrick Cockburn pisze: „[...] wielu lepiej sytuowanych szyitów zaczęło postrzegać Muktaadę jako niebezpiecznego islamskiego bolszewika, demagoga wiodącego tłum rabusiów i złodziei”. *Ibidem*.

Wykorzystując próżnię władzy po upadku reżimu Saddama Husajna, Muktada al-Sadr założył w 2003 r. Ruch Sadrystowski (Al-Tajjar Al-Sadri), hybrydową organizację polityczno-socjalną nazwaną na cześć Sadika al-Sadra. Organizacja ta odniosła znaczny sukces, mobilizując rzesze szyickiej ludności do odbywania pielgrzymek do szyickich sanktuariów w Karbali i Nadżafie. Ruch, oprócz działań politycznych, stawia sobie za cel poprawę położenia biednej ludności szyickiej poprzez dostarczanie podstawowych dóbr i usług publicznych. Równoległe z rozbudową Ruchu Sadrystowskiego powstawało jego zbrojne ramię – Armia Mahdiego (Dżajsz al-Mahdi). Ta milicja okazała się brutalną i skuteczną siłą zbrojną, zdolną do zaprowadzenia porządku na znacznych obszarach Miasta Sadra (ubogich dzielnic Bagdadu zamieszkałych przez 2,5 miliona szyitów) i Basry. W kwietniu 2004 r. bojownicy Armii Mahdiego wystąpili zbrojnie przeciwko wojskom USA i ich koalicjantów, biorąc udział w licznych starciach zakończonych podpisaniem zawieszenia broni w lipcu 2004 r.²¹⁴ Starcia miały miejsce także w 2006 r., a w 2008 r. siły Armii Mahdiego walczyły z irackimi wojskami rządowymi o kontrolę nad Basrą, zanim doszło do podpisania ostatecznego zawieszenia broni. Oprócz Ruchu Sadrystowskiego i jego militarnego skrzydła – Armii Mahdiego, część zwolenników Muktady al-Sadra utworzyła trzecią organizację – partię Narodowe Niezależne Kadry i Elity pod powództwem dziennikarza Fataha al-Szejka.

Ugrupowania sunnickie

Na tle szczegółowych przygotowań wyborczych prowadzonych przez polityków szyickich przed wyborami do konstytuanty w styczniu 2005 r., dynamika polityczna ugrupowań reprezentujących arabskich sunnitów wyglądała zupełnie odmiennie. Sunnici bowiem zbojkotowali wybory ze stycznia 2005 r., a proces budowania ich partii i sojuszy wyborczych rozpoczął się dopiero przed wyborami parlamentarnymi z grudnia 2005 r.

Z perspektywy większości tworzących się w latach 2003-2005 w prowincjach sunnickich ugrupowań projekt budowania państwowości irackiej był nie do zaakceptowania. Podstawą do odrzucenia nowego porządku politycznego był argument, że jest on nielegalny z uwagi na to, iż wziął początek z okupacji. Odnosząc się do obecnej w islamskiej jureksprudencji zasady, że to, co powstało z nielegalnego, samo jest nielegalne, ugrupowania te twierdziły, iż cały proces irackiego budowania państwowości po 2003 r. winien zostać odrzucony. Przyjmując ten pogląd, większość ugrupowań sunnickich w roku 2004 nie dopuszczała możliwości uczestniczenia w instytucjach irackiego państwa, uznając je za gruntownie nieprawomocne. Stosunkowo łagodnym wyrazem tego stanowiska było wezwanie do bojkotu wyborów do konstytuanty w styczniu 2005 r., podczas gdy bardziej radykalne głosy wzywały do stawienia zbrojnego oporu.

²¹⁴ W tym okresie bojówki Armii Mahdiego walczyły także z oddziałami Polskiego Kontyngentu w Iraku.

Nawołując do bojkotu, ugrupowania islamistów sunnickich opisywały konstytucję jako napisaną pod dyktando Amerykanów przez oportunistycznych polityków irackich, nieopuszczających „Zielonej Strefy” w Bagdadzie i niemających kontaktu z ludem. Argumentowano, że konstytucja utrwali podległość kraju i usankcjonuje jego podział konfesyjny²¹⁵.

Bardziej radykalne ugrupowania sprzeciwiały się procesowi konstytucyjnemu na drodze zbrojnego oporu. Najbardziej radykalne stanowisko zajęła grupa Tandhim al-Kaida, która na plakatach groziła ludności cywilnej śmiercią w przypadku, gdyby ta zdecydowała się na udział w głosowaniu. Jednak inne ugrupowania wykluczały ataki na cywilów, zachęcając jedynie swoich sympatyków do bojkotu. Stanowisko sunnickich grup zbrojnych wobec referendum konstytucyjnego z października 2005 r. było bardziej jednolite. Sześć głównych organizacji zbrojnego oporu wydało dwa wspólne komunikaty do obywateli. W pierwszym z nich zachęcano do głosowania przeciwko konstytucji, a w drugim – do bojkotu referendum przez ludność sunnicką²¹⁶. Opierając się po części na zasadach etyki muzułmańskiej, a po części czerpiąc argumenty z prawa międzynarodowego, ugrupowania te prezentowały opór militarny przeciwko zagranicznym wojskom i ich irackim poplecznikom jako jedyną właściwą drogę postępowania. Dążono do stanu, w którym po usunięciu wojsk zagranicznych zbudować będzie można nowe, prawomocne i sprawiedliwe państwo. Jednak samemu pozytywnemu projektowi budowania państwowości poświęcano niewiele miejsca w propagandzie²¹⁷.

Ta zwiększona koordynacja pomiędzy ugrupowaniami i ich złagodzone stanowisko były wyrazem ewolucji ruchu opozycji antysystemowej, w którym coraz istotniejsze stawały się działania propagandowe, nakierowane na zwiększanie rozpoznawalności ugrupowań i poszukiwanie poparcia dla ich postulatów. Jednocześnie coraz szersza grupa ludności sunnickiej dostrzegała, że proces budowania państwowości irackiej jest nieodwołalny, a bojkotowanie go nie służy wspólnocie irackich sunnitów. Stało się to impulsem do tworzenia ugrupowań politycznych, których celem było wzięcie udziału w wyborach parlamentarnych w grudniu 2005 r. Natomiast wciąż liczne ugrupowania zbrojnej opozycji zdały sobie sprawę, że przeprowadzanie ataków terrorystycznych na cele cywilne w trakcie wyborów staje się bardzo niepopularne. Dlatego też zrezygnowano z tej metody prowadzenia walki, co przyczyniło się do znacznego ograniczenia liczby ataków na lokale wyborcze zarówno w trakcie referendum konstytucyjnego, jak i wyborów z grudnia 2005 r.²¹⁸ Pomimo rezygnacji ze stosowania przemocy wobec wyborców w trakcie głosowania, by „oszczędzić rozlew muzułmańskiej krwi”, ugrupowania te podtrzymywały swoje negatywne stanowisko

²¹⁵ *In Their Own Words. Reading The Iraqi Insurgency*, Middle East Report, No. 50, 15 II 2006, s. 16.

²¹⁶ Ugrupowaniami tymi były: al-Jaysh al-Islami fil-‘Iraq, Harakat al-Muqawana al-Islamiya fil-‘Iraq, Jaysh al-Mujahidin, Jami’, al-Haraka al-Islamiya lil-Muqawama al-‘Iraqiya oraz ‘Asa’ib Ahl al-‘Iraq.

²¹⁷ *In Their Own Words...*, s. 12-16.

²¹⁸ *Ibidem*, s. 18.

wobec procesu politycznego, uznając go za całkowicie nieprawomocny i wzywając swoich zwolenników do bojkotu działań rządu centralnego. Dokonywano także zamachów terrorystycznych i egzekucji na kandydatach do parlamentu i urzędnikach rządu centralnego. Poprzez działania terrorystyczne opozycja antysystemowa wywierała presję na sunnickie partie polityczne, które wzięły udział w wyborach z grudnia 2005 r. i znalazły się w parlamencie.

Jednak nim to nastąpiło, proces formowania sunnickich ugrupowań politycznych cechował się znacznym rozproszeniem i brakiem koordynacji. Wpływ miało na to kilka czynników, z których wszystkie łączą się z historyczną dominacją polityczną tej grupy społecznej w Iraku. Jedną z jej konsekwencji był brak silnych organizacji społecznych niezależnych od państwa. W odróżnieniu od szyitów, arabscy sunnici w Iraku przez stulecia byli uprzywilejowaną mniejszością, której przedstawiciele tworzyli zręby każdej elity władzy, zarówno w okresie monarchii, jak i republiki. Dlatego też, po inwazji z roku 2003 i rozmontowaniu struktur państwowych oraz delegalizacji partii Al-Baas, wspólnota arabskich sunnitów została pozbawiona instytucji zdolnych do wypełniania funkcji politycznych. Do tej pory głównym ugrupowaniem politycznym reprezentującym interesy tej grupy była rządząca partia Al-Baas. W latach 2003-2004 tę próżnię starało się wypełnić szeregi partii politycznych, milicji i ugrupowań religijnych, spośród których większość okazała się efemeryczna²¹⁹. Ostatecznie, latem i jesienią 2005 r., gdy w toku prac nad konstytucją jasnym dla sunnickich polityków stało się, że ich wspólnota traci na bojkocie procesu politycznego, partie sunnickie zaczęły się tworzyć bądź odnawiać swoją działalność, przygotowując się do udziału w wyborach parlamentarnych zapowiedzianych na grudzień. W celu włączenia sunnitów w proces polityczny i zbudowania porozumienia pomiędzy irackimi ugrupowaniami politycznymi, w listopadzie 2005 r. zorganizowano w Kairze konferencję pojednania pod auspicjami Ligi Państw Arabskich. Inicjatywa ta była impulsem do tworzenia partii i sojuszy wyborczych irackich sunnitów, choć została zbojkotowana przez sunnickie ugrupowania zbrojne. Najważniejszym z sojuszy był Iracki Front Zgody, a jego największą partią – Iracka Partia Islamska.

(Iracka) Partia Islamska (al-Hizb al-Islami). Szczególną pozycję wśród ugrupowań sunnickich w Iraku zajmowała Iracka Partia Islamska (IPI). Od samego początku brała ona bowiem udział w procesie politycznym, reprezentując interesy ludności sunnickiej. Jednak była ona potępiana przez zbrojne ugrupowania sunnickie, które w swojej retoryce opisywały działania Irackiej Partii Islamskiej jako „sprzyjanie konstytucji niewiernych i syjonistów”, a samą partię jako niemuzułmańską i nieiracką. Jednak wbrew twierdzeniom oponentów Iracka Partia Islamska miała dużą tradycję i silną legitymację religijną. Została ona założona w 1960 r., przyjmując ideologię fundamentalistycznego modernizmu islamskiego, wzorowaną na ugrupowaniu egipskich Braci Muzułmanów. Przez dekady swojego funkcjonowania partia starała się

²¹⁹ Szczególną pozycję wśród nich miało Stowarzyszenie Muzułmańskich Uczonych (Hajjat al-Ulama al-Muslimun).

rozwijać zarówno struktury partyjne, jak i afiliowane organizacje zajmujące się pracą społeczną, nakierowane na pozyskanie wsparcia politycznego ze strony ludności²²⁰. W roku 2003 partia zaprezentowała pragmatyczne podejście do spraw politycznych: pomimo tego, że w trakcie inwazji z marca 2003 r. wspierała reżim Saddama, to po zwycięstwie USA nader szybko przedstawiciele IPI dołączyli do zwycięzców, zasiadając w legitymującej poczynania administracji okupacyjnej Irackiej Radzie Zarządzającej. Wybory z grudnia 2005 r. pokazały, że ta ambiwalentna postawa partii wobec reżimu Al-Baas okazała się dobrze odzwierciedlać rozterki polityczne dużej części ludności sunnickiej: Iracka Partia Islamska potępiła w końcu stary reżim, ale głównym powodem tego napiętnowania była jego nieodpowiedzialność, prowadząca do klęski militarnej. Dla sunnickich wyborców ważną przesłankę stanowił fakt, że partia nie była egzystencjalnym wrogiem reżimu Al-Baas, ale nie została też skompromitowana przez udział w rządach i porażce z roku 2003. Ponadto pozycję ugrupowania wzmacniała okoliczność, że stanowiło ono lokalną odmianę Bractwa Muzułmańskiego – najbardziej wpływowego ruchu fundamentalistycznego w świecie arabskim²²¹. Związek IPI z Bractwem Muzułmańskim przejawiał się nie tylko przez fakt podzielenia przez te organizacje ideologii sunnickiego aktywizmu fundamentalistycznego. Partia ta była także bardziej zinstytucjonalizowana i mniej spersonalizowana niż inne ugrupowania sunnickie, mające raczej charakter partii wodzowskich. W wyborach z grudnia 2005 r. Iracka Partia Islamska zdobyła 26 mandatów.

Inne ugrupowania Irackiego Frontu Zgody. Podstawą zbudowania najszerzego sunnickiego sojuszu wyborczego przed wyborami z grudnia 2005 r. było porozumienie zawarte przez Iracką Partię Islamską z mniejszymi ugrupowaniami. Sojusz ten, pod nazwą Iracki Front Zgody (IFZ), powstał w październiku 2005 r. z w wyniku porozumienia trzech partii. Obok Irackiej Partii Islamskiej były to Konferencja Ludu Irackiego oraz Rada Dialogu Narodowego. Konferencją Ludu Irackiego kierował sunnicki alim Adnan al-Dulaimi, polityk starszej generacji, wywodzący się z dużego plemienia Al-Dulaimi²²². W wyborach z grudnia 2005 r. jej kandydaci zdobyli 11 mandatów. Najmniejszą z partii tworzących sojusz była Rada Dialogu Narodowego, powstała w wyniku połączenia drobnych partii sunnickich pod przywództwem byłego oficera armii irackiej Chalafa al-Ulajana²²³. Zdobyła ona w grudniu 2005 r. siedem mandatów. Stanowisko polityczne wszystkich tych ugrupowań łączyła konstatacja, że wyborcy sunniccy nie powinni dalej bojkotować demokratycznie wybieranych organów władzy centralnej Iraku. Utworzony przed grudniowymi wyborami Iracki Front Zgody aspirował do bycia ugrupowaniem reprezentującym ludność

²²⁰ K. B. Carroll, *Not Your Parents' Political Party. Young Sunnis and the New Iraqi Democracy*, „Middle East Policy” 2011, Vol. 18, No. 3, s. 101-121.

²²¹ A. Baram, *Iraq Past, Present and Future. Arabic Speaking Iraqis between the Tribes, the Sunnah and the Shi'ah*, „Middle East Institute Perspectives” 2011, Vol. 9, s. 27-30.

²²² *National Gathering of the People of Iraq*, [online] <http://carnegieendowment.org/publications/special/misc/iraqielections2010/index.cfm?fa=ia>, 14 XI 2012.

²²³ K. B. Carroll, *op. cit.*, s. 107.

sunnicką, choć w swojej oficjalnej retoryce koalicja starała się unikać języka bazującego na podziałach wyznaniowych. Platforma polityczna IFZ przed grudniowymi wyborami z roku 2005 głosiła także postulaty jak najszybszego wycofania wojsk USA z Iraku, zmianę prawa o debasyfikację oraz hasła wzmacniania ogólnoirackiej tożsamości narodowej. Jednym z ważniejszych postulatów było także dążenie do powołania komitetu mającego zaproponować daleko idące zmiany w nowo przyjętej konstytucji. W grudniu 2005 r. partie zrzeszone w IFZ, na czele którego stał w tym czasie Adnan al-Dulaimi, łącznie zdobyły 44 mandaty. Dzięki temu Front stał się największym ugrupowaniem sunnickim w parlamencie. Po wyborach IFZ wszedł w skład koalicji rządowej premiera Nuriego al-Malikiego. W tym czasie najbardziej wpływowym spośród polityków IFZ był stojący na czele Irackiej Partii Islamskiej Tarrak al-Haszimi, zajmujący w latach 2005-2011 stanowisko wiceprezydenta kraju.

Iracki Front Dialogu Narodowego. IFDN był jeszcze jednym ugrupowaniem sunnickim, które na jesieni 2005 r. zdecydowało o włączeniu się do procesu politycznego. Jednak w odróżnieniu od scharakteryzowanych powyżej partii Irackiego Frontu Zgody, IFDN nie stał się członkiem sojuszu wyborczego, występując w wyborach samodzielnie. Na czele partii stał Salih al-Mutlak, charyzmatyczny polityk, były działacz partii Al-Baas, który opuścił jej szeregi w latach 70. Wiosną 2005 r. Mutlak znalazł się w grupie polityków sunnickich, których dokooptowano do Komisji Konstytucyjnej – ciała tworzącego projekt nowej ustawy zasadniczej. Mutlak nie poparł jednak projektu konstytucji, który powstał w wyniku prac Komisji, a następnie został zatwierdzony w referendum. Program polityczny IFDN pod kierownictwem Saliha Mutlaka postulował odtworzenie silnego, unitarnego państwa irackiego. Sam Mutlak wykazywał szczególną niechęć do prób wpływania na iracką politykę przez aktorów zewnętrznych, dając temu wyraz w licznych wystąpieniach, w których stosował zarówno antyamerykańską, jak i antyirańską retorykę. Ten program polityczny przyniósł IFDN w grudniu 2005 r. umiarkowany sukces wyborczy: 11 kandydatów startujących z list ugrupowania otrzymało mandat deputowanego.

Inne ugrupowania

Lista Irakija. Najpoważniejszą konkurencję wyborczą dla szyickich i sunnickich ugrupowań w rywalizacji o głosy wyborców stanowiła lista wyborcza premiera Rządu Tymczasowego Ijada Allawiego. Allawi był jednym z założycieli ugrupowania Iracka Zgoda Narodowa (Al-Wifak Al-Watani Al-Iraki), które powstało w 1991 r. jako ciesząca się wsparciem Zachodu opozycja wobec reżimu Saddama Husajna. Allawi w 2005 r. podjął się zbudowania odrębnej, ponadwyznaniowej platformy wyborczej, która mogłaby przyciągnąć miejski elektorat. Utworzenie listy wyborczej Irackiej Zgody Narodowej „Irakija” zostało oficjalnie ogłoszone 16 grudnia 2004 r. Sojusz wyborczy prezentował się jako ugrupowanie świeckie, nacjonalistyczne i nieskrępowane przez wpływy establishmentu religijnego. Sam Ijad Allawi kreował się na

silnego przywódcę, zdolnego do zaprowadzenia porządku w państwie i niezależnego zarówno od USA, jak i od Iranu. Allawi starał się prezentować jako polityk działający w interesie całego narodu, zdolny przeciwstawić się z jednej strony grupom sięgającym po terror polityczny, a z drugiej – oprzeć się naciskom Amerykanów. Na tworzonej przez niego platformie wyborczej znalazło się sześć ugrupowań partyjnych, a ponadto przywódcy plemion oraz wywodzący się z miejskiej klasy średniej świeccy sunnici i szyici, niechętni dominacji duchowieństwa w polityce²²⁴. Ijad Allawi starał się łączyć postulaty budowy silnego państwa, bezwzględnie rozprawiającego się ze wszystkimi siłami zakłócającymi pokój, z wartościami takimi jak tolerancja i niedyskryminacja żadnej z irackich wspólnot. Strategia polityczna sojuszu „Irakija” miała pewne oparcie w sondażach opinii publicznej, które wskazywały, że ludność szyickiego południa kraju niechętna jest budowaniu państwa teokratycznego, wspierając koncepcję rozdziału władzy religijnej i świeckiej²²⁵. Samo utworzenie sojuszu „Irakija” uznane zostało za wyraz sprzeciwu części klasy politycznej wobec podziałów wyznaniowych, które stawały się coraz bardziej widoczne w irackiej rzeczywistości politycznej w 2004 r.

Ugrupowania kurdyjskie

Geneza powstania i charakterystyka irackich partii kurdyjskich omówione zostały w części poświęconej Parlamentowi Regionu Kurdystanu Irackiego. Odnosząc się do działań tych partii na ogólnoirackiej scenie politycznej, trzeba podkreślić, że zdołały one przezwyciężyć dzielące je różnice i zaprezentować spójne stanowisko wobec niemal wszystkich kwestii spornych. Sojusz Kurdyjski, utworzony przez Partię Demokratyczną Kurdystanu i Patriotyczną Unię Kurdystanu, okazał się jednolitym aktorem irackiej sceny politycznej, zdolnym do jasnego definiowania swoich interesów i ich obrony. W parlamencie pierwszej kadencji z ugrupowań kurdyjskich poza Sojuszem Kurdyjskim pozostawała partia Islamska Unia Kurdystanu, reprezentująca kurdyjski islam polityczny. Pomimo tego, że partia ta miała ideowe związki z Bractwem Muzułmańskim, w praktyce parlamentarnej zazwyczaj zabierała głos zgodnie z linią polityczną wytyczaną przez Sojusz Kurdyjski.

²²⁴ W skład Listy „Irakija” weszły: Iracka Zgoda Narodowa, Iracki Ruch Demokratów, Demokratyczna Narodowa Partia Przebudzenia, Irackie Stowarzyszenie Niezależnych, Lojalność dla Irackich Ugrupowań oraz Rada Sławnych Irakijczyków.

²²⁵ B. Rahimi, *op. cit.*, s. 17.

Działania i ewolucja aktorów politycznych

Spory polityczne w czasie trwania pierwszej kadencji parlamentu 2005-2010

Wybory z grudnia 2005 r., w wyniku których wyłoniony został parlament pierwszej kadencji, dały wyraz głębokim podziałom irackiej wspólnoty politycznej. Przejawem tego stanu rzeczy było wyłonienie parlamentu charakteryzującego się dużym pluralizmem politycznym, z licznymi, stosunkowo silnymi partiami. Nowy parlament odbył swoje pierwsze posiedzenie 16 marca 2006 r. i od razu stanął przed problemem wyłonienia marszałka izby. Prowadzącym pierwsze obrady był najstarszy wiekiem deputowany – Adnan Paczaczi. Izba jednak nie zdołała wybrać na pierwszym posiedzeniu marszałka. Dlatego też następne posiedzenie Zgromadzenia Reprezentantów zostało odłożone w czasie, a partie polityczne rozpoczęły konsultacje i rokowania odnośnie do podziału stanowisk w egzekutywie i legislatywie kraju. Pamiętać należy, że jednoznaczna większość w parlamencie – ponad dwie trzecie mandatów – mieli politycy ZSI i Sojuszu Kurdyjskiego. Z uwagi jednak na to, że kraj zagrożony był wybuchem wojny domowej, postanowiono utworzyć rząd jedności narodowej, w skład którego włączeni mieli być także politycy sunniccy. Został on wyłoniony po dwumiesięcznych negocjacjach 20 maja 2006 r. W procesie formowania gabinetu znaczącą rolę odgrywały zakulisowe pertraktacje pomiędzy poszczególnymi siłami politycznymi. Aktywnym animatorem rozmów między przywódcami poszczególnych ruchów politycznych był Dżalal Talabani, pełniący obowiązki prezydenta kraju²²⁶. Powstanie gabinetu stało się możliwe dopiero po zgodzie na spełnienie warunku, jaki postawili politycy sunniccy – rozpoczęcia prac nad nowelizacją konstytucji. Wyrazem tego było powołanie odpowiedniej komisji parlamentarnej. Początek suwerennych rządów Irakijczyków w ich państwie naznaczony został brakiem konsensusu co do kształtu ustrojowego tego państwa.

W toku negocjacji, stosunkowo wcześniej ustalono, że premier powinien wywodzić się z największego ugrupowania parlamentarnego, jakim był ZSI. Jednak Kurdowie obawiali się zbyt silnej pozycji któregoś z czołowych polityków szyickich, bliskich establishmentowi religijnemu. Dlatego wspierali kandydatury polityków wywodzących się ze słabszej z partii ZSI – Dawa. W związku z tym w łonie ZSI rozpoczęła się dyskusja nad tym, kto powinien zostać nominowany na kandydata na premiera ze strony Sojuszu, tak aby kandydatura ta poparta została przez kurdyjskich koalicjantów i nie antagonizowała polityków sunnickich. Ostatecznie, 20 kwietnia dotychczasowy główny kandydat na urząd premiera, przewodniczący partii Dawa Ibrahim al-Dżafari zrezygnował z ubiegania się o stanowisko. Otworzyło to drogę dla Nuriego al-Malikiego, szyity będącego wiceprzewodniczącym partii Dawa. Został on oficjal-

²²⁶ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/360, 2 VI 2006.

nym kandydatem ZSI na stanowisko szefa rządu²²⁷. Dodać należy, że kandydatura Malikiego była także możliwa do zaakceptowania przez Amerykanów. Ich priorytetem było niedopuszczenie do tego, by premierem kraju został polityk z największej partii szyickiej, jaką jawiła się wówczas Najwyższa Rada Rewolucji Islamskiej w Iraku, w obawie przed wzrostem wpływów irańskich.

Parlament ponownie podjął przerwane obrady 23 kwietnia 2006 r. Na tym posiedzeniu misję sformowania rządu powierzono Nuriemu al-Malikiem. Zgromadzenie Reprezentantów odnowiło wtedy także mandat Rady Prezydenckiej, na czele z prezydentem kraju, Kurdem, Dżalalem Talabanim i dwoma wiceprezydentami: Adelem Abd al-Mahdim, szyitą z NRRII, oraz Tarikiem al-Haszimim, sunnitą, przywódcą Irackiej Partii Islamskiej i Irackiego Frontu Zgody. Drugim wysokim stanowiskiem w naczelnych organach władzy, które przypadło sunnitom, był urząd marszałka Zgromadzenia Reprezentantów, na który wybrany został Mahmud Maszhadani z Irackiego Frontu Dialogu Narodowego. Izba wyłoniła także ze swego składu wicemarszałków, którymi zostali Kurd Arif Tajfur i szyita Chalid al-Atija. Pomyślne obrady Izby dowiodły, że miesiąc pozaparlamentarnych negocjacji i rokowań toczonych w Bagdadzie pomiędzy irackimi politykami przygotował grunt dla całościowego porozumienia o obsadzie najwyższych organów władzy.

Desygnowany na premiera Nuri al-Maliki 20 maja 2006 r. przedstawił Izbie Reprezentantów proponowany skład rządu jedności narodowej i wygłosił *exposé*. Program szefa rządu zawierał się w 34 punktach, mówiących m.in. o poprawie bezpieczeństwa, zwalczaniu korupcji, promowaniu jedności narodowej i wzmacnianiu instytucji państwa. Na tym samym posiedzeniu gabinet uzyskał wotum zaufania Izby Reprezentantów i rozpoczął swoją kadencję. W skład rządu premiera al-Malikiego weszło 37 ministrów: 19 szyitów, dziewięciu sunnitów, ośmiu Kurdów i jeden chrześcijanin. Cztery stanowiska ministerialne powierzone zostały kobietom. W składzie rządu znalazło się aż 11 ministrów bez teki. Na stanowiska wicepremierów mianowani zostali Kurd Burham Salih i sunnita Salam al-Zubaie. Słabością rządu w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania było nieobsadzenie kluczowych resortów: obrony, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa narodowego²²⁸. Brak konsensusu i spory w obsadzeniu tych stanowisk trwały aż do 8 lipca 2006 r., kiedy to ministrami dwóch resortów zajmujących się bezpieczeństwem wewnętrznym mianowani zostali politycy szyicki, a ministrem obrony – sunnita²²⁹.

Cały proces formowania gabinetu przebiegał w cieniu narastającego antagonizmu pomiędzy szyitami a sunnitami. Eskalacja konfliktu nastąpiła po dokonaniu, inspirowanego przez Al-Kaidę, zamachu bombowego na meczet Askari w Samarze, będący uświęconym dla szyitów mauzoleum imamów. Zamach na jedno z najświętszych

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ W okresie przejściowym obowiązki ministra spraw wewnętrznych sprawował premier, ministra obrony – wicepremier Al-Zubaie, a ministra bezpieczeństwa narodowego – wicepremier Salih.

²²⁹ K. Katzman, *Iraq. Government...*; *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/760, 1 IX 2006, s. 2.

miejsc szyizmu rozszerzył znaczną część wyznawców tego odłamu islamu. Iraccy szyici zaczęli popierać bardziej radykalnych polityków, co osłabiło pozycję umiarkowanych graczy politycznych zgromadzonych wokół ajatollaha Alego al-Sistaniego²³⁰. Sunnicko-szyicki konflikt narastał przez cały rok 2006, czego wyrazem były liczne zamachy bombowe, czystki wyznaniowe w dzielnicach Bagdadu i mniejszych miejscowościach, zabójstwa i uprowadzenia. Politycznym beneficjentem konfliktu międzywyznaniowego w społeczności szyickiej były bardziej radykalne ruchy, w tym przede wszystkim Muktaady al-Sadra i utworzona przezeń milicja – Armia Mahdiego. Armia Mahdiego i inne ugrupowania paramilitarne same proklamowały się obrońcami szyitów i podjęły szereg działań wymierzonych w społeczność sunnicką. Także wśród sunnitów umiarkowane ugrupowania i zwolennicy dialogu znaleźli się w defensywie. Przemoc polityczna wymierzona była również w umiarkowane ruchy sunnickie, w tym także ugrupowania parlamentarne. Przykładem było uprowadzenie 1 lipca 2006 r. deputowanej Irackiego Frontu Zgody Tajsir Maszchadani. W następnych miesiącach ta sunnicka koalicja czasowo zawiesiła swoją partycypację w obradach Zgromadzenia Reprezentantów, uginając się przed żądaniami porywaczy²³¹.

W warunkach eskalacji przemocy politycznej parlament starał się normalnie funkcjonować. Do przerwy letniej w sierpniu 2006 r. powołano 19 komisji parlamentarnych i prowadzono debatę nad regulaminem wewnętrznym izby, a także uprawnieniami marszałka²³². Jesienią 2006 r. rozpoczęło pracę kolejne pięć komisji parlamentarnych. Przygotowywano ustawy okołokonstytucyjne, normujące uprawnienia kluczowych organów władzy państwowej. Ponadto Zgromadzenie Reprezentantów przegłosowało ustawy o imporcie i dystrybucji produktów ropopochodnych, o inwestycjach państwowych, a także wprowadziło poprawki do kodeksu karnego. Prace legislacyjne nad ustawą o regionach napotykały na duże problemy – w ich toku ujawniły się po raz kolejny znaczne podziały wzdłuż linii etnicznych, wyznaniowych i regionalnych wśród irackich parlamentarzystów. Ostatecznie ustawa ta, szczególnie ważna dla Kurdów, została przyjęta bardzo niewielką większością głosów. Drugą kwestią, która wywoływała żywe debaty na przełomie lat 2006 i 2007, był projekt ustawy o węglowodorach, która miała w sposób kompleksowy regulować kwestie eksploatacji i podziału zysków płynących z największego bogactwa kraju – złóż ropy naftowej i gazu ziemnego²³³. Obydwie ustawy dotyczyły kwestii zakresu władzy rządu centralnego oraz – w szerszym planie – kształtu irackiego federalizmu.

Kwestia federalnego ustroju państwa, wprowadzonego przez nową ustawę zasadniczą, była czynnikiem szczególnie mocno dzielącym irackie społeczeństwo i klasę polityczną. Zapisy konstytucji nie tylko tworzyły autonomiczny region Kurdysta-

²³⁰ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/360, 2 VI 2006, s. 3.

²³¹ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/760, 1 IX 2006, s. 2.

²³² *Ibidem*, s. 3.

²³³ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/945, 5 XII 2006, s. 2.

nu w ramach Republiki Iraku, ale także pozostawiały otwartą możliwość tworzenia kolejnych regionów autonomicznych. Uchwalona głosami szyitów i Kurdów ustawa zasadnicza dopuszczała więc powstanie szyickiego „superregionu”, grupującego dziewięć południowych prowincji kraju. Ta perspektywa antagonizowała sunnitów, którzy ewentualny region szyicki postrzegali jako narażanie bytu państwa irackiego i egzystencjalne zagrożenie dla swojej wspólnoty²³⁴. Dlatego też w negocjacjach nad utworzeniem rządu jedności narodowej warunkiem polityków sunnickich było powołanie komisji parlamentarnej ds. nowelizacji konstytucji. Rozpoczęła ona prace pod koniec września 2006 r. w składzie 27 członków, mając za zadanie przygotowanie projektu nowelizacji ustawy zasadniczej w terminie sześciu miesięcy. Dodać należy, że z powodu niemożności osiągnięcia konsensusu w kolejnych miesiącach, termin ten był przedłużany.

Kwestią związaną z ustrojem federacyjnym państwa był problem przebiegu wewnętrznych granic pomiędzy prowincjami i regionem autonomicznym kraju. Szczególnie paląca okazała się sprawa Kirkuku – miasta i przylegającego doń obszaru zamieszkałego przez Kurdów, Arabów i Turkmenów, leżącego na północy kraju, tuż za granicą jurysdykcji Rządu Regionalnego Kurdystanu. Przynależność tego obszaru, na którym znajdują się ogromne złoża ropy naftowej, miała zostać ustalona w toku procedury normowanej przez artykuł 140 irackiej konstytucji. Artykuł ten przewidywał trzyetapowy proces, w ramach którego miano przeprowadzić normalizację kwestii zamieszkania (a więc wrócić do stanu sprzed czystek etnicznych, których na Kurdach dopuścił się reżim Saddama Husajna), następnie dokonany miał zostać spis ludności i wreszcie referendum, którego wynik zdeterminowałby przynależność miasta do autonomii kurdyjskiej bądź do terenów kontrolowanych przez władze federalne w Bagdadzie. Jesienią 2006 r. zarówno rząd, jak i Izba Reprezentantów powołały odpowiednie komisje, które miały na celu wprowadzanie w życie ustaleń artykułu 140 konstytucji i nadzór nad tym procesem²³⁵. Kwestia Kirkuku była żywotnie istotna dla ugrupowań kurdyjskich, nierzadko stając się głównym przedmiotem sporu pomiędzy reprezentantami Kurdów i Arabów w kolejnych latach.

Prace legislacyjne Izby Reprezentantów na przełomie 2006 i 2007 r. były paraliżowane przez bojkot niektórych parlamentarzystów. Nieobecność na obradach znacznej części deputowanych opozycji oraz 30 posłów Bloku Sadrystowskiego sprawiała, że brakowało kworum wymaganego do przyjęcia ustaw. Deputowani ci wznowili prace 21 stycznia 2007 r., co umożliwiło przyjęcie ważnej ustawy o powołaniu Niezależnej Wysokiej Komisji Wyborczej. Tym samym utworzona została iracka instytucja mająca sprawować pieczę nad właściwym przebiegiem wyborów²³⁶. Było to

²³⁴ J. A. Baker [et al.], *The Iraq Study Group Report*, New York 2006, s. 14. Ewentualna secesja szyickiego południa kraju pozbawiłaby irackich sunnitów także dostępu do zasobów ropy naftowej. Te bowiem znajdują się przede wszystkim na (szyickim) południu i (kurdyjskiej) północy kraju.

²³⁵ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/945, 5 XII 2006, s. 3.

²³⁶ W wyborach 2005 r. funkcje te spełniała misja ONZ w Iraku – UNAMI.

szczególnie istotne w obliczu zaplanowanych na jesień wyborów samorządowych. W trakcie styczniowych obrad parlament uchwalił także ustawę budżetową na rok 2007, przewidującą wydatki w wysokości 41 miliardów dolarów i deficyt w wysokości 7 miliardów dolarów. Uchwalenie budżetu dało w następnych miesiącach rządowi podstawowe narzędzie do odbudowy instytucji państwa.

W pierwszej połowie 2007 r. w parlamencie toczyła się debata nad rządowym projektem ustawy o węglowodorach, który trafił do parlamentarnej komisji ds. ropy i gazu ziemnego. Projekt tego aktu prawnego, prócz szeregu technicznych norm regulujących działanie sektora wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego, zawierał także zapisy mówiące o podziale zysków płynących ze sprzedaży tych surowców pomiędzy rząd federalny a władze regionu autonomicznego²³⁷. Kwestiami spornymi były także: projektowana struktura narodowej kompanii naftowej i zakres jej uprawnień, polityka wobec zagranicznych firm wydobywczych i charakter kontraktów z nimi podpisywanych. Ugrupowania sunnickie i wiceprezydent Tarik al-Haszemi postulowały odłożenie prac nad tą ustawą do czasu zakończenia pracy komisji ds. nowelizacji konstytucji²³⁸. Z drugiej strony konieczność oparcia prac głównego przemysłu Iraku – przemysłu naftowego – o aktualne normy prawne wywoływała znaczną presję na szybkie zakończenie prac legislacyjnych. Do połowy 2008 r. udało się rozwiązać większość kwestii spornych, a największym problemem pozostawała sprawa uprawnień rządów: federalnego i Kurdyjskiego Rządu Regionalnego do podpisywania kontraktów na poszukiwania i wydobycie ropy.

Polityka parlamentarna w roku 2007 była burzliwa, co odzwierciedlało ogólną sytuację kraju, w którym toczyła się wojna domowa. Mnożące się akty terroryzmu dotknęły także Izbę Reprezentantów: 12 kwietnia dokonano zamachu na budynek parlamentu, w wyniku którego zginął jeden deputowany, a kilkoro zostało rannych. Doszło także do rozłamu w koalicji: szyicka partia Fadhilla wycofała się ze Zjednoczonego Sojuszu Irackiego, a jej 15 deputowanych przeszło do opozycji. Z koalicji rządzącej wycofali się Sadryści: 16 kwietnia 2007 r. wszystkich sześciu ministrów wywodzących się z tego ugrupowania złożyło dymisje. W kolejnych miesiącach 30 sadrystowskich deputowanych w Izbie Reprezentantów głosowało niezależnie, niekiedy popierając projekty rządowe, a kiedy indziej głosując przeciwko nim. Napięcia w koalicji generował też sunnicki Iracki Front Zgody, który groził opuszczeniem rządu jedności narodowej, jeżeli przyspieszeniu nie ulegną prace nad nowelizacją ustawy zasadniczej²³⁹. Ostatecznie, latem 2007 r. Iracki Front Zgody ogłosił bojkot prac rządu i parlamentu. Bojkot ten trwał cały rok i zakończył się 19 lipca 2008 r., gdy premier Nuri al-Maliki mianował ponownie sześciu sunnickich ministrów z IFZ²⁴⁰.

²³⁷ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2007/126, 7 III 2007, s. 2-3.

²³⁸ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2007/330, 5 VI 2007, s. 2.

²³⁹ *Ibidem*, s. 3.

²⁴⁰ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1770 (2007)*, United Nations Security Council, S/2008/495, 28 VII 2008, s. 1.

Poprawiająca się nieco w 2008 r. sytuacja w zakresie bezpieczeństwa w kraju wywierała także korzystny skutek na politykę parlamentarną. W celu osiągnięcia porozumienia co do podstawowych kwestii politycznych liderzy irackich ugrupowań politycznych skorzystali z propozycji mediacji, zaoferowanej przez fińską organizację pozarządową. Zaowocowało to negocjacjami ponad 30 przywódców politycznych, które miały miejsce w kwietniu 2008 r. w Helsinkach. Na spotkaniu tym ustalono zestaw zasad podstawowych, normujących najbardziej ogólne kwestie polityki irackiej, a także mechanizmy ich implementacji²⁴¹.

