

Marcin KRZYŻANOWSKI

## AFGAŃSKI RZĄD JEDNOŚCI NARODOWEJ – TŁO POLITYCZNE I OCENA FUNKCJONOWANIA

### **Abstrakt:**

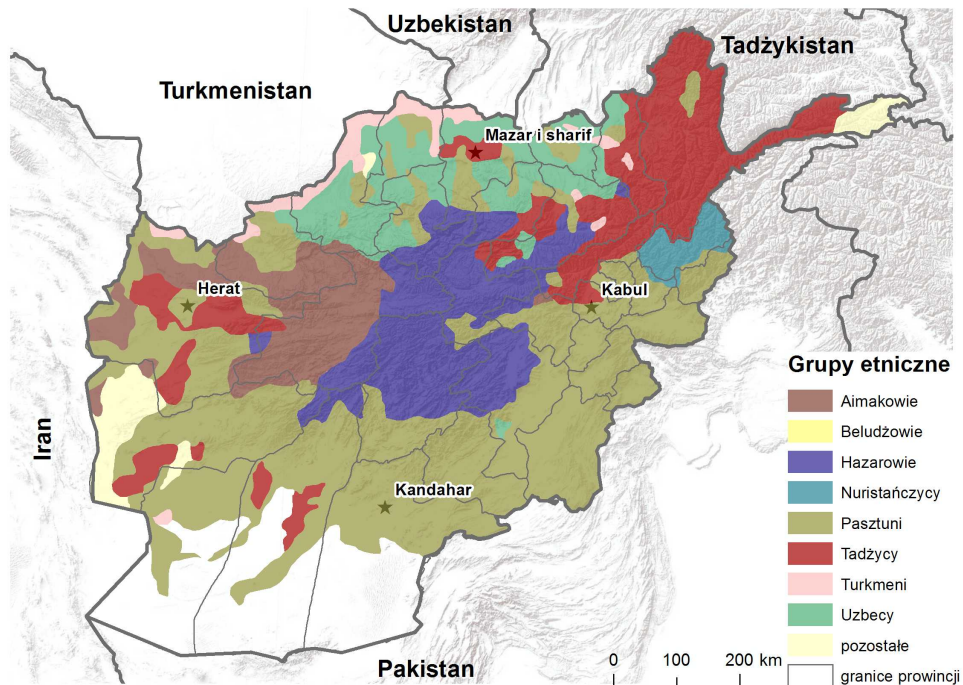
*Niniejszy artykuł traktuje o bieżącej sytuacji politycznej w Afganistanie, skupiając się na fenomenie Rządu Jedności Narodowej. Część pierwsza opisuje okoliczności, które towarzyszyły powstaniu tego unikalnego w afgańskiej historii tworu administracyjnego. Druga jest poświęcona analizie dokumentu formującego RJN. Kolejna w skrócie opisuje prerogatywy nowoutworzonego urzędu szefa egzekutywy. Następnie poruszone jest zagadnienie praktycznego funkcjonowania RJN, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji dla bezpieczeństwa i równowagi wewnętrznej państwa. Część piąta stanowi zwięzła ocenę dotychczasowej aktywności RJN. Podsumowanie artykułu stanowi ramowa prognoza rozwoju sytuacji w 2016 r.*

**Słowa kluczowe:** Afganistan, wybory, Rząd Jedności Narodowej, bezpieczeństwo, tranzycja, prawa człowieka

### **Powstanie Rządu Jedności Narodowej**

Pomimo upadku reżimu talibów na skutek interwencji koalicji pod przywództwem USA w 2001 r. oraz ogromnych wysiłków społeczności międzynarodowej, Afganistan wciąż daleki jest od stabilności (ryc. 1). Słabość instytucji państwowych, podziały etniczne, niewydolny system bezpieczeństwa oraz kulejąca gospodarka są czynnikami, które sprawiają, że każda zmiana na szczytach władzy powoduje pogorszenie sytuacji i destabilizację. Rok 2014 nie był pod tym względem wyjątkowy, jednakże przyniósł ze sobą dwa doniosłe wydarzenia. Pierwszym z nich było zakończenie misji ISAF, a co za tym idzie wycofanie większości wojsk koalicyjnych i przekazanie (przynajmniej w teorii) odpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju w ręce Afgańskich Sił Bezpieczeństwa (ASB). Drugim zaś stały się wybory prezydenckie, które są przez wielu ekspertów uważane za kamień milowy w rozwoju afgańskiej państwowości. Jest to spowodowane faktem, że de facto po raz pierwszy w historii kraju jego przywódca, wypełniając postanowienia konstytucji, dobrowolnie zrzekł się władzy. Należy przy tym podkreślić, że otoczenie ustępującego prezydenta Hamida Karzaja mogło starać się przekonać go do

Ryc. 1: Grupy etniczne w Afganistanie.



Źródło: opracowanie redakcji.

złamania konstytucji<sup>1</sup>. Pomimo obaw związanych z postawą H. Karzaja, poważnego kryzysu gospodarczego i znaczącego obniżenia poziomu bezpieczeństwa, społeczeństwo afgańskie i część obserwatorów wiązała z wyborami duże nadzieje na poprawę sytuacji wewnętrznej. Rzecz jasna, mając na uwadze przebieg poprzednich wyborów prezydenckich (2009 r.) oraz parlamentarnych (2010 r.), mało kto liczył na to, że wybory będą przeprowadzone sprawnie i w zgodzie z międzynarodowymi standardami, jednakże pewien ostrożny optymizm dominował wśród ludności i badaczy.

Pierwsza tura wyborów miała miejsce 5 kwietnia 2014 r. Do walki o fotel prezydenta przystąpiło ośmiu kandydatów, z których trzech uznawanych było za faworytów:

a) Aszraf Ghani (Pasztun), który zawarł sojusz z osławionym mudżahedinem, generałem Raszidem Dostumem, reprezentującym uzbeckie ugrupowanie Junbesh-e Melli-ye Islami-ye Afghanistan, co pozwoliło mu znacząco rozszerzyć obszar swoich wpływów poza tereny pasztuńskie i większe miasta. Kandydatem Ghaniego na drugiego wiceprezydenta został Hazara Sarwar Danish, co dodatkowo zwiększyło jego bazę poparcia.

<sup>1</sup> Rozmowa z NN1, pracownikiem Kancelarii Prezydenta Islamskiej Republiki Afganistanu (IRA), czerwiec 2015.

b) Abdullah Abdullah (pół Tadżyk, pół Pasztun, jednakże kojarzony zdecydowanie ze środowiskiem tadżyckim) połączył swe siły z Hazarą Mohammadem Mohaqe'iem, oraz Pasztunem Mohammadem Khan'em.

c) Zalmai Rassul (Pasztun) jako swojego kandydata na wiceprezydenta wskazał Tadżyka Ahmada Zię Massuda, brata Ahmad Szaha Massuda, legendarnego dowódcy mudżahedinów. Drugim wiceprezydentem miała zostać Hazarka Habiba Surabi, była gubernator prowincji Bamian. Kandydaci na wiceprezydentów mieli zapewnić Z. Rassulowi głosy części Tadżyków przywiązanych do legendy „Lwa Pandższiru” oraz kobiet i wykształconej części społeczeństwa. Przed wyborami bardzo wyraźnie słychać było opinie, że Z. Rassula zamierza poprzeć ustępujący prezydent. W związku z tym swoje ewentualne zwycięstwo zawdzięczałby H. Karzajowi, co pozwoliłoby temu ostatniemu zachować znaczną część swoich nieformalnych wpływów<sup>2</sup>. Oprócz nich do wyborów przystąpili: Abdul Rasul Sayyaf, Qutbuddin Hilal, Gul Agha Sherzai, Mohammad Daud Sultanzoy, oraz Hedayat Amin Arsala.

Kiedy okazało się, że pierwsza tura głosowania nie wyłoniła zwycięzcy, a przewaga jest po stronie obozu tadżyckiego, H. Karzaj zainicjował rozmowy z obozem A. Abdullaha<sup>3</sup>. Jednakże niedługo przed zaplanowaną na 14 czerwca 2014 r. drugą turą wyborów ustępujący prezydent wsparł kandydaturę A. Ghaniego<sup>4</sup>. Ten zaś po porażce w pierwszej turze skierował swoją uwagę głównie na pasztuńskie południe, od początku istnienia Afganistanu będące ostoją niepokornych sił politycznych i wojskowych. Oprócz wykorzystania nowoczesnych środków przekazu duży nacisk został przez niego położony na tradycyjne, pasztuńskie formy zachowań politycznych. Przedstawiciele jego sztabu zdolali zawrzeć porozumienia z de facto autonomicznymi i niezależnymi liderami poszczególnych rodów i plemion oraz mułłami z terenów zamieszkałych przez plemiona pasztuńskie. Jak podaje raport International CrisisGroup, dzięki tym porozumieniom przyszły prezydent zyskał też swego rodzaju „życzliwą neutralność” talibów. Ważną kwestią okazał się fakt, że bastiony poparcia A. Abdullaha znajdowały się na relatywnie bezpiecznych obszarach kraju, w związku z czym A. Ghani miał możliwość wysłania swoich przedstawicieli do tamtejszych punktów wyborczych w celu kontroli „praworządności” głosowania. Znacząco utrudniło to dokonywanie nadużyć zwolennikom jego konkurenta. Z racji tego, że matecznikiem A. Ghaniego były tereny niebezpieczne lub wręcz kontrolowane przez rebeliantów (z którymi jego przedstawiciele doszli do porozumienia), jego lokalne sztaby były praktycznie poza kontrolą<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Rozmowa z NN1, styczeń 2016.