Dobiegająca połowy kadencja parlamentu i większa skuteczność działania instytucji państwa sprzyjały także zmianom w polityce partyjnej. Rząd premiera Malikiego przetrwał najtrudniejszy okres, a sam premier zdobywał coraz silniejszą pozycję polityczną. W poszczególnych partiach koalicji ogólnym trendem było umacnianie się pozycji polityków zajmujących stanowiska ministerialne i mających przez to możliwość budowania i umacniania nieformalnych struktur patronażu. Na zagadnienie to zwracali uwagę obserwatorzy z International Crisis Group, wskazując, że patronaż polityczny jest jedną z głównych przeszkód na drodze do skutecznego rządzenia Irakiem. Poszczególne ministerstwa zaczęły przypominać lenna kolejnych ugrupowań politycznych. Dokonywano w nich zwolnień dotychczas zatrudnionych urzędników, uznawanych za powiązanych z poprzednim reżimem bądź potencjalnie niełojalnych. Nowi pracownicy zatrudniani byli niemal wyłącznie na podstawie listów uwierzytelniających (*tazkijat*), wydawanych przez poszczególne ugrupowania polityczne.

Problemy z budową sprawnego państwa potęgowane były przez braki wykwalifikowanych kadr biurowatycznych. Przyczyniła się do tego radykalna polityka debasyfikacji, w wyniku której ze służby państwowej odejść musieli wszyscy członkowie rządzącej dawniej monopartii. Ponadto trwająca w kraju wojna domowa sprawiała, że wielu wykształconych Irakijczyków decydowało się na emigrację, co w skali kraju spowodowało zjawisko „drenażu mózgów”. Powyższe czynniki zaowocowały powstaniem ministerstw zdominowanych przez personel szyicki, sunnicki lub kurdyjski, ze szkodą jednak dla skuteczności działania poszczególnych resortów. Na przykład ministerstwa Zdrowia, Rolnictwa i Transportu kontrolowane były przez stronników Muktaady al-Sadra. Raport International Crisis Group (ICG) wskazuje, że młodzi szyici z Armii Mahdiego, obsadzając kluczowe stanowiska w tych resortach, wykazywali się rażącą niekompetencją, paraliżującą wręcz w latach 2006-2007 działanie tych sektorów państwa²⁴². Tocząca się w kraju wojna domowa i brak zaufania pomiędzy poszczególnymi grupami etnicznymi i wyznaniowymi powodowały także, że do 2008 r. niemal każde ministerstwo miało własną i niezależną służbę bezpieczeństwa i ochrony, których działania przypominały do złudzenia aktywność partyzanckich milicji²⁴³. Rada Ministrów, a szerzej – iracka egzekutywa – wskutek powyższych czynników

²⁴¹ *Ibidem*, s. 2.

²⁴² *After Baker-Hamilton...*, s. 5.

²⁴³ W 2006 r. szacowano, że w sumie w niezależnych służbach ochrony ministerstw zatrudnionych było około 145 tys. ludzi. Por. J. A. Baker [et al.], *op. cit.*, s. 14 i nast.

nie była kompetentna i skuteczna we wdrażaniu polityki odbudowy kraju. Jednak wraz z upływem miesięcy stawała się coraz bardziej realnym ośrodkiem władzy politycznej, choć proces ten obfitował w wykorzystanie nieformalnych lub pozalegalnych środków. Parlamentarno-gabinetowy ustrój państwa zapewniał jednak Izbie Reprezentantów znaczny zakres kontroli nad działaniami egzekutywy. W tych burzliwych latach parlament pozostawał dla większości ugrupowań głównym miejscem prowadzenia sporu politycznego.

Relewancja polityczna Izby Reprezentantów prowadziła, jak zasygnalizowaliśmy powyżej, do rekonfiguracji sceny politycznej przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi. Wśród partii szyickich widoczne było dalsze osłabianie największego ugrupowania parlamentarnego – Zjednoczonego Sojuszu Irackiego. Po wycofaniu się zeń Ruchu Sadrystowskiego i partii Fadhilla w 2007 r., latem 2008 r. doszło do podziału w ramach wchodzącej w skład ZSI partii Dawa. Oderwała się od niej frakcja skupiona wokół byłego premiera Rządu Tymczasowego Ibrahima al-Dżafariego, która utworzyła nową partię. Wśród ugrupowań sunnickich natomiast doszło do podziałów frakcyjnych wewnątrz Irackiego Frontu Zgody, które zaowocowały powstaniem nowej, czwartej partii wchodzącej w jego skład. Ponadto na gruncie samoorganizowania się militarnego i politycznego sunnickich struktur plemiennych w prowincji Anbar, powstawały nowe, niereprezentowane w parlamencie ugrupowania. Inną nową partią polityczną było ugrupowanie Synowie al-Rafidajn, założone przez byłego wicepremiera, sunnitę Salama al-Zubaie²⁴⁴. Na tle tych zmian dynamika wśród ugrupowań kurdyjskich była stosunkowo niewielka, choć i tutaj zaczęły pojawiać się ruchy polityczne kwestionujące duopol władzy PDK i PUK.

W drugiej połowie 2008 r. debata parlamentarna koncentrowała się wokół dwóch kwestii. Pierwszą było ratyfikowanie iracko-amerykańskiego traktatu o bezpieczeństwie, co ostatecznie miało miejsce 27 listopada tego roku. Traktat ten określał warunki wycofania się sił USA i wojsk koalicyjnych z Iraku oraz specyfikował sposób przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo poszczególnych prowincji władzom irackim. Drugą kwestią, nad którą toczyły się intensywne prace parlamentarne, był projekt ordynacji wyborczej do wyborów samorządowych. Ostatecznie Izba Reprezentantów zdołała ją uchwalić we wrześniu 2008 r., co umożliwiło wyznaczenie terminu wyborów samorządowych na 31 stycznia 2009 r.²⁴⁵ Wybory odbyły się tego dnia w 14 z 18 irackich prowincji – wszędzie tam, gdzie nie występowały spory dotyczące przebiegu granic lub rejestracji ludności uprawnionej do głosowania. Przeprowadzenie elekcji było postrzegane jako sukces w procesie budowania irackiej państwowości – odbyła się ona prawidłowo, nie została zaburzona przez akty terroru, a frekwencja była stosunkowo wysoka. W odróżnieniu od poprzednich wyborów regionalnych z 2005 r., ta elekcja została przygotowana przez iracką Niezależną Wysoką

²⁴⁴ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1770 (2007)*, United Nations Security Council, S/2008/495, 28 VII 2008, s. 2.

²⁴⁵ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, United Nations Security Council, S/2008/688, 6 XI 2008, s. 2.

Komisję Wyborczą, a bezpieczeństwa na większości obszaru kraju strzegły już nie koalicyjne, lecz irackie siły zbrojne²⁴⁶. Obydwa te czynniki uznawane były przez wielu za wskaźniki sukcesu odbudowy państwowości irackiej.

W 2009 r., w obliczu zbliżających się wyborów parlamentarnych, irackie partie polityczne rozpoczęły proces uzgadniania strategii wyborczych i formowania sojuszy. W sierpniu ogłoszono powstanie nowej koalicji pod nazwą Iracki Sojusz Narodowy. Sojusz ten utworzyły partie szyickie, tworzące poprzednio ZSI: Najwyższa Rada Islamska Iraku, Ruch Sadrystowski, partia Fadhilla i partia Narodowy Ruch Reform byłego premiera Ibrahima Dżafariego. Najważniejszą zmianą w porównaniu z wcześniejszą koalicją – Zjednoczonym Sojuszem Irackim – był brak w sojuszu partii Dawa premiera Nuriego al-Malikiego. Partia ta rozpadła się na dwie frakcje, z których mniejsza przystąpiła do Irackiego Sojuszu Narodowego, a większa, pod przewodnictwem premiera, utworzyła na początku października 2009 r. konkurencyjną koalicję pod nazwą Państwo Prawa. Głównym partnerem partii Dawa Malikiego w tym sojuszu był parlamentarny Blok Niezależnych, działający pod przywództwem ministra ds. ropy naftowej Husseina Szahristaniego, a także inne niewielkie partie. Wśród ugrupowań sunnickich również doszło do rekonfiguracji głównych sojuszy. Iracki Front Zgody przekształcił się w Sojusz Irackiej Zgody. Nadal główną partią sojuszu była Iracka Partia Islamska, jednak w jej szeregach doszło do rozłamu. Dotychczasowy przewodniczący partii i wiceprezydent Iraku Tarik al-Haszemi 12 września ogłosił powstanie nowego ugrupowania pod nazwą Lista Odnowy, w skład którego weszli liczni parlamentarzyści dawniej związani z Iracką Partią Islamską. Na czele Sojuszu Irackiej Zgody stanął natomiast sekretarz generalny Irackiej Partii Islamskiej Osama al-Tikriti²⁴⁷.

Równolegle ze zmianami na irackiej scenie partyjnej w parlamencie toczyła się intensywna debata nad nowelizacją ordynacji wyborczej przed nadchodzącymi wyborami. Ostatecznie udało się zawrzeć kompromis i ustawa normująca system wyborczy została uchwalona w grudniu 2009 r. Przygotowania przedwyborcze zostały zakłócone w styczniu 2010 r. przez masową dyskwalifikację osób, które chciały kandydować w wyborach²⁴⁸. Niedopuszczenie licznych kandydatów do wyborów przez Komisję Odpowiedzialności i Sprawiedliwości wywołało znaczne napięcia na irackiej scenie politycznej. Zaowocowało także krytyką ustawy o debasyfikacji, której zapisy stały się podstawą do dyskwalifikacji. W kolejnych tygodniach Komisja Odpowiedzialności i Sprawiedliwości jeszcze kilkakrotnie interweniowała w proces rejestracji kandydatów, wpływając tym samym na ostateczny skład list wyborczych.

²⁴⁶ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, United Nations Security Council, S/2009/102, 20 II 2009, s. 1.

²⁴⁷ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2009/585, 11 XI 2009, s. 32.

²⁴⁸ Kontrowersja ta opisana została szczegółowo w rozdziale poprzednim.

Formowanie koalicji rządzącej i spory polityczne na początku drugiej kadencji parlamentu 2010-2012

Wybory parlamentarne odbyły się 7 marca 2010 r. przy 62,5-procentowej frekwencji. Wstępne ich wyniki zostały ogłoszone przez Wysoką Komisję Wyborczą 26 marca. Wskazywały one na zwycięstwo świeckiej koalicji „Irakija” Ijada Allawiego, która otrzymała 91 mandatów. Kolejnymi ugrupowaniami były: sojusz Państwo Prawa (89 mandatów) oraz Sojusz Narodowy Iracki (70 mandatów). Sojusz Państwo Prawa premiera Nuriego al-Malikiego wniósł o ponowne przeliczenie 2,5 miliona głosów oddanych w największym okręgu wyborczym – prowincji Bagdad, powołując się na swoje własne szacunki, wedle których powinien uzyskać on większe poparcie. Sąd Wyborczy przychylił się do tego wniosku, zarządzając ponowne liczenie głosów. Zostało ono ostatecznie dokonane 14 maja, a jego wyniki potwierdziły poprawność wcześniej ogłoszonego rezultatu. Ostatecznie proces wyborczy zakończył się po rozpatrzeniu wszystkich skarg i zatwierdzeniu nazwisk wszystkich 325 deputowanych przez Najwyższy Sąd Federalny dnia 2 czerwca 2010 r.²⁴⁹

Równolegle z pracami nad ustaleniem ostatecznych wyników wyborów toczyły się dyskusje nad tym, któremu z ugrupowań mających najwyższe wyniki powinna zostać powierzona misja uformowania gabinetu. Artykuł 76 irackiej konstytucji nie jest jednoznaczny w tym względzie, stanowiąc, że misję stworzenia rządu prezydent kraju powierza osobie wyłonionej spośród największych bloków parlamentarnych²⁵⁰. Takie sformułowanie było jednak nieostre, dlatego też zwrócono się z prośbą o rozstrzygnięcie tego dylematu do Federalnego Sądu Najwyższego. W dniu 25 marca wydał on niewiążącą opinię, w której interpretując artykuł 76 ustawy zasadniczej, wskazywał, że to koalicja wyborcza dysponująca największą liczbą mandatów w dniu pierwszego posiedzenia parlamentu nowej kadencji powinna zostać wskazana przez prezydenta jako podmiot desygnujący kandydata na prezesa Rady Ministrów²⁵¹.

Zaraz po ogłoszeniu wstępnych wyników wyborów iraccy politycy zaczęli nieformalne konsultacje dotyczące sformowania przyszłej koalicji rządzącej. Przedłużające się liczenie głosów i niemożność zwołania pierwszej sesji parlamentu sprawiły, że początkowo proces powyborczych negocjacji był mało zinstytucjonalizowany. Dnia 4 maja dwa duże ugrupowania: sojusz Państwo Prawa i Iracki Sojusz Narodowy ogłosiły sformowanie koalicji parlamentarnej. Reprezentacja parlamentarna nowego ugrupowania liczyła około 160 deputowanych. Jednak brakowało im trzech mandatów aby uzyskać większość²⁵². Dalszy etap integracji tych ugrupowań ogłoszony został 11 czerwca, kiedy proklamowano powstanie nowego stronnictwa pod nazwą

²⁴⁹ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2010/406, 29 VII 2010, s. 1.

²⁵⁰ Art. 76 pkt 1 Konstytucji Iraku.

²⁵¹ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2010/240, 14 V 2010, s. 4.

²⁵² *Ibidem*.

Sojusz Narodowy. Przedstawiciele tego ugrupowania argumentowali, że będąc największym blokiem parlamentarnym, powinni mieć prawo do wskazania kandydata na premiera. Przeciwnie stanowisko zajął sojusz „Irakija”, wskazując, że w świetle wyników wyborów to właśnie „Irakija” jest największym ugrupowaniem parlamentarnym, co winno skutkować powierzeniem mu misji sformowania gabinetu²⁵³.

Pierwsza sesja nowego parlamentu odbyła się 14 czerwca 2010 r. W jej trakcie deputowani zostali zaprzysiężeni, ale dalsze obrady zawieszono, aby dać ugrupowaniom czas na negocjowanie porozumienia dotyczącego podziału władzy i obsady najwyższych stanowisk państwowych. Dnia 12 czerwca doszło do pierwszego spotkania liderów dwóch największych bloków parlamentarnych, będących jednocześnie dwoma najpoważniejszymi kandydatami na stanowisko premiera: Ijada Allawiego i Nuriego al-Malikiego. W jego trakcie dyskutowano warunki, jakie spełniać powinien nowo utworzony gabinet. Jednak ani w toku tego, ani kolejnych spotkań nie udało się zawrzeć porozumienia owocującego sformowaniem gabinetu. W czasie letnich i jesiennych miesięcy 2010 r. trwały konsultacje liderów ugrupowań politycznych zarówno pomiędzy sobą, jak i z Wielkim Ajatollahem Alim al-Sistanim, który postrzegany był jako bezstronny arbiter na scenie politycznej²⁵⁴.

Finalnie porozumienie otwierające drogę do sformowania gabinetu zawarte zostało po wielomiesięcznych negocjacjach, dnia 11 listopada 2010 r. Ostateczne negocjacje prowadzone były w Irbilu i Bagdadzie pod auspicjami prezydenta Rządu Regionalnego Kurdystanu Masuda Barzaniego. W ich efekcie zgodzono się utworzyć „rząd narodowego partnerstwa”. Porozumienie zakładało także podział najwyższych urzędów w państwie, utworzenie ciała o nazwie Narodowa Rada Wyższych Strategii, mającego zajmować się sprawami narodowej rekuncylacji i bezpieczeństwa, oraz uchylenie procedury debasyfikacji wobec kilku wysokich rangą polityków bloku „Irakija”. Porozumienie otwarło drogę do ponownego zwołania przerwanej w czerwcu pierwszej sesji Zgromadzenia Reprezentantów. Odbyła się ona 11 listopada i w jej trakcie wybrano marszałka izby (Osama al-Nudżaifi z bloku „Irakija”), jego zastępców oraz prezydenta Republiki, którym został ponownie Kurd, Dżalal Talabani. Zgodnie z duchem porozumienia, nowo wybrany prezydent powierzył misję sformowania gabinetu dotychczasowemu premierowi – Nuriemu al-Malikiem²⁵⁵. Desygnowany na premiera polityk przedstawił parlamentowi skład gabinetu 21 grudnia, przekraczając określony w konstytucji 30-dniowy termin. Tego samego dnia gabinet ukonstytuował się, po otrzymaniu wotum zaufania ze strony Izby Reprezentantów. Tym samym sfinalizowany został, trwający dziewięć miesięcy, proces formowania rządu²⁵⁶.

²⁵³ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2010/406, 29 VII 2010, s. 2.

²⁵⁴ *Ibidem*, s. 3.

²⁵⁵ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, United Nations Security Council, S/2010/606, 26 XI 2010, s. 1.

²⁵⁶ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, United Nations Security Council, S/2011/213, 31 III 2011, s. 1.

Nowy rząd premiera al-Malikiego, powstały w wyniku porozumienia liderów największych sił politycznych w kraju, miał ponownie formułę rządu jedności narodowej. W jego skład weszli reprezentanci największych ugrupowań: stanowiska wice-premierów powierzone zostały Salihowi al-Mutlakowi z koalicji „Irakija”, Husseinowi Szahristanemu z Sojuszu Narodowego i Rołszowi Szauajsowi z Sojuszu Kurdystanu. Podobnie stanowiska ministerialne zostały rozdysponowane pomiędzy reprezentantów wszystkich obecnych w parlamencie partii politycznych. W skład rządu weszło aż 42 ministrów, z czego 16 było ministrami bez teki. Spośród tej liczby jedynie dwa stanowiska ministerialne przypadły kobietom. Podobnie jak przed pięciu laty, nie od razu udało się obsadzić stanowiska ministrów trzech resortów siłowych: obrony, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa narodowego.

Życie polityczne w Iraku w 2011 r. zdominowały dwa zagadnienia: realizacja postanowień umowy „narodowego partnerstwa” oraz toczące się w świecie arabskim protesty określane mianem Arabskiej Wiosny Ludów. Pierwsza kwestia była przedmiotem obrad parlamentu już od listopada 2010 r. Izba Reprezentantów pracowała nad ustawą o Narodowej Radzie Wyższych Strategii, ciele doradczym Rady Ministrów, posiadającym jednakże szerokie uprawnienia. Jej przewodniczącym miał zostać przywódca największego bloku parlamentarnego „Irakija” – Ijad Allawi. Jednak wobec trudności w sprecyzowaniu składu i uprawnień tego ciała, w marcu 2011 r. Allawi ogłosił swoją rezygnację z ubiegania się o przewodniczenie ewentualnej Narodowej Radzie Wyższych Strategii. Ta niespodziewana deklaracja była wyrazem sprzeciwu wobec konsolidacji władzy w rękach premiera al-Malikiego i wstrzymała dalszy bieg prac nad utworzeniem tego ciała. Największe ugrupowania parlamentarne nie mogły też porozumieć się co do obsady trzech resortów siłowych, nad którymi w okresie przejściowym zwierzchnictwo sprawował premier. Z kolei masowe protesty w Tunezji, Egipcie i innych krajach arabskich znalazły swój oddźwięk także w Iraku. Na ulicach Bagdadu, Basry, Irbilu i innych miast odbyły się w lutym wielotysięczne demonstracje Irakijczyków protestujących przeciwko złym warunkom życia, korupcji i bezrobociu²⁵⁷. W wyniku protestów dymisje złożyło kilku gubernatorów prowincji, a premier al-Maliki zapowiedział radykalne działania zmierzające do poprawy warunków socjalnych w kraju. Premier zaproponował studniowy okres na danie szansy poszczególnym ministrom i całemu gabinetowi. Dał też do zrozumienia, że może podać się do dymisji, w razie gdyby cały gabinet zawiódł oczekiwania narodu. W odniesieniu do parlamentu powiedział: „Jeżeli stwierdzę, że Rada Reprezentantów nie jest pomocna ministrom i ich ministerstwom oraz premierowi i całemu gabinetowi, wtedy będę wzywał do rozwiązania parlamentu”²⁵⁸. Te zapowiedzi się nie sprawdziły – zarówno rząd, jak i parlament kontynuowały prace przez resztę 2011 r. W tym okresie powtarzały się także demonstracje, choć o nieco mniejszej niż na początku roku skali.

²⁵⁷ *Ibidem*, s. 3; *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, United Nations Security Council, S/2011/435, 7 VII 2011, s. 2.

²⁵⁸ *Iraq's Al-Maliki Comments On Dispute With Al-Iraqiyah List, US Troops Pullout*, BBC News. Middle East, 12 V 2011, ProQuest Central, dostęp: 15 X 2012.

Rząd premiera Malikiego podejmował wysiłki, by zaprezentować społeczeństwu działania mające na celu poprawę sytuacji w kraju. Jednym z nich była redukcja administracji rządowej. Jej plan, zaakceptowany w lipcu 2011 r. przez Zgromadzenie Reprezentantów, zakładał zlikwidowanie 12 stanowisk ministrów „bez teki”. Parlament zgodził się także co do tymczasowej obsady ministerstwa obrony – pełniącym obowiązki ministra został Sadoun al-Dulaimi. Przedmiotem sporów politycznych toczonych na forum parlamentu i nierozwiązanych do końca 2011 r. były ciągle kwestie kluczowe dla funkcjonowania kraju: prawo o węglowodorach i utworzenie Narodowej Rady Wyższych Strategii.

W dniu 18 grudnia 2011 r. ostatnie oddziały wojsk USA opuściły Irak, zamykając tym samym okres zewnętrznej ingerencji w proces odbudowy państwowości. W tym czasie napięcia na irackiej scenie politycznej narastały: blok „Irakija” zarzucał premierowi al-Malikiem uzurpację władzy i niedotrzymanie postanowień układu z Irbilu z listopada 2010 r., a na znak protestu przeciwko temu stanowi rzeczy rozpoczął bojkot obrad parlamentu. Kolejnym wydarzeniem, które doprowadziło do eskalacji napięć politycznych, było wydanie nakazu aresztowania wiceprezydenta Tarika al-Haszemiego w dzień po wycofaniu wojsk amerykańskich. Został on oskarżony o działalność terrorystyczną, a jego proces rozpoczął się 3 maja. Sam al-Haszemi był na nim nieobecny, bowiem w obawie przed aresztowaniem opuścił kraj. Sprawa al-Haszemiego spowodowała, że ministrowie pochodzący z bloku „Irakija” przeprowadzili w styczniu 2012 r. bojkot prac Rady Ministrów²⁵⁹. Postawienie w stan oskarżenia Tarika al-Haszemiego zbiegło się w czasie z wnioskiem o wotum nieufności wobec innego prominentnego sunnity – Allawia al-Mutlaka, pełniącego urząd wicepremiera. Został on odwołany ze stanowiska po tym, jak określił premiera al-Malikiego mianem „dyktatora”, przestrzegając przed zbyt dużą koncentracją władzy w jego rękach²⁶⁰.

W kolejnych miesiącach rządowi premiera al-Malikiego udało się utrzymać u władzy, choć był wielokrotnie zagrożony utratą większości parlamentarnejs. Wymagało to licznych negocjacji pomiędzy głównymi siłami politycznymi. Rolę facylitatorów dialogu politycznego pełnili w pierwszej połowie 2012 r. ponownie politycy kurdyjscy: prezydent Iraku Dżalal Talabani i prezydent Rządu Regionalnego Kurdystanu Masud Barzani. Jednak polem konfliktu stała się także nieuregulowana ustawowo kwestia eksportu ropy naftowej – dnia 1 kwietnia 2012 r. Rząd Regionalny Kurdystanu wstrzymał przepływ ropy naftowej do Iraku ze swojego terytorium w geście sprzeciwu przeciwko zaleganiu z zapłatą za wcześniejsze dostawy. Również nieuregulowany problem referendum na obszarze Kirkuku był przyczyną zwiększających napięcie w mieście gestów i wypowiedzi premiera al-Malikiego z jednej i prezydenta Barzaniego z drugiej

²⁵⁹ *Report of the Secretary-General pursuant to resolution 2001 (2011)*, United Nations Security Council, S/2012/185, 29 III 2012, s. 2.

²⁶⁰ *Iraq Politics. Sovereignty Without Security*, EIU ViewsWire, 31 XII 2011, ProQuest Central, dostęp 15 X 2012.

strony²⁶¹. Konflikt pomiędzy rządem federalnym i kurdyjskim rządem regionalnym pozostawał nierozwiązany w kolejnych miesiącach 2012 r.

Podsumowując omówienie pierwszego sześciolecia polityki parlamentarnej Iraku, należy zwrócić uwagę na problemy polityczne, które organizowały debatę parlamentarną. Analiza prac parlamentu w okresie 2005-2012 wskazuje, że zagadnieniami, wokół których toczyły się szczególnie ostre spory, były: 1) stopień centralizacji władzy państwowej i związany z tym zakres dewolucji uprawnień i środków do organów samorządu regionalnego i lokalnego, 2) zarządzanie wydobywaniem ropy i gazu ziemnego oraz dystrybucja dochodów z nich płynących, 3) przebieg granic wewnętrznych pomiędzy Regionem Kurdystanu i resztą kraju oraz 4) rozliczenia z członkami reżimu Saddama Husajna (najpierw debasyfikacja, a następnie amnestia i reintegracja)²⁶².

Trzy pierwsze kwestie koncentrowały się wokół zagadnień związanych z autonomią regionu kurdyjskiego, a w szczególności dotyczyły spornych terenów Kirkuku, leżących poza granicami prowincji kontrolowanych przez Regionalny Rząd Kurdystanu. Jednym z pierwszych zagadnień, z którym zmierzyć się musieli iraccy parlamentarzyści po wyłonieniu gabinetu w 2006 r., była sprawa nawoływania do rewizji konstytucji i zwiększenia uprawnień rządu centralnego. Pogląd taki prezentowali przede wszystkim politycy sunniccy, obawiający się dezintegracji kraju. Na stanowisku sprzeciwu wobec zmian stali natomiast politycy Sojuszu Kurdyjskiego, argumentujący, że wszelkie nowelizacje ustawy zasadniczej powinny nastąpić dopiero po jej pełnym wprowadzeniu w życie. Wskazywali oni na brak postępu we wdrażaniu artykułu 140 konstytucji, normującego sposób postępowania ze spornymi terenami wokół miasta Kirkuk, do którego roszczenia zgłaszali zarówno Kurdowie, jak i arabscy sunnici, a także mniejszość turkmeńska. Strategią przyjętą przez Sojusz Kurdyjski było uwarunkowanie zgody na wszelkie ewentualne korekty w uprawnieniach rządu federalnego akceptacją pozostałych partii na przeprowadzenie, przewidzianego w artykule 140, referendum w prowincji Kirkuk. To stanowisko powodowało opór ugrupowań arabskich obawiających się utraty kontroli nad bogatym w pokłady roponośne terenem, czego dalszą konsekwencją była niemożność znalezienia nowego kompromisu w sprawie uprawnień władz centralnych, regionalnych i lokalnych. Przez cały omawiany okres nie udało się wypracować kompromisowego rozwiązania problemu przynależności regionalnej Kirkuku i jego okolic.

Trudności w formowaniu rządu po wyborach z 2010 r. stanowiły wskazówkę, że istniejąca w Iraku struktura instytucji politycznych nie w pełni odpowiada głą-

²⁶¹ *Report of the Secretary-General pursuant to resolution 2001 (2011)*, United Nations Security Council, S/2012/535, 11 VII 2012, s. 1.

²⁶² Podobne wnioski znaleźć można w raporcie *Iraq After the Surge II. The Need for a new political strategy*, Middle East Report, No. 75, 30 IV 2008, s. II i nast.

bokim podziałom politycznym dotyczącym społeczeństwo. W jednej ze swoich publicznych wypowiedzi problemy z formowaniem gabinetu przeanalizował premier Nuri al-Maliki. Wedle niego najważniejszym z czynników powodujących ten stan rzeczy jest

mentalność tych, którzy ponoszą ciężar odpowiedzialności za zarządzanie państwem i sprawowanie urzędów publicznych. Na dodatek istnieją partie polityczne, spośród których formowane są rzeczywiste siły w procesie politycznym. Ta mentalność charakteryzowana jest przez dążenie do monopolizacji [władzy – przyp. Ł. F.], hipokryzję, stronnictwo i dawanie priorytetu interesom osobistym, rodzinnym i dotyczącym grupy wyznaniowej. Wszystko to wskazuje, że procesowi politycznemu brakuje dojrzałości, która pozwoliłaby rozwiązywać zaistniałą sytuację krok po kroku [...].

Jako niemal równie istotne dla trudności irackiego procesu politycznego al-Maliki wymieniał konsekwencje wpływów zagranicznych, a w szczególności regionalnych. Wskazywał on, że „Wielu polityków zgadza się na to, by realizować zagraniczne plany, to jest wdrażać regionalne i międzynarodowe priorytety kosztem priorytetów narodowych”²⁶³. Tak radykalna momentami diagnoza irackiego polityka koresponduje z obserwacjami poczynionymi w niniejszym rozdziale. Jednak pomimo licznych słabości polityka parlamentarna Iraku prowadzona od 2005 r. przyczyniła się znacząco do przemian kultury politycznej kraju, w której doceniana jest już wartość swobodnej dyskusji i ekspresji politycznej. Właściwie zaprojektowane instytucje parlamentarno-gabinetowego systemu władzy przyczyniły się niewątpliwie do obniżenia skali konfliktów w kraju. Natomiast największą słabością polityki parlamentarnej w tym okresie była niemożność trwałego dokooptowania do procesu demokratycznego ugrupowań reprezentujących irackich sunnitów.

²⁶³ *Iraq's Al-Maliki Discusses Problems with Government Formation*, BBC News. Middle East, 5 VIII 2010, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

Rozdział 5

Instytucje parlamentarne Regionu Kurdystanu w Iraku

Budowa autonomii kurdyjskiej w federalnym Iraku

Dążenie do uzyskania autonomii dla Kurdystanu w ramach demokratycznego Iraku stanowiło myśl przewodnią ruchu kurdyjskiego w Iraku od lat 60. XX w. Kwestia ta była naprzemiennie hasłem naczelnym kolejnych kurdyjskich powstań bądź też negocjacji z następującymi po sobie republikańskimi rządami centralnymi, aż do czasu podpisania przez przywódcę Partii Demokratycznej Kurdystanu Mustafę Barzaniego²⁶⁴ i rząd w Bagdadzie w dniu 11 marca 1970 r. Porozumienia Marcowego. Dokument konkretyzujący kurdyjskie postulaty przewidywał utworzenie w przeciągu czterech lat autonomii kurdyjskiej w ramach państwa irackiego i stał się aktem prawnym, do którego Kurdowie mogli odwoływać się w późniejszym czasie²⁶⁵. Kurdyjski Region Autonomiczny²⁶⁶ został oficjalnie proklamowany 11 marca 1974 r. (i z formalnego punktu widzenia nigdy nie został zniesiony), ale implementacja samorządności okazała się daleko odbiegać od litery prawa.

Już wkrótce Kurdowie mogli się przekonać, że porozumienie z rządem w Bagdadzie nie jest gwarancją bezpieczeństwa i ochrony przed agresorem nieuznającym praw człowieka. Nieporozumienia wokół interpretacji postanowień umowy pomiędzy stronami kurdyjską i rządową stały się dla władz centralnych dogodnym pretekstem

²⁶⁴ Mulla Mustafa Barzani (1903-1979) – założyciel Partii Demokratycznej Kurdystanu, uznawany za twórcę i najwybitniejszego lidera kurdyjskiego ruchu narodowowyzwoleńczego.

Partia Demokratyczna Kurdystanu (PDK, Partiya Demokrata Kurdistane) – ugrupowanie polityczne założone 16 sierpnia 1946 r. w Bagdadzie. Jej prezydentem do 1979 r. był Mustafa Barzani. Jego syn, Masud Barzani, jest obecnym przywódcą PDK i prezydentem Regionu Kurdystanu w Iraku.

²⁶⁵ D. McDowall, *A Modern History of the Kurds*, London–New York 2004.

²⁶⁶ Obszar Kurdyjskiego Regionu Autonomicznego objął zasięgiem trzy prowincje, w których Kurdowie stanowią etniczną większość: Dahuk, Sulajmanija i Irbil. Okręgi Kirkuk, Khanaquine i Sinjar, również zamieszkiwane przez ludność kurdyjską, celowo zostały wyłączone z obszaru autonomii.

do przeprowadzenia masowych deportacji Kurdów z okęgów Kirkuk, Chanakin i Sinjar. Działanie to miało zapobiec próbom wcielenia tych zasobnych w ropę i ważnych strategicznie obszarów do kurdyjskiej autonomii.

Ruch kurdyjski kolejny raz stanął na czele powstania antyirackiego w marcu 1975 r.²⁶⁷ Po upadku rewolty, na skutek nieoczekiwanego wycofania przez Iran pomocy dla Kurdów²⁶⁸, reżim w Bagdadzie dokonał jednostronnej interpretacji zapisów Porozumienia Marcowego i arbitralnie wprowadził je w życie. Ustanowione zostały bezwolne, pozbawione legitymizacji i podległe odpowiednim departamentom rządowym kurdyjskie organy legislatywy i egzekutywy – Zgromadzenie Ustawodawcze i Rada Wykonawcza. W 1979 r. przewodniczący obu instytucji zostali włączeni w skład rządu irackiego. Liczebność armii, szczególnie zaś służb wywiadowczych, na terenach kurdyjskich zwiększała się co roku. Polityka antykurdyjska rządu przybrała także formę ewakuacji ludności kurdyjskiej z obszarów przygranicznych i niszczenia znajdujących się tam wiosek. Miała ona zapobiec infiltracji ze strony oddziałów partyzantki kurdyjskiej²⁶⁹.

Ludność ze stref graniczących z Turcją i Iranem oraz innych newralgicznych obszarów była albo wywożona na południe Iraku, albo umieszczana w obozach przesiedleńczych w Kurdystanie. Zabiegi te kontynuowano podczas trwania wojny iracko-irańskiej. Ogólnie rzecz biorąc, w latach 70. i 80. zniszczono około 80% kurdyjskich wiosek. Kulminacyjnym punktem kampanii przymusowych przesiedleń był rok 1988, w którym zginęło co najmniej 100 tys. ludzi²⁷⁰.

Sytuację Kurdów w okresie rządów Saddama Husajna trudno jednak oceniać w sposób zupełnie jednoznaczny. Pod rządami żadnego z poprzednich reżimów nie otrzymali oni takich szerokich ustępstw w kwestii ich praw narodowych, z drugiej strony nacjonalizm kurdyjski nigdy dotąd nie był tak mocno tłumiony. Po raz pierwszy w irackiej historii Kurdowie otrzymali obieralną Radę Legislacyjną (do tej pory jej władza pochodziła z mianowania), zgodnie z prawem wydanym przez Radę Dówdztwa Rewolucyjnego (RDR) i opublikowanym w grudniu 1979 r. Jednakże w tekście dokumentu w żadnym miejscu nie pojawiają się terminy „Kurdowie” lub „kurdyjski”. Zamiast tego znaleźć tu można sformułowania typu „mieszkańcy obszaru”

²⁶⁷ W 1920 r. Liga Narodów zagwarantowała w traktacie z Sèvres utworzenie państwa kurdyjskiego, ale już w 1923 r. traktat z Lozanny usankcjonował podział Kurdystanu między Turcję, Iran i Irak. Od tej pory Kurdowie rozpoczęli walkę o niepodległość lub autonomię. Największe powstania kurdyjskie były wszczynane przez kurdyjski ruch niepodległościowy w Iraku pod dówdztwem Mustafy Barzaniego.

²⁶⁸ Iran, który niejednokrotnie popierał antyrządową działalność Kurdów irackich, współpracując w tym zakresie z USA, tym razem zaniechał udzielania im pomocy, w zamian za ustępstwo Iraku w sporze o Szatt al-Arab.

²⁶⁹ W. Malendowski, *Kwestia kurdyjska. Między prawem do samostanowienia narodów a suwerennością państwa*, [w:] *W kręgu problematyki Kurdów i Kurdystanu. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Poznań, 20-21 października 2003*, red. A. Abbas, Poznań 2004.

²⁷⁰ W latach 1987-1988 miała miejsce kampania arabizacji *Anfal* („Łupy Wojenne”). Najgłośniejszym jej wydarzeniem było użycie broni chemicznej przeciwko mieszkańcom miejscowości Halabda. Zginęło wówczas ok. 5 tys. osób.

lub „obszar autonomiczny”. Kwestie instytucji demokratycznych i autonomii potraktowane są bardzo ogólnikowo. Rada mogła być zwołana lub rozwiązana Dekretem Republikańskim. RDR mogła wyznaczyć komitet nadzoru nad wyborami. Kompetencje Rady zostały ograniczone do „podejmowania decyzji legislacyjnych dotyczących rozwoju regionu autonomicznego, jego kultury, charakteru i lokalnych tradycji oraz ratyfikacji projektów szczegółowych”. Spotkania Rady odbywały się w Irbilu, do którego z uwagi na położenie był łatwy dostęp z Bagdadu, a nie z oddalonej Sulajmanijji, tradycyjnego centrum nacjonalizmu kurdyjskiego. Wymagania wobec kandydatów były następujące: nie mogli oni być skazani za naruszenie wewnętrznego lub zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, co miało na celu wykluczyć możliwość kandydowania każdemu, kto brał udział w powstaniu lub był powiązany z podziemną partią kurdyjską. Wszyscy członkowie Rady byli zobowiązani do przysięgi zgodnie z zasadami Rewolucji lipcowej Baas²⁷¹.

Autonomia w latach 1991-2003

W 1991 r. na skutek kryzysu humanitarnego z udziałem Kurdów irackich, będącego następstwem wcześniejszej wojny w Zatoce Perskiej i powstania kurdyjskiego stłumionego przez armię iracką²⁷², siły koalicji międzynarodowej pod dowództwem Stanów Zjednoczonych, uprawnomożnione przez Rezolucję 688 Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, ustanowiły nad obszarem kurdyjskim w północnym Iraku strefę zakazu lotów (*no-fly zone*). W kurdyjskich prowincjach powyżej 36 równoleżnika powstał obszar zwany *safe haven*, w którym irackie siły zbrojne obowiązywał zakaz prowadzenia jakichkolwiek działań militarnych i w którym rozwinęły działalność ONZ i międzynarodowe organizacje humanitarne²⁷³.

Sytuacja zaistniała na początku lat 90. utworzyła drogę do budowy kurdyjskiej autonomii w granicach państwa irackiego. Spowodowała powołanie do życia samorządowego, na wpół niezależnego organizmu politycznego, który w miarę swojego rozwoju stawał się coraz bardziej samodzielny. Głównym celem ugrupowań kurdyjskich, zgromadzonych pod egidą Frontu Kurdystanu²⁷⁴, było przeprowadzenie powszechnych,

²⁷¹ C. Legum, *Middle East Contemporary Survey*, t. 4: 1979-80, New York 1981.

²⁷² W lutym 1991 r., wkrótce po zakończeniu operacji „Pustynna Burza” i pokonaniu armii irackiej przez siły koalicji międzynarodowej, w północnym Iraku wybuchło kurdyjskie powstanie. Antyiracki zryw Kurdów odnosił sukcesy do czasu, gdy po uprzednim uporaniu się z rewoltą szyicką na południu kraju, na jego północne obszary wkroczyły wojska irackie. Pod koniec marca powstanie zostało prawie całkowicie stłumione, a jego upadek przyniósł daleko idące konsekwencje. Tysiące północno-irackich Kurdów zaczęło masowo uciekać w góry przed postępującą iracką armią, rozpraszając się wzdłuż granicy Iraku z Turcją i Iranem.

²⁷³ H. Cook, *The Safe Haven in Northern Iraq. International Responsibility for Iraqi Kurdistan*, Kurdistan Human Rights Project and Human Rights Centre, Essex-London 1995.

²⁷⁴ Front Kurdystanu Irackiego, utworzony w maju 1988 r., to koalicja partii politycznych prowadzących działalność partyzancką w czasie wojny iracko-irańskiej na obszarach kurdyjskich.

wolnych i równych wyborów do organów przedstawicielskich, jako warunku wstępnego do utworzenia ustroju demokratycznego. W swojej enklawie iraccy Kurdowie utworzyli administrację i w 1992 r. przeprowadzili wybory do tymczasowego parlamentu oraz na urząd prezydenta. W przebiegających równolegle do parlamentarnych wyborach prezydenckich żaden z czterech kandydatów, tj. Masud Barzani z Partii Demokratycznej Kurdystanu, Dżalal Talabani z Patriotycznej Unii Kurdystanu²⁷⁵, Usman Abd al-Aziz Muhammad z Ruchu Islamskiego oraz Mahmud Ali Usman z Partii Socjalistycznej Kurdystanu, nie uzyskał wyraźnej przewagi, w związku z czym do życia została powołana ośmioosobowa, złożona z przedstawicieli obu głównych partii, rada prezydencka. Termin kolejnych wyborów prezydenckich został odłożony na bliżej niesprecyzowaną przyszłość. Przy braku wyraźnego zwycięzcy w obu elekcjach, dwa główne ugrupowania zgodziły się na wspólne rządy.

Na początku 1994 r. niestabilna sytuacja, wynikająca z podziału władzy pomiędzy PDK i PUK, sporów wokół dystrybucji dochodów i kontroli terytorialnej, przekształciła się w starcia zbrojne. Skutkiem wojny domowej było utworzenie dwóch oddzielnych administracji regionalnych, w Irbilu (kierowanej przez PDK) i Sulajmanijji (kierowanej przez PUK). Od połowy 1996 r. w północnej części Iraku funkcjonowały więc dwa równoległe ośrodki władzy i dwie odrębne strefy wpływów.

Negocjacje między stronami prowadzone pod patronatem Stanów Zjednoczonych doprowadziły we wrześniu 1998 r. do podpisania w Waszyngtonie przez Dżalala Talabaniego i Masuda Barzaniego porozumienia pokojowego. Porozumienie zostało zatwierdzone przez kurdyjski parlament podczas pierwszej wspólnej sesji po kilkuletniej przerwie w dniu 5 października 2002 r., ale jeszcze przez długi czas po tym wydarzeniu wiele głównych obszarów zadań pozostało podzielonych. Był to także okres przygotowań Kurdów i innych irackich ugrupowań opozycyjnych do planowanych przez Stany Zjednoczone działań zbrojnych, mających na celu obalenie rządu Saddama Husajna.

Kurdystan iracki od 2003 roku

Podczas inwazji koalicji międzynarodowej pod dowództwem USA na Irak w marcu 2003 r., PDK i PUK współpracowały z armią amerykańską w walce z siłami Saddama Husajna w północnym Iraku, działając na jednym froncie. Po dezintegracji reżimu irackiego przywództwo kurdyjskie było o wiele lepiej zorganizowane i przy-

Składał się z następujących ugrupowań: 1) Patriotyczna Unia Kurdystanu (PUK), 2) Partia Demokratyczna Kurdystanu (PDK), 3) Ludowo-Demokratyczna Partia Kurdystanu (KPDP), 4) Partia Socjalistyczna Kurdystanu (PASOK), 5) Iracka Partia Komunistyczna – Oddział Kurdystan (IPK), 6) Socjalistyczna Partia Kurdystanu w Iraku (SPKI), 7) Partia Robotnicza Kurdystanu i 8) Asyryjski Ruch Demokratyczny.

²⁷⁵ Patriotyczna Unia Kurdystanu (PUK, Yaketî Nîştîmanî Kurdistan) – partia utworzona 1 czerwca 1975 r. w Damaszku przez grupę działaczy pod przywództwem Dżalala Talabaniego i Nawshirwana Mustafy, którzy wystąpili z szeregów PDK.

gotowane do rządu od większości swoich odpowiedników w postsaddamowskim Iraku. Dało to Kurdom możliwości dużego wpływu na ustanowienie nowego irackiego systemu politycznego i pozwoliło na uzyskanie gwarancji politycznych dla swoich praw w nowej irackiej konstytucji²⁷⁶.

Od początku amerykańskiej okupacji Kurdowie rozpoczęli lobbowanie na rzecz jak najszybszego przywrócenia suwerenności państwu irackiemu, a następnie przyznania szerokich uprawnień ustanowionej w czerwcu 2003 r. 25-osobowej Irackiej Radzie Zarządzającej. W Radzie zasiadło pięciu kurdyjskich polityków, wśród których znaleźli się dwaj niekwestionowani liderzy, Masud Barzani i Dżalal Talabani. Biorąc udział w okupacyjnej administracji, Kurdowie wkroczyli w postsaddamowską politykę w Iraku na równi z Arabami, co zdarzyło się pierwszy raz w historii. W kolejnych rządach centralnych, najpierw tymczasowym rządzie premiera Ijada Allawiego, powołanym w czerwcu 2004 r., a następnie w stałym rządzie premiera Ibrahima Dżaafariego, powołanym w kwietniu 2005 r., reprezentacja kurdyjska była jeszcze liczniejsza.

Tymczasowe Prawo Administracyjne (TPA) z 8 marca 2004 r., dokument stanowiący podwaliny transformacji politycznej Iraku, będący rodzajem tymczasowej konstytucji, stał się również podstawą funkcjonowania autonomicznego Rządu Regionalnego Kurdystanu i jego wpływu na stosowanie niektórych przepisów krajowych. TPA nie zawierało wprawdzie postanowienia o postulowanym przez Kurdów przekazaniu im kontroli nad Kirkukiem i prowincją Tamim, w zamian jednak ustanowiło proces umożliwiający Kurdom wydalonym z Kirkuku przez rząd Saddama Husajna na odzyskanie swoich domów. Ponadto, pomimo sprzeciwu arabskich przywódców irackich, Kurdom udało się wprowadzić do dokumentu zapis, który pozwalał dowolnym trzem prowincjom na odrzucenie większością dwóch trzecich głosów stałej konstytucji. Jako że Kurdowie stanowią większość w prowincjach Dahuk, Irbil i Sulajmanijja, gwarantował on im więc prawo weta²⁷⁷. Przepisy TPA zezwalały także Kurdom na utrzymywanie ich siły zbrojnej, peshmergów, liczącej od 75 do 100 tys. żołnierzy.

Kurdyjska elita polityczna skutecznie wykorzystała szanse, jakie stwarzał okres transformacji politycznej Iraku w implementacji własnych interesów politycznych, aczkolwiek proces ustalania warunków reintegracji regionu kurdyjskiego w strukturach państwa irackiego wymagał od niej przyjęcia pragmatycznej postawy²⁷⁸. Od czerwca do sierpnia 2005 r. kurdyjskie partie polityczne brały czynny udział w debacie na temat kształtu nowej irackiej konstytucji²⁷⁹. Najistotniejszą dla nich kwestią, którą rozstrzygnąć miała ustawa zasadnicza, było ustanowienie w Iraku systemu

²⁷⁶ D. Barwari, *The Evolution of the Modern Electoral Process in the Kurdistan Region*, „Kurdish Herald” 2009, Vol. 1, No. 3.

²⁷⁷ K. Katzman, *Iraq. Government...*

²⁷⁸ A. Dawoody, *The Kurdish Quest for Autonomy and Iraq's Statehood*, „Journal of Asian and African Studies” 2006, Vol. 1, No. 41.

²⁷⁹ *Constitution of Iraq*, 14 X 2005, [online] <http://www.krg.org/a/d.aspx?l=12&r=107&a=12329&s=030000>, 13 XII 2012.

federacyjnego. Podczas negocjacji w sprawie kształtu irackiej konstytucji Kurdowie wysuwali żądania znacznie ograniczające uprawnienia rządu federalnego na rzecz władz regionu. Dotyczyły one przede wszystkim włączenia prowincji Kirkuku do autonomii kurdyjskiej i prawa eksploatacji pól naftowych, uznania wyższości ustawodawstwa regionalnego nad federacyjnym w wybranych obszarach oraz utrzymania zwierzchnictwa nad oddziałami peszmergów.

W referendum z 15 października 2005 r. Kurdowie poparli konstytucję, która zdawała się zaspokajać ich żywotne interesy. Konstytucja nie tylko zachowuje znaczną autonomię Kurdystanu, ale również kładzie nacisk na istotny z punktu widzenia Kurdów system federalny, dając w artykule 113 możliwość tworzenia regionów z własnymi rządami regionalnymi. Kurdyjskie cele polityczne zostały wpisane w proces konstytucyjny poprzez zapisy o szerokich kompetencjach władz lokalnych, znajdujące się w artykułach 141 i 117, które stwierdzają, iż „w przypadku kolizji między prawem federalnym a regionalnym priorytet przysługuje prawu regionalnemu”. Postanowienia konstytucji finalizują niejasną dotąd kwestię sytuacji prawnej regionu kurdyjskiego, uznając Rząd Regionalny Kurdystanu za prawomocny organ władzy oraz wskazując, iż „przepisy prawne uchwalone przez region Kurdystanu od 1992 roku, wraz z orzeczeniami sądowymi i umowami cywilnoprawnymi, pozostają w mocy, chyba, że zostały zmienione lub anulowane zgodnie z prawem regionalnym”²⁸⁰. Zgodnie z artykułem 117 ustawa umożliwia ustanowienie placówek dyplomatycznych za granicą oraz utrzymanie wewnętrznych sił bezpieczeństwa, aczkolwiek nie rozstrzyga sytuacji prawnej oddziałów zbrojnych pozostających pod kontrolą rządu regionalnego, ograniczając się jedynie do znajdującego się w artykule 9 zakazu tworzenia „oddziałów milicji poza strukturą armii”, co daje dużą swobodę interpretacyjną w kwestii statusu peszmergów. W artykule 4 zrównuje status języków arabskiego i kurdyjskiego jako języków urzędowych.

Autorzy konstytucji irackiej starali się rozwiązać najważniejszy problem występujący w stosunkach kurdyjsko-arabskich, to znaczy ustalenie granic Kurdystanu irackiego i przynależności spornych terytoriów, nade wszystko Kirkuku²⁸¹. W artykule 140 przewidziano organizację referendum lokalnego w sprawie statusu Kirkuku do dnia 31 grudnia 2007 r. Termin referendum był jednak wielokrotnie przekładany i do dziś sprawa ta pozostaje nierozstrzygnięta.

Korzystne dla strony kurdyjskiej okazały się również ogólne sformułowania artykułów 111 i 112 dotyczące kolejnego kontrowersyjnego zagadnienia w stosunkach pomiędzy władzami regionalnymi i federalnymi, a mianowicie eksploatacji złóż ropy i gazu znajdujących się w granicach Iraku. Pozwalają one tym ostatnim na

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ Miasto Kirkuk i prowincja Tamim są przedmiotem roszczeń przede wszystkim Arabów, Kurdów i Turkmenów. Wciąż powracający problem Kirkuku, Mosulu i innych spornych obszarów uniemożliwia ustanowienie stabilnych stosunków między rządem regionalnym w Irbilu i centralnym w Bagdadzie. Kurdowie stoją na stanowisku, że przymusowe migracje i systematyczna arabizacja Kirkuku, odbywające się w okresie rządów Saddama Husajna, doprowadziły do sztucznej erozji przewagi demograficznej Kurdów w prowincji.

zarządzanie „obecnymi” polami naftowymi, pod warunkiem „sprawiedliwego” podziału dochodów pomiędzy prowincje kraju. W sytuacji nieprecyzyjnych przepisów konstytucyjnych w tym zakresie, kierując się partykularnym interesem ekonomicznym, strona kurdyjska konsekwentnie stosuje wykładnię, iż wyłączne prawo do eksploatacji nowo odkrytych złóż należy do władz lokalnych²⁸².

Kurdowie od początku budowania państwowości irackiej są aktywnymi uczestnikami krajowej sceny politycznej. W strukturach władz centralnych spośród Kurdów irackich najwyższą godność uzyskał przewodniczący PUK Dżalal Talabani, dwukrotnie wybierany na urząd prezydenta Iraku. Jego kandydatura na tymczasową kadencję została zatwierdzona przez iracki parlament w kwietniu 2005 r. Ponownie, tym razem na stałą, czteroletnią kadencję, Talabani został wybrany rok później, a w listopadzie 2010 r. Zgromadzenie Narodowe dokonało jego wyboru na drugą kadencję. Natomiast w irackich rządach centralnych, od 2006 r. kierowanych przez premiera Nuriego al-Malikiego, Kurdowie niezmiennie posiadają silną reprezentację.

W wyborach powszechnych do tymczasowego irackiego Zgromadzenia Narodowego, które odbyły się 30 stycznia 2005 r., PUK i PDK wystąpiły razem pod egidą Demokratyczno-Patriotycznego Sojuszu Kurdystanu, zdobywając 75 mandatów w 275-miejscowym parlamencie. W kolejnych wyborach, już do stałego parlamentu irackiego, mających miejsce 15 grudnia tego roku, PDK i PUK znów wystartowały z listy Sojuszu Kurdystanu, zdobywając 53 mandaty. Pięć miejsc uzyskały także takie ugrupowania kurdyjskie jak Islamska Partia Kurdystanu i Unia Islamska Kurdystanu. Słabszy rezultat ugrupowań kurdyjskich w stosunku do poprzednich wyborów był spowodowany udziałem w głosowaniu społeczności sunnickiej, mimo to w czasie drugiej kadencji stałego parlamentu Kurdowie cieszyli się mianem „języczka u wagi”. Przedstawiciele Regionu Kurdystanu w pełni zaangażowali się w kampanię wyborczą do parlamentu Iraku w dniu 7 marca 2010 r. i jak poprzednio dwa główne kurdyjskie ugrupowania wystąpiły na wspólnej liście. Uzyskana przez nie liczba miejsc została zmniejszona z 53 w parlamencie irackim kadencji 2006-2010 do 43 miejsc w obecnym zgromadzeniu. Oddzielnie startujące w wyborach pozostałe frakcje kurdyjskie, w tym Goran i Islamska Unia Kurdystanu, zdobyły 14 mandatów (wzrost z pięciu „pozostałych” miejsc kurdyjskich w poprzednim zgromadzeniu). Są to głosy parlamentarne, które opozycja ta niekoniecznie pozostawia do dyspozycji najsilniejszych partii kurdyjskich (partii rządzących) w sytuacjach negocjacji z Arabami, stąd też dotychczasowa „siła sprawcza” Kurdów w administracji centralnej w Iraku została osłabiona.

Z kolei na regionalnej scenie politycznej Zgromadzenie Narodowe Kurdystanu w dniu 12 czerwca 2005 r. wybrało Masuda Barzaniego na prezydenta Kurdystanu, a w styczniu roku kolejnego PDK i PUK podpisały porozumienie o zjednoczeniu administracyjnym prowincji Regionu Kurdystanu²⁸³ Szefem pierwszego zjednoczonego

²⁸² J. Jun, *Oil Prospecting in Kurdish-Administered North Intensifies*, RFE/RL, 12 V 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1068359.html>, 13 XII 2012.

²⁸³ K. Ridolfo, *Iraq. Kurds Agree to Unify Administrations*, RFE/RL, 12 I 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1064623.html>, 13 XII 2012.

gabinetu został Nechirvan Barzani²⁸⁴, który piastował ten urząd w latach 2006–2009. Po wyborach do parlamentu regionalnego w czerwcu 2009 r. stanowisko premiera otrzymał prominentny członek PUK, były wicepremier Iraku, Barham Salih. W tym samym roku kolejny raz urząd prezydenta, ale tym razem pochodzący z wyborów bezpośrednich, objął Masud Barzani. Natomiast od marca 2012 r. funkcję premiera Rządu Regionalnego Kurdystanu ponownie sprawuje Nechirvan Barzani.

Ogólnie, w od roku 1992 do 2012 mieszkańcy irackiego Kurdystanu dwukrotnie brali udział w wyborach prezydenckich (1992, 2009), trzykrotnie w wyborach parlamentarnych (1992, 2005, 2009), jeden raz w wyborach municypalnych (w 2000 r. w strefie PUK, w 2001 r. w strefie KDP) i jeden raz w wyborach do rad prowincji (2005). Biorąc pod uwagę częstotliwość elekcji przeprowadzonych w Kurdystanie irackim i generalnie mechanizmy funkcjonowania regionalnego systemu politycznego, można zauważyć, że trwająca od początku lat 90. budowa autonomii, mimo licznych niedoskonałości i towarzyszących jej trudności, jest procesem o wysokim stopniu zaawansowania.

Parlament Kurdystanu irackiego w świetle konstytucji Iraku oraz projektu konstytucji regionu

Ustawa zasadnicza Iraku uchwalona 15 października 2005 r. stanowi, iż każdy iracki region federalny ma prawo do posiadania własnej konstytucji określającej struktury władzy regionu, jego organy administracyjne i mechanizmy wykonywania władzy, pod warunkiem że jest ona całkowicie zgodna z konstytucją Iraku. W myśl tego zapisu konstytucja federalna jako najważniejszy akt prawny Iraku obowiązuje we wszystkich jego częściach bez wyjątku, jakkolwiek zatem przepis prawny zawarty w dowolnej konstytucji regionalnej bądź inne przepisy prawne uchwalone przez organy władzy regionalnej stojące w sprzeczności z konstytucją muszą zostać unieważnione²⁸⁵.

Obecny projekt konstytucji federalnego Regionu Kurdystanu został przyjęty przez parlament kurdyjski w dniu 24 czerwca 2009 r.²⁸⁶ Zgodnie z postanowieniem artykułu 118 tego aktu prawnego, konstytucja może być uznana za ratyfikowaną po jej zatwierdzeniu w referendum powszechnym większością głosów uprawnionych do głosowania mieszkańców regionu. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom referen-

²⁸⁴ Nechirvan Barzani (ur. 1966 r.) – siostrzeniec Masuda Barzaniego, syn dowódcy partyzantki kurdyjskiej Idrisa, który zginął w 1987 r. w walce z siłami irackimi; kilkakrotny premier rządu regionalnego, członek PDK.

²⁸⁵ Art. 120 i 13, ust. 1. i 2 Konstytucji Iraku.

²⁸⁶ Parlament Kurdystanu uchwalił konstytucję w czerwcu 2009 r. większością 96 głosów w obecności 97 ze 111 swoich członków. Zob. *Conference Held to Modify Kurdistan Constitution*, Kurdsat, 27 VIII 2012, [online] <http://www.kurdsat.tv/news.php?id=905&type=kurdistan>, 13 XII 2012.

dum w sprawie ostatecznego uchwalenia nowej konstytucji zostało odłożone na czas nieokreślony oficjalnie z przyczyn technicznych²⁸⁷.

Pierwotną intencją Rządu Kurdystanu było zorganizowanie referendum w dniu przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i prezydenckich, czyli 25 lipca 2009 r., jednakże Niezależna Komisja Wyborcza Iraku wykluczyła taką możliwość, wydając oświadczenie w następującym brzmieniu: „Komisja stwierdza, że nie można zorganizować referendum w tym samym czasie co wyborów prezydenckich i parlamentarnych, ponieważ mogłoby mieć to wpływ na wiarygodność i uczciwość procesu [wyborczego – przyp. R. K.-K.]”. Wbrew urzędowym wyjaśnieniom, komentatorzy odroczenie terminu referendum konstytucyjnego przypisywali brakowi konsensusu w sprawie zapisów konstytucji wśród samych Kurdów, dla większości jednak pierwszoplanowe znaczenie odegrały tu ostre reakcje i naciski ze strony władz centralnych i irackich ugrupowań politycznych²⁸⁸.

Arabscy przeciwnicy kurdyjskiej ustawy zasadniczej utrzymują, iż stoi ona w sprzeczności z konstytucją federalną, a głównym powodem ich szczególnej krytyki jest definicja Regionu Kurdystanu zawarta w projekcie dokumentu. Zgodnie z nią region ten obejmuje kilka obszarów w prowincjach Wasit, Dijala, Salahaddin, Kirkuk i Niniwa²⁸⁹, do których Kurdowie roszczą pretensje, ale pozostają one poza ich kontrolą administracyjną. Umieszczenie zapisów dotyczących nieuregulowanych kwestii terytorialnych na początku kurdyjskiej konstytucji świadczy o ich znaczeniu dla Kurdów i wadze, jaka jest do nich przykładana. W artykule 1 dokument potwierdza istnienie regionu Kurdystanu w ramach federalnego państwa irackiego. Z kolei w artykule 2 określa granice regionu, wyraźnie włączając w nie obszary Kirkuku, oraz odwołuje się do artykułu 140 irackiej konstytucji federalnej z 2005 r., mówiącego o zwrocie obszarów uprzednio uznawanych za kurdyjskie (leżących w granicach Kurdystanu). Natomiast ustęp 2 tego samego artykułu zabrania tworzenia nowego regionu w ramach Regionu Kurdystanu, co można interpretować jako swoistą gwarancję, iż w przyszłości żadne terytoria nie zostaną od niego odłączone.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż żadna z obecnych na regionalnej scenie sił politycznych nigdy publicznie nie sugerowała jakiegokolwiek naruszenia konstytucji Iraku. Politycy kurdyjscy, zwłaszcza wywodzący się z koalicji rządowej, utrzymują, iż „eksperti prawni, którzy pomagali parlamentarzystom regionalnym stworzyć projekt tejże konstytucji potwierdzają, że konstytucja pozostaje w harmonii i zgodzie

²⁸⁷ Art. 118 Konstytucji Kurdystanu. Barham Salih, zapytany w 2009 r. o eskalację głosów opozycyjnych wobec uchwalenia konstytucji Regionu Kurdystanu w Iraku, odpowiedział: „Kwestia konstytucji Regionu Kurdystanu nie zostanie przedstawiona do przeprowadzenia referendum w czasie trwania tych wyborów. Została ona przesunięta z przyczyn technicznych. Komisja Wyborcza nie jest w stanie zapewnić niezbędnych warunków”. Wywiad z 25 II 2009 r. dla stacji telewizyjnej Al-Iraqiyah.

²⁸⁸ R. Visser, *The Kurdistan Constitution Is Back on the Agenda. Implications for Iraqi Politics*, Iraq and Gulf Analysis, 3 II 2012, [online] <http://gulfanalysis.wordpress.com/2012/02/03/the-kurdistan-constitution-is-back-on-the-agenda-implications-for-iraqi-politics>, 13 XII 2012.

²⁸⁹ Art. 2 Konstytucji Kurdystanu.

z konstytucją Iraku”²⁹⁰. Mimo tego rodzaju wyjaśnień i deklaracji kwestia przeprowadzenia referendum w sprawie konstytucji Kurdystanu irackiego pozostaje nadal nierozstrzygnięta.

W obecnej sytuacji trudno przewidzieć, czy, w jakim terminie i w jakim kształcie projekt konstytucji Kurdystanu zostanie poddany pod referendum. Z pewnością można jednak stwierdzić, że zapisy odnoszące się do sprawowania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, zawarte w tym dokumencie, w dużej mierze są podstawą i odzwierciedleniem rzeczywistych mechanizmów występujących w regionalnym systemie politycznym.

Kurdyjska konstytucja, jak większość konstytucji z końca XX i początku XXI w., rozpoczyna się obszerną, osadzoną w kontekście historycznym²⁹¹, preambułą. Składa się ze 122 artykułów zamieszczonych w sześciu częściach. Kilkanaście artykułów w części I prezentuje fundamentalne zasady, które rozstrzygają o charakterze ustrojowym autonomii, w części II przedstawiona jest szeroka lista praw jednostek, od obywatelskich i politycznych, przez społeczne i ekonomiczne, po prawa etniczne i religijne różnych grup zamieszkujących region. Wreszcie części od III do VI poświęcone zostały zagadnieniom podziału i sprawowania władzy. Format i struktura ustawy konstytucyjnej są zupełnie standardowe dla współczesnych konstytucji.

Do specyfiki dokumentu należy szczególnie silna klauzula suwerenności zaprezentowana w artykule 4, która wyraźnie sprzeciwia się jakimkolwiek próbom naruszenia stanu równowagi w stosunkach federalnych przez władze centralne w Bagdadzie. Poza obszarami tematycznymi enumeratywnie wymienionymi w artykule 110 irackiej konstytucji, które zgodnie z zapisami artykułu należą do podstawowych kompetencji rządu federalnego, „konstytucja i prawa Regionu Kurdystanu są bardziej suwerenne i nadrzędne wobec praw wydanych przez władze irackie”²⁹². To twierdzenie wzmocnione jest poprzez zapis o konieczności wyboru w sytuacji konfliktu z innymi przepisami prawa przepisu zgodnego z prawem kurdyjskim²⁹³. Zasada ta sprowadza się do odwrócenia konstytucyjnej klauzuli supremacji²⁹⁴ i jest zasadniczym komponentem kurdyjskich dążeń do zapewnienia kontroli nad zasobami ropy naftowej i gazu ziemnego w Kurdystanie. Ponadto region kurdyjski rości sobie prawo do zawierania porozumień z jednostkami zagranicznymi w sprawach nieobjętych artykułem 110 i zachowuje prawo do podpisywania umów z jednostkami zagranicznymi

²⁹⁰ M. J. Kelly, *The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution. A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause*, „Penn State Law Review” 2010, Vol. 114, No. 3.

²⁹¹ Zdaniem Michaela J. Kelly’ego preambuła ta jest funkcjonalnym odpowiednikiem amerykańskiej Deklaracji Niepodległości w takim sensie, że stanowi katalog skarg i usprawiedliwień, rozpoczynając się słowami: „My ludność Kurdystanu irackiego byliśmy uciskani przez dziesięciolecia...”.

²⁹² Art. 4 ust. 1 Konstytucji Kurdystanu.

²⁹³ Art. 4 ust. 2 Konstytucji Kurdystanu.

²⁹⁴ Konstytucyjna klauzula supremacji to klauzula zakazująca władzom stanowym tworzenia prawa pozostającego w zakresie wyłączności kompetencji władz federalnych.

w sprawach objętych powyższym artykułem, za zgodą rządu federalnego²⁹⁵. Wspomniany zapis konstytucyjny ma istotne znaczenie w kontekście ważnego obszaru konfliktu pomiędzy władzami centralnymi a regionalnymi, dotyczącego zawierania przez Rząd Regionalny Kurdystanu kontraktów na eksploatację zasobów naftowych i związany z nią rozwój. Jest to zapis szczególnie istotny w sytuacji, gdy przepisy konstytucji Iraku dotyczące zarządzania zasobami naturalnymi, mineralnymi (mianowicie ropą naftową i gazem ziemnym) w regionie pozostały niejasne²⁹⁶.

Klauzula suwerenności jest szczególnie wyraźna w świetle zapisów o rezygnacji z członkostwa w strukturach federacyjnych zamieszczonych w artykule 8. Przywołane tu prawo ludności kurdyjskiej do samostanowienia nie wydaje się jedynie zwykłym zapisem o autonomii, ale wyrażeniem prawdziwie wilsonskich ideałów. Stąd też zgodnie z konstytucją region może swobodnie stowarzyszać się z innymi regionami w ramach federalnego Iraku, ale zastrzega sobie prawo do opuszczenia federacji w sytuacji odejścia przez rząd centralny od modelu federalnego lub odstąpienia od konstytucyjnych zasad demokracji i praw człowieka bądź też braku realizacji postanowień artykułu 140 irackiej konstytucji²⁹⁷.

Inną interesującą specyfiką kurdyjskiej konstytucji jest fakt, że w porównaniu z federalną ustawą zasadniczą przykłada ona znacznie mniejszą wagę do kwestii tożsamości islamskiej. Podczas gdy iracka konstytucja umieszcza zapis o islamie w artykule 2, stanowiącym, że jest on oficjalną religią Iraku i „podstawowym źródłem legislacji”²⁹⁸, pojęcie islamu nie występuje w konstytucji Kurdystanu aż do artykułu 7, który uznaje „tożsamość islamską większości ludności Kurdystanu”. Artykuł 7 nie jest również tak wymowny w kwestii ustanowienia islamu jako źródła prawa. Zamiast tego mówi on, że „zasady prawa islamskiego (szariatu) są jednym ze źródeł legislacji”²⁹⁹. Podczas prac komisji konstytucyjnej i konsultacji z zachodnimi doradcami prawnymi sprawa ta była podnoszona w sposób szczególny. Kurdowie mieli wyraźnie życzyć sobie zamieszczenia zapisu w takim brzmieniu, mimo że artykuł 7 nie identyfikuje, poza islamem, innych źródeł prawa³⁰⁰.

Oparta na współczesnych standardach konstytucyjnych ustawa zasadnicza Kurdystanu uwzględnia zasadę trójpodziału władz, która w części III zarysowana została w następujący sposób: władza ustawodawcza sprawowana jest przez parlament, władza wykonawcza została podzielona pomiędzy prezydenta regionalnego i premiera, natomiast władza sądownicza należy do zgromadzenia sądowego, składającego się z członków wywodzących się z różnego rodzaju sądów. Pozycja egzekutywy jest

²⁹⁵ Art. 9 Konstytucji Kurdystanu.

²⁹⁶ S. N. Jawad, S. I. al-Assaf, *Iraqi Federalism. Empowering the Governorates at the Expense of the State*, Al Jazeera Center for Studies, 27 VI 2012, [online] <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/6/27/201262772047220734Iraqi%20federalism.pdf>, 13 XII 2012.

²⁹⁷ Art. 8 Konstytucji Kurdystanu.

²⁹⁸ Art. 2 Konstytucji Iraku.

²⁹⁹ Art. 7 Konstytucji Kurdystanu.

³⁰⁰ M. J. Kelly, *op. cit.*

silna, aczkolwiek została ona podzielona pomiędzy prezydenta i premiera, który stoi na czele większości koalicyjnej w parlamencie³⁰¹. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy tego rodzaju sposób podziału władzy wykonawczej jest w praktyce wzorowany bardziej na modelu francuskim czy też rosyjskim.

Kadencja, sesje i organizacja pracy parlamentu

Konstytucja kurdyjska określa Parlament Kurdystanu jako 111-osobowy organ uni-kameralny, w którym 11 miejsc zarezerwowanych jest dla reprezentantów niekurdyjskich społeczności mniejszościowych. Zgodnie z artykułem 42, rozdział 3, parlament regionalny jest wybierany na okres czterech lat, rozpoczynając od dnia jego pierwszego zgromadzenia³⁰², przy czym ma obowiązek ukonstytuowania się na zaproszenie prezydenta Regionu Kurdystanu w ciągu 15 dni od ogłoszenia ostatecznych wyników wyborów. W sytuacji, gdy tego rodzaju zaproszenie nie zostanie wystosowane, parlament powinien zebrać się automatycznie w kolejnym dniu³⁰³ po upływie tego 15-dniowego okresu³⁰⁴. Pierwsze obrady zgromadzenia, zwoływane pod przewodnictwem jego najstarszego członka, poświęcone są złożeniu przysięgi przez parlamentarzystów oraz wyborom marszałka, wicemarszałka i sekretarza generalnego³⁰⁵.

Konstytucja nie zawiera szczegółowych wytycznych w zakresie organizacji pracy parlamentu, stanowiąc, iż obraduje on w trybie sesyjnym, podczas dwóch czteromiesięcznych sesji w ciągu roku, natomiast sposób ich przeprowadzenia, jak i reguły dotyczące wykonywania pracy parlamentarnej (np. sytuacje, w których mandat deputowanego wygasa oraz sposoby wypełnienia powstałego wakat) powinny określać parlamentarne zasady proceduralne³⁰⁶. Daje ona również parlamentowi możliwość tworzenia stałych, tymczasowych i śledczych komisji parlamentarnych³⁰⁷.

W każdym roku kadencji parlamentarzyści uczestniczą w obradach podczas dwóch ustalonych sesji parlamentarnych, a także w zwoływanych doraźnie sesjach nadzwyczajnych. Pierwsza sesja trwa od marca do czerwca, natomiast druga przypada na okres od września do grudnia. W ciągu roku zwoływanych jest przeważnie trzy, cztery razy więcej sesji aniżeli wymaga konstytucja. Od 2005 r. nie zdarzyło się, aby regularne sesje parlamentu Kurdystanu były przekładane na inny termin, jak miało to niejednokrotnie miejsce w parlamencie irackim³⁰⁸. Same zaś obrady od 1992 r.

³⁰¹ Rozdz. 3 Konstytucji Kurdystanu.

³⁰² Art. 42 ust. 1 Konstytucji Kurdystanu.

³⁰³ Dokładny termin został wyznaczony na godzinę 12 w południe.

³⁰⁴ Art. 42 ust. 2 Konstytucji Kurdystanu.

³⁰⁵ Art. 43 Konstytucji Kurdystanu. Odbywają się one zwykłą większością głosów, w tajnym głosowaniu.

³⁰⁶ Art. 47 ust. 1 i art. 52 Konstytucji Kurdystanu.

³⁰⁷ Art. 53 ust. 12 Konstytucji Kurdystanu.

³⁰⁸ *Report Discusses Iraqi Kurdistan Regional Parliament*, BBC News. Middle East, 7 XII 2007, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

odbywają się w oficjalnej stolicy regionu Irbilu, w tym samym budynku, w którym w okresie rządów partii Al-Baas w „obszarze autonomicznym” znajdowała się siedziba Rady Legislacyjnej (*al-Majlis al-Tashri'i*)³⁰⁹.

Przepisy konstytucji w artykule 56 przewidują nadzwyczajne sposoby zakończenia kadencji parlamentu, stanowiąc, że może on rozwiązać się sam za zgodą większości dwóch trzecich swoich członków bądź prezydent Regionu może wydać dekret o rozwiązaniu parlamentu w trzech następujących sytuacjach: po pierwsze, rezygnacji ponad połowy członków parlamentu, po drugie, niemożności uzyskania kworum podczas obrad parlamentu zwołanego w ciągu 60 dni od daty wystosowania zaproszenia do zebrania się po wyborach parlamentarnych i po trzecie, niemożności zatwierdzenia przez parlament wniosku o wotum zaufania dla trzech różnych, kolejno proponowanych gabinetów³¹⁰.

Po rozwiązaniu parlamentu lub zakończeniu jego kadencji wyborczej powinien zostać wydany dekret w sprawie organizacji wyborów i określony termin wyborów w ciągu 15 dni od rozwiązania parlamentu bądź w okresie 90 dni poprzedzających zakończenie jego kadencji wyborczej, pod warunkiem że termin ich przeprowadzenia nastąpi nie później niż 90 dni po rozwiązaniu lub w okresie 90 dni przed zakończeniem jego kadencji³¹¹.

Z kolei, jeśli parlament zostanie rozwiązany na podstawie artykułu 56 konstytucji bądź jego kadencja zbliża się ku końcowi, a nowe wybory są opóźniane albo niewykonalne z powodu nadzwyczajnych okoliczności, parlament powinien pozostać w trybie sesyjnym, kontynuować wykonywanie swoich obowiązków i sprawować swoją konstytucyjną władzę aż do momentu wyboru nowego parlamentu i zwołania jego pierwszej sesji. W tym przypadku dekret rozwiązujący parlament winien zostać uznany za zawieszony aż do momentu przeprowadzenia wyborów do nowego ciała ustawodawczego³¹².

Funkcje i uprawnienia parlamentu

Funkcja ustawodawcza i ustrojodawcza

W obszernym, składającym się z 14 ustępów, artykule 53 konstytucja nadaje parlamentowi szereg kompetencji, które można przyporządkować klasycznym funkcjom organów legislacyjnych występującym w demokratycznych systemach politycznych.

W ramach funkcji ustawodawczej i ustrojodawczej kurdyjski parlament został wyposażony w prawo do ustanawiania decydujących rozwiązań w kwestiach dotyczących przyszłości mieszkańców Kurdystanu, stosunków prawnych z rządem

³⁰⁹ Zob. podrozdział dotyczący przebiegu wyborów na s. XXX.

³¹⁰ Art. 56 Konstytucji Kurdystanu.

³¹¹ Art. 57 Konstytucji Kurdystanu.

³¹² Art. 58 Konstytucji Kurdystanu.

centralnym, tworzenia aktów prawnych i zatwierdzania propozycji poprawek konstytucyjnych.

Ważnym aspektem sprawowania tych funkcji jest wyraźne rozgraniczenie przez przepisy konstytucyjne obszarów kompetencyjnych zgodnie z podziałem jurysdykcji legislacyjnej pomiędzy władze federacyjne i regionalne. Artykuł 53, ustęp 3 wyjaśnia, iż tworzenie prawa, wprowadzanie do niego zmian i znoszenie przepisów prawa może odnosić się do wszystkich spraw regionu, za wyjątkiem kwestii leżących wyłącznie w gestii jurysdykcji legislacyjnej władz federalnych, przewidzianych w artykule 110 konstytucji federalnej³¹³. Stanowi on również, że parlament regionalny ma prawo do zatwierdzania wejścia w życie ustaw federalnych w Regionie Kurdystanu i do poprawy ich stosowania, w zgodzie z tym prawem. W artykule tym ponownie jednak pojawia się zastrzeżenie, że przepisy prawa, które pozostają wyłączną domeną władz federalnych, zgodnie z przywoływanym wyżej artykułem 110 konstytucji Iraku, powinny być wyłączone z tego procesu i stosowane w regionie według ustaleń konstytucji federalnej.

Warto przypomnieć, iż komplementarne sformułowania zostały zawarte w dwóch ustępach artykułu 121 konstytucji federalnej. Zgodnie z ich treścią władze regionalne powinny mieć prawo do wykonywania władzy wykonawczej, legislacyjnej i sędziowskiej, w ramach przepisów tejże konstytucji, za wyjątkiem uprawnień przewidzianych wyłącznie dla rządu federalnego³¹⁴. W przypadku sprzeczności pomiędzy prawem regionalnym i krajowym w odniesieniu do spraw znajdujących się poza wyłącznymi uprawnieniami rządu federalnego władze regionalne mają prawo zmiany stosowania legislacji krajowej w regionie³¹⁵.

Prawo wniesienia inicjatywy ustawodawczej w parlamencie przysługuje minimum 10 członkom parlamentu bądź kompetentnej komisji parlamentarnej. Propozycje przepisów prawa, ustaw i rezolucji mogą być naturalnie inicjowane również przez prezydenta Kurdystanu oraz regionalną Radę Ministrów³¹⁶. Chociaż konstytucja o tym nie wspomina, wśród deputowanych kurdyjskich istnieje przekonanie, że każde prawo (czy promulgowane przez parlament, czy też dekret prezydencki) powinno mieć odniesienie do odpowiednich artykułów konstytucji³¹⁷.