<sup>3</sup> Rozmowa z NN2, pracownikiem afgańskiego MSZ, styczeń 2016.

<sup>4</sup> Afghanistan's Political Transition, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/260-afghanistan-s-political-transition.pdf>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>5</sup> Ibid. s.23.

Z powodu niskiego poziomu bezpieczeństwa wybory pozbawione były silnego i niezależnego obserwatora uznanego przez społeczność międzynarodową. W związku z tym analitycy w głównej mierze byli zdani na informacje i dane liczbowe ogłaszane przez Niezależną Komisję Wyborczą (NKW), z której w wyniku reform prawa wyborczego w 2013 r. wyrugowano przedstawicieli zagranicy. Już pierwsza tura była areną bezprecedensowych nadużyć i oszustw wyborczych, czego najlepszym przykładem są kontrowersje związane z frekwencją. Prowincje Pandższir i Paktika (bastiony odpowiednio A. Abdullaha i A. Ghaniego) mogły się pochwalić liczbą oddanych głosów prawie dwukrotnie wyższą niż liczba uprawnionych do głosowania<sup>6</sup>. W 21 dystryktach liczba oddanych głosów przewyższała ich zaludnienie<sup>7</sup>. Dystrykty te głosowały w przytłaczającej większości na A. Ghaniego<sup>8</sup> (Tab. 1).

**Tab. 1. Rozkład głosów w wyborach prezydenckich w 2014 roku.**

Kandydat	I tura		II tura (wstępne wyniki)	
	Głosy	%	Głosy	%
Ashraf Ghani	2,084,547	31.56	4,485,888	56.44
Abdullah Abdullah	2,972,141	45.00	3,461,639	43.56
Pozostałych 6 kandydatów	1,547,859	23.44		
<b>Razem</b>	<b>6,604,547</b>	<b>100</b>	<b>7,947,527</b>	<b>100</b>

**Źródło: opracowanie własne na podstawie danych NKW.**

Ogłoszenie wstępnych wyników dających zwycięstwo A. Ghaniemu spotkało się z żywiołową i stanowczą reakcją zwolenników A. Abdullaha, którzy wzywali do zamachu stanu, zignorowania wyników głosowania czy też „utworzenia równoległego rządu”<sup>9</sup>. Dzięki międzynarodowej mediacji, której ton nadawały USA, 12 lipca obaj pretendenci porozumieili się w sprawie audytu oddanych głosów. Przy pomocy NATO, ONZ i UE audytowi poddano osiem milionów głosów, z czego unieważniono ok. 850 tysięcy, gdzie 2/3 unieważnionych głosów stanowiły głosy na rzecz A. Ghaniego.<sup>10</sup> Istnieją powody, by przypuszczać, że przy okazji rozmów na temat audytu głosów

<sup>6</sup> Ibid. s.18.

<sup>7</sup> W chwili obecnej żadna organizacja, zarówno sam rząd Afganistanu, UNAMA, MFW, BŚ czy różnego rodzaju organizacje pozarządowe, w tym AREU, nie są w stanie zebrać wiarygodnych danych odnoszących się do całego kraju. Mało tego – znaczny odsetek powierzchni państwa jest pozbawiony kontroli, a nawet obecności agend rządowych i międzynarodowych. W związku z tym niezwykle istotnym jest, by wszelkie dane liczbowe dotyczące Afganistanu, zwłaszcza w skali makro, traktować ze zwiększoną dozą ostrożności.

<sup>8</sup> D. Bollinger, I. Schuler, WhatHappened in the Afghanistan Elections? <https://developmentseed.org/afghanistan-2014-analysis/>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>9</sup> R. Nordland, AfterRancor, AfghansAgree to Share Power, [http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/asia/afghan-presidential-election.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/asia/afghan-presidential-election.html?_r=0), data dostępu: 25.03.2016.