Po otrzymaniu projektu ustawy prezydium parlamentu dystrybuuje go wśród parlamentarzystów i wyznacza termin na pierwsze czytanie, które przebiega bez dyskusji plenarnej. Następnie projekt przekazywany jest komisji legislacyjnej i innym stosownym komisjom, które wydają opinie prawne na jego temat w formie pisemnych raportów, by ostatecznie zostać poddanym szczegółowej dyskusji i pod głosowanie.

Uchwalony przez Parlament Kurdystanu projekt ustawy jest przedkładany do podpisu prezydentowi³¹⁸, któremu przysługuje 15 dni na podpisanie go od momentu jego

³¹³ Art. 110 Konstytucji Iraku.

³¹⁴ Art. 121 ust. 1 Konstytucji Iraku.

³¹⁵ Art. 121 ust. 2 Konstytucji Iraku.

³¹⁶ Art. 49 Konstytucji Kurdystanu.

³¹⁷ M. J. Kelly, *op. cit.*

³¹⁸ Art. 117 Konstytucji Kurdystanu.

otrzymania. W ciągu tego okresu prezydent ma również prawo zastosowania weta wobec ustawy i odesłania jej z powrotem do parlamentu do ponownego rozpatrzenia. Decyzja parlamentu dotycząca takiej ustawy jest ostateczna. Jeżeli prezydent nie złoży podpisu w wyżej wymienionym okresie lub nie zastosuje weta, ustawę uznaje się za podpisaną. Zostaje ona opublikowana w oficjalnej gazecie parlamentarnej „Waqai’i Kurdistan” i z dniem publikacji nabiera mocy prawnej, chyba że prawo stanowi inaczej³¹⁹.

Z punktu widzenia kurdyjskiej legislacji istotne znaczenie ma treść artykułu 141 konstytucji Iraku, który stanowi, że prawodawstwo obowiązujące w Regionie Kurdystanu od 1992 r. powinno pozostać utrzymane w mocy, a decyzje wydane przez rząd regionalny, wraz z decyzjami sądów i umowami, powinny być uznane za obowiązujące, jeżeli nie są poprawione lub zniesione przez kompetentne organy w regionie, pod warunkiem że nie stoją one w sprzeczności z konstytucją federalną.

Funkcja kontrolna

Realizując funkcję kontrolną nad władzą wykonawczą, Parlament Kurdystanu korzysta z takich uprawnień, jak nominowanie regionalnego premiera, udzielanie wotum zaufania i uchwalanie wotum nieufności dla rządu³²⁰, zatwierdzanie generalnego budżetu i planów rozwojowych. Ma on możliwość podjęcia środków w ramach procedury impeachmentu wobec prezydenta lub wiceprezydenta Regionu Kurdystanu, za zgodą większości dwóch trzecich członków parlamentu, z powodu złamania przysięgi konstytucyjnej, poważnego naruszenia konstytucji lub zdrady stanu³²¹. Ma również prawo do pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej premiera, wicepremierów i ministrów absolutną większością członków parlamentu, zgodnie z zasadami i procedurami parlamentarnymi.

Ważnym narzędziem funkcji kontrolnej legislatywy jest bieżąca weryfikacja działań rządu i ministrów. Wiąże się z tym prawo do żądania od nich wszelkiego rodzaju wyjaśnień oraz stawienia się przed parlamentem bądź komisjami parlamentarnymi w celu udzielenia dodatkowych informacji. Instrumentem kontroli parlamentarzystów wobec premiera, rządu i jego poszczególnych członków są pytania i interpelacje parlamentarne w sprawach pozostających w związku z działalnością Rady Ministrów, które mogą być wystosowane w formie werbalnej lub pisemnej. Ustawa konstytucyjna uznaje, że w przypadku interpelacji czas na odpowiedź wynosi osiem dni od terminu pojawienia się interpelacji w biurze premiera lub członków Rady Ministrów, natomiast sposób zadawania pytań tymże urzędnikom powinny organizować zasady i procedury parlamentarne³²².

³¹⁹ Art. 65 ust 2 i art. 117 Konstytucji Kurdystanu.

³²⁰ Art. 53 ust. 5 i art. 90 Konstytucji Kurdystanu. Uchwalenie wniosku o wotum nieufności wobec premiera powinno zostać przeprowadzone większością dwóch trzecich głosów członków parlamentu, a wobec ministra – absolutną większością głosów.

³²¹ Art. 93 ust. 4 Konstytucji Kurdystanu.

³²² Art. 50 ust. 1 i 2 Konstytucji Kurdystanu.

Jeszcze innym potencjalnie potężnym instrumentem kontroli jest możliwość powołania parlamentarnych komisji śledczych³²³. Parlament ma prawo do tworzenia tego rodzaju komisji działających w sprawie naruszenia prawa bądź uchybień spowodowanych przez rząd, jego członków i pracowników podczas wykonywania ich funkcji i obowiązków. Jeżeli parlamentarne komisje śledcze byłyby wyposażone w kolejne, wzmacniające zapisy konstytucyjne, prawa do przeprowadzania niezależnych przesłuchań, powoływania i wzywania świadków oraz wydawania pozwoń, na podobieństwo komisji w Izbie Reprezentantów lub w Senacie Stanów Zjednoczonych, mielibyśmy wówczas do czynienia ze znaczącą kontrolą nad władzą wykonawczą.

Budżet regionalny

Do kompetencji parlamentu regionalnego należy zatwierdzanie budżetu generalnego dla Kurdystanu i jego ostateczny rozrachunek, a także zatwierdzanie transferów środków między sekcjami budżetu i wydatków w nim niezapisanych³²⁴.

Projekt ustawy budżetowej jest przygotowywany przez Ministerstwo Finansów i Gospodarki Rządu Regionalnego. Jest on podzielony na rozdziały istotne z punktu widzenia ministerstw wchodzących w skład gabinetu. Zatwierdzony przez Radę Ministrów projekt jest prezentowany prezydium parlamentu na początku października, przed zakończeniem roku fiskalnego. Po czytaniu ustawy w parlamencie zostaje ona skierowana do Komisji Finansów i Gospodarki oraz Komisji Prawa. Podobnie każdy rozdział, który dotyczy odrębnego ministerstwa, przekazywany jest odpowiedniej komisji parlamentarnej. Po rozpatrzeniu projektu ustawy budżetowej przez komisje i przygotowaniu przez nie raportów na jej temat wyznaczany jest termin dyskusji w parlamencie podczas publicznej sesji, w której uczestniczą ministrowie finansów i pozostali ministrowie. Jeśli ustawa zostanie przegłosowana, po opublikowaniu w gazecie nabiera ona mocy prawnej.

Przepisy konstytucji w tym zakresie stanowią ponadto, iż sesja parlamentarna, podczas której przedstawiana jest propozycja budżetu generalnego, nie powinna być zamknięta, dopóki budżet nie zostanie uchwalony. Na podstawie żądania prezydenta Regionu Kurdystanu, marszałka parlamentu Kurdystanu, prezesa Rady Ministrów lub 25 członków parlamentu sesja parlamentarna może również być przedłużona na okres nie dłuższy niż 30 dni, ze względu na konieczność zakończenia zadań, których waga wymaga takiego przedłużenia³²⁵.

³²³ Art. 93 ust. 13 Konstytucji Kurdystanu.

³²⁴ Art. 53 Konstytucji Kurdystanu.

³²⁵ Art. 47 ust. 2 Konstytucji Kurdystanu.

Funkcja kreacyjna

Parlament regionalny w artykułach 53 i 107 konstytucji Kurdystanu uzyskał możliwość realizacji funkcji kreacyjnej poprzez prawo bezpośredniego powoływania oraz odwoływania niektórych konstytucyjnych organów państwowych, a także wybór osób wchodzących w ich skład. Do jego kompetencji należy zatwierdzanie, absolutną większością głosów, nominacji kandydatów do Trybunału Konstytucyjnego Regionu Kurdystanu. Ma on także możliwość zatwierdzania, absolutną większością głosów, nominacji przewodniczących niezależnych władz i komisji wymienionych w artykule 107 konstytucji, a mianowicie: Niezależnej Wysokiej Władzy ds. Wyborów i Referendum w Kurdystanie – Iraku, Rady ds. Audytu i Integracji Finansowej, Publicznej Władzy ds. Bezpieczeństwa i Jakości Produktów Lokalnych i Importowanych oraz Rady Doradczej ds. Gospodarczych i Społecznych³²⁶. Co więcej, organy te powinny być przedmiotem kontroli ze strony Parlamentu Kurdystanu, aczkolwiek konstytucja pozostawia regulację stosunków każdego z nich z parlamentem osobnym przepisom prawa³²⁷.

Mandat i immunitet parlamentarny

Kwestie związane z szeroko rozumianą problematyką mandatu parlamentarnego są przedmiotem wybranych artykułów rozdziału III ustawy zasadniczej Kurdystanu. W artykule 51 dokument stanowi, iż przewodniczący parlamentu, wiceprzewodniczący, sekretarz generalny i członkowie parlamentu powinni być wyposażeni w prawa i przywileje, które zapewnią im niezależność i środki do życia. Zawiera on również stwierdzenie, że takie prawa i przywileje powinny być określone i regulowane przez prawo³²⁸.

Z artykułów dotyczących mandatu parlamentarnego wynika, iż parlamentarzyści posiadają immunitet materialny i formalny, który umożliwia im swobodne wypełnianie ich funkcji. Członek zgromadzenia nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za głosowanie podczas wykonywania swojego mandatu, podobnie, z wyjątkiem odpowiedzialności dyscyplinarnej przed izbą, nie odpowiada za ustne lub pisemne sformułowania związane z wykonywaniem mandatu. Może więc wypowiadać się swobodnie w granicach wyznaczonych przez procedury parlamentarne³²⁹.

W myśl artykułu 55, który określa także treść immunitetu formalnego, z wyjątkiem sytuacji ujęcia na gorącym uczynku, parlamentarzyści nie mogą być ścigani, przesłuchiwani, rewidowani, co dotyczy także ich miejsc zamieszkania i biur, oraz nie mogą być przetrzymywani przez jakąkolwiek instytucję w okresie trwania sesji parlamentarnej, bez zgody parlamentu. Co więcej, nie wolno zatrzymać lub aresztować

³²⁶ Art. 107 Konstytucji Iraku.

³²⁷ Art. 108 Konstytucji Iraku.

³²⁸ Art. 51 Konstytucji Kurdystanu.

³²⁹ Art. 55 ust. 1 Konstytucji Kurdystanu.

deputowanego za przestępstwo poza okresem trwania sesji, bez wyraźnego pozwolenia marszałka parlamentu, również za wyjątkiem przypadków *in flagrante delicto*.

Oprócz uprawnień przyznanych parlamentarzystom, w konstytucyjnie określonym zakresie ich kompetencji można wyodrębnić grupę obowiązków, wśród których najważniejsze miejsce zajmuje konieczność reprezentowania wszystkich grup tworzących społeczność Kurdystanu, bez względu na ich polityczne, etniczne i religijne afiliacje, jak również okręg wyborczy³³⁰.

Zgodnie z wymogami ustawy zasadniczej, by parlamentarzysta poświęcał się wyłącznie pracy parlamentarnej, funkcja deputowanego nie może być łączona z innymi funkcjami, a złożenie konstytucyjnego ślubowania³³¹ powinno być równoznaczne z rezygnacją członka parlamentu z dotychczasowego stanowiska³³². Członek Parlamentu Kurdystanu nie może jednocześnie pełnić służby jako członek parlamentu federalnego, rad lokalnych i municypalnych ani też pracować w służbie cywilnej. Ma całkowity zakaz praktykowania jakiegokolwiek innej profesji podczas pracy w parlamencie³³³. Zapisy konstytucji przewidują wszelako, iż po zakończeniu swojej kadencji w parlamencie powinien on mieć prawo do powrotu na to samo lub podobne stanowisko, a liczba lat służby w charakterze członka parlamentu winna być brana pod uwagę w sytuacjach promocji, awansu, starszeństwa i emerytury³³⁴.

System wyborczy

Zagadnienie ordynacji wyborczej do parlamentu regionalnego zostało ujęte bardzo ogólnie w artykule 41 konstytucji Kurdystanu. Zgodnie z nim prawo powinno określać sposób wybierania członków Parlamentu Kurdystanu, czas wyborów, sposób ich przeprowadzania i proporcjonalny system przedstawicielstwa. Ten sam artykuł w ustępie 2 podkreśla konieczność wzięcia pod uwagę podczas organizacji systemu wyboru członków takich elementów jak sprawiedliwa reprezentacja wszystkich miejsc geograficznych, grup etnicznych i religijnych oraz zagwarantowanie nie mniej niż 30% miejsc dla kobiet³³⁵.

Szczegółowe rozwiązania w zakresie organizacji systemu wyborczego zawarte są w trzykrotnie nowelizowanej Ustawie Wyborczej do Zgromadzenia Narodowego

³³⁰ Art. 41 ust. 3 Konstytucji Kurdystanu.

³³¹ Art. 44 Konstytucji Kurdystanu. Przed przejściem swoich obowiązków, członkowie parlamentu powinni złożyć konstytucyjne ślubowanie o następującej treści: „Przysięgam na Boga Wszechmogącego chronić interesów ludności Regionu Kurdystanu-Irak, strzec jedności i godności Regionu, praw i wolności obywateli oraz środków publicznych. Przysięgam na Boga Wszechmogącego przestrzegać przepisów Konstytucji i wykonywać obowiązki parlamentarzysty wiernie i lojalnie.”

³³² Art. 45 Konstytucji Kurdystanu.

³³³ Art. 46 Konstytucji Kurdystanu.

³³⁴ Art. 45 Konstytucji Kurdystanu.

³³⁵ Art. 41 ust. 1 i 2 Konstytucji Kurdystanu.

Kurdystanu – Irak nr 1 z 1992 r. Pierwsza poprawka miała miejsce w 1994 r., druga naniesiona została w roku 1998, a ostatnia wraz z przyjęciem przez Parlament Kurdystanu irackiego Ustawy nr 2 w 2009 r.³³⁶ Należy zaznaczyć, że do momentu uchwalenia ostatniej nowelizacji kurdyjskie ciało legislacyjne nosiło nazwę Zgromadzenie Narodowe Kurdystanu.

Powszechne, bezpośrednie i tajne wybory do Parlamentu Kurdystanu, oparte na reprezentacji proporcjonalnej z zamkniętymi listami partyjnymi, podczas których wybieranych jest 111 członków parlamentu, odbywają się, jak określono w artykule 8 ustawy wyborczej Kurdystanu, przynajmniej raz na cztery lata kalendarzowe. Są one przeprowadzane pod nadzorem Niezależnej Komisji Wyborczej Iraku, ustanowionej na mocy dekretu z 2004 r., wydanego przez Tymczasowe Władze Koalicyjne³³⁷.

Uprawnionym do głosowania w wyborach parlamentarnych jest każdy obywatel Regionu Kurdystanu, który ukończył 18 lat i jest zarejestrowany w rejestrze wyborców. Jak wspomniano, wyborcy głosują na listy partyjne, a nie na poszczególnych kandydatów³³⁸. Z kolei minimalny wiek kandydata, który może znaleźć się na liście wyborczej, to 25 lat, ukończone w dniu ogłoszenia terminu wyborów. Od osób ubiegających się o członkostwo w parlamencie wymaga się również, aby były one mieszkańcami Kurdystanu irackiego, były piśmienne, niekarane i nie były współpracownikami opresyjnego reżimu.

Ze względu na ochronę praw mniejszości etnicznych i religijnych ordynacja wyborcza przewiduje dwa rodzaje miejsc, o które ubiegają się kandydaci, a mianowicie miejsca ogólne i miejsca zarezerwowane dla reprezentantów mniejszości. Te ostatnie są rozdysponowane w następujący sposób: po pięć miejsc zarezerwowanych jest dla chrześcijan (Chaldejczyków, Syryjczyków i Asyryjczyków) i Turkmenów, a jedno miejsce dla Ormian. Co ważne, jednostki polityczne startujące w wyborach zobowiązane są do określenia, o jakie miejsca będą się ubiegać.

W przypadku miejsc ogólnych lista musi mieć co najmniej trzech, a maksymalnie stu kandydatów. W przypadku miejsc dla przedstawicieli Turkmenów, Chaldejczyków, Syryjczyków i Asyryjczyków listy muszą posiadać minimum trzech kandydatów, a maksimum pięciu. Na liście ormiańskiej może znaleźć się nazwisko wyłącznie jednego kandydata. Co więcej, jako że Parlament Kurdystanu powinien posiadać minimum 30% przedstawicieli płci żeńskiej i podczas wyborów musi być zapewniony parytet płci, istnieje obowiązek równomiernego rozmieszczenia nazwisk kandydatów na liście wyborczej.

Rozmieszczenie ogólnych miejsc wyznaczone zostaje poprzez zamknięte listy w ramach systemu reprezentacji proporcjonalnej. Liczbę ważnych głosów otrzymanych przez wszystkie listy rywalizujące o miejsca generalne sumuje się, a potem dzieli

³³⁶ 1st Amendment of Law no. 1 of 1992, Law no. 4 of 1994; 2nd Amendment of Law no. 1 of 1992, Law no. 5 of 1998; 3rd Amendment of Law no. 1 of 1992, Law no. 47 of 2004.

³³⁷ Dekret TWK nr 92, 31 V 2004.

³³⁸ Istnieją specjalne procedury głosowania dla pracowników policji, wojska, pacjentów szpitalnych i więźniów.

zgodnie z liczbą dostępnych miejsc (100). Wyniki tych obliczeń znane są jako „dzielnik wyborczy” lub formuła Hare’a. Minimalny pułap poparcia wyborców uprawniający komitet wyborczy do uczestniczenia w rozdziale mandatów wynosi 7%.

Przebieg i wyniki wyborów parlamentarnych

Wybory parlamentarne 1992 roku

Reżim iracki oficjalnie wycofał swoje instytucje administracji publicznej z trzech północnoirackich prowincji w październiku 1991 r. W tym okresie Front Kurdystanu, koalicja kurdyjskich ugrupowań politycznych pod przewodnictwem dwóch największych, tj. PDK i PUK, rozpoczął serię wewnętrznych negocjacji, które doprowadziły do uzyskania zbiorowego porozumienia w sprawie ustanowienia wielopartyjnego systemu parlamentarnego. Kurdyjskie ugrupowania pretendowały do ustanowienia – całkowicie opozycyjnego wobec dyktatury Al-Baas – lokalnego demokratycznego systemu politycznego, który byłby gwarantem poszanowania i ochrony praw narodowych, etnicznych oraz obywatelskich i politycznych. Do życia powołana została specjalna komisja do spraw organizacji wyborów do ciał przedstawicielskich, w skład której weszli przedstawiciele różnych środowisk, w tym politycznych, prawniczych i akademickich. Ostatecznym rezultatem prac komisji było opracowanie Ustawy Wyborczej Kurdystanu, która stanowiła podstawę do przeprowadzenia pierwszej demokratycznej elekcji w Kurdystanie irackim i do dziś tworzy ramy kurdyjskiego prawa wyborczego.

Dnia 19 maja 1992 r. w wolnych, demokratycznych i powszechnych wyborach do dwóch organów przedstawicielskich – do parlamentu i na urząd prezydenta – wzięło udział prawie milion wyborców z ponad 4 milionów mieszkańców enklawy. Były one oparte na systemie reprezentacji proporcjonalnej i 7-procentowym progu wyborczym dla partii politycznych³³⁹. Ordynacja stwarzała możliwość identyfikacji list partyjnych z nazwiskami kandydatów na podstawie kolorów, a w całym regionie ustanowiono około 180 punktów wyborczych, których praca obserwowana była przez przedstawicieli wielu międzynarodowych organizacji i instytucji zagranicznych, takich jak Human Rights Watch czy Parlament Europejski, jak również dziennikarzy.

W wyborach do liczącego 105 parlamentarzystów jednoizbowego Zgromadzenia Narodowego Kurdystanu tylko dwie listy partyjne, mianowicie PDK i PUK, uzyskały największą liczbę głosów i niemalże identyczne poparcie, z niewielką przewagą PDK – odpowiednio 51 i 49 mandatów. Aby uniknąć nieporozumień, uzgodniły one pomiędzy sobą formułę równego podziału mandatów i ostatecznie otrzymały ich po 50. Natomiast na mocy decyzji podjętej przez Front Kurdystanu 4 sierpnia 1992 r. pozostałe pięć miejsc przydzielono Chrześcijańskiej Unii/Związкови Kurdystanu,

³³⁹ K. Yildiz, *The Kurds in Iraq. The Past, Present and Future*, London 2004.

z czego cztery mandaty otrzymał Asyryjski Ruch Demokratyczny, a jeden mandat Zjednoczenie Chrześcijan Kurdystanu [rys. 5.1].

Podczas pierwszej sesji nowo wybranego zgromadzenia, która odbyła się 4 czerwca 1992 r., sekretarz generalny PDK Jawhar Namiq Salim został wybrany marszałkiem Zgromadzenia Narodowego Kurdystanu. Natomiast w lipcu parlament wyłonił spośród swoich członków rząd regionalny. Obsadzenie ministerstw przypadło w udziale dwóm największym ugrupowaniom. Mechanizm podziału stanowisk wyglądał następująco: na każdego ministra z PDK przypadał wiceminister z PUK i odwrotnie. Zastępcą premiera Fuada Masuma z PUK został Rosz Szawais z PDK. Oficjalnym ośrodkiem władz regionu, gdzie ustanowiono siedziby parlamentu, rady prezydenckiej, Rady Ministrów i pozostałych naczelnych organów autonomii, zostało miasto Irbil.

Dżalal Talabani i Masud Barzani, strzegący swego niekwestionowanego przywództwa i nieprzekładający wagi do obecności parlamentu na regionalnej scenie politycznej, przyczynili się do podważenia zaufania do tej instytucji i osłabienia pozycji legislatury od samego początku jej istnienia.

Wraz z ustanowieniem kurdyjskich władz regionalnych, pojawiły się trudności w zdefiniowaniu rodzaju przestrzeni politycznej, która pojawiła się w północnym Iraku. Celem wyborów z 1992 r. było wypełnienie politycznej próżni, jaka powstała wskutek wycofania się administracji rządowej z terytorium kurdyjskiego. Organizacja wyborów na obszarze pozostającym w granicach państwa irackiego, przy braku zgody rządu centralnego, podniosła jednak kwestię charakteru zaistniałego fenomenu politycznego³⁴⁰. Sam fakt organizacji wyborów wytworzył klimat optymizmu, skłaniający wielu analityków do twierdzenia, że w enklawie kurdyjskiej, pozostającej poza kontrolą władz w Bagdadzie, ma miejsce eksperyment demokratyczny.

Zarazem jednak ten trudny do zdefiniowania status prawny i polityczny enklawy wymuszał przyjęcie przez decydentów kurdyjskich pragmatycznego stanowiska w sprawie perspektyw autonomii. Dopiero co wybrani przedstawiciele władz regionalnych zapewniali, że wybory i nowo powstałe instytucje nie podważają suwerenności wewnętrznej państwa irackiego i pod żadnym względem nie są odbiciem dążeń separatystycznych. Podczas październikowej sesji w 1992 r. Parlament Kurdystanu irackiego zadeklarował „utworzenie federacyjnego obszaru Kurdystanu w wyzwolonej części kraju”, zaznaczając jednakże, że cel ten „nie kwestionuje integralności terytorialnej państwa irackiego”³⁴¹. Uchwalona 4 października 1992 r. Deklaracja o Unii Federalnej pomiędzy Regionem Kurdystanu i Irakiem była traktowana jako rozwiązanie kwestii stosunków prawnych z rządem centralnym i tymczasowego wykonywania prawa samostanowienia. Choć decyzja ta została podjęta jednostronnie, była ona uznawana za dokument prezentujący jednolite stanowisko wszystkich segmentów społeczności Kurdystanu oraz za podstawę prawną dla stosunków z rządem i państwem Iraku.

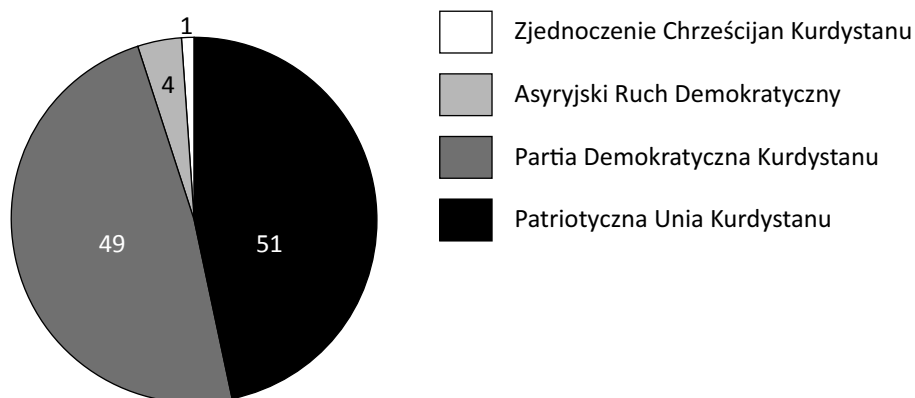
³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ K. Katzman, *Iraq. Government...*

Z powodu wojny domowej, której początki datują się na maj 1994 r., przeprowadzenie wyborów do parlamentu drugiej kadencji było niemożliwe. Parlament Kurdystanu dążył do zablokowania działań powodujących konflikty. W tym celu uchwalił 19-punktowy manifest przeciwko wojnie oraz utworzył kilka komisji terenowych do spraw monitorowania procesu zawieszenia broni i wdrożenia rezolucji pokojowych. Ponadto 59 deputowanych uczestniczyło w głośnym proteście przeciwko wojnie domowej przez 101 dni w jednej z sal parlamentu. Ich symboliczny sprzeciw zyskał szerokie poparcie zarówno wewnątrz Kurdystanu, jak i za granicą. Do dziś sala parlamentarna, w której zgromadzili się protestujący, znana jest jako „sala protestu”. Ogólnie jednak wojna domowa i późniejszy podział regionu pomiędzy dwie partyjne administracje skutecznie sparaliżowały działalność kurdyjskiego zgromadzenia parlamentarnego. Zebrało się ono dwukrotnie w okresie od 23 grudnia 1994 r. do 15 września 1996 r., jedynie po to, aby przedłużyć kadencję swojego urzędowania, ponieważ walki wewnętrzne uniemożliwiły przeprowadzenie nowych wyborów do drugiej kadencji³⁴².

Dzięki porozumieniu pokojowemu podpisanemu w 1998 r. przez zwaśnione ugrupowania, doszło do ponownego zjednoczenia kurdyjskiej legislatury po kilku latach impasu. W październiku 2002 r. odbyły się dwie sesje: pierwsza z nich miała miejsce 4 października w sali obrad parlamentu, natomiast druga w hotelu o znaczącej nazwie „Pałac Sulajmanijja” tydzień później. Pierwszoplanowym zadaniem wyznaczonym sobie przez zjednoczony parlament było promowanie pokojowego procesu politycznego na rzecz unifikacji obu administracji w Kurdystanie. W okresie trwania owej „kadencji przejściowej” zgromadzeniu przewodniczyli na zmianę najpierw Rouzh Noori Shaweis, a następnie Kamal Fuad³⁴³.

Rys. 5.1. Podział mandatów parlamentarnych po wyborach z 1992 roku



³⁴² Strona internetowa Parlamentu Kurdystanu: <http://www.kurdistan-parliament.org/Default.aspx>, 13 XII 2012.

³⁴³ Zob. <http://www.kurdistan-parliament.org/Default.aspx?page=page&c=Parliament-History1992>, 13 XII 2012.

Wybory parlamentarne 2005 roku

Kolejne wybory do Zgromadzenia Narodowego Kurdystanu, które miały miejsce 30 stycznia 2005 r., były pierwszymi wyborami parlamentarnymi przeprowadzonymi w Kurdystanie po upadku reżimu Saddama Husajna i drugimi od początku powstania autonomii. Zbiegły się one w czasie z wyborami do federalnego parlamentu irackiego i rad prowincji w całym Iraku.

Na skutek nowelizacji ordynacji wyborczej liczba miejsc w parlamencie kurdyjskim wzrosła ze 105 do 111. W wyborach opartych na proporcjonalnej reprezentacji z listami partyjnymi ubiegało się o nie 13 list partyjnych. W sumie oddano na nie ponad 1 mln 750 tys. głosów.

Kilkanaście miesięcy przed wyborami do zgromadzenia regionalnego w sondażu opinii publicznej przeprowadzonym przez jedną z lokalnych, niepartyjnych gazet 46% respondentów wyrażało gotowość głosowania na niezależnych, a nie partyjnych kandydatów. Jednakże podczas wyborów, wbrew wcześniejszym deklaracjom, głosujący wybierali kandydatów partyjnych³⁴⁴.

Zjednoczone i startujące w wyborach wspólnie z jednej listy PDK i PUK, wraz z mniejszymi partiami politycznymi, okazały się ich bezkonkurencyjnymi zwycięzcami. Na stworzoną przez nie listę Demokratyczno-Patriotyczny Sojusz Kurdystanu, na której znalazły się niemalże wszystkie kurdyjskie partie polityczne, wraz z partiami chaldo-asyryjską i turkmeńską, oddało głosy około 1,6 mln osób. Dało to wynik w postaci 104 miejsc w 111-osobowym parlamencie – po 42 dla PUK i PDK i 20 dla pozostałych koalicjantów. Sześć mandatów uzyskała Islamska Grupa Kurdystanu, a jeden mandat Partia Robotnicza Kurdystanu [rys. 5.2]. W parlamencie zasiadło 82 mężczyzn i 29 kobiet.

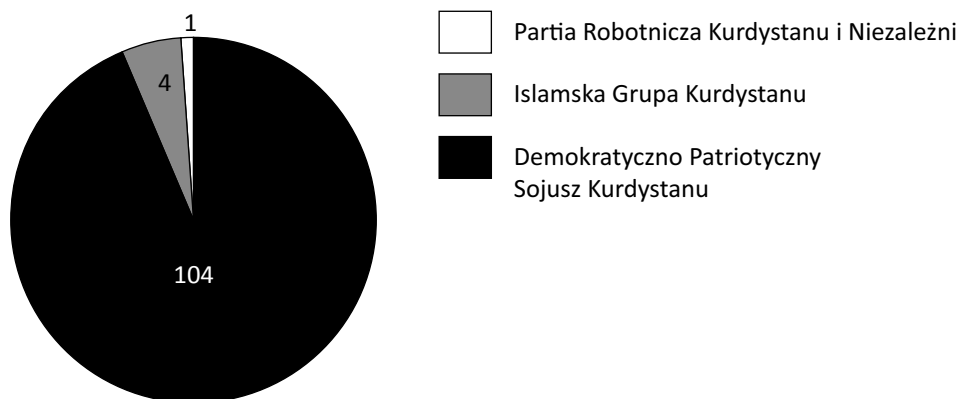
Sojusz Kurdystanu uzyskał zwycięski wynik zarówno w wyborach regionalnych, jak i krajowych, stając się głównym aktorem na irackiej scenie politycznej, tym samym umożliwiając Kurdom rozszerzenie swoich wpływów politycznych w Bagdadzie. Na skutek wysokiego wyniku w krajowych wyborach parlamentarnych sekretarz generalny PUK Dżalal Talabani stał się pierwszym w historii Kurdem, który został prezydentem Iraku.

Uroczysta sesja otwierająca kadencję nowego Zgromadzenia Narodowego Kurdystanu odbyła się 4 czerwca 2005 r., dokładnie 13 lat po pierwszej, historycznej sesji w 1992 r. Stanowisko marszałka parlamentu regionalnego otrzymał wówczas Adnan Mufti, dotychczasowy wicepremier rządu z Sulajmanijji. Tydzień później nowa regionalna władza ustawodawcza dokonała wyboru pierwszego prezydenta Kurdyjskiego Regionu Autonomicznego. Został nim przywódca PDK Masud Barzani. Jako że potencjalny konkurent do tego stanowiska, lider PUK, pełnił funkcję prezydenta Iraku, decyzja została podjęta jednogłośnie. Na początku 2006 r. przywódcy PDK i PUK w imieniu swoich partii podpisali porozumienie o zjednoczeniu administra-

³⁴⁴ M. van Bruinessen, *Kurdish Challenges*, [w:] idem [et al.], *op. cit.*, s. 45-72.

cyjnym prowincji kurdyjskich³⁴⁵. Pierwsza postsaddamowska zjednoczona kurdyjska administracja, Rząd Regionalny Kurdystanu, na czele z premierem Nechirvanem Barzanem z PDK, została również jednogłośnie zatwierdzona przez parlament regionu 7 maja 2006 r.³⁴⁶

Rys. 5.2. Podział mandatów w parlamencie regionu po wyborach z 2005 roku



Wybory parlamentarne 2009 roku

Trzecie z rzędu wybory parlamentarne oraz równolegle przeprowadzone pierwsze bezpośrednie wybory prezydenckie w Regionie Kurdystanu miały miejsce 25 lipca 2009 r.³⁴⁷ Biuro Niezależnej Wysokiej Komisji Wyborczej w Iraku, sprawującej pieczę nad wyborami, zarejestrowało 24 listy partyjne z nazwiskami 509 kandydatów, którzy zabiegali o 111 miejsc w Parlamencie Kurdystanu. Podobnie jak w wyborach z 2005 r., zastosowany został system zamkniętych list; co najmniej 30% kandydatów na każdej liście musiało być płci żeńskiej, a 11 miejsc zostało przeznaczonych dla przedstawicieli społeczności mniejszości asyryjskiej, ormiańskiej i turkmeńskiej.

Wybory odbyły się w 84 ośrodkach rejestracyjnych, w prawie 5,5 tys. lokali wyborczych w Kurdystanie i w pięciu lokalach wyborczych w Bagdadzie. Łącznie upraw-

³⁴⁵ K. Ridolfo, *op. cit.*; *Iraq. Kurds Comment On Regional Government Unification*, RFE/RL, 27 I 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1065134.html>, 13 XII 2012.

³⁴⁶ *Iraq Report*, RFE/RL, 12 V 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1342982.html>, 13 XII 2012.

³⁴⁷ Rok 2009 był czasem ważnych wyborów. Rozpoczął się wraz z przeprowadzeniem wyborów prowincjonalnych w 14 z 18 prowincji. Nie uczestniczyły w nich prowincje administrowane przez RRR ani sporny region Kirkuk. Wybory w Kirkuku zostały przełożone na czas nieokreślony. Jednakże partie kurdyjskie uczestniczyły w wyborach na spornych obszarach, za wyjątkiem Kirkuku, uzyskując dobre wyniki w prowincjach Niniwa i Diyala.

nionych do głosowania było 2,5 miliona mieszkańców irackiego Kurdystanu. Osoby mieszkające za granicą nie otrzymały prawa do głosowania. Frekwencja była bardzo wysoka i wyniosła 78,5%, co podkreślali monitorujący przebieg elekcji międzynarodowi obserwatorzy, w tym reprezentanci ONZ i Komisji Europejskiej. Akredytacje wydano przedstawicielom prawie 30 zagranicznych mediów. Kampania wyborcza, oficjalnie rozpoczęta w dniu 22 czerwca 2009 r., przebiegała bez większych incydentów³⁴⁸ i została zakończona na 48 godzin przed rozpoczęciem głosowania.

Największym blokiem politycznym walczącym o głosy w wyborach parlamentarnych była Lista Kurdystanu, a więc znana z poprzednich wyborów koalicja PDK i PUK. Tym razem jednak monopol dwóch głównych partii, które zdominowały politykę Kurdów irackich w ciągu ostatnich trzech dekad, został zakwestionowany przez nowe, wyraziste ugrupowanie o nazwie Goran (Zmiana). Za sprawą Listy Zmiana, na której czele stanęli Nawshirwan Mustafa³⁴⁹, były zastępca sekretarza generalnego PUK, i Jawhar Namiq, były sekretarz generalny PDK oraz marszałek Zgromadzenia Narodowego Kurdystanu, po raz pierwszy zagadnienia takie jak publiczna odpowiedzialność sprawujących władzę i korupcja stały się przedmiotem kampanii wyborczej³⁵⁰. O mandaty ubiegał się również Islamski Związek Kurdystanu, w poprzednich wyborach postrzegany za najsilniejsze, zagrażające partiom rządzącym ugrupowanie opozycyjne, który dla zoptymalizowania swoich szans wyborczych zawarł sojusz z Islamską Grupą Kurdystanu, Socjalistyczną Partią Kurdystanu i Partią Robotniczą Kurdystanu. Ugrupowania te utworzyły listę wyborczą znaną pod nazwą Lista Służby i Reform bądź Lista Czterech Partii. Pewne poparcie uzyskała także mniejsza Lista Ruch na rzecz Reform w Kurdystanie, składająca się z 14 kandydatów i kierowana przez Abdul-Musawara Barzaniego, profesora Uniwersytetu Sulajmanijja.

W czasie trwania kampanii wyborczej kandydaci opozycyjni w swojej retoryce, wykorzystując niezadowolenie szerokich kręgów społeczeństwa, koncentrowali się na kwestiach takich jak korupcja, nepotyzm, brak transparentności gospodarczej, brak rezolucji dotyczącej statusu Kirkuku i innych spornych terenów. W ciągu ostatnich kilku lat opinia publiczna często oskarżała przedstawicieli obu partii o działalność korupcyjną, kronizm i kontrolę nad rynkiem. Podnoszone problemy mają często odzwierciedlenie w sprawozdaniach lokalnych i międzynarodowych organizacji zajmujących się prawami człowieka, wolnością słowa i transparentnością w tym regionie. W rzeczywistości argumenty i slogany, którymi posługiwały się ugrupowania opozycyjne, wydawały się do siebie podobne, wzywając do przeprowadzania reform i wprowadzenia zmian.

³⁴⁸ Podczas kampanii komisja wyborcza ukarała Listę Kurdystanu grzywną w wysokości 3 milionów riali za bliżej nieokreślone naruszenia wyborcze. Zwolennicy Listy Kurdystanu i Listy Zmiana starli się w Sulajmanijji i zostali rozdzieleni przez policję.

³⁴⁹ Nawshirwan Mustafa zrezygnował ze swojego stanowiska w PUK w grudniu 2006 r. z powodu rozbieżności stanowisk w sprawie reform w partii, której był współzałożycielem 30 lat wcześniej.

³⁵⁰ *Iraqi Kurdistan Elections*, BBC News. Middle East, 22 VII 2009, [online] http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8133423.stm, 13 XII 2012.