<sup>10</sup> Afghanistan's..., s. 27.

zainicjowano również rozmowy na temat utworzenia Rządu Jedności Narodowej. Zawarte porozumienie nie kończyło sporu, jednakże dało czas na ostudzenie nastrojów<sup>11</sup> i dalsze negocjacje, w których pierwszoplanową rolę odgrywał amerykański sekretarz stanu John Kerry<sup>12</sup>. Dzięki jego naciskom, posuniętym aż do groźby całkowitego odcięcia Afganistanu od pomocy finansowej, impas został przełamany 21 września, kiedy podpisano porozumienie między konkurentami do fotela prezydenckiego. Gwarantowało ono pokonanemu nowo utworzone i dość enigmatyczne stanowisko „szefa egzekutywy” (Chief Executive Officer). Jeszcze tego samego dnia NKW ogłosiła zwycięstwo A. Ghaniego, aczkolwiek bez podania oficjalnych i ostatecznych rezultatów. Zachodni dyplomaci starali się nie komentować przebiegu głosowania i audytu<sup>13</sup>. 29 września, czyli niemal pół roku od rozpoczęcia głosowań, proces wyborczy został zakończony. Nie oznaczało to jednak normalizacji sytuacji, a przeniesienie konfliktu politycznego z ulic w zacisza gabinetów. Wybory prezydenckie obnażyły niewydolność państwa afgańskiego w każdej sferze jego działalności. Słabość instytucjonalna rządu w Kabulu została dodatkowo pogłębiona wzmocnieniem konfliktów etnicznych, katastrofą gospodarczą i zwiększonym naciskiem ze strony talibów. Ubocznymi konsekwencjami przeprowadzonych wyborów są następujące zjawiska:

- Zwiększenie napięć na tle etnicznym; wraz ze wzrostem napięcia spowodowanego fałszerstwami wyborczymi narastała wrogość między dwoma najważniejszymi etnosami Afganistanu – Pasztunami i Tadżykami, nadając ton dyskursowi politycznemu. Zaznaczyło się to szczególnie mocno w czasie, kiedy sztab A. Abdullaha ujawnił nagrania rozmów telefonicznych przewodniczącego NKW Zia-ul-Haq Amarkhila, który niemal otwarcie koordynował proceder tzw. „ballot stuffing”, czyli wypełniania urn wyborczych kartami do głosowania wypełnionymi nie przez wyborców, a popleczników danego kandydata. Skutkowało to dymisją przewodniczącego NKW i ofensywą polityczną kół tadżyckich, obliczoną na zwiększenie wpływów w NKW<sup>14</sup>. Nastroje społeczne z okresu drugiej tury doskonale obrazuje przytoczona w raporcie ICG historia dwójki Pasztunów, którzy przeszli kilkukilometrowy dystans do punktu wyborczego, gdyż „słyszeli o pojedynku pomiędzy Persem a Pasztunem”.

---

<sup>11</sup> LA Times prezentuje kilka przykładów obrazujących skalę napięć między ugrupowaniami oraz główne przeszkody dla przeprowadzenia audytu:

<http://www.latimes.com/world/afghanistan-pakistan/la-fg-afghanistan-election-recount-delays-20140828-story.html>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>12</sup> Dla USA kluczową kwestią było podpisanie Bilateral Security Agreement (BSA), kluczowy dokument określający warunki dalszego stacjonowania wojsk USA na terytorium Afganistanu. Prezydent A. Ghani podpisał porozumienie dzień po swojej inauguracji.

<sup>13</sup> Afghanistan’s..., s. 27.

<sup>14</sup> Rozmowa z NN2, styczeń 2016.



Wspomniani mężczyźni zagłosowali po raz pierwszy w życiu, by nie dopuścić do zwycięstwa „Persa”<sup>15</sup>.

- Wzmocnienie roli lokalnych komendantów, zwłaszcza liderów pasztuńskich; po raz kolejny w historii kraju okazało się, że pozostające poza kontrolą państwa tereny plemion pasztuńskich są kluczem do panowania nad krajem. Przebieg głosowań, w szczególności działania obozu A. Ghaniego skutkowało wzmocnieniem niezależności lokalnych wodzów oraz konsolidacją ich sił.

Rozczarowanie społeczeństwa oraz zmniejszenie stopnia legitymizacji nowej władzy; wielu Afgańczyków uważa, że wybory zostały „skradzione” a kraj nie ma szans na funkcjonującą sprawnie demokrację.

### **Analiza treści porozumienia o powstaniu RJN**

Porozumienie o powstaniu RJN między A. Ghanim a A. Abdullahem nie powstałoby bez aktywnego udziału J. Kerry’ego, wspomaganego przez ONZ i UE. Jednym z faktów mogących wskazywać na jego znaczący udział i wagę, jaką USA przywiązywały do afgańskiego kryzysu jest fakt, że najprawdopodobniej językiem w jakim pracowano nad tekstem był angielski<sup>16</sup>. Biorąc pod uwagę zaangażowanie amerykańskiego sekretarza stanu i presję czasu, trudno o bardziej racjonalne rozwiązanie. Bez względu na język oryginału porozumienia dokument ten stanowi niezwykle istotną cezurę w historii politycznej Afganistanu. Tego typu podział władzy, nawet jeśli w praktyce mocno kulejący, nie ma precedensu w dziejach kraju.