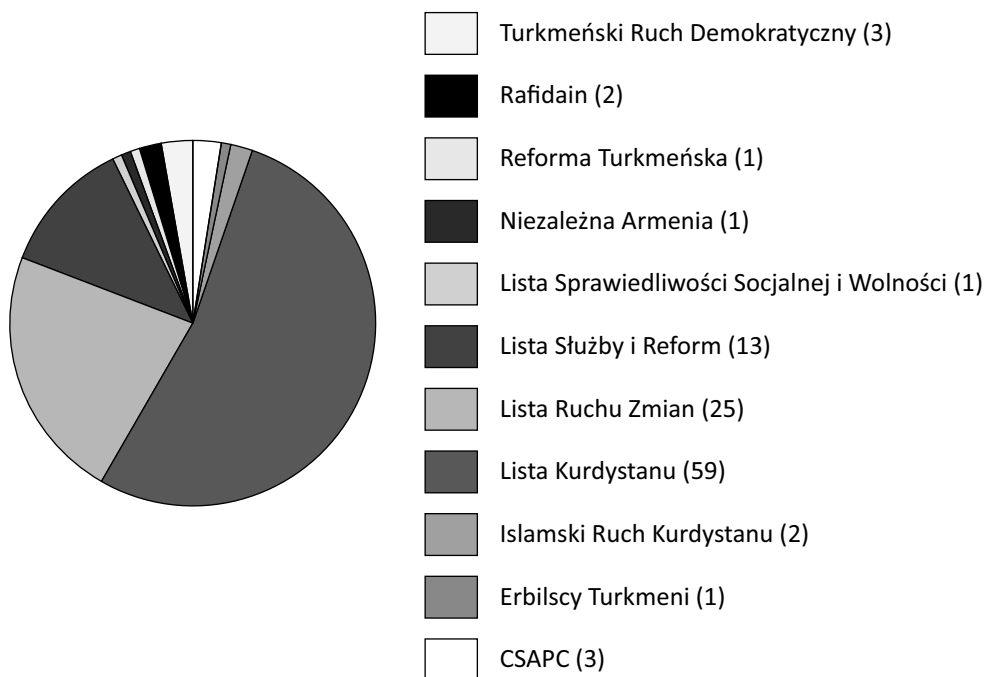
Lista Zmiana zyskała popularność i poparcie dzięki obietnicy zreformowania sposobu administrowania regionem i ustanowienia zabezpieczeń społecznych dla ludności. Obserwatorzy zauważali jednak, że popularność Nawshirwana Mustafy, byłego wiceprzewodniczącego PUK, jest ograniczona geograficznie. Był on jednoznacznie kojarzony ze starą rywalizacją pomiędzy prowincją Sulajmanijja a resztą Regionu Kurdystanu.

Z kolei partie rządzące, chcąc utrzymać dotychczasową pozycję w regionie, podkreślały bogatą historię, swoje poświęcenie dla sprawy kurdyjskiej i doświadczenie, ale również koncentrowały się na faktach ukazujących osiągnięcia Rządu Regionalnego Kurdystanu w ciągu ostatnich kilku lat. Koalicja PDK-PUK szczególnie mocno wskazywała na fakt istnienia stabilnej sytuacji bezpieczeństwa i to, co nazywała „poprawą usług publicznych” w regionie, często zestawiając ją z niestabilną sytuacją w środkowym i południowym Iraku. Argumentacja obu partii, powołująca się na sukcesy w ochronie regionu przed atakami terrorystycznymi, opierała się w dużej mierze na twierdzeniu, że ich sojusz jest najbardziej skutecznym sposobem na przeciwstawienie się „zewnętrznym zagrożeniom”. Pod koniec trwającej kampanii wyborczej premier Nechirwan Barzani ujawnił nowy plan zwalczania korupcji związany z zatrudnieniem renomowanej międzynarodowej firmy pomagającej w tym zakresie administracjom rządowym³⁵¹.

Na skutek dynamicznej kampanii wyborczej i wyborów 111-osobowy parlament kurdyjski uległ przetasowaniom. Koalicja PUK-PDK zdobyła wprawdzie 59 mandatów i utrzymała większość potrzebną do faktycznego rządzenia, był to jednak wynik zdecydowanie gorszy niż w poprzednich wyborach. Znakomity wynik przekładający się na 25 mandatów uzyskała partia Goran, a trzecie z kolei miejsce w parlamencie z 13 mandatami przypadło lewicowo-islamistycznej Liście Służby i Reform. Krajobraz parlamentarny dopełniły miejsca przeznaczone dla mniejszości etnicznych oraz mandaty uzyskane przez pomniejsze ugrupowania [rys. 5.3].

Bez wątpienia wybory parlamentarne z 2009 roku posłużyły jako swoisty katalizator przemian norm i kultury politycznej w Kurdystanie irackim. Otworzyły perspektywę stworzenia atmosfery większej dyspozycyjności oraz zainicjowania rzeczywistej debaty politycznej. Pojawia się jednak pytanie, czy otworzyły one drogę do zmian w mentalności politycznej i normach zachowania społeczeństwa irackiego Kurdystanu. Z pewnością tendencję tę wzmocnił duch przemian, który dotarł do Regionu Kurdystanu za sprawą Arabskiej Wiosny i spowodował krótkotrwały kryzys władzy, dzierżonej dotąd niemalże niepodzielnie w rękach dwóch partii. Wiosną 2011 r. w Sulajmanijji miały miejsce demonstracje i zamieszki, o których wywołanie oskarżono przedstawicieli opozycyjnej partii Goran, domagającej się między innymi dostępu do władzy dla osób spoza dotychczasowej „grupy sprawującej władzę”.

³⁵¹ Dnia 12 lipca 2009 r. premier ogłosił, iż rząd planuje zatrudnienie firmy PricewaterhouseCoopers, znanej z osiągnięć w obszarze eliminowania korupcji w strukturach rządowych w wielu krajach.

Rys. 5.3. Podział mandatów parlamentarnych po wyborach 2009 roku

Rozdział 6

Polityka parlamentarna w Regionie Kurdystanu w Iraku 2003-2011

Ugrupowania polityczne w Kurdystanie irackim

Stosunki pomiędzy PDK i PUK do początku XXI wieku

Region zamieszkiwany przez jedną piątą mieszkańców ponad 30-milionowego Iraku, autonomiczny Kurdystan iracki, stanowi odrębną jednostkę polityczną w ramach państwa irackiego, posiadającą własną flagę, instytucje, oddziały militarne i język. Kurdyjscy przywódcy polityczni wyrażają wolę pozostania częścią federalnego Iraku, ale kurdyjskie siły bezpieczeństwa utrzymują *de facto* linię graniczną z arabskimi obszarami Iraku³⁵². Od kilku dziesięcioleci głównymi aktorami politycznymi w Kurdystanie irackim pozostają Partia Demokratyczna Kurdystanu i Patriotyczna Unia Kurdystanu. Do pozostałych wpływowych sił politycznych zaliczyć można partie islamskie, a także partie o orientacjach lewicowych – socjalistycznych i komunistycznych. Jednak bezsprzecznie rozwój polityczny Kurdystanu został zdominowany przez interakcje pomiędzy PUK i PDK.

Partia Demokratyczna Kurdystanu została utworzona w 1946 r. jako szeroki sojusz pomiędzy ugrupowaniami lewicującej inteligencji pod przewodnictwem Ibrahima Ahmada i osadzonymi w plemiennych strukturach peszmergami pod przywództwem Mustafy Barzaniego. Stosunki pomiędzy dwoma liderami nie były dobre od samego początku, co nie jest szczególną osobliwością, zważywszy na różnice dzielące ich środowiska polityczne i perspektywy ideologiczne. Do 1964 r. PDK wyraźnie podzieliła się na dwa skrzydła. Jedno kierowane przez Barzaniego, a drugie przez młodszego protegowanego Ahmada, Dżalala Talabaniego³⁵³. Rząd centralny próbował wykorzystywać konflikt wewnętrzny dla własnych celów i w 1966 r. skrzydło

³⁵² *Iraq 2012*, Freedom House, [online] <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/iraq>, 13 XII 2012.

³⁵³ Zob. np. McDowall, *op. cit.*, s. 315-320.

Talabaniego walczyło wraz z armią rządową przeciwko Barzaniemu. Rząd centralny zgadzał się na pewną delegację władzy Kurdom jedynie w momentach osłabienia własnej pozycji, jak to było w 1970 r., kiedy przyznał im prawa do autonomii. Nastąpiło to w czasie, gdy partia Al-Baas przechodziła proces konsolidacji swojej władzy w Bagdadzie. Następnie w roku 1975 ponownie odebrał Kurdom władzę.

W 1975 r., po upadku powstania kurdyjskiego, ruch kurdyjski podzielił się po raz kolejny. W PDK władzę objął Idris, a następnie Masud Barzani (synowie Mustafy Barzaniego), natomiast Dżalal Talabani utworzył z różnych – od umiarkowanych do radykalnych (ekstremistycznych) – ugrupowań lewicowych Patriotyczną Unię Kurdystanu³⁵⁴. Rywalizacja pomiędzy obu partiami znalazła swoją kulminację w walkach w tureckiej prowincji Hakkari w 1978 r. Po zlikwidowaniu półautonomicznego regionu Kurdystanu w Iraku w 1975 r., Kurdowie iraccy zreorganizowali się w kilka istniejących i nowo utworzonych partii politycznych, które kontynuowały walkę o autonomię w irackim Kurdystanie. Na czele stanęły Partia Demokratyczna Kurdystanu i Patriotyczna Unia Kurdystanu, ale również Partia Socjalistyczna Kurdystanu i Komunistyczna Partia Iraku – oddział kurdyjski. Partie te odegrały pozytywną rolę w transformacji kurdyjskiego społeczeństwa ze zdominowanego przez przywódców plemiennych, agów i szechów w społeczeństwo kierowane przez postępowe partie polityczne³⁵⁵. Iracki rząd centralny ponownie zdołał doprowadzić do konfliktu między kurdyjskimi ugrupowaniami w pierwszej połowie lat 80. Odłożyły one na bok współzawodnictwo dopiero w obliczu kampanii ludobójczej Anfal w roku 1988, której celem była systematyczna eksterminacja wszystkich form opozycji wobec reżimu Saddama Husajna w północnym Iraku.

Wycofanie sił zbrojnych i organów administracji rządu irackiego z Kurdystanu w 1991 r. dało partiom kurdyjskim unikatową możliwość administrowania ich własnego regionu. Ustanowienie rządu regionalnego było najważniejszym wydarzeniem w historii kurdyjskiego ruchu nacjonalistycznego w Iraku³⁵⁶. Jednakże lata walki wytworzyły głęboko zakorzeniony brak zaufania i antypatię pomiędzy obu przywódcami. Zarówno Masud Barzani, jak i Dżalal Talabani dążyli do objęcia pozycji najważniejszego lidera Kurdów w Iraku. PDK i PUK nie zdołały powstrzymać się od walk bratobójczych i od umożliwienia władzom w Bagdadzie i sąsiednim mocarstwom angażowania się w ich wewnętrzne sprawy. W sporej części walki wynikały z polityki destabilizacji, skutecznie uprawianej przez reżim centralny i sąsiednie.

Rozejm osiągnięty w 1996 r. przyniósł podział regionu kurdyjskiego na dwa obszary kontrolowane przez PUK i PDK. PDK przejęła administrację nad Irbilem i częścią zachodnią, natomiast PUK – głównie wokół Sulajmanijji i na terenach gra-

³⁵⁴ Zob. np. M. M. Gunter, *The Kurdish Predicament in Iraq. A Political Analysis*, New York 1999.

³⁵⁵ H. Zandi, *The Politics of City States Should be Avoided in Iraqi Kurdistan*, Kurdnet, 21 VIII 2012, [online] <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/8/state6431.htm>, 13 XII 2012.

³⁵⁶ G. Stansfield, *Governing Kurdistan. The Strengths of Division*, [w:] *The Future of Kurdistan in Iraq*, eds. B. O'Leary, J. McGarry, K. Salih, Philadelphia 2005.

niczących z Iranem. Po podziale i powstaniu dwóch partyjnych egzekutyw w drugiej połowie lat 90. sytuacja w regionie znacząco się ustabilizowała, poprawił się stan bezpieczeństwa i nastąpił rozwój gospodarczy. Warunki panujące w Kurdystanie irackim, związane z podzielonym systemem politycznym, sprzyjały rozwojowi i dojrzewaniu struktur administracyjnych funkcjonujących w pewnym stopniu w ramach zasad demokratycznych. Sytuacja podziału spowodowała, że dwa razy więcej urzędników uzyskało doświadczenie pracy administracyjnej oraz współpracy z obecnymi w enklawie agendami Organizacji Narodów Zjednoczonych i międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi. Zdolności Kurdów irackich do zarządzania własnym regionem zostały wydatnie zwiększone. Kurdyjska tożsamość, do tej pory budowana wyłącznie na wspomnieniach tragedii i cierpień, znalazła oparcie w zupełnie nowym doświadczeniu – pozytywnych, autonomicznych osiągnięć. Dzięki podpisaniu Umowy Waszyngtońskiej w 1998 r. do 2003 r. ugrupowania zdołały porozumieć się na tyle wystarczająco, by móc podjąć współpracę w zarządzaniu Regionem Kurdystanu.

PDK i PUK od 2003 roku

Po 2003 r. PDK i PUK zaczęły współdzielić władzę w regionie i prezentować jednolite stanowisko w wyborach w Iraku. Masud Barzani został prezydentem regionu Kurdystanu, a jego bratanek Nechirvan Barzani – premierem rządu regionalnego. Dżalal Talabani, jeden z założycieli PUK, objął urząd prezydenta Iraku. Po kilku latach Nechirvan Barzani ustąpił ze stanowiska premiera Kurdystanu i został zastąpiony przez Barhama Saliha z PUK. PDK i PUK startowały w irackich wyborach parlamentarnych wspólnie, jako część Demokratyczno-Patriotycznego Sojuszu Kurdystanu³⁵⁷.

W 2005 r. PDK i PUK osiągnęły porozumienie o podziale władzy, w ramach którego zgodziły się wspólnie rządzić Regionem Kurdystanu i działać jako wpływowy blok polityczny na poziomie krajowym w Iraku. Zarówno legislatura, jak i egzekutywa pozostają pod wspólnym zarządem PDK, pod kierownictwem Masuda Barzaniego i członków jego rozległej rodziny, oraz PUK, pod kierownictwem Dżalala Talabaniego i związanych z nim krewnych, znajomych i protegowanych politycznych.

Armia peszmergów wydaje się wewnętrznie zjednoczona, ale funkcjonuje w bardzo dwuznacznej pozycji w stosunku do armii krajowej. Od 2005 r. konstytucja dała prawomocnie ustanowionym regionom prawo do utrzymywania własnej milicji, peszmergów, jako legalnej siły zbrojnej. Ma ona koordynować swoje działania i współpracować z iracką armią narodową, co faktycznie czasem ma miejsce, ale nie wtedy, gdy dochodzi do napięć na spornej granicy pomiędzy Kurdystanem i resztą Iraku. Naturalnie, trzeba również pamiętać, że jedność peszmergów zależy od dalszej współpracy pomiędzy PDK i PUK.

³⁵⁷ *The Kurdish Parties*, Carnegie Endowment for International Peace, [online] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-iq/dv/d-iq20091202_09_/d-iq20091202_09_en.pdf, 13 XII 2012.

Partia Demokratyczna Kurdystanu jest obecnie uważana za najbardziej wpływowy podmiot polityczny w irackim Kurdystanie. Jej liderem pozostaje syn Mustafy Barzaniego, Masud, będący zarazem prezydentem Regionu Kurdystanu. Liczba miejsc posiadanych przez partię w parlamencie krajowym wynosi 26 na 275 jako część Demokratyczno-Patriotycznego Sojuszu Kurdystanu (z PUK). Liczba miejsc w parlamencie Kurdystanu to 28 na 111 jako część Demokratyczno-Patriotycznego Sojuszu Kurdystanu. Przeciwnicy PDK utrzymują, że po swoich 10-letnich rządach w autonomicznym regionie partia jest ztrybalizowana i skorumpowana. Kontrowersje wokół PDK są wzmacniane przez fakt, że – podobnie jak PUK – posiada ona własną milicję, tzn. siły bezpieczeństwa i peszmergów.

Z kolei na czele Patriotycznej Unii Kurdystanu stoi Dżalal Talabani, obecny prezydent Iraku. Ważną postacią w kierownictwie partii jest również Barham Salih (premier Rządu Regionalnego od 2009 r.). Liczba miejsc w parlamencie krajowym znajdująca się w posiadaniu tej partii to 29 na 275, jako część Demokratyczno-Patriotycznego Sojuszu Kurdystanu, natomiast liczba miejsc w Parlamencie Kurdystanu wynosi 17 na 111, jako część Sojuszu Kurdystanu.

Zarówno PUK, jak i PDK cieszą się dużym poparciem na większości obszarów irackiego Kurdystanu. PDK i PUK są dobrze ugruntowanymi, historycznymi ugrupowaniami walczącymi o prawa Kurdów. Obie partie posiadają podobną siłę zbrojną i poparcie społeczne. Jednakże, jak pokazały w 2009 r. wybory do Parlamentu Kurdystanu, PUK straciła swój dominujący wpływ w prowincjach Sulajmanijja i Hewlêr (Irbil). Najsilniejszym bastionem partii jest teraz prowincja Kirkuk. PDK pozostaje ugrupowaniem dominującym w prowincjach Dahuk i Hewlêr i ma małe lub minimalne poparcie w Sulajmanijji i Kirkuku.

W perspektywie długoterminowej równowaga sił ustalona pomiędzy PDK i PUK może być zagrożona przez wzrost znaczenia partii Goran, nowej siły, która wydzieliła się z PUK, znacznie ją osłabiając. Działając wspólnie jako Demokratyczno-Patriotyczna Koalicja Kurdystanu, PDK i PUK zdobyły większość miejsc w kurdyjskich wyborach regionalnych w sierpniu 2009 r., choć PUK na skutek stosowania protekcji, korupcji i nacisków na wyborców w okresie kampanii straciła sporo swoich wpływów na rzecz Goran.

W rzeczywistości w wyborach regionalnych w 2009 r. partia utraciła swoją historyczną władzę w Sulajmanijji na rzecz listy Goran. Osłabienie PUK wywołało spekulacje, że jej lider, Dżalal Talabani, może stracić stanowisko prezydenta Iraku, a z czasem także wpływy w regionie i w całym Iraku. PDK nie wykorzystała politycznie słabości PUK. Powstanie partii Goran potraktowała raczej jako zagrożenie także dla swoich interesów i starała się podtrzymać dobry wizerunek i silną pozycję polityczną PUK. W trosce o wzmocnienie sojusznika, wbrew parlamentarnej arytmetyce, przekazała stanowisko regionalnego premiera kandydatowi PUK Barhamowi Salihowi. W sytuacji, gdyby PDK wywierała presję na PUK, aby oddała niektóre ze swoich prerogatyw, prawdopodobnie większa liczba członków tej partii przeszłaby do Goran, uznając, że PUK jest organizacją znajdującą się w fazie schyłkowej.

W ostatnich latach PDK i PUK są poddawane ostrej krytyce ze strony lokalnych i międzynarodowych organizacji pozarządowych, takich jak Human Rights Watch czy Amnesty International, za korupcję, nepotyzm i stosowanie przemocy wobec dysydentów. Zamiast podejmowania działań w kierunku większej otwartości politycznej, rząd regionalny dokooptowuje i kontroluje swoich oponentów, traktując te zabiegi jako środek do zapewniania stabilizacji wewnętrznej³⁵⁸.

Zacieranie się różnic ideologicznych między PDK i PUK

Począwszy od lat 90. i koegzystencji, a następnie współpracy politycznej, różnice ideologiczne pomiędzy obu partiami stawały się coraz mniej istotne. PDK była zazwyczaj bardziej związana z konserwatywnych trybalizmem, a PUK z radykalnym marksizmem, leninizmem i maoizmem, ale rzeczywistość okazywała się znacznie bardziej skomplikowana. W następnych latach obie partie stawały się coraz bardziej podobne do siebie pod względem struktury i orientacji ideologicznej. PDK przyjęła nowe lewicujące kadry, podczas gdy PUK zawarła sojusz z plemionami wrogimi Barzaniemu. Rywalizacja pomiędzy kurdyjskimi ugrupowaniami politycznymi w Iraku nie może być całkowicie analizowana na podstawie podziałów socjologicznych lub pryncypalnych różnic ideologicznych. Jak twierdzi Gareth Stansfield, to w mniejszym stopniu inne czynniki, a w głównej mierze same partie polityczne są odpowiedzialne za zniszczenie kurdyjskiej jedności, jako że motywacja działania liderów każdej z nich wynikała głównie z antypatii do ich oponentów.

Proces upodabniania się obu partii nastąpił zwłaszcza po 1991 r. PDK powiększyła się liczebnie, pojawili się nowi liderzy na skutek połączenia z innymi partiami i normą stała się nowa socjaldemokratyczna platforma, mimo tego, że przywódcy PDK byli niezmiennie kojarzeni – jak się wydaje, niesprawiedliwie – z wyraźnym plemiennym podejściem do polityki. Podobnie PUK skierowała się w stronę centrum spektrum politycznego, pozostawiając za sobą poglądy marksistowsko-leninowskie i maoistowskie, stając się partią bardziej socjalistyczną aniżeli komunistyczną, aczkolwiek wielu z jej liderów miało trudności w porzuceniu swojej twardej marksistowskiej retoryki.

Obie partie rządzące są traktowane jako centrowe, zbliżone do centrowych partii lewicowych. Uważa się, że ta pierwsza utrzymuje retorykę populistyczną, druga zaś hołduje polityce socjaldemokratycznej. Jednakże oba ugrupowania są zarazem zdominowane przez wpływy nacjonalistyczne i tradycjonalistyczne.

³⁵⁸ D. Natali, *The Kurdish Quasi-State. Development and Dependency in Post-Gulf War Iraq*, Syracuse 2010.

Podziały społeczno-polityczne

W autonomicznym Kurdystanie irackim, na obszarze o powierzchni 36 tys. km², zamieszkuje około 5 milionów Kurdów. Oprócz nich żyją tu również inne grupy etniczne, jak Asyryjczycy, Ormianie, Turkmeni i Arabowie. Region posiada młodą i powiększającą się populację, z 36% w wieku 0-14 lat, a tylko 4% w wieku powyżej 63 lat. Średni wiek w Kurdystanie wynosi nieco ponad 20 lat, co oznacza, że więcej niż 50% ludzi ma mniej niż 20 lat³⁵⁹. Tradycyjnie większość ludzi w regionie Kurdystanu mieszkała w wioskach i dzięki żyznej glebie utrzymywała się z uprawy roli i hodowli zwierzęcej, głównie owiec i kóz. Region znany był jako spichlerz Iraku. Wskutek wojen i przymusowych migracji ten stan rzeczy uległ całkowitej zmianie i dzisiaj większość osób żyje w trzech miastach: Irbil, Dahuk i Sulajmanijja, i pracuje w sektorze publicznym, głównie w administracji rządowej, a także w budownictwie i handlu.

W społeczności Kurdystanu irackiego od szeregu dekad istnieje wiele rozmaitych linii podziałów społeczno-politycznych. Przechodzą one pomiędzy obszarami wiejskimi i miejskimi oraz pomiędzy związkami plemiennymi a sentymentami socjalistycznymi, a większość z nich zogniskowana jest w osobowościach, które kierują dwoma dominującymi partiami. Podziały te często na siebie nachodzą, zazębiają się i przenikają. Ta mnogość różnic wynika z faktu, że podziały terytorialne pomiędzy obszarami zdominowanymi przez PDK i PUK nie odzwierciedlają dokładnie obszarów *stricto* rolniczych i miejskich czy też regionów wyróżniających się fragmentaryzacją plemienną bądź klasową. Podziały te mają pewne odniesienie do rozkładu dominujących dialektów, aczkolwiek kwestie dialektalne nie zyskują przełożenia na struktury partyjne – skład przywództwa i szeregowych członków.

Niektórzy obserwatorzy sugerują, że rekrutacja do armii peszmergów ma znacznie większe znaczenie dla identyfikacji z PUK lub PDK. Wyniki głosowań w trzech największych miastach nie wskazują na rozłamy oparte na różnicach pomiędzy tradycyjnymi i nowoczesnymi społecznościami czy też na konfiguracjach plemiennych. Jednakże Dahuk pozostaje bardzo konserwatywne, pomimo dynamicznego rozwoju miasta i napływu inwestycji zagranicznych. Sulajmanijja jest przyczółkiem i archetypem liberalizmu, a Irbil – miejscem, gdzie ścierają się tendencje konserwatywno-islamistyczne i modernistyczne. Dotychczasowe wyniki wyborów potwierdzały te podziały. Dahuk w przeważającej liczbie głosów wybierał PDK, Sulajmanijja opowiadała się za PUK, a Irbil był podzielony pomiędzy obie partie³⁶⁰. Podział między ugrupowaniami był bardzo głęboki. PDK i lojaliści Barzaniego pochodzili głównie z północy regionu, z obszaru, w którym dominował dialekt badinani, natomiast PUK otrzymywała poparcie niemal wyłącznie z obszaru soranijęzycznego.

Partie polityczne dominujące w polityce irackiego Kurdystanu charakteryzują poglądy lewicowe, nacjonalistyczne, patriotyczne i tradycjonalistyczne oraz islam-

³⁵⁹ *Iraq Living Conditions Survey 2004*, United Nations Development Programme, t. 1: *Tabulation Report*, table 1.6: *Age in broad groups, mean and median age*; table 1.12: *Displacement due to war*.

³⁶⁰ G. Stansfield, *op. cit.*

skie inklinacje. Teoretycznie większość z nich czerpie z różnego rodzaju postępowych centrolewicowych ideologii. W praktyce jednak, mimo pojawiania się pewnych wątków tego typu ideologii w ich programach, z uwagi na status Kurdystanu są one głównie przywiązane do wartości patriotycznych, nacjonalistycznych i konserwatywnych.

Obecna polityka w irackim Kurdystanie, określana mianem „polityki popowstańczej”, rozpoczęła się od ustanowienia Rządu Regionalnego Kurdystanu w 1991 r. i przechodzi radykalne zmiany. Nie poszła w kierunku wyłącznie patriotycznym lub nacjonalistycznym. Podąża raczej w stronę regionalizmu lub procesu polaryzacji opartej na poszczególnych regionach i miastach. Obecne okręgi i obszary wpływów głównych partii politycznych, co pokazały wybory do Parlamentu Kurdystanu w 2009 r., są dobrym wskaźnikiem, aby zrozumieć ten trend polityki kurdyjskiej³⁶¹.

Tradycyjne struktury socjopolityczne nadal utrudniają realizację reform. Podejmowane są wprowadzić próby decentralizacji, jednak odbywa się to z ograniczonym zrozumieniem bądź doświadczeniem demokracji. Prawdziwa władza pozostaje skoncentrowana w politbiurach, w skład których wchodzić byli peszmergowie, uznawani za protektorów i obrońców prawdziwego kurdyjskiego nacjonalizmu. Dla tych wpływowych grup problemem okazuje się przekazywanie zdobytej przez siebie władzy, zwłaszcza przedstawicielom młodszego pokolenia, którzy ich zdaniem osłabiają potencjał na rzecz zmian³⁶².

Opór wobec reform i niewystarczające środki pomocowe utrudniają zmiany społeczne. Uporczywa trwałość rodzimych ograniczeń strukturalnych stanowi wyzwanie dla oczekiwanych rezultatów procesów urbanizacyjnych, a w szczególności sekularyzacji i racjonalizacji struktur władzy. Urbanizacja może dawać efekt w postaci zróżnicowania strukturalnego i podniesienia standardu życia, jednak niekoniecznie musi prowadzić do zmian w postawach społecznych. Spuścizna historyczna nadal mocno przenika kurdyjską kulturę polityczną i instytucje. Pomimo licznych konferencji dotyczących reformy edukacyjnej, które mają miejsce w regionie, publiczny system uniwersytecki – od naboru studentów, przez metody nauczania, po sposoby egzaminowania – ciągle opiera się na basistowskim systemie tajności i podejrzeń wobec „ludzi z zewnątrz”. Wielu wysokich rangą urzędników czy nauczycieli akademickich odsuwa Kurdów powracających z diaspory, nie chce wykorzystywać ich wiedzy eksperckiej, unika bądź dyskredytuje ich pomysły modernizacyjne. Dychotomia społeczna pojawia się pomiędzy „diasporycznymi” a lokalną populacją, co tworzy nowe podziały na gruncie kurdyjskiej polityki i w społeczeństwie pomiędzy reformatorami a tymi, którzy próbują chronić istniejący porządek rzeczy³⁶³.

Podobnie, pomimo działań podejmowanych przez Ministerstwo Edukacji i jego urzędników na rzecz zwiększenia poziomu alfabetyzmu, m.in. poprzez promocję budowy szkół w wioskach, powiatach i miastach regionu, niektóre władze lokalne stawiały twardy opór. W jednej z miejscowości wioskowi *mufti* w obawie przed utratą

³⁶¹ H. Zandi, *op. cit.*

³⁶² D. Natali, *op. cit.*, s. 112.

³⁶³ *Ibidem*, s. 115.

potencjału umiejętności zawodowych pasterzy owiec i handlarzy wyraził sprzeciw wobec budowy szkoły, w zamian żądając wzniesienia meczetu. Tego rodzaju postawa jest endemiczna, właściwa dla wielu obszarów prowincji Dahuk, które – mimo że pozostają najbardziej zasobne w regionie – ciągle mają najwyższy wskaźnik analfabetyzmu. Do 2004 r. ok. 50% ludności prowincji nie było w stanie przeczytać gazety bądź napisać krótkiego listu.

W innych regionach urbanizacja faktycznie wzmocniła wartości konserwatywne i wytworzyła nowe napięcia między wspólnotami, powstałe m.in. na skutek migracji, dużej gęstości zaludnienia, szybkiego wzbogacania się czy nieuregulowanego prawa własności.

Ugrupowania opozycyjne po 2003 roku

Goran – Ruch na Rzecz Zmian

Główna partia opozycyjna, Ruch na Rzecz Zmian (Goran), która posiada 25 miejsc w Parlamencie Kurdystanu, głosi przywiązanie do sprawiedliwości społecznej, wartości liberalnych, reformistycznych i nacjonalistycznych. Rozpoczęła działalność w 2006 r. jako firma medialna Wusha. Firma została założona przez byłego zastępcę sekretarza generalnego i jednego z założycieli Patriotycznej Unii Kurdystanu Nawshirwana Mustafę po jego rezygnacji z członkostwa w partii. Mustafa zrezygnował, twierdząc, że struktury partii są przesiąknięte korupcją. Firma jest w posiadaniu gazety, stacji telewizyjnej i portalu internetowego, których główne zadanie polega na poruszaniu kwestii wolności i demokracji. Jest postrzegana jako punkt odniesienia dla działań politycznych Mustafy jako lidera dysydenta, w tym jego listy wyborczej. Pracuje tu kilku innych przywódców PUK, którzy zrezygnowali z członkostwa w tej partii³⁶⁴.

Goran oficjalnie przekształcił się w partię polityczną w lutym 2009 r., żeby wziąć udział w nadchodzącej kampanii wyborczej do parlamentu regionalnego. Na początku kwietnia 2009 r. utworzył niezależną listę wyborczą. Powszechnie spekulowano wówczas, że wybory przewidziane na 19 maja będą opóźnione. Niezależna lista wyborcza Mustafy objęła kandydatów z PUK oraz innych partii politycznych, a głównym kryterium ich weryfikacji były „uczciwość i kompetencja”. Nowością w programie listy miały być postulaty dotyczące „zwiększenia świadczeń społecznych, podejmowania działań na rzecz przejrzystości budżetu i niezależności władzy sądowniczej”. Zwracano w nim szczególną uwagę na konieczność ustanowienia kontroli nad rządem i parlamentem, ale w programie znalazły się również zagadnienia ekonomiczne, jak rewitalizacja gospodarki Regionu Kurdystanu, przede wszystkim rolnictwa, a także dążenie do mniejszej zależności od dochodów z ropy naftowej³⁶⁵.

³⁶⁴ *Dissident Leaders to Contest Coming Vote in Iraqi Kurdistan*, BBC News. Middle East, 4 IV 2009, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁶⁵ *Ibidem*.

W wyborach parlamentarnych w Kurdystanie partia Goran uzyskała mocny wynik, zdobywając 25 miejsc, głównie dzięki głosom wyborców z dotychczasowych przyczółków PUK. Było to, jak na partię polityczną istniejącą od zaledwie kilku miesięcy, doniosłe osiągnięcie. Za jego sprawą po raz pierwszy w Kurdystanie irackim powstała przestrzeń dla funkcjonowania realnej opozycji.

W wyborach do Parlamentu Iraku Ruch na Rzecz Zmian wystąpił samodzielnie, choć pojawiły się oczekiwania, że dla dobra zjednoczenia Kurdów na scenie krajowej zdobyte przez niego mandaty będą liczone w jednej puli z mandatami Sojuszu Kurdyjskiego. Niemniej Goran chciał być postrzegany jako niezależna siła, w przeciwieństwie do skorumpowanych i ciągle posiadających zaplecze plemienne partii rządzących. Z tego powodu podjął decyzję o pozostawaniu w opozycji i niełączeniu sił z władzami regionu.

Po protestach społecznych w krajach arabskich w 2011 r. Ruch na Rzecz Zmian wezwał do dymisji gabinetu i likwidacji Rządu Regionalnego Kurdystanu. Podczas demonstracji antyrządowych w Sulajmanijji, na które odpowiedzią Rządu Regionalnego było otwarcie ognia do protestującego tłumu, podpalonych zostało kilka budynków należących do Ruchu, w tym telewizji i stacji radiowych. Doprowadziło to do eskalacji wystąpień. Po ustabilizowaniu się sytuacji partie rządzące i opozycyjne krytykowały się wzajemnie za wzniecanie rozruchów. Do ustanowienia niezależnego śledztwa w sprawie wyjaśnienia okoliczności zabójstwa uczestników demonstracji władze kurdyjskie zostały wezwane przez Amnesty International i Human Rights Watch.

Zmiana jest partią założoną ostentacyjnie, w reakcji na nepotyzm obu partii rządzących, ich korupcyjne i antydemokratyczne praktyki. Głosi ona przywiązanie do wartości sprawiedliwości społecznej i dążenie do wprowadzenia zasad *welfare state* w irackim Kurdystanie. Program partii odnosi się do wielu ideałów społeczeństwa obywatelskiego opartych o prawa człowieka, prawo międzynarodowe i społeczne wartości demokratyczne. Działalność tego ruchu politycznego wydaje się być pozytywnym wkładem w rozwój polityki kurdyjskiej w kontekście wspierania postępowych wartości i kultury opozycyjnej kontroli nad polityką rządu i realizowaną przez niego praktyką polityczną.

Jednakże, analizując zaplecze poparcia partii Goran, można zauważyć geograficzne ograniczenie jej wpływów, które sprowadzają się wyłącznie do prowincji Sulajmanijja. Większość członków kierownictwa partii Zmiana, w tym jej lider Nawshirwan Mustafa oraz deputowani, pochodzi z tej prowincji. Goran zdobyła zwolenników nie tylko poprzez swoje wyraźne antykorupcyjne stanowisko, ale także przez inicjowanie sentymentów regionalnych. Można zaobserwować, że poza Sulajmanijją posiada ograniczone wsparcie oddolne. Wprawdzie w czasie wyborów parlamentarnych w 2009 r. otrzymała pewną liczbę głosów w prowincji Hewlêr, dzięki włączeniu na swoją listę kilku kandydatów z tego regionu, jednak większość jej wyborców nie głosowała ze względu na duże przekonanie do programu tej partii i jej przywództwa, ale jedynie na znak protestu przeciwko nepotyzmowi i biurokratycznym nadużyciom partii rządzących³⁶⁶.

³⁶⁶ H. Zandi, *op. cit.*

Partie islamskie i lewicowe

Do najbardziej wpływowych partii muzułmańskich w Kurdystanie irackim należy Islamska Unia Kurdystanu (IUK). Ugrupowanie to, założone w 1994 r. i kierowane przez Salahadina Bahaddina, posiada sześć miejsc w parlamencie krajowym, a w Parlamencie Kurdystanu – 13.

Islamska Unia Kurdystanu określa się jako partia „islamskiego odniesienia” i ma powiązania z Bractwem Muzułmańskim. W okresie przygotowań do grudniowych wyborów w 2005 r. IUK przystąpiła do Listy Demokratyczno-Ojczyźnianego Sojuszu Kurdystanu, a następnie wycofała się z niej i wystartowała niezależnie, zdobywając pięć mandatów. Tym samym stała się jedyną opozycją kurdyjską reprezentowaną w parlamencie. Partia startowała niezależnie w wyborach parlamentarnych w styczniu 2010 r., zdobywając sześć miejsc.

W grudniu 2011 r. w mieście Zakho w prowincji Dahuk doszło do konfliktu pomiędzy IUK i PDK. Został on zainicjowany w efekcie publicznych wystąpień kilku lokalnych duchownych związanych z IUK, którzy podczas modlitwy piątkowej w meczecie potępiłi niektóre lokalne przedsięwzięcia biznesowe, uznając je za nieislamskie. Na skutek ich wypowiedzi część wiernych podłożyła ogień pod kilka hoteli, salony masażu i kilkanaście sklepów monopolowych prowadzonych przez chrześcijan i Żydów. PDK potępiła te zamieszki i zorganizowała demonstrację sprzeciwu, która doprowadziła do ataków na biura, stację telewizyjną i radiową IUK w Zakho, Dahuk, Sumel oraz Irbilu³⁶⁷. W czasie tych ostatnich wydarzeń 30 osób zostało rannych. IUK natychmiast potępiła ataki na swoje obiekty i odcięła się od zamieszek w Zakho. Prezydent Regionu Kurdystanu Masud Barzani wezwał do utworzenia specjalnej komisji do zbadania incydentów, które uznał za wcześniej zaplanowane.

IUK jest częścią opozycji kurdyjskiej, która w ostatnich latach zyskuje poparcie wyborców rozzaczarowanych działalnością partii rządzących. Islamska Unia, będąca kiedyś w sojuszu z PDK, zdecydowała się wystartować samodzielnie w wyborach w grudniu 2005 r. Uzyskała ona sześć mandatów w parlamencie regionalnym i dziś współpracuje z Islamską Grupą Kurdystanu i Ruchem na Rzecz Zmian jako głównymi partiami opozycyjnymi.

Inne, mniejsze ugrupowania islamskie to Islamska Grupa w Kurdystanie (IGK) i Islamski Ruch Kurdystanu (IRK), posiadające odpowiednio cztery i dwa mandaty w parlamencie regionalnym. Podobnie jak w przypadku Ruchu na Rzecz Zmian, zaplecze polityczne trzech partii islamskich znajduje się głównie w powiatach prowincji Sulajmanijja. Korzystają one również z ograniczonego poparcia w prowincjach Hewlêr i Dahuk.