Punktem wyjścia dla dalszego rozwoju wypadków i fundamentem porozumienia jest pojawiający się już w preambule urząd Szefa Egzekutywy (SE)<sup>17</sup>. Również w preambule podkreślono konieczność szczerego partnerstwa między prezydentem a SE, jednakże wyraźnie zaznaczono, iż partnerstwo to ma mieć miejsce „pod nadzorem prezydenta”, kilka zdań dalej zarazem stwierdzając, że „relacje między SE a prezydentem nie mogą być wyznaczone wyłącznie niniejszym porozumieniem, ale muszą być definiowane zaangażowaniem obu stron w partnerstwo...” Kierunek działań politycznych wskazuje podpunkt A dokumentu, który nakłada na prezydenta obowiązek zwołania w ciągu dwóch lat tzw. Loya Jirgi, która ma „rozważyć” zmiany w konstytucji i utworzenie stanowiska premiera. Pewnym problemem jest to, że Loya Jirga zgodnie z konstytucją ma się składać m.in. z członków parlamentu i rad prowincji, jednakże planowane na 2015 rok wybory parlamentarne nie odbyły się i trudno przewidzieć, kiedy zostaną przeprowadzone.

Podpunkt B porozumienia stwierdza, że do czasu zmian w konstytucji, prezydenckim dekretem ustanawia się urząd SE. Co znamienne powołanie tego nieprzewidzianego w afgańskim prawie urzędu uzasadnia się art. 50 konstytucji

---

<sup>15</sup> Afghanistan’s,,,op.cit., s. 24.

<sup>16</sup> Ibid., s. 28.

<sup>17</sup> Tekst porozumienia za: <https://www.afghanistan-analysts.org/miscellaneous/aan-resources/the-government-of-national-unity-deal-full-text/>, data dostępu: 24.03.2016.

IRA, który stwierdza, że państwo podejmie niezbędne kroki, by stworzyć sprawną administrację i realizować reformę aparatu urzędniczego kraju<sup>18</sup>. W kolejnych zdaniach zostały bardzo ogólnikowo opisane prerogatywy SE, który ma pełnić funkcję premiera wykonawczego („executive prime minister”) i być odpowiedzialny przed prezydentem. Zastosowany w dokumencie przymiotnik „wykonawczy” jest zapewne wynikiem kompromisu i próbą zastrzeżenia jak największej liczby uprawnień dla prezydenta, który w obecnym porządku konstytucyjnym jest szefem rządu. Zgodnie z porozumieniem prezydent, bazując na artykułach 60, 64, 71 oraz 77 afgańskiej konstytucji za pomocą dekretu określa „konkretne uprawnienia wykonawcze” SE. Dokument m.in. precyzuje, że uprawnienia te mają dotyczyć uczestnictwa SE w „decyzyjnych spotkaniach bilateralnych”, w obradach rządu oraz Narodowej Rady Bezpieczeństwa.

Podpunkt C porusza kwestię mianowania najwyższych urzędników. W myśl porozumienia nominacje mają być oparte na cechach merytorycznych kandydatów i dokonywane wspólnie i w porozumieniu przez prezydenta i SE. Podpunkt E wyraża konieczność przeprowadzenia zmian w systemie wyborczym i nakłada na prezydenta obowiązek utworzenia komisji, która zajmie się niezbędnymi reformami. Członkowie komisji są wybierani wspólnie przez prezydenta i SE.

Pomimo swej ogólności dokument tworzy relatywnie przejrzyste, choć poddane wpływowi bieżącego rozkładu sił politycznych i mocno uznaniowe ramy dla nowego kształtu władzy wykonawczej. Nie wskazuje on jednak na żaden mechanizm rozwiązywania sporów pomiędzy prezydentem a SE. Z dokumentu można wyodrębnić dwie możliwe opcje. Pierwsza opiera się głównie na zawartych w preambule i punkcie A9 stwierdzeniach o nadrzędności prezydenta jako głowy państwa i szefa rządu, co dawałoby mu de facto wolną rękę we wszelkich sporach. Druga opcja jest z kolei oparta na ostatnim, cytowanym powyżej akapicie preambuły, który wskazuje na nadrzędną rolę partnerstwa i współpracy obydwu stron oraz ich poczucia odpowiedzialności za losy kraju, co z kolei niesie ze sobą poważne ryzyko paraliżu władzy wykonawczej. Za przyjęciem opcji drugiej przemawia też punkt F stwierdzający, że wszelkie spory interpretacyjne „winny być rozwiązywane poprzez konsultacje między stronami”.