Partie te uważają się w głównej mierze za ugrupowania reformatorskie i wykazują przywiązanie do umiarkowanej ideologii islamskiej. Jednak w ich środowiskach politycznych występują także tendencje kurdyjsko-nacjonalistyczne, salafickie, a na-

³⁶⁷ J. Wing, *Clash Between Political Parties In Iraq's Kurdistan*, Kurdnet, 6 XII 2011, [online] <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2011/12/state5651.htm>, 13 XII 2012.

wet inklinacje ekstremistyczne. W szczególności dotyczy to IRK, który stoi na stanowisku, że prawo muzułmańskie powinno być głównym źródłem prawa w konstytucji Kurdystanu. Częściowo w efekcie inwigilacji i ścisłego monitorowania działań islamskich polityków przez kurdyjskie służby bezpieczeństwa liczba ekstremistów islamskich w Kurdystanie jest niewielka. Wysocy rangą urzędnicy ds. bezpieczeństwa szacowali, że w 2008 r. na obszarach kurdyjskich obecnych było około 300 bojowników Ansar al-Islam lub Ansar al-Sunnah. Wspierani przez Iran bojownicy pozostawali jednakże w większości w spornych strefach Mosulu i Kirkuku, a nie na terenach faktycznie administrowanych przez rząd regionalny³⁶⁸.

Na kurdyjskiej scenie politycznej funkcjonują także niewielkie i głównie lewicowe partie polityczne, które mają swoich przedstawicieli w kurdyjskim zgromadzeniu parlamentarnym. Należą do nich: głosząca przywiązanie do zasad socjaldemokratycznych i posiadająca dwóch deputowanych Socjalistyczna Partia Demokratyczna Kurdystanu, jak również Partia Przyszłości oraz Lista Wolności i Sprawiedliwości Społecznej. Obok partii o orientacji lewicowej, istnieją tu również ugrupowania mniejszości turkmeńskiej, chaldejskiej, ormiańskiej i asyryjskiej, które mają zapewnionych łącznie 11 miejsc w Parlamencie Kurdystanu. Ich dotychczasową rolę w polityce kurdyjskiej można uznać jednak za irrelevantną.

Ograniczanie wolności wypowiedzi

Wydaje się, że kurdyjskie elity polityczne nie wykazują większego zainteresowania promowaniem rzeczywistych reform w Regionie Kurdystanu. Zamiast podejmowania prób niwelowania wpływów tradycyjnych struktur, wzmacniają je, tym samym hamując procesy reformatorskie. Porozumienie w sprawie zjednoczenia z 2010 r., które przyniosło zwiększenie władzy Barzaniego i PDK oraz osłabienie wpływów PUK, jest w rzeczywistości umową gwarantującą sygnatariuszom, że cała władza, zasoby i dochody zostaną równo podzielone pomiędzy nich³⁶⁹.

Oficjalnie opowiadają się za decentralizacją Iraku, jednak w praktyce kurdyjscy oficjele centralizują regionalną scenę polityczną. Tendencje centralizacyjne pojawiają się wraz w nierozwiązanymi kwestiami z rządem federalnym w Bagdadzie, trwającymi problemami z bezpieczeństwem, wzrastającymi arabsko-nacjonalistycznymi trendami w częściach centralnej i południowej Iraku. W przeciwieństwie do okresu realizacji programu „Ropa za Żywność”, gdy administracja i zarządzanie programem były sprawowane na poziomie prowincji, po roku 2006 władza została skoncentrowana w Irbilu, w organach władzy wykonawczej, w kancelarii prezydenta i Radzie Ministrów. Objęły one władzę wykonawczą i ustawodawczą, która w większości systemów demokratycznych jest delegowana parlamentowi lub administracji rządowej różnego

³⁶⁸ D. Pollock, *The Kurdish Regional Government in Iraq. An Inside Story*, [w:] *The Future of the Iraqi Kurds*, ed. S. Cagaptay, Washington D. C. 2008, s. 10.

³⁶⁹ D. Natali, *op. cit.*, s. 113.

szczebla, np. w zakresie implementowania prawa, regulowania kwestii bezpieczeństwa oraz wydatkowania pieniędzy publicznych³⁷⁰. Partie sprawują kontrolę nad różnego typu organizacjami społeczeństwa obywatelskiego – związkami zawodowymi, organizacjami samorządowymi, stowarzyszeniami, samorządami studenckimi, młodzieżowymi i organizacjami pozarządowymi.

Partie kontrolują również i ograniczają niezależne formy wypowiedzi postrzegane przez nie jako zagrożenie dla stabilności regionalnej, ich władzy i strategicznego porozumienia. I tak przykładowo, pomimo faktu ratyfikowania przez Parlament Regionu Kurdystanu ustawy medialnej z 2009 r., z założenia przyjętej po to, by rozszerzyć prawa mediów i ekspresji jednostek, lokalne gazety często opisują przypadki niezależnych dziennikarzy, którzy zostali aresztowani bądź byli przesłuchiwanymi przez kurdyjską policję lub siły bezpieczeństwa. Powództwo przeciwko prasie niezależnej jest wnoszone do sądów, a gazety karane są wysokimi grzywnami za drukowanie lub powielanie artykułów uznawanych za obelżywe wobec elit politycznych³⁷¹.

W Kurdystanie irackim znane są przypadki zaginięć dziennikarzy w niewyjaśnionych okolicznościach lub morderstw związanych z przekraczaniem tzw. „czerwonej linii”, wyznaczonej mediom przez siły polityczne. Dziennikarze przekraczają ową linię, gdy: 1) krytykują rodziny Barzanich i Talabanich, 2) monitorują ścieżki przepływów środków pieniężnych, włącznie z formułowaniem nieuzasadnionych zarzutów korupcyjnych, 3) dyskutują na temat pewnych prawd wiary bądź piszą w sposób negatywny o proroku lub Koranie. Jednym z drastycznych przykładów konsekwencji przekroczenia owych granic jest sprawa Sorana Mamy Hama, reportera śledczego pracującego dla czasopisma „Lvin”. Dnia 21 lipca 2008 r. 23-letni dziennikarz został zamordowany przed rodzinnym domem w Kirkuku, prawdopodobnie z powodu zbierania materiałów do artykułu, który przygotowywał, na temat udziału kurdyjskich urzędników w procederze prostytucji w Kirkuku³⁷².

Obie główne partie nie są również szczególnie tolerancyjne wobec ugrupowań opozycyjnych. Mimo że partie opozycyjne zdobyły 40 miejsc w 111-miejscowym parlamencie w wyborach w 2009 r., co wyraźnie zaktywizowało debatę parlamentarną, nałożone zostały poważne ograniczenia wolności politycznej. W reakcji na nadmiernie jego zdaniem krytyczną opozycję, rząd regionalny zakazał działalności niezależnych mediów i umieścił funkcjonariuszy tajnej policji wewnątrz parlamentu. Groźby i zastraszanie członków ruchu Goran były kontynuowane podczas kampanii wyborczej do parlamentu irackiego w marcu 2010 r. Członkowie Goran byli nękanymi, atakowani, zdarzały się przypadki zabójstw, a ich biura były płdrowane w pewnych okręgach prowincji Sulajmanijja. W tej sprawie nie zostało podjęte jakiejkolwiek śledztwo przez urzędników rządowych. Z kolei w prowincji Dahuk miały również miejsce ataki przeciwko ugrupowaniom islamistycznym, co pokazuje słabość insty-

³⁷⁰ *Ibidem*, s. 114.

³⁷¹ *Ibidem*, s. 118.

³⁷² *Between Freedom and Abuses. The Media Paradox in Iraqi Kurdistan*, Reporters Without Borders, November 2010.

tucji w Regionie Kurdystanu i co może stanowić wyzwanie dla tradycyjnego kurdyjskiego establishmentu politycznego.

De facto rząd regionalny zapewnia duże środki na finansowanie partii rządzących i niewielkie kwoty dla pozostałych partii, w ten sposób utrzymując istniejącą równowagę polityczną. Wydaje się jednak, że zmiana dotychczasowego stanu równowagi i „umowy społecznej” jest sprawą nieuniknioną. Pozostaje kwestią otwartą, czy obecny stan rzeczy może ulec zmianie poprzez stopniowy, długotrwały proces transformacji, czy też dojdzie do tego w zupełnie inny sposób.

Praktyka parlamentarna i debata w Parlamencie Kurdystanu w Iraku

Praktyka parlamentarna

Ogółem od początku swojego istnienia do połowy 2012 r. Parlament Regionu Kurdystanu uchwalił 277 ustaw i ponad 370 rezolucji. Daje to średnią liczbę 10 ustaw rocznie, aczkolwiek trzeba pamiętać, że większość została przyjęta w okresie od 2005 r.³⁷³ Z uwagi na potrzebę rozpatrzenia dużej liczby projektów ustaw, wiele z nich zostało przyjętych w trybie pilnym, inne poddawane były pod obrady³⁷⁴. Ustawy mają różny charakter, obok tak ważnych jak Ustawa o zwalczaniu terroryzmu w Kurdystanie, której uchwalenie zajęło trzy miesiące, po Ustawę o zwalczaniu palenia.

Teoretycznie wszystkie sesje parlamentu są otwarte i przedstawiciele mediów mają do nich swobodny dostęp. Do momentu pojawienia się realnej opozycji parlamentarnej po wyborach z 2009 r. dziennikarze nie wykazywali większego zainteresowania pracami legislacji, nie zostawali do końca obrad i w efekcie bardzo często ich relacje były wybiórcze, przedstawiane w skrótowy sposób. Obecnie, z uwagi na stosowane przez władze regionalne instrumenty ograniczające wolność słowa, sprawozdania niezależnych mediów również są selektywne. Natomiast transmisje telewizyjne z uroczystych ceremonii, inauguracyjnych sesji parlamentu lub zaprzysiężenia rządu są przeprowadzane przez media związane z głównymi partiami politycznymi, takie jak należąca do Patriotycznej Unii Kurdystanu stacja telewizyjna KurdSat TV.

Parlament w 2012 r. posiadał 19 stałych komisji. Powstanie kilku z nich miało związek z koniecznością poszukiwania rozwiązań dla najważniejszych zagadnień życia publicznego w kurdyjskiej autonomii. W czerwcu 2007 r. Parlament Kurdystanu podjął uchwałę o utworzeniu czterech stałych komisji służących monitorowaniu kwestii dotyczących najbardziej żywotnych interesów Regionu Kurdystanu w federalnym Iraku. Okoliczności tejże uchwały związane były z ówczesną oficjalną wizytą premiera rządu regionalnego Nechirvana Barzaniego w Bagdadzie. Po jej zakończeniu premier wziął udział w sesji Parlamentu Kurdystanu irackiego, gdzie

³⁷³ Wywiad autorki z Khani Hejarem, starszym doradcą Marszałka Parlamentu Kurdystanu ds. międzynarodowych, Parlament Kurdystanu-Irak, 18 X 2012.

³⁷⁴ *Report Discusses Iraqi Kurdistan...*

zapropował utworzenie komisji do spraw ropy naftowej i gazu, komisji do spraw artykułu 140 konstytucji Iraku dotyczącego normalizacji sytuacji w Kirkuku, komisji do spraw wody i wreszcie komisji do spraw prerogatyw rządu regionalnego Kurdystanu. Premier podkreślił potrzebę stałego badania przez parlament regionalny tychże kwestii³⁷⁵.

Podczas sesji parlamentarnej we wrześniu 2009 r., obok trzech innych (komisji ds. integracji, praw konsumentów, sportu i młodzieży), powołano do życia komisję do spraw organizacji społeczeństwa obywatelskiego.³⁷⁶ Z kolei w maju 2010 r. na wniosek rządu regionalnego parlament podjął decyzję o utworzeniu niezależnej komisji do spraw praw człowieka. Organ ten, któremu powierzono zadanie monitorowania sytuacji praw człowieka w regionie, miał korzystać z zasobów rozwiązanego Ministerstwa ds. Praw Człowieka, a jego szef miał otrzymać rangę ministra³⁷⁷. Mimo iż od podjęcia powyższej decyzji upłynęły dwa lata, nadal nie została ona wcielona w życie. W tym samym okresie międzynarodowe organizacje, na czele z Human Rights Watch, opublikowały raporty odnotowujące szereg naruszeń praw człowieka w Regionie Kurdystanu i brak urzędu lub instytucji rozpatrującej sprawy i skargi poszkodowanych³⁷⁸.

Ogólnie jednak, zdaniem United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI), sytuacja w regionie w zakresie przestrzegania praw człowieka poprawiła się w roku 2011 w porównaniu z pozostałymi obszarami Iraku. Eksperti wskazują na istnienie wielu poważnych problemów, przede wszystkim na gruncie wolności wypowiedzi i zgromadzeń, traktowania zatrzymanych podejrzewanych o terroryzm, aczkolwiek podkreślają zarazem, że Rząd Regionalny Kurdystanu zainicjował poważne reformy legislacyjne w tej dziedzinie. Rozpoczęto również opracowywanie regionalnego planu działania zakładającego stworzenie programu reform prawnych, instytucjonalnych i politycznych w celu zniwelowania braków w zakresie ochrony praw człowieka³⁷⁹.

Parlament Kurdystanu zabiera głos w ważnych z punktu widzenia interesów regionu sprawach poprzez uchwalanie rezolucji bądź wydawanie oświadczeń. Jednym z przykładów tego rodzaju aktywności było oświadczenie z 2008 r. w sprawie raportu Staffana de Mistura, przedstawiciela ONZ, na temat spornych obszarów, negatywnie oceniającego roszczenia kurdyjskie do tychże terytoriów³⁸⁰.

³⁷⁵ *Iraqi Kurdistan Parliament Forms Four Committees To Follow-Up On Article 140*, BBC News. Middle East, 6 VI 2007, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁷⁶ *Iraqi Kurdistan Region Parliament Meets*, BBC Monitoring Newsfile, 8 VIII 2009, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁷⁷ *Iraqi Kurdish Press Highlights*, BBC News. Middle East, 28 V 2010, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁷⁸ *Iraqi Kurdistan's Human Rights Commission Still Not Established*, Kurdnet, 18 VII 2011, [online] <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2011/7/state5271.htm>, 13 XII 2012.

³⁷⁹ *Respect and Protect Human Rights in Iraq*, United Nations Human Rights, 30 V 2012, [online] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RespectAndProtectHRInIraq.aspx>, 13 XII 2012.

³⁸⁰ *Iraqi Kurdistan Parliament Unhappy About UN Report on Disputed Areas*, BBC News. Middle East, 8 VI 2008, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

Program sesji Parlamentu Kurdystanu w październiku 2009 r. w całości poświęcony został dyskusji na temat kwestii prawa wyborczego w Iraku, a w szczególności organizacji wyborów do rady prowincji Kirkuku. Zgromadzenie głosami Listy Sojuszu Kurdystanu zajęło stanowisko w tej sprawie w formie uchwały, w którym zagroziło bojkotem wyborów do rad prowincji w Iraku w sytuacji, gdy w irackim prawie wyborczym pojawi się zapis o wykluczeniu prowincji Kirkuk i objęciu jej specjalnym statusem³⁸¹.

Dnia 23 lutego 2011 r., a więc w dniu kolejnej demonstracji w Sulajmanijji, w której na skutek reakcji kurdyjskich sił bezpieczeństwa zginęły trzy osoby, na oficjalnej stronie Parlamentu Regionu Kurdystanu ukazała się informacja, że parlament zwołał nadzwyczajne posiedzenie w celu omówienia mechanizmów radzenia sobie z demonstracjami i złagodzenia napięcia w regionie Sulajmanijja³⁸². W jego wyniku zgromadzenie wydało 17-punktowe oświadczenie na temat rozwoju sytuacji w regionie, w którym zawarte zostało jego stanowisko i rekomendacje w tej sprawie:

1. Potępienie i penalizacja przemocy i użycia otwartego ognia (broni) przeciwko obywatelom, ataków na urzędy i biura partyjne oraz zniszczenia własności publicznej.
2. Natychmiastowe wycofanie wszystkich sił, które zostały rozmieszczone w miastach i miasteczkach Regionu Kurdystanu, zwłaszcza wycofanie sił z Sulajmanijji [rozmieszczonych – przyp. R. K.-K.] po wydarzeniach z 17 lutego.
3. Uwolnienie wszystkich osób, które zostały zatrzymane w związku z udziałem w demonstracji. Osoby, które popełniły przestępstwa, powinny zostać przekazane policji i sądom.
4. Rząd zaoferuje materialne i moralne odszkodowania/rekompensaty, zgodnie z prawem, wszystkim osobom indywidualnym, instytucjom i siłom, które stały się obiektem przemocy.
5. Ochrona i organizacja protestów powinny być przypisane tylko działalności wewnętrznych sił policyjnych i policji cywilnej; odznaki sił ochrony, nazwy i miejsca pracy powinny być widoczne, nikt [z sił – przyp. R. K.-K.] nie powinien zakrywać twarzy lub poruszać się samochodami z przyciemnianymi szybami.
6. Utrzymywanie sił peszmergów z dala od jakichkolwiek wewnętrznych konfliktów politycznych, aby umożliwić im wypełnianie obowiązków ochrony kraju i osiągnięć Kurdów.
7. Wysoka komisja śledcza utworzona przez rząd powinna być kierowana przez członka sądu kasacyjnego, a także powinna składać się z ekspertów i osób bezstronnych. Powinna ona jak najszybciej podać wyniki dochodzenia do wiadomości publicznej.
8. Jeśli dochodzenie wykazałoby jakieś zaniedbania policji i sił bezpieczeństwa w radzeniu sobie z sytuacją, powinna zostać wszczęta stosowna procedura prawna wobec tych, którzy są za nie odpowiedzialni. Wobec urzędników odpowiedzialnych za instytucje bezpieczeństwa, których uznano za winnych zaniedbań, będą podejmowane kroki prawne.

³⁸¹ *Iraqi Kurdistan Parliament, Factions Reject Special Status for Kirkuk*, BBC News. Middle East, 30 X 2009, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁸² *Iraqi Kurdistan Parliament Forms Committee to Ease Tension in Region*, BBC News. Middle East, 25 II 2011, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

9. Żadna z osób biorących udział w demonstracji nie powinna być aresztowana z powodu swojego udziału w proteście bez nakazu sądowego.
10. Siły militarne nie powinny być transferowane z jednego miasta do drugiego, za wyjątkiem sytuacji zaistnienia zewnętrznego zagrożenia.
11. Sprawcy odpowiedzialni za podpalenia budynków biurowych kanału TV Nalya, a także radia i telewizji Goran powinni zostać pociągnięci do odpowiedzialności.
12. W celu przeprowadzenia fundamentalnych reform wszystkie bloki parlamentarne, komisje parlamentarne we współpracy z Radą Ministrów powinny przeprowadzać konsultacje z takimi aktorami, jak partie polityczne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, naukowcy, eksperci i zaufani bezstronni obywatele i przekazywać [ich wyniki – przyp. R. K.-K.] Parlamentowi do dyskusji oraz do monitorowania wydajności [procedur – przyp. R. K.-K.].
13. Rząd powinien podjąć niezbędne i szybkie decyzje w sprawie poprawy warunków życia, sprawiedliwości społecznej i dalszego otwarcia przestrzeni dla wolności politycznej.
14. Wszystkie partie powinny dążyć do złagodzenia napięć i zawieszenia konfliktu medialnego między partiami politycznymi.
15. Premier, minister spraw wewnętrznych i minister do spraw peszmergów powinni być wezwani przez parlament zgodnie z prawem.
16. Przygotowanie gruntu i zapewnienie wsparcia dla narodowego dialogu politycznego między partiami reprezentowanymi w Parlamencie Kurdystanu w celu osiągnięcia pokojowej koegzystencji politycznej.
17. Parlament utworzy komisję z przedstawicieli wszystkich bloków parlamentarnych w celu rozmowy z demonstrantami i wysłuchania ich żądań.

W dniu 2 marca 2011 r. trzy bloki opozycyjne w Parlamencie Regionu Kurdystanu – Ruch Zmian, Islamska Unia Kurdystanu oraz Islamska Grupa Kurdystanu – zbojkotowały sesję parlamentu w proteście przeciwko naruszeniu wydanej uprzednio przez parlament uchwały³⁸³. Bojkot był spowodowany faktem, iż partie rządzące, rząd i siły bezpieczeństwa poważnie naruszyły 17-punktowe oświadczenie parlamentu mające na celu zmniejszenie napięć w sytuacji trwających antykorupcyjnych protestów. Pogwałcenie uchwały parlamentu przez rząd i partie polityczne w połączeniu z milczeniem parlamentu wobec tych naruszeń stanowi dowód, że zostały one podjęte wyłącznie w celu uspokojenia opinii publicznej, doprowadzenia do opuszczenia ulic przez protestujących, a nie rozwiązania problemów.

Poza działalnością na regionalnej scenie politycznej kurdyjski parlament intensywnie rozwija dwustronną i wielostronną współpracę międzynarodową. Zagraniczne delegacje parlamentarne odbywają regularne wizyty w Kurdystanie irackim, komisje parlamentarne mają stałe kontakty ze swoimi odpowiednikami w parlamentach partnerskich w wielu państwach w Europie i na świecie. Szczególnie dobre stosunki utrzymywane są z deputowanymi brytyjskiego parlamentu³⁸⁴.

³⁸³ *Ibidem*.

³⁸⁴ *Visiting British Parliamentarian Lauds Relations with Iraqi Kurdistan*, BBC News. Middle East, 27 VIII 2010, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

Krytyka działalności parlamentu

Parlament Kurdystanu jest poddawany krytyce ze strony dziennikarzy i publicystów znacznie częściej niż ministerstwa w rządzie regionalnym. Zjawisko to ma związek z faktem, że recenzowanie pracy organu ustawodawczego jest dużo łatwiejsze aniżeli rządu, który realizuje władzę wykonawczą i niejednokrotnie ogranicza wolność słowa w tym zakresie. Regionalnym deputowanym zarzuca się między innymi marnotrawienie publicznych pieniędzy, na przykład poprzez przyznanie sobie prawa do kupna samochodów prywatnych ze środków budżetowych w sytuacji, gdy wiele kurdyjskich rodzin żyje na granicy ubóstwa³⁸⁵.

Każdy ze 111 członków otrzymuje miesięczne wynagrodzenie w wysokości ponad 8 mln dinarów irackich (tj. ponad 6800 dolarów)³⁸⁶. Członek parlamentu dostaje środki finansowe na zakup prywatnego samochodu i ochronę w postaci dwóch ochroniarzy. Dodatkowo parlament zapewnia zakwaterowanie tym deputowanym, którzy dojeżdżają do pracy spoza stolicy i pokrycie kosztów podróży zagranicznych³⁸⁷. Ponadto każdy parlamentarzysta ma prawo do posiadania biura wewnątrz budynku parlamentu, z profesjonalnym personelem, również opłacanym przez parlament. Co więcej, każdy parlamentarzysta po zakończeniu pracy zawodowej otrzymuje miesięczną emeryturę w wysokości 80% swojego wynagrodzenia uzyskiwanego w parlamencie (ok. 6 mln 650 tys. dinarów). Według gazety „Hawlati” od swojej pierwszej sesji do listopada 2011 r. na emeryturę przeszło 387 deputowanych kurdyjskich, co stanowi ogromne obciążenie dla budżetu Kurdystanu³⁸⁸.

Kurdyjski parlament zatrudnia dużą grupę doradców specjalizujących się w wielu różnych dziedzinach, od kwestii budżetowych, przez szkolnictwo wyższe i media, po organizacje pozarządowe i stowarzyszenia społeczeństwa obywatelskiego³⁸⁹. Niektóre źródła mówią o 35 doradcach w obecnej kadencji parlamentu, inne podają liczbę niemal dwukrotnie wyższą. Zdaniem przedstawicieli opozycji w parlamencie pracuje 68 doradców, przy czym większość z nich nie posiada żadnych konkretnych kompetencji³⁹⁰.

Opracowywane przez parlamentarzystów projekty ustaw rzadko są konsultowane z doradcami, co – jak przyznają posłowie zarówno koalicji rządowej, jak i opozycji – jest dużym błędem, mającym wpływ na jakość procesu legislacyjnego. Zdaniem samych parlamentarzystów brak niezbędnego doświadczenia i wykwalifikowanego doradztwa, niedopuszczanie doradców do procesu tworzenia regulacji prawnych

³⁸⁵ *Iraqi Kurdish Press Highlights*.

³⁸⁶ S. Hassan, *Kurdish Parliament. A Flexible Business Environment*, The Kurdistan Tribune, 21 XI 2011, [online] <http://kurdistantribune.com/2011/kurdish-parliament-flexible-business-environment>, 13 XII 2012.

³⁸⁷ Wywiad autorki z Khani Hejarem.

³⁸⁸ S. Hassan, *op. cit.*

³⁸⁹ Wywiad autorki z Khani Hejarem.

³⁹⁰ *Kurdistan Parliament Have 68 Adviser, Mostly Do Not Have a Specific Work*, KURDIU, 3 IV 2012, [online] <http://www.kurdiu.org/en/hawal/?pageid=99803>, 13 XII 2012.

w negatywny sposób wpływają na ostateczny kształt zatwierdzanych przez parlament aktów prawnych.

Przedstawiciele ugrupowań opozycyjnych opisują tę praktykę jako nielogiczną i jako wynik zaniedbań oraz twierdzą, że parlamentarzyści mają raczej tendencję do „konsultowania się ze swoimi partiami” aniżeli z wykwalifikowanymi specjalistami. Podnoszony jest także zarzut, że parlament nie może korzystać z ekspertyz doradców, ponieważ wielu z nich mieszka poza Kurdystanem, inni nie przyjeżdżają do swojego miejsca pracy, a jeszcze inni są jedynie doradcami tytularnymi, wykonującymi wyłącznie zadania na rzecz swoich partii politycznych³⁹¹.

Sami zaś krytykowani za bezużyteczność doradcy utrzymują, że ich wiedza i kompetencje nie są wykorzystywane, ponieważ priorytetem w działaniach podejmowanych przez parlamentarzystów jest interes partyjny, a nie opinie, rekomendacje i analizy o charakterze prawnym bądź naukowym. Natomiast zarzut fizycznej nieobecności w budynku parlamentu odrzucają, argumentując, iż doradztwo nie polega na przemawianiu na forum parlamentu, ale na przygotowywaniu wypowiedzi pisemnych. W okresie drugiej kadencji z inicjatywy doradców organizowane były warsztaty dla deputowanych, mające na celu zaznajomienie ich z procedurami przygotowywania ustaw, nawet z ekspertami zagranicznymi, jednak nie cieszyły się one popularnością wśród parlamentarzystów. Według niektórych źródeł w przygotowaniu jest projekt ustawy o powstaniu parlamentarnego centrum badań i ekspertyz, które ma zapewniać legislatywie neutralne doradztwo, o wysokim poziomie merytorycznym³⁹².

Deбата parlamentarna

Od czasu pojawienia się wyrazistej opozycji po wyborach parlamentarnych z 2009 r. styl funkcjonowania zgromadzenia kurdyjskiego uległ wyraźnej zmianie. Debaty parlamentarne są znacznie bardziej „ożywione” niż dotychczas, kiedy to większość ustaw przyjmowana była bez wzbudzania większych emocji, za zgodą dwóch rządzących partii politycznych. I w tym przypadku ścieżka legislacyjna była bardzo krótka, co pozwalało na szybkie uchwalanie ustaw. Zorganizowaną opozycję polityczną tolerowano i rzeczywiście miała ona widoczną reprezentację w parlamencie i rządzie, ale zarazem była ona skutecznie marginalizowana przez kondominium obu partii.

Jeszcze w poprzedniej kadencji, w roku 2007, po raz pierwszy w swojej historii parlament skorzystał z prerogatywy zadawania pytań członkom Rady Ministrów i kilkanaście razy wzywał rząd do odpowiedzi na pytania dotyczące zagadnień o różnorodnej tematyce. Z kolei na początku 2008 r. parlament także pierwszy raz otrzy-

³⁹¹ N. Mahmoud, *Advisors a Necessary but Neglected Part of Parliament*, Rudaw, BBC News. Middle East, 6 VII 2012, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁹² *Ibidem*.

mał szczegółowy projekt ówczesnej ustawy budżetowej w czasie odpowiednim do przeprowadzenia nad nim realnej debaty³⁹³. Należy jednak podkreślić, że mimo odbycia debaty parlamentarnej nad projektem budżetu i wezwań opozycji do jego transparentności, dystrybucja publicznych dochodów przez PDK i PUK nie jest w pełni ujawniana. Gubernatorzy prowincji, ministrowie czy też szefowie dyrektoriatów nie mają informacji na temat alokacji środków finansowych pochodzących z budżetu centralnego, kwestia ta pozostaje zastrzeżona dla obu ugrupowań. Co więcej, obie partie i powiązane z nimi rodziny są największymi właścicielami ziem w regionie, co uniemożliwia stworzenie prawodawstwa w zakresie własności prywatnej dla osób indywidualnych i zasad funkcjonowania wolnego rynku³⁹⁴.

Sala parlamentarna w obecnej kadencji znacznie częściej jest miejscem ożywionych dyskusji wynikających z odmiennych punktów widzenia ugrupowań opozycyjnych. Niewiele ustaw zatwierdzanych jest przez parlamentarzystów bez debaty i polemiki, a nawet demonstracji publicznych. Rozpatrywanie corocznej ustawy budżetowej zawsze odbywa się w atmosferze gorącej dyskusji³⁹⁵, ale wśród innych kontrowersyjnych tematów, wywołujących emocje parlamentarzystów, pojawiają się również kwestie praw kobiet i dzieci (FGM), prawa prywatnego, wolności informacji czy praw dotyczących ropy naftowej i gazu ziemnego.

W tej chwili najbardziej burzliwa debata toczy się wokół żądań partii opozycyjnych dotyczących powrotu projektu konstytucji do parlamentu dla naniesienia w nim poprawek i wprowadzenia zmian. Nawet koalicja PDK i PUK nie prezentuje jednolitego stanowiska w tej sprawie. PDK stanowczo podkreśla, że projekt konstytucji został zatwierdzony zarówno przez parlament, jak i prezydenta i konstytucja może zostać zmodyfikowana jedynie po uprzednim zatwierdzeniu jej w referendum. PUK, w pewnym stopniu podzielając pogląd opozycji, zwłaszcza zaś ugrupowania Goran, nalega na konieczność powrotu projektu ustawy zasadniczej na forum parlamentu³⁹⁶. Głównym przedmiotem sporu jest fakt, że projekt konstytucji Regionu Kurdystanu, przyjęty przez parlament regionalny w atmosferze pośpiechu w czerwcu 2009 r., a co ważniejsze, oczekujący na ostateczne zatwierdzenie w referendum powszechnym, faworyzuje władzę prezydencką kosztem władzy parlamentu³⁹⁷.

Na kilka dni po zamieszkach w Sulajmaniji w lutym i marcu 2011 r., na wniosek opozycji w Parlamencie Regionu Kurdystanu irackiego odbyło się głosowanie nad wotum nieufności dla rządu, które zostało odrzucone znaczną większością głosów³⁹⁸.

³⁹³ D. Pollock, *op. cit.*

³⁹⁴ D. Natali, *op. cit.*

³⁹⁵ Parlament Regionu Kurdystanu w kwietniu 2010 r. zatwierdził budżet regionalny na rok 2010. Po około 15 sesjach poświęconych dyskusjom nad budżetem ustawa została zatwierdzona 72 głosami za, przy 33 przeciwko. Zob. *Iraqi Kurdistan Region Parliament Approves 2010 Budget*, BBC News. Middle East, 13 IV 2010, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

³⁹⁶ Wywiad autorki z Khani Hejarem.

³⁹⁷ D. Natali, *op. cit.*, s. 114.

³⁹⁸ *Iraqi Kurdistan Parliament Rejects Government No-Confidence Vote*, BBC Monitoring Newsfile, 10 III 2011, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

Na początku 2012 r. pomiędzy blokami politycznymi pojawiły się problemy wokół utworzenia nowego gabinetu. Parlament został zwołany na nadzwyczajną sesję, podczas której zatwierdził kandydatów na stanowiska premiera i wicepremier. Zgodnie z procedurą obowiązującą w parlamencie kurdyjskim parlament wysuwa swoich kandydatów na oba stanowiska, a następnie prezydent Regionu Kurdystanu mianuje nowego premiera i jego zastępcę. Premier jest zobowiązany do utworzenia nowej Rady Ministrów w ciągu 30 dni od swojego powołania. Dnia 16 lutego 2012 r. Parlament Regionu Kurdystanu irackiego zatwierdził kandydatury Nechirvana Barzaniego, zastępcy przewodniczącego PDK, i członka biura politycznego PUK Ima-da Ahmada odpowiednio na stanowiska regionalnego premiera i wicepremiera. Salę obrad, w której odbywało się głosowanie, opuściło 35 parlamentarzystów, członków bloków opozycyjnych Ruch na Rzecz Zmian, Islamski Związek Kurdystanu i Islamska Grupa Kurdystanu³⁹⁹.

Nominacje są częścią porozumienia zawartego pomiędzy rządzącymi ugrupowaniami politycznymi, PDK i PUK, dotyczącego podziału władzy. Na jego podstawie PDK obsadziła stanowiska regionalnego premiera, wicemarszałka parlamentu i prezydenta Regionu Kurdystanu na pozostałe dwa lata kadencji rządu, natomiast PUK otrzymała stanowiska regionalnego wiceprezydenta, wicepremiera i marszałka parlamentu. Ugrupowania opozycyjne opuściły również obrady 15 lutego, kiedy to wybrano nowego marszałka Aarsalana Bayiza oraz jego zastępcę Hassana Mohamma-da Sura.

Podczas sesji Parlamentu Kurdystanu poświęconej dyskusji nad wydarzeniami mającymi miejsce w Sulajmanijji w lutym i marcu 2011 r., na którą zaproszony został minister spraw wewnętrznych Karim Sinjary, doszło do rękoczynów pomiędzy parlamentarzystami opozycji i koalicji rządzącej. Opozycja odmówiła odnowienia nominacji ministrowi. Członkowie partii opozycyjnych rozpoczęli sesję od uderzania w białe, a po przegłosowaniu przez większość odnowienia nominacji ministra spraw wewnętrznych w holu parlamentu wytworzył się stan anarchii⁴⁰⁰. Incydent w parlamencie spowodował kryzys pomiędzy przywództwem opozycyjnego Ruchu Goran, a dwoma partiami rządzącymi w Kurdystanie⁴⁰¹. Jego rezultatem było zatwierdzenie przez Parlament Kurdystanu irackiego nominacji sześciu nowych parlamentarzystów. Objęli oni mandaty po członkach opozycji, którzy z nich zrezygnowali bez podania oficjalnych powodów swoich decyzji⁴⁰².

Parlament wprowadził 30-procentową kwotę dla kobiet i obniżył wiek kandydatów na deputowanych z uwagi na młodych, jednakże są oni wybierani przez partie polityczne i spośród najbardziej konserwatywnych kręgów społeczeństwa kurdyjskiego.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ Jeden z parlamentarzystów opozycji rzucił butelką wody w marszałka parlamentu Kemala Kirkukiego, który zdecydował o pozwaniu napastnika.

⁴⁰¹ A. Al-Iraq, *Clash Between Opposition and Kurdistan Parliament PMs*, MENAFN, BBC News. Middle East, 21 IV 2011, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012..

⁴⁰² *Kurdistan Parliament OKs Its New Lawmakers*, Kurdsat, 17 XI 2011, [online] <http://www.kurdsat.tv/news.php?id=320&type=kurdistan>, 13 XII 2012.

Zamiast tego, co pozornie jest przedstawicielską legislaturą, Parlament Kurdystanu irackiego ma wciąż ograniczoną władzę i nie reprezentuje tej części lokalnej społeczności, która popiera dążenia reformatorskie. W lutym 2010 r. członkowie ruchu Goran, którzy otrzymali 25 z 40 miejsc opozycyjnych w parlamencie regionalnym po wyborach w lipcu 2009 r., wyszli z parlamentu na znak protestu przeciwko pogwałceniu zasad parlamentarnych i ograniczaniu wolności wypowiedzi i ich uprawnień⁴⁰³.

W styczniu 2009 r. cztery, posiadające reprezentacje w parlamencie, opozycyjne partie polityczne przygotowały raport skierowany do kurdyjskiej opinii publicznej, w którym wezwały do rozpoczęcia reform w wielu ważnych i podstawowych obszarach życia politycznego i społecznego w regionie oraz wskazały główne potrzeby w tym zakresie⁴⁰⁴. Pierwszy punkt proponowanych reform instytucji politycznych (systemu politycznego i władzy w Regionie Kurdystanu) dotyczył separacji partii politycznych od instytucji konstytucyjnych w regionie. W odniesieniu do parlamentu regionalnego raport mówił o potrzebie wprowadzenia reform w zakresie aktywizacji Parlamentu Kurdystanu i jego komisji w dziedzinie monitoringu i odpowiedzialności, ratyfikacji konstytucji Regionu Kurdystanu w oparciu o interesy narodowe, zasady demokratyczne, z uwzględnieniem stałej konstytucji Iraku i specyfiki Regionu Kurdystanu, organizacji aktywności politycznej w Kurdystanie, w tym dwóch wymiarów władzy: rządzących i opozycji, oraz utworzenia równych szans dla wszystkich ugrupowań politycznych w każdym obszarze. Biorąc pod uwagę uzasadnione żądania i gwałtowny wzrost populacji mniejszości w Kurdystanie, uznano, że istnieje potrzeba podniesienia dotychczasowej liczby 11 mandatów w parlamencie dla reprezentantów niekurdyjskich.

Rzeczywistość funkcjonowania parlamentu kurdyjskiego sprowadza się do tego, że w wielu przypadkach zwykły bojkot ze strony ugrupowań opozycyjnych prowadzi do paraliżu lub odroczenia posiedzeń izby. Jak się wydaje, jednym z najpoważniejszych wyzwań, przed którymi stoi dziś Parlament Kurdystanu, jest brak umiejętności mediacji pomiędzy koalicją rządzącą a ugrupowaniami opozycyjnymi. Teoretycznie parlament jest najwyższym organem władzy w Regionie Kurdystanu w Iraku. W praktyce jednak, mimo że od wyborów w 2009 r. zgromadzenie regionalne zyskało na znaczeniu, niezmiennie pozostaje ono najsłabszą władzą w systemie ustrojowym kurdyjskiej autonomii.

⁴⁰³ D. Natali, *op. cit.*, s. 112.

⁴⁰⁴ *Four Iraqi Kurdish parties call for reform of Kurdistan Regional Government*, BBC News. Middle East, 12 I 2009, ProQuest Central, dostęp: 13 XII 2012.

Uwagi końcowe

Doświadczenia z budowania parlamentaryzmu w Azji Zachodniej

Interwencje zbrojne w Afganistanie oraz Iraku, a następnie przez lata przeprowadzane procesy odbudowy instytucji państwowych w tych krajach wywoływały gorące debaty odnośnie do moralnego uzasadnienia ingerencji w sprawy wewnętrzne suwerennego państwa oraz odsunięcia od władzy rządzącej elity ze względu na mniej lub bardziej uzasadnione podejrzenie o stanowieniu przez nich zagrożenia dla ich własnych obywateli czy innych państw. Procesom tym towarzyszą pytania o cele tych operacji, a także skuteczność w ich osiągnięciu, które stawiają sobie zarówno stratedzy, politycy, jak i badacze zajmujący się stosunkami międzynarodowymi. Z perspektywy politologii porównawczej najciekawszym jednak pytaniem jest to dotyczące możliwości przeprowadzenia z zewnątrz transformacji państwa autorytarnego w państwo spełniające standardy demokratyczne. Dotychczasowe przypadki ukazywały niezwykle trudność i wysoki poziom komplikacji tego typu przedsięwzięć. Rozproszone doświadczenia mogą sugerować właściwe mechanizmy i narzędzia odbudowy struktur państwowych, lecz z zastrzeżeniem, iż każdy przypadek jest inny, a więc osadzony w systemie różnych uwarunkowań historycznych, kulturowych, etnicznych czy gospodarczych. Każda operacja tego typu stanowi eksperyment, gdyż wskazane powyżej uwarunkowania lokalne uniemożliwiają posługiwanie się sprawdzonym zbiorem wytycznych, jak w sposób efektywny i skuteczny przeprowadzić transformację od konfliktu do stabilizacji oraz od słabych instytucji państwa do silnych. Dotychczasowe interwencje o charakterze operacji stabilizacyjnych nastawione były na osiągnięcie widocznych efektów w krótkim czasie, takich jak przeprowadzenie wyborów czy budowa sił bezpieczeństwa, poświęcając relatywnie mało uwagi tak kluczowym procesom jak budowa fundamentów instytucjonalnych nowych systemów politycznych czy gospodarczych.

Roland Paris, jeden z bardziej uznanych krytyków operacji odbudowy państw, bazując na wynikach swoich wieloletnich badań, zwracał uwagę na mało dostrzegany komponent adaptacji norm, takich jak zasady demokracji, gospodarki wolnoryn-

kowej czy ogólne wartości liberalizmu, w życiu społecznym⁴⁰⁵. Okres destabilizacji i interwencji postrzegany jest często przez decydentów jako dobra okazja do przeprowadzenia powyższych zmian, dając szansę na pokojowy rozwój poszczególnych państw w przyszłości. Jednak destabilizacja i zewnętrzna interwencja są zazwyczaj procesami relatywnie krótkotrwałymi, zbyt ograniczonymi w czasie, aby móc doprowadzić do zmian w aksjologii społecznej. Polityczna oraz gospodarcza liberalizacja przeprowadzona zbyt szybko wiąże się z dużym ryzykiem postępującej destabilizacji, doprowadzając do pogorszenia sytuacji zamiast jej polepszenia. To sprawia, że zazwyczaj adaptowanie społecznego, politycznego oraz gospodarczego modelu przyjętego w państwach zachodnich do krajów o innych uwarunkowaniach wiąże się z poważnym ryzykiem. Jak sugerują badania Banku Światowego, ryzyko to w sferze gospodarczej jest szczególnie wysokie w tzw. państwach upadłych, gdzie brakuje w miarę silnych i efektywnie działających struktur rządowych oraz względnie efektywnej polityki fiskalnej, monetarnej i handlowej, co przecież jest jedną z przesłanek interwencji.

Procesy odbudowywania państwowości są więc uwarunkowane wieloczynnikowo i wysoce specyficzne dla każdego z państw. Niemniej jednak w każdym z nich wyróżnić można trzy subprocesy: 1) zapewnienie bezpieczeństwa, 2) rozwój instytucji politycznych oraz 3) zapewnienie prawomocności (tab. 1). Toczą się one zazwyczaj symultanicznie, warunkując się wzajemnie. Jednym z głównych wniosków płynących z porównania przypadków afgańskiego, irackiego i kurdyjskiego procesu budowania państwowości jest dostrzeżenie wagi, jaką relacje zachodzące pomiędzy tymi trzema subprocesami mają na finalny kształt instytucji państwa. Z każdym z tych procesów łączą się określone dylematy polityczne, które rozstrzygać musi rządząca elita wraz z siłami okupacyjnymi. I tak, o ile panuje zazwyczaj szeroki konsensus co do tego, że zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawowym warunkiem powodzenia projektu budowania państwa, to pojawia się dylemat, w którym momencie przystąpić do przekazania władzy lokalnym politykom, i w którym momencie należy przekazać odpowiedzialność za bezpieczeństwo lokalnym strukturom siłowym. Na szali są tutaj z jednej strony krótkoterminowa skuteczność i presja na ograniczanie ofiar terroryzmu, a z drugiej – konieczność budowania potencjału instytucjonalnego krajowych sił bezpieczeństwa. Podobnym wyborem, w który uwikłane są wartości, jest fundamentalna dla powodzenia odbudowy państwa kwestia wyważenia skuteczności instytucji rządu centralnego (subproces 2) oraz zapewnienia ich legitymacji (subproces 3). W tym przypadku na szali położone są skuteczność rządu lub rządu tymczasowego odzyskującego kontrolę nad krajem z jednej strony, a jego bezstronność i demokratyczny charakter z drugiej. Ta kwestia łączy się z takimi dylematami

⁴⁰⁵ R. Paris, T. D. Sisk, *Managing Contradictions. The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*, Research Partnership on Postwar Statebuilding, November 2007, s. 1-9, [online] <http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/iparpps.pdf>, 12 X 2012; iidem, *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting The Contradictions of Postwar Peace Operations*, London–New York 2009, s. 298-299, 304-316; R. Paris, *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*, „International Security” 1997, Vol. 22, No. 2, s. 54-89.

politycznymi, jak: kiedy przeprowadzić wybory, czy mogą się one odbywać na obszarach pozostających poza pełną kontrolą rządu oraz jak duży zakres kontroli parlamentarnej zastosować można nad siłami bezpieczeństwa działającymi w sytuacji konfliktu. Poniżej zestawiamy istotne cechy poszczególnych subprocesów budowania państwowości w trzech badanych przypadkach.

Tabela 1. Trzy etapy odbudowy państwowości w Afganistanie, Iraku oraz Kurdystanie Irackim

	Afganistan 2001-2011	Irak 2003-2011	Kurdystan Iracki 2003-2011
Bezpieczeństwo	Przez cały okres pozostawało na niskim poziomie, rząd centralny nie kontroluje wszystkich obszarów	W latach 2004-2008 duży zakres przemocy politycznej i brak kontroli rządu nad niektórymi obszarami, po 2008 r. odzyskanie kontroli rządu centralnego; częste przypadki stosowania terroryzmu	Pełna kontrola rządu regionalnego nad terytorium Regionu, terroryzm polityczny niemal nie występował
Instytucjonalizacja	Proces przebiega bardzo powoli, bardzo wysoki poziom korupcji, trwały model klient-patron oraz przynależność etniczna, klanowa; brak odpowiednich kadr	Instytucje państwowe osłabiane przez solidarność w obrębie grup wyznaniowych, etnicznych lub plemiennych	Instytucje polityczne silne, choć odzwierciedlają raczej podziały regionalne i klanowe aniżeli różnice ideowe
Prawomocność	Ciągły brak zaufania społecznego do administracji państwowej oraz organów władzy; istnienie konkurencyjnych, tradycyjnych struktur podejmowania decyzji, rozwiązywania konfliktów	Różna w poszczególnych grupach. Po 2005 r. stosunkowo wysoka wśród ludności szyickiej i kurdyjskiej, a niska wśród ludności sunnickiej. Po 2011 r. wzmocniona przez wycofanie sił zagranicznych	Stosunkowo wysoka, umacniana przez zdolność rządu regionalnego do zapewnienia bezpieczeństwa, elementów suwerenności i rozwoju gospodarczego

W Afganistanie, mimo wyłożonych wysiłków organizacyjnych oraz działań o charakterze militarnym, nie udało się dokonać znacznego postępu w zapewnieniu względnego bezpieczeństwa na terytorium kraju, co miało być podstawą dla procesu politycznej koncyliacji oraz wzmacniania rządu i jego administracji. Trwające z różnym natężeniem walki z ugrupowaniami rebelianckimi, utrzymująca się na bardzo wysokim poziomie liczba aktów terrorystycznych, pogłębiające się podziały etniczne podważają skuteczność i legitymizację organów państwowych. Porwania, zabójstwa, zastraszania bardzo utrudniają odbudowę struktury administracyjnej oraz uniemożliwiają rozwój gospodarczy. Budowa instytucji oraz organizacji przebiega niezwykle

powoli oraz z dużymi trudnościami, szczególnie poza Kabulem. Według różnych szacunków Afganistan należy do najbardziej dotkniętych korupcją państw na świecie. Mając na uwadze siłę więzi rodzinnych, plemiennych, jest raczej mało prawdopodobne, by sytuacja się poprawiła, nawet w dłuższej perspektywie czasu. Na słabość instytucji wpływa niski poziom kadr oraz ich niskie wynagrodzenia. Instytucje państwa afgańskiego uprawomocniane są przez wybory: prezydenckie, parlamentarne oraz samorządowe. Jednak ich transparentność, sprawiedliwość, rzetelność podawana jest w wątpliwość. Jak podkreślano w poszczególnych rozdziałach, budowa i wzmacnianie instytucji państwowych w oparciu o prawomocność wynikającą z zaufania społecznego jest kwestią niezwykle trudną w sytuacji, gdy państwo nie wypełnia swoich podstawowych funkcji, a procedury demokratyczne nie są konsekwentnie stosowane.

W Iraku (poza Kurdystanem) sytuacja wyglądała w omawianym okresie pod wieloma względami podobnie: problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa utrudniały zapoczątkowanie procesu politycznego. Jednak istotną różnicą była zdolność do zapewnienia konsensusu i obniżenie poziomu konfliktu wewnątrz dwóch z trzech głównych grup etniczno-religijnych kraju: Kurdów i arabskich szyitów. Te wspólnoty były w stanie w latach 2004-2005 wyłonić przywództwo i dostrzec korzyści w budowie demokratycznego ładu politycznego. Niestety, spory z przedstawicielami mniejszości sunnickiej oraz podziały wewnątrz tej, wcześniej uprzywilejowanej, grupy stanowiły główną przyczynę stosowania przemocy politycznej na szeroką skalę w latach 2004-2008. Zróżnicowanie na zwycięzców i przegranych transformacji politycznej znalazło swój wyraz także w ograniczaniu prawomocności procedur wyborczych i w paraliżowaniu prac parlamentu.

W Kurdystanie irackim proces budowania parlamentaryzmu przebiegał nieco odmiennie. Jego wcześniejsze zapoczątkowanie w latach 90. sprawiło, że w momencie obalenia reżimu Kurdowie posiadali już podstawowe instytucje polityczne, które miały za sobą okres początkowych konfliktów. W warunkach tych doszło do ustalenia kompromisu politycznego pomiędzy dwoma partiami, który zaowocował formułą podziału władzy między nimi. Funkcjonowanie ugrupowań parlamentarnych w tym modelu, mającym cechy duopolu bądź kondominium, trwało aż do 2009 r. Wtedy ugrupowania opozycyjne zdobyły mandaty parlamentarne, co wydatnie ożywiło debatę polityczną w Regionie.

Osiągnięcie akceptowanej przez całą wspólnotę polityczną prawomocności ładu państwowego okazało się jeszcze trudniejsze niż zapewnienie podstawowego poziomu bezpieczeństwa. Zarówno przypadek Afganistanu, jak i Iraku pokazują, że prawomocność i bezpieczeństwo są wzajemnie uwarunkowane w sytuacji odbudowy państwowości. Głównym dylematem widocznym we wszystkich analizowanych przypadkach było uzyskanie możliwie wysokiej skuteczności nowo powołanych instytucji oraz zagwarantowanie ich możliwej bezstronności. Warunkiem powodzenia stało się mocne osadzenie budowanych instytucji w realiach kulturowych i adekwatne odwzorowanie podziałów socjopolitycznych. W Kurdystanie irackim na podniesienie prawomocności instytucji władzy wpływało, po pierwsze, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i możliwości rozwoju mieszkańcom,

a po drugie, świadomość, że po 2003 r. Region staje przed bezprecedensową szansą na budowę *quasi*-suwerenności.

Różnic oraz podobieństw można we wszystkich trzech przypadkach znaleźć wiele, natomiast trudno wykazać, które działania zewnętrzne w sposób unikalny doprowadziły do konkretnych pozytywnych czy negatywnych efektów. Liczba zmiennych i uwarunkowań jest tak duża, że ich precyzyjne wyodrębnienie i ocena konsekwencji dla budowania ustroju reprezentatywnego wydają się niemożliwe. Działania, które dość dobrze sprawdziły się w jednym przypadku, często nie są już tak trafne w pozostałych. Zazwyczaj wprowadzanie konkretnych rozwiązań instytucjonalnych niesie ze sobą rezultaty znacznie skromniejsze od pierwotnych oczekiwań i planów. We wszystkich omawianych przypadkach systemy polityczne oparte na zasadach demokratycznych, a więc rządach większości przy poszanowaniu praw mniejszości, są czymś nowym, dopiero poznawanym i wdrażanym z różnymi modyfikacjami. Kontekst zewnętrznej interwencji zbrojnej kładzie się cieniem na efektach procesów budowy rządu reprezentatywnego w równym stopniu co wcześniejsze doświadczenia polityczne dekad autorytaryzmu w przypadku irackim bądź anarchii w przypadku afgańskim. Przypadek kurdyjski zdaje się pokazywać, że zdolność do zapewnienia przez władze wykonawcze bezpieczeństwa na własnym terytorium oraz szybkie wycofanie zeń sił stabilizacyjnych sprzyjają umacnianiu instytucji rządu reprezentacyjnego.

Omawiane trzy studia przypadku odbudowy instytucji państwa łączą zewnętrzną inicjację tego procesu oraz wyznawana przez większość obywateli religia i tradycyjna struktura społeczna, dzieli je natomiast struktura społeczna i wcześniejsze instytucje polityczne. Różna jest liczba zamieszkujących je obywateli, stopień urbanizacji i rozwoju gospodarczego oraz ich poziom wykształcenia. Afganistan od dekad targany jest różnymi konfliktami, które doprowadziły kolejno do sowieckiej interwencji, pluralizmu politycznego, który przerodził się w anarchię, a następnie do nieudanej próby odbudowy państwa w formie emiratu muzułmańskiego rządzonego przez Talibów. Irak przez długi okres rządzony był w sposób dyktatorski, dysponując z kolei dość sprawnym aparatem państwowym, finansowanym z renty naftowej, który przez lata dławił i represjonował pluralizm polityczny. W Kurdystanie Irackim przed 1991 r. instytucje polityczne państwa irackiego postrzegane były jako zewnętrzna siła okupacyjna. Po tej dacie, gdy doszło do ich wycofania, Kurdowie rozpoczęli proces autonomicznej budowy własnej administracji, wypełniając *de facto* funkcje państwa. Po tranżycji władzy we wszystkich trzech przypadkach doszło do uchwalenia dość nowoczesnych ustaw zasadniczych, łączących zasady demokracji i republikanizmu z poszanowaniem szariatu. W Afganistanie zastosowano (raczej wbrew tradycji państwowości) system rządów prezydenckich, chcąc wzmocnić administrację centralną (co praktycznie nigdy się nie udawało) i mając nadzieję, że doprowadzi to do scalenia skonfliktowanego społeczeństwa oraz zapewni jego stabilny rozwój. W Iraku, również wbrew wcześniejszym praktykom, po dekadach dyktatury rozszerzono reprezentatywność w sprawowaniu władzy, budując parlamentarno-gabinetowy system rządów i nadając państwu strukturę federacji. Wierzano, że pozwoli to na utrzymanie

politycznej równowagi i umożliwi jak najszybsze wydobycie kraju z okresu powojennego chaosu. Przyjęcie ustaw zasadniczych stanowiło milowy krok w odbudowie instytucji państw i dało formalne podwaliny dla demokratycznych procesów politycznych. W przypadku Iraku zaakceptowanie przez większość obywateli zasady federacyjnej stanowiło krok w kierunku uznania autonomii Regionu Kurdystanu Irackiego, formalnie będącego częścią Republiki Iraku, lecz faktycznie mającego szereg cech niezależnego państwa. We wszystkich przypadkach różnie ukształtowały się struktury parlamentów, a także systemów wyborczych służących ich wyłanianiu. Przebiegowi wyborów w omawianym okresie zawsze towarzyszył duży ładunek emocjonalny, związany z tym, że dane społeczeństwa podzielone były poprzez liczne konflikty. Możliwość uczestniczenia w akcie głosowania okazała się ważna dla wyborców badanych systemów politycznych, czego wyrazem była niezmiennie wysoka frekwencja. Jest wartym podkreślenia, że dzięki wielkiemu wysiłkowi zainteresowanych stron oraz wsparciu zewnętrznemu wybory stanowiły solidną podstawę legitymizującą rządy. Pamiętajmy, że odbywało się to w państwach bez podobnych precedensów. Nie stanowiła zaskoczenia początkowa duża fragmentaryzacja sceny politycznej w Afganistanie i Iraku, znana już z wcześniejszych przypadków transformacji ustrojowych w innych państwach. Iracki system partyjny uległ stosunkowo szybkiej konsolidacji, podczas gdy afgański pozostawał rozdrobniony. Także w kwestii charakterystyki systemu partyjnego przypadek Kurdystanu Irackiego odbiegał od dwóch powyższych, bowiem niemal od razu wykształcił się tam system dwupartyjny. We wszystkich omawianych przypadkach systemy partyjne odzwierciedlały podziały o charakterze pozapolitycznym czy wręcz protopolitycznym, jak różnice etniczne, wyznaniowe, regionalne lub klanowe. Ocena tego kierunku ewolucji systemów partyjnych jest niejednoznaczna. Z jednej bowiem strony partie w nich działające artykułują i agregują interesy realnie istniejących grup społecznych. Z drugiej jednak poprzez swoje istnienie socjalizują obywateli, podtrzymując i umacniając podziały pozapolityczne. W dalszej perspektywie utrudniać to będzie prowadzenie pluralistycznej polityki na forum parlamentów.

Tabela 2. Uwarunkowania budowania instytucji politycznych

	Afganistan	Irak	Kurdystan iracki
Liczba ludności	30 mln	30 mln	5,5 mln
PKB per capita	590 USD	2766 USD	3500 USD
Okoliczności budowy państwowości	Interwencja zbrojna obalająca reżim talibów, wcześniej wojna domowa, chaos, fragmenty administracji państwowej głównie w stolicy, zróżnicowanie etniczne oraz heterogeniczna struktura społeczna, zdewastowana infrastruktura lub jej brak, spauperyzowane społeczeństwo, analfabetyzm	Interwencja zbrojna obalająca reżim partii Al-Baas, wcześniej kontekst silnego państwa autorytarnego, dobrze rozwinięta administracja państwowa, zróżnicowanie etniczne i wyznaniowe, dobrze rozwinięta infrastruktura, wysokie wskaźniki rozwoju społecznego	Reżim partii Al-Baas obalony wewnętrznymi siłami, przy ograniczonej pomocy zewnętrznej, wcześniej kontekst opresyjnego państwa autorytarnego. Duży stopień jednolitości etnicznej i wyznaniowej, średnio rozwinięta infrastruktura, wysokie wskaźniki rozwoju społecznego, szczególny kontekst budowania <i>quasi</i> -państwowości w ramach państwa federacyjnego
Konstytucja	Stanowi system prezydencki respektujący zasadę trójpodziału władzy, poszanowanie wartości islamskich, ratyfikacja początkiem 2004 r.	Kreuje ustrój parlamentarno-gabinetowy w państwie o strukturze federacji, co stanowi zerwanie z dotychczasową tradycją	W ramach federacyjnego państwa Iraku oraz regionalna, której projekt został uchwalony, ale nie przyjęty w drodze referendum. Respektuje zasadę trójpodziału władz, kreując system semi-prezydencki
System rządów	Prezydencki – preferencja dla Pasztunów oraz centralizacji władzy, wzmocnienie egzekutywy kosztem uprawnień legislatywy	Parlamentarno-gabinetowy. Prerogatywy prezydenta ograniczone do minimum, preponderancja szefa rządu	Semi-prezydencki z relatywnie silną pozycją szefa rządu
Poszanowanie praw człowieka	Gwarancje formalne oraz znaczący postęp w ich egzekwowaniu na obszarach pod kontrolą rządu i sił ISAF	Konstytucyjnie gwarantowane i w pewnym zakresie przestrzegane, szczególnie tam, gdzie nie toczą się konflikty zbrojne	Konstytucyjnie gwarantowane i przestrzegane

	Afganistan	Irak	Kurdystan Iracki
Parlament	Dwuizbowy	Jednoizbowy (konstytucja przewiduje możliwość utworzenia izby wyższej)	Jednoizbowy
System wyborczy	System pojedynczego nieprzechodniego głosu, wybory prezydenckie (2004, 2009) bezpośrednie	System proporcjonalny, z jednym okręgiem wyborczym w styczniu 2005 r., zmieniony na system proporcjonalny z 19 okręgami w wyborach z listopada 2005 r. System utrzymany został w wyborach z 2010 r., zmieniono listy wyborcze z zamkniętych na otwarte	System proporcjonalny z jednym okręgiem wyborczym. System głosowania na listę zamkniętą
Przebieg wyborów	Wybory parlamentarne (2005, 2010) cechowała znaczna frekwencja, poszanowanie standardów demokratycznych, ale nie zabrakło poważnych kontrowersji	Obie elekcje z 2005 r. cechowały się wysoką frekwencją; bojkot sił sunnickich wystąpił tylko w pierwszej z nich. Naruszenia wolności politycznych przed wyborami z 2010 r. osłabiły ich prawomocność, pomimo wysokiej frekwencji	Wybory z 1992 r. przebiegały bez zakłóceń. Elekcję z 2005 r. cechował niekonkurencyjny charakter – wszystkie główne siły polityczne zjednoczyły się. Wybory z 2009 r. miały wysoką frekwencję i bardziej konkurencyjny charakter
Scena polityczna	Kilkanaście rozproszonych partii	Bloki polityczne zorganizowane na podstawie wyznaniowo-etnicznej lub ideologicznej	Dwie główne partie polityczne reprezentujące podziały subregionalne i polityczne

Perspektywy ewolucji partii politycznych, będących kluczowymi formacjami dla sprawnego działania państwa demokratycznego, są zależne od wielu czynników, z których na plan pierwszy wysuwają się cztery: po pierwsze, charakter i jakość przywództwa politycznego; po drugie, świadomość polityczna i obywateli; po trzecie, głębokość i przebieg podziałów socjopolitycznych w społeczeństwie, a po czwarte wreszcie – rodzaj systemu wyborczego i regulacji prawnych dotyczących partii w danym państwie lub terytorium. Partie w Afganistanie postrzegane są w społeczeństwie dość negatywnie, co jest konsekwencją nieudanych prób demokratycznych w przeszłości. Plemiennie-etniczne podziały socjopolityczne dominujące w kraju sprawiają, że partie polityczne przybierają formę organizacji reprezentujących partykularne interesy małych grup, przez co nie mają możliwości pełnienia funkcji agregacji in-

teresów i odegrania znaczniejszej roli politycznej. Dodatkowo prezydencki system władzy sprawia, że wyłanianie reprezentacji partyjnej do parlamentu traktowane jest jako niezbyt istotne dla kierunku rozwoju państwa.

W Iraku największe partie polityczne stały się reprezentantami interesów głównych grup wyznaniowych i etnicznych. Jednak stosunkowo dobre wyniki wyborcze listy Ijada Allawiego „Irakija” pokazują, że dla dużej części irackiego elektoratu bliższe są wartości neutralnego światopoglądowo, narodowego państwa irackiego, stanowiące platformę ideową tego ugrupowania. Jest wysoce prawdopodobne, że wraz ze zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa w kraju identyfikacja wyznaniowa wyborców przestanie odgrywać tak ważne znaczenie i powstanie obszerniejsza przestrzeń polityczna dla ugrupowań ponadwyznaniowych. Odrębne cechy charakteryzowały ugrupowania kurdyjskie. Dwie główne partie po gorzkich doświadczeniach lat 90. postanowiły obniżyć poziom rywalizacji i zgodziły się na formułę współrzędzenia. Tendencje kooperacyjne u tych ugrupowań umacniane były przez to, że partie te prowadziły politykę jednocześnie na dwóch poziomach – autonomii kurdyjskiej i ogólnoirackim. O ile na tym pierwszym obowiązywała je formuła podziału władzy, o tyle na drugim solidarnie występowały one w obronie interesów irackich Kurdów.

We wszystkich omawianych przypadkach kluczowymi dla istnienia i powodzenia wyborczego partii byli liderzy, a nie struktury partyjne. Wyborcy identyfikowali partię przede wszystkim przez pryzmat lidera, a nie platformy ideologicznej przez nią reprezentowanej. Ta cecha zapewne nie ulegnie zmianie w przewidywalnej przyszłości. Wraz z wprowadzeniem ustrojów demokratycznych w omawianych przypadkach stworzono mechanizmy poprawiające reprezentację kobiet. Ich obecność w strukturach partii może być czynnikiem, który wprowadzi duże zmiany w sposobie funkcjonowania organów partyjnych, a także administracji państwowej. Choć kobiety nie zajmowały w analizowanym okresie eksponowanych funkcji partyjnych, to sama ich obecność generuje zmiany świadomościowe i obyczajowe, redukując patriarchalne nachylenie kultur politycznych omawianych krajów.

Formowanie się szerszych koalicji z udziałem wielu partii, a także zagadnienie istnienia partyjnych frakcji i bojówek militarnych w polityce stanowią swoisty element poszczególnych przypadków i szczegółowo są omawiane we właściwych rozdziałach. Podział na partie prorządowe oraz opozycyjne również zależy od specyfiki przestrzeni politycznej danego państwa. W Afganistanie podziały te są dość umowne: poparcie dla rządu ma swą cenę, a forum parlamentu stanowi przestrzeń przetargu pomiędzy siłami dążącymi do uzyskania jak najwięcej korzyści, oferując możliwie jak najmniej. Przypadek afgański odtwarza znaną z wielu krajów Bliskiego Wschodu rolę parlamentu jako instrumentu patronażu politycznego. Zjawisko to, jak się wydaje, w mniejszym stopniu widocznie jest w federalnych parlamentach Iraku i Regionu Kurdystanu Irackiego. Zarówno w Afganistanie, jak i Iraku dużym wyzwaniem pozostaje newralgiczna kwestia reprezentacji politycznej grup wykluczonych bądź marginalizowanych, takich jak talibowie w Afganistanie czy radykalni sunnici w Iraku. Rozwiązanie tych kwestii stanowić może o przyszłości rozwoju tych systemów partyjnych.

We wszystkich omawianych przypadkach polityka parlamentarna nader często realizowana jest z daleka od kamer i mediów, poprzez poufne rozmowy i negocjacje. Pewien stopień poufności nie jest unikalną praktyką w życiu politycznym, natomiast stałe wyłączenie mediów z relacjonowania procesów politycznych stanowić może zagrożenie dla całego procesu budowania parlamentaryzmu w tych krajach. Obserwacja badanych przypadków przynosi mieszane wnioski w tym aspekcie. Z jednej strony stopniowe kroki zwiększające jej transparentność powoli postępują. Z drugiej jednak, wraz z umocnieniem się władzy wykonawczej, ma ona tendencje do ograniczania wolności wypowiedzi i wprowadzania administracyjnych utrudnień dla dziennikarzy realizujących misję informowania społeczeństwa o wydarzeniach politycznych.

Tabela 3. Partie polityczne

	Afganistan	Irak	Kurdystan Iracki
Uwarunkowania funkcjonowania partii politycznych	Partie mają tradycje sięgające połowy XX w., ale kojarzone są one negatywnie (konflikty, brutalna walka o władzę)	Partie zakorzenione wśród poszczególnych wspólnot wyznaniowych lub etnicznych. Wyjątkiem są ugrupowania dążące do reprezentacji wszystkich grup	Obydwie główne partie mają długą tradycję rywalizacji oraz walki. Kryzysy lat 90. oraz zewnętrzne zagrożenie doprowadziły do opracowania formuły podziału władzy i kooperacji między nimi
Ideologia	Czynnik ideologiczny (przeważa islam) ma drugorzędne znaczenie w stosunku do przynależności etnicznej czy klanowej. Programy raczej konserwatywne, akceptacja dla gospodarki wolnorynkowej, identyfikacja z prawami oraz wartościami islamu	Podziały na płaszczyźnie ideowej dotyczyły głównie kwestii oceny poprzedniego reżimu oraz roli religii muzułmańskiej w polityce państwa	Różnice ideologiczne na osi prawica–lewica z czasem okazywały się coraz mniej znaczące
Charakterystyka partii	Brak wyraźnych różnic programowych, reprezentowanie interesów niewielkich grup, wyraźne przywództwo liderów plemiennych i klanowych	Poza partią „Irakija” ugrupowania reprezentują określone interesy w obrębie każdej z trzech głównych grup wyznaniowo-etnicznych. We wszystkich silna personalizacja i koncentracja wokół osoby lidera	W obydwu dużych partiach silna rola liderów i osób powiązanych z nimi więzami rodzinnymi

	Afganistan	Irak	Kurdystan Iracki
Funkcjonowanie partii	Mało transparentne struktura oraz procesy podejmowania decyzji, najważniejsi pozostają liderzy partii, niechęć do deklarowania przynależności partyjnej, trwałość relacji patron–klient	Poziom instytucjonalizacji partii jest zróżnicowana. Struktury terenowe rozbudowywane zazwyczaj jedynie na obszarze zamieszkiwania określonej grupy etnicznej lub wyznaniowej	Dobrze rozbudowane struktury i organizacje afiliowane przy obydwu głównych partiach
Koalicje i podziały	Duże rozdrobnienie partii zmusza do formowania koalicji, często <i>ad hoc</i> , dla realizacji poszczególnych działań; wysoki poziom rywalizacji	System wyborczy wymusza formowanie koalicji. Po wyborach 2010 r. proces ten był bardzo długotrwały	Obydwie główne partie wynegocjowały formułę podziału władzy, w której stanowiska prezydenta regionu i kraju przypadają każdej z nich, a rządy są formowane przez ich polityków naprzemiennie
Reprezentacja polityczna	Partie reprezentują wszystkie znaczące siły polityczne z wyjątkiem talibów, co jest przedmiotem negocjacji	Partie reprezentują wszystkie siły polityczne poza skrajnymi ruchami sunnickimi	Partie reprezentują większość sił politycznych. Duopol partii politycznych ogranicza możliwości reprezentacji interesu mniejszych grup. Po 2009 r. pojawienie się ugrupowań opozycyjnych
Debata parlamentarna	Prawdziwe negocjacje polityczne odbywają się często poza parlamentem, w kuluarach, poza kontrolą mediów; trudności w relacjonowaniu posiedzeń parlamentarnych; zauważalna stopniowa poprawa sytuacji	Ożywiona, przerywana sytuacjami patu politycznego. Wtedy negocjacje prowadzone są za zamkniętymi drzwiami, w zaciszu rezydencji liderów politycznych, nierzadko przy pomocy pośredników	Przed 2009 r. mało ożywiona. Po wyborach z tego roku i wejściu do parlamentu ugrupowań opozycyjnych niemal wszystkie problemy polityczne poddawane są wielostronnej dyskusji

Procesy odbudowy struktur państwowych z zewnątrz poddawane są nieustającej i bardzo często zasadnej krytyce, co przedstawione zostało w wielu miejscach niniejszej książki. Oprócz trudności natury etycznej i prawnej, związanych z ingerencją zewnętrzną w funkcjonowanie suwerennych państw zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami historyczno-kulturowymi, istotnym zagadnieniem jest właściwa determinacja sił interweniujących, sprowadzająca się do przeznaczania dla tego zadania wystarczających sił i środków. Dla zilustrowania problemu adekwatności środków i stawianych sobie zadań warto przytoczyć następującą statystykę: zewnętrzna pomoc

per capita w pierwszych dwóch latach interwencji w przypadku Bośni wynosiła 1390 USD, w przypadku Kosowa – 814 USD, a w przypadku Afganistanu zaledwie 52 USD. Niemniej jednak interwencje zewnętrzne wiązały się także z pewnymi wartościami dodanymi, jak stworzenie ram instytucjonalnych i organizacyjnych dla dialogu skonfliktowanych stron, udzielanie wsparcia merytorycznego i wiedzy w zakresie zarządzania, dobrych praktyk czy po prostu ofiarowanie pomocy finansowej. Ta pozytywna rola sił zewnętrznych często niestety pozostaje słabo wykorzystana i to zarówno z powodów błędnych działań samych aktorów zewnętrznych i ich niedostatecznie spójnej koordynacji, jak i ograniczeń na poziomie lokalnym (świadomość elit i społeczeństwa, brak infrastruktury, właściwie przeszkolonych kadr urzędników, funduszy czy dobrze funkcjonującej gospodarki). Bardzo trudno przekonać lokalnych decydentów do rozwiązań sprawdzonych głównie w państwach zachodnich, pojawia się też pytanie o zasadność prowadzenia takich perswazji. Każda społeczność ma przecież prawo do wypracowywania własnych rozwiązań, dopasowanych do lokalnych uwarunkowań. Dylemat ten również pojawiał się wielokrotnie w powyższych rozdziałach.

Procesy demokratyzacji, w tym budowania i umacniania parlamentaryzmu, w opisywanych państwach wymagać będą wielu lat pracy, szczególnie w zakresie wzrostu świadomości społeczeństwa obywatelskiego. Sukces trwałego i satysfakcjonującego scalenia trzech wspomnianych powyżej elementów budowy państwa zależy od wielu czynników i mechanizmów, na które autorzy próbowali zwrócić uwagę w poszczególnych przypadkach odbudowy struktur państwowych. Czy rozwój ten będzie kontynuowany w pożądanym kierunku, zależeć będzie od szeregu uwarunkowań, m.in. podstawowego poziomu bezpieczeństwa oraz stopnia i rodzaju wsparcia udzielanego przez aktorów zewnętrznych. Dotychczasowy dorobek w zakresie budowania instytucji politycznych nie jest zgromadzony na stałe i szybko może zostać zmarnowany. Dylemat, w jakim stopniu i zakresie pomagać tym państwom, pozostaje ciągle otwarty. Najwięcej będzie chyba jednak zależeć od samych elit tych państw i ich skłonności do zaakceptowania „zaimportowanych” reguł funkcjonowania państwa i w oparciu o nie efektywnego sprawowania rządów w interesie swego suwerena. W powyżej przedstawionych rozdziałach podsumowane zostały dotychczasowe osiągnięcia oraz wskazane możliwe zagrożenia dla rozwoju parlamentaryzmu w tych krajach.

Na koniec warto się zastanowić nad siłą i trwałością tych lokalnych uwarunkowań kulturowych, tradycji państwowości i sprawowania władzy, struktury społecznej. Interwencje zewnętrzne, odsuwając na bok motywacje za nimi stojące, stanowią pewne złożone oddziaływanie raczej w krótkiej perspektywie czasu. Pojawia się pytanie, w jakim stopniu taka interwencja zewnętrzna, promująca wartości i standardy demokratyczne w połączeniu z liberalizacją gospodarki, może wpłynąć na zmianę funkcjonowania państw działających do tej pory w oparciu o zupełnie różne doświadczenia i uwarunkowania. Być może istnieją w tej sferze tak silne ograniczenia, iż nowe państwo nie może w zbytym stopniu różnić się od swych poprzednich form, a przynajmniej poprzez zewnętrzną interwencję nie da się w sposób istotny przyspieszyć pewnych procesów społeczno-politycznych. Zagadnienie to stanowi ciekawy problem i wyzwanie badawcze dla nauk politycznych w nadchodzących latach.

Bibliografia

Dokumenty

- Afghan 2010 Basics. Political Parties*, [online] <http://www.afghan2010.com/resource/afghan-2010-basics-political-parties>.
- Afghanistan. Electoral Law of 2005*, [online] <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42d63a1b4.html>.
- Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections*, International Crisis Group, 23 XI 2004.
- Agreement On Provisional Arrangements in Afghanistan Pending The Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, [online] <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>.
- Decree by President of Islamic Republic of Afghanistan on Ratification of Electoral Law*, [online] http://www.iec.org.af/pdf/legalframework/law/electorallaw_eng.pdf.
- Elections Law* (unofficial), [online] <http://www.pogar.org/countries/links.aspx?cid=6&cat=4>.
- Konstytucja Afganistanu.
- Konstytucja Iraku: *Constitution of Iraq*, 14 X 2005, [online] <http://www.krg.org/a/d.aspx?l=12&r=107&a=12329&s=030000>.
- Konstytucja Kurdystanu.
- Peshawar Accord*, [online] <http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/afgan2.pdf>.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/360, 2 VI 2006.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/760, 1 IX 2006.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2006/945, 5 XII 2006.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2007/126, 7 III 2007.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 30 of resolution 1546 (2004)*, United Nations Security Council, S/2007/330, 5 VI 2007.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1770 (2007)*, United Nations Security Council, S/2008/495, 28 VII 2008.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, United Nations Security Council, S/2008/688, 6 XI 2008.

- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1830 (2008)*, United Nations Security Council, S/2009/102, 20 II 2009.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2009/585, 11 XI 2009.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2010/240, 14 V 2010.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1883 (2009)*, United Nations Security Council, S/2010/406, 29 VII 2010.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, United Nations Security Council, S/2010/606, 26 XI 2010.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, United Nations Security Council, S/2011/213, 31 III 2011.
- Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1936 (2010)*, United Nations Security Council, S/2011/435, 7 VII 2011.
- Report of the Secretary-General pursuant to resolution 2001 (2011)*, United Nations Security Council, S/2012/185, 29 III 2012.
- Report of the Secretary-General pursuant to resolution 2001 (2011)*, United Nations Security Council, S/2012/535, 11 VII 2012.
- Rules of Procedure of the Wolesi Jirga*, National Assembly of Afghanistan, 2006, [online] http://www.wolesi.com/Media/Files/Rules_of_Procedure_New.pdf

Artykuły prasowe i netografia

- Afghanistan Parliamentary Elections, Immunity and Prosecution of Parliamentarians*, Heinrich Böll Stiftung, 2008, [online] http://www.af.boell.org/downloads/afghanistan_parliamentary_elections.pdf.
- Afghanistan. The Constitutional Loya Jirga*, „Afghanistan Briefing” (Kabul/Brussels) 2003, 12 XII, [online] <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/B029%20Afghanistan%20The%20Constitutional%20Loya%20Jirga>.
- Afghans Brave Taliban to Vote in Parliamentary Election*, BBC, 18 VIII 2010, [online] <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11349179>.
- After Baker-Hamilton. What to Do in Iraq*, Middle East Report, No. 60, 19 XII 2006.
- Al-Iraq A., *Clash Between Opposition and Kurdistan Parliament PMs*, MENAFN, BBC News. Middle East, 21 IV 2011, ProQuest Central.
- Ali O., *Even the Upper House Does Not Listen to the President*, Afghanistan Analysts Network, 22 II 2011, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1516>.
- Almost Quarter of Votes in Afghan Election Invalid. Officials*, Reuters, 20 X 2010, [online] <http://www.reuters.com/article/2010/10/20/us-afghanistan-election-idUSTRE69J14P20101020>.
- Amiri A., Benish A. J., *The First Experience, Voting Patterns and Political Alignments in Wolesi Jirga (2005-2010)*, Afghanistan Watch, 2010, s. 12-13, [online] [http://www.watchafghani.org/files/The_First_Experience%5BVoting_Patterns_and_Political_Alignments_in_Wolesi_Jirga\(2005-2010\)%5D_English.pdf](http://www.watchafghani.org/files/The_First_Experience%5BVoting_Patterns_and_Political_Alignments_in_Wolesi_Jirga(2005-2010)%5D_English.pdf).
- Baram A., *Iraq Past, Present and Future. Arabic Speaking Iraqis between the Tribes, the Sunnah and the Shi'ah*, „Middle East Institute Perspectives” 2011, Vol. 9.
- Barwari D., *The Evolution of the Modern Electoral Process in the Kurdistan Region*, „Kurdish Herald” 2009, Vol. 1, No. 3.