Stworzenie stanowiska SE nawet jeśli jego prerogatywy będą ograniczane, pociąga za sobą konieczność znaczącego ograniczenia uprawnień prezydenta na rzecz nowoutworzonego organu władzy. Jak zauważył A. Jayakody, afgańska konstytucja stwierdza, że uprawnienia wykonawcze leżą w gestii prezydenta, jednakże nie wyklucza możliwości scedowania przez

---

<sup>18</sup> Konstytucja za: <http://www.afghanembassy.com.pl/images/pliki/TheConstitution.pdf>, data dostępu: 20.03.2016.

prezydenta części przynależnych mu prerogatyw. W tym miejscu w ramach ciekawostki o doniosłym znaczeniu dla dalszej analizy fenomenu warto wspomnieć podniesioną przez A. Jayakody'ego kwestię związaną z kształtowaniem się współczesnego państwa afgańskiego. Mianowicie podczas prac nad projektem obowiązującej konstytucji rozważano wprowadzenie systemu „półprezydenckiego”, w którym miało się znaleźć miejsce dla stanowiska premiera wykonawczego, jednakże uznano, że Afganistan jest zbyt „wrażliwy/słaby”, by móc sobie pozwolić na istnienie dwóch ośrodków władzy wykonawczej. W 2003 r. za priorytet uznano utworzenie silnych instytucji państwowych. Miały miejsce wówczas zmagania o kontrolę nad krajem, przy czym szczególnie duże wpływy posiadały lokalne autorytety i komendanci polowi. W związku z powyższym centralizacja władzy państwowej została uznana za kwestię pierwszorzędą<sup>19</sup>. Obecna sytuacja stanowi wymuszone odejście od przyjętych wtedy regul, i to w sytuacji, kiedy aparat państwowy jest słaby i niewydolny, a kontrola Kabulu nad większością terytorium kraju iluzoryczna.

### **Prerogatywy urzędu Szefa Egzekutywy**

Pierwsze poważne rozbieżności dotyczące podziału kompetencji miały miejsce już na wstępnym etapie budowania konsensusu. Niejako przy okazji zawarcia porozumienia o audycie oddanych w drugiej turze głosów zawarto ustne porozumienie dotyczące ogólnego kształtu „rządu jedności”, jednak nie są znane szczegóły dotyczące jego treści. Strona A. Abdullaha twierdziła, że ustalono równy podział władzy między obu pretendentów, natomiast z obozu A. Ghaniego dało się słyszeć stanowisko głoszące, iż „żaden podział władzy nie jest przewidziany”<sup>20</sup>. W późniejszym okresie obie strony prezentowały odmienne stanowiska w sprawie zakresu odpowiedzialności SE<sup>21</sup>. Sama ceremonia zaprzysiężenia nowego prezydenta doskonale ilustrowała stopień napięcia między obydwojema politykami, zmuszonymi do współpracy przez J. Kerry'ego i społeczność międzynarodową<sup>22</sup>. Dwudziestominutowe wydarzenie zostało nagrodzone chłodnym aplauzem, a główni bohaterowie nie stawili się na zaplanowanej wspólnej konferencji prasowej, wysyłając tylko swoich

---

<sup>19</sup> A. Jayakody, Constitutiona Implications of a National Unity Government, <http://www.areu.org.af/BlogDetails.aspx?contentid=1000&BlogId=968789162&Lang=en-US>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>20</sup> Afghanistan's..., s. 25.

<sup>21</sup> J. Agin, Afghanistan's Fraught Political Transition and Implications for Its Security Beyond 2014, <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Elections%20piece%20updated%209%20JUL.pdf>, data dostępu: 26.03.2016, s. 2.

<sup>22</sup> S. Shams, Understanding Afghanistan's Chief Executive Officer, <http://www.dw.com/en/understanding-afghanistans-chief-executive-officer/a-17965187>, data dostępu: 25.03.2016.



przedstawicieli<sup>23</sup>. Ich długoletnia znajomość jest określana jako „chłodna”, co nie ułatwia wzajemnych kontaktów<sup>24</sup>.

Okoliczności powstania RJN sprawiają, że trudno zdefiniować prerogatywy SE. Łatwiej jest wskazać na to, jakich prerogatyw on nie posiada i czym nie jest. SE nie jest premierem ani szefem rządu czy też przewodniczącym rady ministrów. Nie jest też zastępcą prezydenta ani jego równorzędnym partnerem. Jak już wspomniano powołując się na A. Jayakody’ego, afgańska konstytucja nie wyklucza możliwości scedowania przez prezydenta (najczęściej w drodze dekretu) jego uprawnień na inny podmiot bądź osobę. Wszelkie moce sprawcze SE pochodzą właśnie z tego źródła i, co istotne, mogą zostać cofnięte tą samą drogą. W związku z powyższym, A. Abdullah ma de facto tyle władzy, ile zdoła wynegocjować lub wymusić.

### **Funkcjonowanie RJN w praktyce**

Tandemowy RJN nie spełnił pokładanych w nim nadziei, a ciągle konflikt między obozami SE i prezydenta paraliżuje kraj. Dla przykładu – w miejsce konstytucyjnego okresu trzydziestu dni potrzeba było ponad trzech miesięcy, by móc przedstawić parlamentowi listę kandydatów na stanowiska ministerialne (27) i gubernatorskie (25). Mimo to, parlamentarzyści odrzucili blisko 2/3 kandydatur, dodatkowo przedłużając bezhołowie w kluczowych ministerstwach. Jakkolwiek żaden z nominowanych nie piastował uprzednio funkcji ministerialnych, to większość z nich aktywnie uczestniczyło w życiu politycznym kraju<sup>25</sup>. „Odświeżenie” składu rządu miało zagwarantować nowe otwarcie i pozytywne zmiany w sposobie zarządzania krajem, wprowadzając go na ścieżkę prosperity i pokoju. Trzeba przyznać, że zarówno obietnice A. Ghaniego, jak również oczekiwania i nadzieje społeczeństwa były pełne rozmachu i optymizmu. Niestety rzeczywistość szybko zweryfikowała wszelkie plany. Okazało się, że mimo szczytnych i ambitnych zamierzeń dwuwładza w Kabulu zupełnie się nie sprawdziła. Sytuację doskonale podsumował J. Clapper, który w senacie USA stwierdził jednoznacznie, że Afganistanowi grozi w 2016 r. całkowite polityczne załamanie, spowodowane czynnikami politycznymi, ekonomicznymi oraz pogorszeniem bezpieczeństwa. J. Clapper ocenił jako „minimalne” osiągnięcia RJN w zakresie walki z korupcją i nepotyzmem, promocji praw kobiet, jak i rozwiązania kwestii zagrożenia ze strony talibów<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> R. Nordland, op. cit.

<sup>24</sup> Rozmowa z NN3, pracownikiem pionu politycznego Ambasady IRA w Warszawie, luty 2016.

<sup>25</sup> Cabinet joiners, <http://www.economist.com/news/asia/21639566-fingers-crossed-government-last-cabinet-joiners>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>26</sup> K. Katzmann, Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>, data dostępu: 22.03.2016, s. 14.

## **Bezpieczeństwo**

Truizmem jest stwierdzenie, że kwestia braku bezpieczeństwa jest głównym problemem kabulskich władz. Wyzwaniem dla RJN są nie tylko rosnący w siłę talibowie, ale także mianowanie ministra obrony. Silne piętno na procesie jego powołania odcisnęły coraz silniej dochodzące do głosu kwestie związane z konfliktami etnicznymi, głównie między Pasztunami a Tadżykami. Pierwotny kandydat Sher Mohammad Karimiwas (dotychczasowy szef sztabu armii), Pasztun z pochodzenia, został odrzucony przez parlament, głównie głosami Tadżyków i byłych mudżahedinów<sup>27</sup>. A. Ghani (najprawdopodobniej bez uzyskania akceptacji A. Abdullaha) wysunął następnie kandydaturę generała Afzala Ludina, jednakże ten dość szybko się wycofał, gdy zdał sobie sprawę z braku poparcia SE i kręgów mudżahedińskich. Gdy stało się jasnym, że Ghani nie zdoła przeforsować żadnego kandydata bez uzyskania poparcia ze strony SE, obaj politycy doszli do kolejnego wymuszonego okolicznościami porozumienia i 21 maja 2015 r., a więc przeszło osiem miesięcy od powołania RJN, przedstawili trzeciego już kandydata w osobie Pasztuna Masooma Stanekzaja. Okazało się jednak, że wspólny autorytet SE i prezydenta jest niewystarczający do pokonania podziałów etnicznych. W czerwcu 2015 r. jego kandydatura została odrzucona przez parlament. Pomimo braku wotum zaufania pełni on jednak funkcję szefa resortu obrony jako „acting minister”<sup>28</sup>.

Zamęt personalny nie ominął również innych organów państwa odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, w tym szefostwa wywiadu, policji, sztabu armii oraz prokuratury generalnej. Z rozmów z przedstawicielami afgańskiej administracji można jednoznacznie wywnioskować, że niesnaski kadrowe i fala dymisji były spowodowane zarówno kwestiami ściśle związanymi z etniczną rywalizacją, jak i zbyt ugodową polityką prezydenta wobec Pakistanu i talibów.