- Berger M., Weber H., *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.
- Between Freedom and Abuses. The Media Paradox in Iraqi Kurdistan*, Reporters Without Borders, November 2010.
- Bezhan F., *The Afghan Government's Crisis Of (No) Confidence*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 10 IX 2012, [online] <http://www.rferl.org/content/afghanistan-government-crisis-of-no-confidence/24673197.html>.
- Bijlert M. van, *2010 Elections 30. Loose Ends and Entanglements*, Afghanistan Analysts Network, 4 XI 2010, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1290>.
- Bijlert M. van, *2010 Elections 8. Let's Talk Turnout (Updated)*, Afghanistan Analysts Network, 19 IX 2010, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=1066>.
- Blinken A., Ricklefs N., Parker N., *Is Iraq on Track? Democracy and Disorder in Baghdad*, „Foreign Affairs” 2012, 1 VIII.
- Brinkerhoff D. W., Mayfield J. B., *Democratic Governance in Iraq? Progress and Peril in Reforming State-Society Relations*, „Public Administration and Development” 2005, Vol. 25.
- Buchholz B., *Thoughts on Afghanistan's Loya Jirga. A Myth?*, „ASIEN” 2007, Vol. 104.
- Carroll K. B., *Not Your Parents' Political Party. Young Sunnis and the New Iraqi Democracy*, „Middle East Policy” 2011, Vol. 18, No. 3.
- Chesterman S., *Occupation as Liberation. International Humanitarian Law and Regime Change*, „Ethics & International Affairs” 2004, Vol. 18, No. 3.
- Coburn N., *Connecting with Kabul. The Importance of the Wolesi Jirga Election and Local Political Networks in Afghanistan*, „AREU Parliamentary Election Brief” 2010, No. 1.
- Conference Held to Modify Kurdistan Constitution*, Kurdsat, 27 VIII 2012, [online] <http://www.kurdsat.tv/news.php?id=905&type=kurdistan>.
- Davisha A., *Iraq. A Vote Against Sectarianism*, „Journal of Democracy” 2010, Vol. 21, No. 3.
- Dawoody A., *The Kurdish Quest for Autonomy and Iraq's Statehood*, „Journal of Asian and African Studies” 2006, Vol. 1, No. 41.
- Diener S., *Afghan Parliamentarian Confronts War. Malalai Joya Risks Her Life to Speak for Human Rights*, „PeaceWork Magazine” 2008/2009, No. 391, [online] <http://www.peaceworkmagazine.org/afghan-parliamentarian-confronts-war-malalai-joya-risks-her-life-speak-human-rights>.
- Dissident Leaders to Contest Coming Vote in Iraqi Kurdistan*, BBC News. Middle East, 4 IV 2009.
- Ethnic Composition of Newly Elected – 2010 Wolesi Jirga (Lower House)*, Islamic Republic of Afghanistan, [online] http://www.hazara.net/downloads/afghanistan/afghanistan_ethnic_compositon_wolesi_jirga_2010.pdf.
- Etzioni A., *A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers*, „International Affairs” 2004, Vol. 80, No. 1.
- Feldman N., Martinez R., *Constitutional Politics and Text in the New Iraq. An Experiment in Islamic Democracy*, „Fordham Law Review” 2006, Vol. 75, No. 2, [online] <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss2/20>.
- Final Report, National Assembly and Provincial Council Elections*, 2005, [online] <http://www.iec.org.af/jemb.org/pdf/JEMBS%20MGT%20Final%20Report%202005-12-12.pdf>.
- Four Iraqi Kurdish parties call for reform of Kurdistan Regional Government*, BBC News. Middle East, 12 I 2009.
- Gall C., *In Afghanistan's North, Ex-Warlord Offers Security*, „The New York Times” 2010, 17 V, [online] <http://www.nytimes.com/2010/05/18/world/asia/18mazar.html?ref=world>.

- Gall C., Khapalwak R., *An Election Gone Wrong Fuels Tension in Kabul*, „The New York Times” 2010, 29 XII.
- Giustozzi A., *Don't Call That Warlord a Warlord*, Afghanistan Analysts Network, 4 III 2010, [online] <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=690>.
- Governing Iraq*, Middle East Report, No. 17, 25 VIII 2003.
- Graham-Harrison E., *Afghan Opposition Says New Parliament Can Check Karzai*, Reuters, 24 XI 2010, [online] <http://www.reuters.com/article/2010/11/24/us-afghanistan-election-oppositon-idUSTRE6AN2TM20101124>.
- Hassan H. D., *Iraq. Tribal Structure, Social and Political Activities*, CRS Report for Congress, 15 III 2007.
- Hassan S., *Kurdish Parliament. A Flexible Business Environment*, The Kurdistan Tribune, 21 XI 2011, [online] <http://kurdistantribune.com/2011/kurdish-parliament-flexible-business-environment>.
- Hooker G., *Iraq: Outlook for National Elections and Governance*, The Washington Institute for Near East Policy, January 2005, s. 7, [online] <http://www.washingtoninstitute.org/html/pdf/HOOKER-FINAL.pdf>.
- IEC Press Release. *Finalization of Polling Center List for 2010 Wolesi Jirga Elections*, 5 VIII 2010, [online] http://www.iec.org.af/pdf/wolesi-pressr/pressr_on_no_changes_pc_list.pdf.
- In Their Own Words. Reading The Iraqi Insurgency*, Middle East Report, No. 50, 15 II 2006.
- Inside the 2010 Iraqi Elections*, Iraq Election Resource, 12 XI 2009, [online] <http://carnegieendowment.org/2009/11/12/inside-2010-iraqi-elections/drd#electoralSystem>.
- Iraq 2012*, Freedom House, [online] <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/iraq>.
- Iraq After the Surge II. The Need for a new political strategy*, Middle East Report, No. 75, 30 IV 2008.
- Iraq Background. What Lies Beneath*, Middle East Report, No. 6, 1 X 2002.
- Iraq. Don't Rush The Constitution*, Middle East Report, No. 42, 8 VI 2005.
- Iraq. Electoral Fact Sheet*, [online] <http://www.un.org/News/dh/infocus/iraq/election-fact-sht.htm#current>.
- Iraq. Kurds Comment On Regional Government Unification*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 27 I 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1065134.html>.
- Iraq Living Conditions Survey 2004*, United Nations Development Programme, t. 1: *Tabulation Report*.
- Iraq Politics. Sovereignty Without Security*, EIU ViewsWire, 31 XII 2011.
- Iraq Report*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 12 V 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1342982.html>.
- Iraqi Kurdish Press Highlights*, BBC News. Middle East, 28 V 2010.
- Iraqi Kurdistan Elections*, BBC News. Middle East, 22 VII 2009, [online] http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8133423.stm.
- Iraqi Kurdistan Parliament, Factions Reject Special Status for Kirkuk*, BBC News. Middle East, 30 X 2009.
- Iraqi Kurdistan Parliament Forms Committee to Ease Tension in Region*, BBC News. Middle East, 25 II 2011.
- Iraqi Kurdistan Parliament Forms Four Committees To Follow-Up On Article 140*, BBC News. Middle East, 6 VI 2007.
- Iraqi Kurdistan Parliament Rejects Government No-Confidence Vote*, BBC Monitoring News-file, 10 III 2011.

- Iraqi Kurdistan Parliament Unhappy About UN Report on Disputed Areas*, BBC News. Middle East, 8 VI 2008.
- Iraqi Kurdistan Region Parliament Approves 2010 Budget*, BBC News. Middle East, 13 IV 2010.
- Iraqi Kurdistan Region Parliament Meets*, BBC Monitoring Newsfile, 8 VIII 2009.
- Iraqi Kurdistan's Human Rights Commission Still Not Established*, Kurdnet, 18 VII 2011, [online] <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2011/7/state5271.htm>.
- Iraq's 2010 National Elections*, Human Rights Watch, 25 II 2010, [online] <http://www.hrw.org/news/2010/02/25/iraq-s-2010-national-elections>.
- Iraq's Al-Maliki Comments On Dispute With Al-Iraqiyah List, US Troops Pullout*, BBC News. Middle East, 12 V 2011.
- Iraq's Al-Maliki Discusses Problems with Government Formation*, BBC News. Middle East, 5 VIII 2010.
- Iraq's Uncertain Future. Elections and Beyond*, Crisis Group Middle East Report, No. 94, 25 II 2010.
- Islamic Republic of Afghanistan Parliamentary Elections*, OSCE/ODIHR Election Support Team, 26 XI 2010, [online] <http://www.osce.org/odihr/elections/73723>.
- Jawad S. N., al-Assaf S. I., *Iraqi Federalism. Empowering the Governorates at the Expense of the State*, Al Jazeera Center for Studies, 27 VI 2012, [online] <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/6/27/201262772047220734Iraqi%20federalism.pdf>.
- Jun J., *Oil Prospecting in Kurdish-Administered North Intensifies*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 12 V 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1068359.html>.
- Katzman K., *Afghanistan. Politics, Elections, and Government Performance*, Congressional Research Service, 5 V 2011.
- Katzman K., *Iraq. Government Formation and Benchmarks*, CRS Report for Congress, 10 VIII 2007.
- Kelly M. J., *The Kurdish Regional Constitution within the Framework of the Iraqi Federal Constitution. A Struggle for Sovereignty, Oil, Ethnic Identity, and the Prospects for a Reverse Supremacy Clause*, „Penn State Law Review” 2010, Vol. 114, No. 3.
- Kurdistan Parliament Have 68 Adviser, Mostly Do Not Have a Specific Work*, KURDIU, 3 IV 2012, [online] <http://www.kurdiu.org/en/hawal/?pageid=99803>.
- Kurdistan Parliament OKs Its New Lawmakers*, Kurdsat, 17 XI 2011, [online] <http://www.kurdsat.tv/news.php?id=320&type=kurdistan>.
- Mahmoud N., *Advisors a Necessary but Neglected Part of Parliament*, Rudaw, BBC News. Middle East, 6 VII 2012, ProQuest Central,
- Media Pool Should Be Removed from Representative House*, Nai Supporting Open Media in Afghanistan, 6 VIII 2012, [online] <http://nai.org.af/en/page/media-pool-should-be-removed-representative-house>.
- Monthly Monitor of Wolesi Jirga*, August 2012, The Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, [online] http://www.fefa.org.af/Eng_Pages/Reports/Parliamentary%20Monitoring/Monitoring_%20report_August.pdf.
- Monthly Monitor of Wolesi Jirga*, February 2012, The Free and Fair Election Foundation of Afghanistan, [online] http://www.fefa.org.af/Eng_Pages/Reports/VRP_Rep/P-ob-Fe.pdf.
- MP Goes On Hunger Strike to Protest Media Censor*, Wakht News Agency, 10 IX 2010, [online] http://www.wakht.af/index.php?option=com_content&view=article&id=5974%3Amp-goes-on-hunger-strike-to-protest-media-censor&catid=58%3Aentertainment&Itemid=25&lang=en

- Najafizada E., *Under Atta's Shadow. Political Life in the Afghan North*, Afghanistan Analysts Network, 26 X 2011, [online] <http://aan-afghanistan.com/print.asp?id=2190>.
- Narsat A., *Abdul Hafiz Mansur. The Mujahedin's Journalist*, Institute for War and Peace Reporting, 1 IX 2006, [online] <http://iwpr.net/report-news/abdul-hafiz-mansur-mujahedins-journalist>.
- Nasrat Samimi M. A., *10 New Provincial Governors Named*, Pajhwok, 20 IX 2012, [online] <http://e-ariana.com/ariana/eariana.nsf/allDocs/F2957185DC56B43387257A7F004B7E8B?OpenDocument>.
- National Gathering of the People of Iraq*, [online] <http://carnegieendowment.org/publications/special/misc/iraqielections2010/index.cfm?fa=ia>.
- Naweedi N. A., Khan S., *Afghan Parliament. Expectations, Challenges and Opportunities*, „Policy Perspectives” 2006, Vol. 3, No. 2, [online] <http://www.ips.org.pk/pakistan-and-its-neighbours/1018-afghan-parliament-expectations-challenges-and-opportunities.html>.
- New Afghanistan Parliament Media Pool Brings MPs Closer to Citizens*, BBC Media Action, [online] http://www.bbc.co.uk/mediaaction/where_we_work/asia/afghanistan/afghanistan_parliament_media_project.html.
- Paris R., *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*, „International Security” 1997, Vol. 22, No. 2.
- Paris R., Sisk T. D., *Managing Contradictions. The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*, Research Partnership on Postwar Statebuilding, November 2007, s. 1-9, [online] <http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/iparpps.pdf>.
- Pascual C., Pollack K. M., *The Critical Battles. Political Reconciliation and Reconstruction in Iraq*, „The Washington Quarterly” 2007, Summer.
- Political Parties in Afghanistan. A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*, National Democratic Institute, June 2011, [online] <http://www.ndi.org/files/Afghanistan-political-parties-july-2011.pdf>.
- Q+A. *How Does Afghanistan's Parliamentary Election Work?*, Reuters, 24 VIII 2010, [online] <http://www.reuters.com/article/2010/08/24/us-afghanistan-election-qanda-idUSTRE67N10S20100824>.
- Rahimi B., *Ayatollah Ali al-Sistani and the Democratization of Post-Saddam Iraq*, „Middle East Review of International Affairs” 2004, Vol. 8, No. 4.
- Report Discusses Iraqi Kurdistan Regional Parliament*, BBC News. Middle East, 7 XII 2007.
- Respect and Protect Human Rights in Iraq*, United Nations Human Rights, 30 V 2012, [online] <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/RespectAndProtectHRInIraq.aspx>.
- Ridolfo K., *Iraq. Kurds Agree to Unify Administrations*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 12 I 2006, [online] <http://www.rferl.org/content/article/1064623.html>.
- Right and Justice Party Hezb-e Haq wa Edalat*, Afghan Biographies, [online] http://www.afghan-bios.info/index.php?option=com_afghanbios&id=2421&task=view&total=2359&start=1768&Itemid=2.
- Ruttig T., *Ambiguity Reiterated. The 20-Parties 'Democracy Charter'*, Afghanistan Analysts Network, 26 IX 2012, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=3011>.
- Ruttig T., *How Tribal Are The Taliban? Afghanistan's Largest Insurgent Movement Between Its Tribal Roots and Islamist Ideology*, Afghanistan Analysts Network, 29 VI 2010, [online] <http://www.afghanistan-analysts.org/publication/how-tribal-are-the-taliban-afghans-largest-insurgent-movement-between-its-tribal-roots-and-islamist-ideology-2>.
- Ruttig T., *National Coalition vs National Front. Two Opposition Alliances Put Jamiat in a Dilemma*, Afghanistan Analysts Network, 1 I 2012, [online] <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2418>.

- Ruttig T., *Political Parties in Re-Registration*, Afghanistan Analysts Network, 4 III 2010, [online] <http://www.afghanistan-analysts.org/political-parties-in-re-registration>.
- Ruttig T., *Right and Justice Party Launched, as 'Reformist Opposition'*, Afghanistan Analysts Network, 3 XI 2011, [online] <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=2209>.
- Samad O., *Demands for Change Shake Up Politics in Kabul*, The South Asia Channel, 24 IX 2012, [online] http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2012/09/24/kabul_under_pressure.
- Shiite Politics in Iraq. The Role of the Supreme Council*, Middle East Report, No. 70, 15 XI 2007.
- Siddique A., *Karzai Election Decree Complicates Afghan Political Crisis*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 11 VIII 2011, [online] http://www.rferl.org/content/karzai_decree_complicates_political_crisis/24294041.html.
- 'The Bravest Woman in Afghanistan'. Malalai Joya Speaks Out Against the Warlord-Controlled Afghan Government & U.S. Military Presence*, Democracy Now!, 19 VI 2007, [online] http://www.democracynow.org/2007/6/19/the_bravest_woman_in_afghanistan_malalai.
- The Kurdish Parties*, Carnegie Endowment for International Peace, [online] http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-iq/dv/d-iq20091202_09_d-iq20091202_09_en.pdf.
- UN Organizing Informal Talks With All Afghan Factions*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 15 X 2012, [online] <http://www.rferl.org/content/un-afghanistan-factions-talks/24739733.html>.
- Visiting British Parliamentarian Lauds Relations with Iraqi Kurdistan*, BBC News. Middle East, 27 VIII 2010.
- Visser R., *Ethnicity, Federalism and The Idea of Sectarian Citizenship in Iraq. A Critique*, „International Review of the Red Cross” 2007, Vol. 89, No. 868.
- Visser R., *The Kurdistan Constitution Is Back on the Agenda. Implications for Iraqi Politics*, Iraq and Gulf Analysis, 3 II 2012, [online] <http://gulfanalysis.wordpress.com/2012/02/03/the-kurdistan-constitution-is-back-on-the-agenda-implications-for-iraqi-politics>.
- Williams B. G., *Dostum. Afghanistan's exiled warlord*, The South Asia Channel, 10 X 2009, [online] http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2009/08/10/dostum_afghanistans_exiled_warlord.
- Wing J., *Clash Between Political Parties In Iraq's Kurdistan*, Kurdnet, 6 XII 2011, [online] <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2011/12/state5651.htm>, 13 XII 2012.
- Zandi H., *The Politics of City States Should be Avoided in Iraqi Kurdistan*, Kurdnet, 21 VIII 2012, [online] <http://www.ekurd.net/mismas/articles/misc2012/8/state6431.htm>.

Literatura

- Abrahamian E., *Khomeinism. Essays on the Islamic Republic*, Berkeley 1993.
- Allawi A. A., *The Occupation of Iraq. Winning the War, Losing the Peace*, New Haven 2008.
- Arato A., *From Interim to 'Permanent' Constitution in Iraq*, [w:] *Constitutional Politics in the Middle East. With Special Reference to Turkey, Iraq, Iran, and Afghanistan*, ed. S. A. Arjomand, Oxford–Portland 2008.
- Baker J. A. [et al.], *The Iraq Study Group Report*, New York 2006.
- Bradsher H. S., *Afghanistan and the Soviet Union*, Durham 1983.
- Bruinessen M. van, *Kurdish Challenges*, [w:] M. van Bruinessen [et al.], *Looking into Iraq*, ed. W. Posh, Paris 2005.
- BTI 2010. *Iraq Country Report*, Gütersloh 2009.

- Cockburn P., *Muqtada. Muqtada al-Sadr, the Shia Revival, and the Struggle for Iraq*, New York 2008.
- Cook H., *The Safe Haven in Northern Iraq. International Responsibility for Iraqi Kurdistan*, Kurdistan Human Rights Project and Human Rights Centre, Essex-London 1995.
- Cronin R. P., *Afghanistan. Challenges and Options for Reconstructing a Stable and Moderate State*, Washington D.C. 2002.
- Dinnen S., *Nation-Building Concepts Paper*, Draft paper for AusAID, 2006.
- Dobbins J. [et. al.], *The Beginner's Guide to Nation-Building*, Santa Monica 2007.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005.
- Giustozzi A., *Afghanistan. Transition Without End. An Analytical Narrative On State-Making*, London 2008.
- Giustozzi A., *Genesis of a 'Prince'. The Rise of Ismail Khan in Western Afghanistan, 1979-1992*, London 2006.
- Goldsmith A., *Does Nation-Building Work?*, [w:] *Governance in Post-Conflict Societies. Re-building Fragile States*, ed. D. W. Brinkerhoff, London-New York 2007.
- Gunter M. M., *The Kurdish Predicament in Iraq. A Political Analysis*, New York 1999.
- Huntington S., *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968.
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, [w:] D. Beetham [et al.], *Elity, demokracja, wybory*, red. J. Szczupaczyński, Warszawa 1993.
- Larson A., *Afghanistan's New Democratic Parties. A Means to Organise Democratisation?*, Kabul 2009.
- Legum C., *Middle East Contemporary Survey*, t. 4: 1979-80, New York 1981.
- Leśniewski M., *Druga wojna w Zatoce Perskiej i amerykańska okupacja Iraku*, [w:] *Konflikty kolonialne i postkolonialne w Afryce i Azji 1869-2006*, red. P. Ostaszewski, Warszawa 2006.
- Malendowski W., *Kwestia kurdyjska. Między prawem do samostanowienia narodów a suwerennością państwa*, [w:] *W kręgu problematyki Kurdów i Kurdystanu. Materiały Międzynarodowej Konferencji Naukowej*, Poznań, 20-21 października 2003, red. A. Abbas, Poznań 2004.
- Marody M., *Sens zbiorowy a stabilność i zmiana ładu społecznego*, [w:] *Legitymacja. Klasyczne teorie i polskie doświadczenia*, red. A. Rychard, A. Sulek, Warszawa 1988.
- McDowall D., *A Modern History of the Kurds*, London-New York 2004.
- Modrzejewska-Leśniewska J., *Afganistan*, Warszawa 2010, *Historia Państw Świata w XX i XXI Wieku*.
- Natali D., *The Kurdish Quasi-State. Development and Dependency in Post-Gulf War Iraq*, Syracuse 2010.
- Paris R., Sisk T. D., *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting The Contradictions of Postwar Peace Operations*, London-New York 2009.
- Peszowski R., *Reforming Jombesh. An Afghan Party on Its Winding Road to Internal Democracy*, Afghanistan Analysts Network, 2012.
- Pollock D., *The Kurdish Regional Government in Iraq. An Inside Story*, [w:] *The Future of the Iraqi Kurds*, ed. S. Cagaptay, Washington D. C. 2008.
- Posh W., *A Majority Ignored. The Arabs in Iraq*, [w:] M. van Bruinessen [et al.], *Looking into Iraq*, ed. W. Posh, Paris 2005.
- Reynolds A., Wilder A., *Free, Fair or Flawed. Challenges to Legitimate Elections in Afghanistan*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2004.

- Ruttig T., *Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Come From (1902-2006)*, Sankt Augustin 2006.
- Saikal A., *Modern Afghanistan. A History of Struggle and Survival*, London–New York 2004.
- Schmitt C., *Duchowa i historyczna sytuacja dzisiejszego parlamentaryzmu*, [w:] C. Schmitt, *Teologia polityczna i inne pisma*, przeł. i wstęp M. Cichocki, Warszawa 2012.
- Stansfield G., *Governing Kurdistan. The Strengths of Division*, [w:] *The Future of Kurdistan in Iraq*, eds. B. O'Leary, J. McGarry, K. Salih, Philadelphia 2005.
- Wilder, *A House Divided. Analysing the 2005 Afghan Elections*, Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2005.
- Wordsworth A., *Political Parties in Afghanistan. A Review of the State of Political Parties After the 2009 and 2010 Elections*, Washington D.C. 2011.
- Yildiz K., *The Kurds in Iraq. The Past, Present and Future*, London 2004.

Indeks osobowy

- Abbas Adnan 126
Abdul A'la Mawdudi 44, 46
Abdullah Abdullah 47-49, 53-56
Abrahamian Ervand 101
Ahadi Anwar-ul-Haq 35, 45, 47
Ahmad Ibrahim 153
Ahmad Imad 172
Al-Assaf S. I. 135
Al-Atij Chalid 111
Al-Dhari Muthanna 86
Al-Dulaimi Adnan 107-108
Al-Dulaimi Sadoun 12
Al-Dżafari Ibrahim 69, 86, 110, 116-117, 129
Al-Hakim Abdel Aziz 100
Al-Hakim Mohammad Bakir 100-102
Al-Hakim Mohammad Said 99
Al-Hammudi Humam 69
Al-Haszemi Tarik 83, 111, 114, 117, 121
Ali Obaid 57
Al-Iraq A. 172
Allawi Ali Abdul-Amir 71, 73, 80, 86
Allawi Ijad 69-70, 72, 86-87, 99, 108-109, 118-120, 129, 183
Al-Mahdi Adel Abd 99, 111
Al-Malik Nuri 87, 89, 96, 108, 111, 114-115, 117-121, 123, 130
Al-Mutlak Salih 108, 120-121
Al-Nadžaf Baszir 99
Al-Nudżaifi Osama 119
Al-Sadr Mohammad Sadik 103-104
Al-Sadr Muktada 82, 87, 100, 103-104, 112, 115
Al-Sistani Ali 67, 69, 72, 82, 84, 98-99, 112, 119
Al-Szejk Fatah 104
Al-Tikriti Osama 117
Al-Ulajan Chalaf 107
Al-Zubaie Salam 111, 116
Amiri Ali 44-45
Anwari Sayed Hussein 35
Anzi Karim 103
Arato Andrew 72
Arghandiwal Abdul Hadi 35, 47
Atmar Hanif 54
Atta Mohammad Nur 53-54
Bai Akbar 50
Baker James A. 113, 115
Barakzai Ahukria 56
Baram Amatzia 107
Barwari Delovan 129
Barzani Abdul-Musawar 149
Barzani Idris 132, 154
Barzani Masud 119, 121, 125, 128-132, 145, 147, 154-156, 162
Barzani Mulla Mustafa 125-126, 153-156
Barzani Nechirvan 132, 148, 150, 155, 165, 172
Bashardost Ramazan 56
Bayiz Arsalan 172
Beetham David 13

- Benish Abdul Jalil 44-45
 Berger M. 9
 Bezhan Frud 25
 Bijlert Martine van 32
 Blinken Antony 88
 Bradsher H. S. 37
 Bremer Paul 67, 69
 Brinkerhoff Derick W. 10, 94
 Bruinessen Martin van 98, 147
 Buchholz Benjamin 16
- Cagaptay Soner 163
 Carey John 35
 Carroll Katherine Blue 107
 Chakari Muhammad Seddiq 55
 Chamenei Ali 62
 Chesterman Simon 68
 Chomeini 101
 Cichocki Marek 7
 Coburn Noah 59
 Cockburn Patrick 103
 Cook Helena 127
 Cronin Richard P. 17
- Dadullah 61
 Davisha Adeed 82, 88
 Dawoody Alexander 129
 Diener Sam 57
 Dinnen Sinclair 10
 Dobbins J. 7, 11, 13
 Dostum Abdul Raszid 47, 49-51, 53-54
 Dzafari Ibrahim 103
- Etzioni Amitai 11
- Fahim Mohammad Qasim 19, 49, 51, 49, 53, 55
 Fajad Iszak 99
 Faruqi Hamidullah 54
 Feldman Noah 70-72
 Fuad Kamal 146
 Fukuyama Francis 7, 11-12
- Gailani Fauzia 56
 Gailani Sayed Ahmad 34
 Gall Carlotta 32, 53
 Ghani Ashaf 47
- Giustozzi Antonio 18, 40, 54
 Goldsmith Arthur 10
 Graham-Harrison Emma 48
 Gunter Michael M. 154
- Hakkani Jalaluddin 37, 61
 Hakkani Sirajuddin 61
 Ham Soran Mama 164
 Hamid Karzaj 16
 Haq Abdul 37
 Hassan Hussein D. 95
 Hassan Shwan 169
 Hejar Khani 165, 169, 171
 Hekmatjar Gulbuddin 16-17, 35, 37, 46, 50, 61
 Hooker Gregory 79, 103
 Huntington Samuel 9, 12-13
 Husajn Saddam 85-86, 94, 97, 101-104, 107-108, 113, 126, 128-130, 147
- Ibrahimi Abdul Rauf 46
- Jawad S. N. 135
 Joya Malalai 55-57
 Jun Jan 131
- Kannuni Yunus 46
 Karzaj Hamid 19, 29, 31, 33, 38, 43, 46-57, 60, 62
 Katzman Kenneth 46, 60, 100, 111, 129, 145
 Kazemi Mustafa 52
 Kazemi Sayed Ali 35
 Kelly Michael J. 134-135
 Khalili Karim 34, 47
 Khalili Mohammad Karim 51
 Khalis Mauslawi Junus 37
 Khalizad Zalmay 71
 Khan Ismail 50, 52-55
 Khan Sheheryar 26
 Khapalwak Ruhullah 32
 Khorassani Shujaiddin 54
 Kubis Jan 62
 Kurram Abdul Karim 47
 Kutb Said 44
- Larson Anna 43
 Legum Colin 127

- Leśniewski Michał 69
Lipset Seymour Martin 13
- Mahmoud N. 170
Mahomet 93
Malendowski Włodzimierz 126
Mansur Hafiz 52
Marody Mirosław 13
Martinez Roman 70-72
Marzban Qazi Mohammad Kabir 35
Massoud Ahmad Wali 48, 50
Massud Ahmad Zia 48-49, 51-52, 55
Masud Ahmad Szah 16-17, 46-47, 50
Masum Fuad 145
Maszhadani Mahmud 111
Mayfield James B. 94
Mazari Abdul Ali 51
McDowall David 125, 153
McGarry John 154
Modrzejewska-Leśniewska Joanna 37
Modžaddedi Sibghatullah 37
Modžaddedi Sibghatullah 56
Mohammad Daud 16, 63
Mohammad Mohammad 37
Mohammadi Bismillah Khan 25
Mohaqiq Wahdat Mohammad 34, 49, 51, 53
Moqbel Zarar Ahmad 55
Mufti Adnan 147
Muhammad Usman Abd al-Aziz 128
Muhammadi Bismillah Khan 55
Mustafa Nawshirwan 128, 149-150, 160-161
- Naderi Sayed Mansur 35
Najafizada Enayat 53
Namiq Jawhar 149
Narsat Amanullah 52
Natali Denise 157, 159, 163, 171, 173
Naweedi Naseer Ahmad 26
Noor Atta Mohammad Ustad 43, 48, 50
Noorullah Sayed 34
Noyan Abbas 54
- O'Leary Brendan 154
Oloumi Noorolhagh 48
Omar 62
Ostaszewski Piotr 69
- Paczaczi Adnan 110
Paris Roland 175-176
Parker Ned 88
Pascual Carlos 95
Patang Ghulam Mujtaba 25
Peszkowski Robert 51
Pollack Kenneth M. 95
Pollock David 163, 171
Posch Walter 98
- Qanooni Yunus 35
Qanun Junus 48, 50, 52
- Rabbani Burhanuddin 34, 39, 48, 61
Rabbani Salahuddin 37, 49, 52
Rabbani Ustad 54-55
Rahimi B.98, 109
Reynolds Andrew 28, 35
Ricklefs Norman 88
Ridolfo Kathleen 131, 148
Ruttig Thomas 38, 40, 44-45, 49, 54, 60-61
Rychard Andrzej 13
- Sadat Sayed Nurullah 50
Saikal Amin 15
Sajaf Abdul Rasul 20, 35, 37, 46, 53, 63
Saleh Amrullah 48, 50-51
Salih Burham 111, 132-133, 155-156
Salih Khaled 154
Salim Jawhar Namiq 145
Samad Omar 60
Samar Sima 54
Samimi Meer Agha Nasrat 60
Sanjar Sibghatullah 34
Schmitt Carl 7
Serwański Jacek 7
Shah-asefi Homayoon 48
Shaweis Rouzh Noori 146
Sherzad Stan Gul 45
Siddique Abubakar 33
Sinjari Karim 172
Sisk Timothy D. 176
Spant Rangin 47
Stansfield Gareth 157-158
Sulek Antoni 13
Sur Hassan Mohammad 172
Szah Zahir 16-17, 19-20, 37, 48, 52

Szahristan Hussein 117, 120

Szczupaczyński J. 13

Tajfur Arif 111

Talabani Dżalal 69, 110-111, 119, 121, 128-
-130, 145, 153-156

Ulumi Nur ul-Haq 35, 52

Usman Mahmud Ali 128

Ustad Rabbani 52

Visser Reidar 95, 133

Walwalji Assadullah 54

Wardak Abdul Rahim 25

Wardak Amin 37

Weber H. 9

Wilder Andrew 28, 30-31, 39, 44, 46

Williams Brian Glyn 50

Wing Joel 161

Wordsworth Anna 16

Yar Fazal Hadi Muslim 56

Yildiz Kerim 144

Zahir Mustafa 52

Zandi Hiwa 154, 159, 161

W serii *Societas* pod redakcją Bogdana Szlachty ukazały się:

1. Grzybek Dariusz, *Nauka czy ideologia. Biografia intelektualna Adama Krzyżanowskiego*, 2005.
2. Drzonek Maciej, *Między integracją a europeizacją. Kościół katolicki w Polsce wobec Unii Europejskiej w latach 1997-2003*, 2006.
3. Chmieliński Maciej, *Max Stirner. Jednostka, społeczeństwo, państwo*, 2006.
4. Nieć Mateusz, *Rozważania o pojęciu polityki w kręgu kultury attyckiej. Studium z historii polityki i myśli politycznej*, 2006.
5. Sokołów Florian, *Nahum Sokołów. Życie i legenda*, oprac. Andrzej A. Zięba, 2006.
6. Porębski Leszek, *Między przemocą a godnością. Teoria polityczna Harolda D. Laswella*, 2007.
7. Mazur Grzegorz, *Życie polityczne polskiego Lwowa 1918-1939*, 2007.
8. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2006.
9. Karas Marcin, *Integryzm Bractwa Kapłańskiego św. Piusa X. Historia i doktryna rzymsko-katolickiego ruchu tradycjonalistycznego*, 2008.
10. *Ideas on Tolerance*, red. Guido Naschert, Marcin Rebes, 2009.
11. Gacek Łukasz, *Chińskie elity polityczne w XX wieku*, 2009.
12. Zemanek Bogdan S., *Tajwańska tożsamość narodowa w publicystyce politycznej*, 2009.
13. Lencznarowicz Jan, *Jajta. W kręgu mitów założycielskich polskiej emigracji politycznej 1944-1956*, 2009.
14. Grabowski Andrzej, *Prawnicze pojęcie obowiązywania prawa stanowionego. Krytyka niepozytywistycznej koncepcji prawa*, 2009.
15. Kich-Masłej Olga, *Ukraina w opinii elit Krakowa końca XIX–pierwszej połowy XX wieku*, 2009.
16. Citkowska-Kimla Anna, *Romantyzm polityczny w Niemczech. Reprezentanci, idee, model*, 2010.
17. Mikuli Piotr, *Sądy a parlament w ustrojach Australii, Kanady i Nowej Zelandii (na tle rozwiązań brytyjskich)*, 2010.
18. Kubicki Paweł, *Miasto w sieci znaczeń. Kraków i jego tożsamości*, 2010.
19. Żurawski Jakub, *Internet jako współczesny środek elektronicznej komunikacji wyborczej i jego zastosowanie w polskich kampaniach parlamentarnych*, 2010.
20. *Polscy eurodeputowani 2004-2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, red. Krzysztof Szczerski, 2010.
21. Bojko Krzysztof, *Stosunki dyplomatyczne Moskwy z Europą Zachodnią w czasach Iwana III*, 2010.
22. *Studia nad wielokulturowością*, red. Dorota Pietrzyk-Reeves, Małgorzata Kułakowska, Elżbieta Żak, 2010.
23. Bartnik Anna, *Emigracja latynoska w USA po II wojnie światowej na przykładzie Portorykańczyków, Meksykanów i Kubańczyków*, 2010.
24. *Transformacje w Ameryce Łacińskiej*, red. Adam Walaszek, Aleksandra Giera, 2011.
25. Praszalowicz Dorota, *Polacy w Berlinie. Strumienie migracyjne i społeczności imigrantów. Przegląd badań*, 2010.
26. Głogowski Aleksander, *Pakistan. Historia i współczesność*, 2011.
27. Brądkiewicz Bartłomiej, *Choroba psychiczna w literaturze i kulturze rosyjskiej*, 2011.

28. Bojenko-Izdebska Ewa, *Przemiany w Niemczech Wschodnich 1989-2010. Polityczne aspekty transformacji*, 2011.
29. Kołodziej Jacek, *Wartości polityczne. Rozpoznanie, rozumienie, komunikowanie*, 2011.
30. *Nacjonalizmy różnych narodów. Perspektywa politologiczno-religioznawcza*, red. Bogumił Grott, Olgierd Grott, 2012.
31. Matyasik Michał, *Realizacja wolności wypowiedzi na podstawie przepisów i praktyki w USA*, 2011.
32. Grzybek Dariusz, *Polityczne konsekwencje idei ekonomicznych w myśli polskiej 1869-1939*, 2012.
33. Woźnica Rafał, *Bułgarska polityka wewnętrzna a proces integracji z Unią Europejską*, 2012.
34. Ślufińska Monika, *Radykałowie francuscy. Koncepcje i działalność polityczna w XX wieku*, 2012.
35. Fyderek Łukasz, *Pretorianie i technokraci w reżimie politycznym Syrii*, 2012.
36. Węc Janusz Józef, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, 2011.
37. Rudnicka-Kassem Dorota, *John Paul II, Islam and the Middle East. The Pope's Spiritual Leadership in Developing a Dialogical Path for the New History of Christian-Muslim Relations*, 2012.
38. Bujwid-Kurek Ewa, *Serbia w nowej przestrzeni ustrojowej. Dzieje, ustrój, konstytucja*, 2012.
39. Cisek Janusz, *Granice Rzeczypospolitej i konflikt polsko-bolszewicki w świetle amerykańskich raportów dyplomatycznych i wojskowych*, 2012.
40. Gacek Łukasz, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, 2012.
41. Węc Janusz Józef, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, 2012.
42. *Międzycywilizacyjny dialog w świecie słowiańskim w XX i XXI wieku. Historia – religia – kultura – polityka*, red. Irena Stawowy-Kawka, 2012.
43. *Ciekawość świata, ludzi, kultury... Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Ryszardowi Kantorowi z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, red. Renata Hołda, Tadeusz Paleczny, 2012.
44. Węc Janusz Józef, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, 2012.
45. Zemanek Adina, *Córki Chin i obywatelki świata. Obraz kobiety w chińskich czasopismach o modzie*, 2012.
46. Kamińska Ewa, *Rezeption japanischer Kultur in Deutschland. Zeitgenössische Keramik als Fallstudie*, 2012.
47. Obeidat Hassaym, *Stabilność układu naftowego w warunkach zagrożeń konfliktami w świetle kryzysu w latach siedemdziesiątych XX i na progu XXI wieku*, 2012.
48. Ścigaj Paweł, *Tożsamość narodowa. Zarys problematyki*, 2012.
49. Głogowski Aleksander, *Af-Pak. Znaczenie zachodniego pogranicza pakistańsko-afgańskiego dla bezpieczeństwa regionalnego w latach 1947-2011*, 2012.
50. Miżejewski Maciej, *Ochrona pluralizmu w polityce medialnej Włoch*, 2012.
51. Jakubiak Łukasz, *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, 2013.

52. *Skuteczność polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Założone cele i ich realizacja*, red. Krzysztof Szczerski, 2013.
53. *Stosunki państwo–Kościół w Polsce 1944-2010*, red. Rafał Łatka, 2013.
54. Gacek Łukasz, Trojnar Ewa, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra? Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, 2012.
55. Sondel-Cedarmas Joanna, *Nacjonalizm włoski. Geneza i ewolucja doktryny politycznej (1896-1923)*, 2013.
56. Rudnicka-Kassem Dorota, *From the Richness of Islamic History*, 2013.

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