Mimo iż obecny kryzys polityczny nie ma precedensu w najnowszej historii Afganistanu, to mieści się on w granicach wyobraźni politycznej Afgańczyków. Niczym nadzwyczajnym okazuje się dla nich sytuacja, w której pozbawiona kierownictwa armia nie jest w stanie wypełniać swoich zadań. Wykorzystując kryzys w Kabulu, talibowie 28 września 2015 r. zajęli miasto Kunduz. Atak ich okazał się miażdżącym ciosem dla morale sił bezpieczeństwa, niwecząc społeczne poparcie dla rządu, a zwłaszcza prezydenta. Po raz pierwszy od 2001 r. talibowie przejęli pełną kontrolę nad większym ośrodkiem miejskim, a sam przebieg ofensywy pokazał, że rząd afgański nie jest w stanie przejąć odpowiedzialności za bezpieczeństwo po zakończeniu misji ISAF. Gubernator Kunduzu w obawie przed oskarżeniem o zdradę, tuż po ataku zbiegł za granicę. Większość jednostek armii i policji uciekła (niejednokrotnie porzucając sprzęt i

---

<sup>27</sup> Tadżycy obawiali się monopolizacji resortów siłowych, gdyż politycy pochodzenia pusztańskiego objęli już teki szefa wywiadu i ministra spraw wewnętrznych.

<sup>28</sup> K. Katzmann, op. cit., s. 23.

broń, a nawet mundury)<sup>29</sup>. Podobieństwa między atakiem talibów a operacjami Państwa Islamskiego w Iraku były aż nadto widoczne. Kunduz udało się odzyskać dopiero po ponad dwóch tygodniach walk, wyłącznie dzięki wsparciu z powietrza zapewnionemu przez USA<sup>30</sup>. Kryzys na szczycie władzy przeniósł się do prowincji i wciąż skutkuje znaczącym osłabieniem zdolności bojowych sił bezpieczeństwa. Istotnym jest, że Kunduz upadł nie tyle z powodu słabości chroniącego go wojska, co raczej z powodu braku organizacji życia w mieście, zarządzanego (czytaj: grabionego) przez skłóconych ze sobą delegatów obu afgańskich przywódców, którzy budowali lokalne milicje przeciwko sobie, a nie przeciwko wspólnemu wrogowi – talibom<sup>31</sup>.

Jakkolwiek wszelkie dane statystyczne dotyczące Afganistanu są problematyczne pod względem wiarygodności, to niezaprzeczalnym jest znaczny wzrost liczby ofiar cywilnych. Nastąpił skokowy wzrost migracji wewnętrznej, a liczba osób uciekających za granicę osiągnęła rekordowy poziom<sup>32</sup>. Podsumowując niniejsze zagadnienie należy stwierdzić, że kwestia bezpieczeństwa jest jak dotąd największą porażką RJN, w szczególności jeśli zauważyć zmiany w taktyce i strategii talibów. Coraz częściej zamiast zasadzek czy ataków na mniejsze oddziały sił bezpieczeństwa rebelianci staczają regularne bitwy z nawet kilkusetosobowymi ugrupowaniami sił bezpieczeństwa. Tereny dotychczas uważane za bezpieczne lub relatywnie spokojne, choćby wspomniany Kunduz, w coraz większym stopniu stają się obszarami bezpośrednio zagrożonymi atakami lub zinfiltrowanymi przez rebeliancką „administrację równoległą”<sup>33</sup>. Sytuacja stała się na tyle poważna, morale społeczeństwa tak niskie, że armia afgańska stanęła w obliczu niedoboru rekrutów<sup>34</sup>, co jest szczególnie znamienne w kraju, gdzie bezrobocie oscyluje w granicach 50-60%.

### **Gospodarka**

Afgańska gospodarka w roku 2014 znajdowała się w kryzysie, spowodowanym głównie zakończeniem misji ISAF, co pociągnęło za sobą skokowy wzrost bezrobocia, zmniejszenie pomocy zagranicznej oraz

---

<sup>29</sup> M. Ul-Hamid, Fall of Kunduz-Lessons for the Afghan National Unity Government, <http://www.diplomacypakistan.com/articles/fall-of-kunduz-lessons-for-the-afghan-national-unity-government/>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>30</sup> Rozmowa z NN4, oficerem armii afgańskiej, grudzień 2015.

<sup>31</sup> P. Łukasiewicz, W Afganistanie bez zmian, <http://globallab.org.pl/2015/10/18/piotr-lukasiewicz-w-afganistanie-bez-zmian/>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>32</sup> Despite progress, Afghanistan faces major economic, security and political challenges in 2016 – UN envoy, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52875#.Vu7JT3qqnlE>, data dostępu: 24.03.2016.

<sup>33</sup> Z.S. Rouyee, Tough appraisal for Unity Government after first year, <http://www.afghanistan-today.org/en/articles/politics/2137/>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>34</sup> A. Giustozzi, The Afghan National Army After ISAF, <http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1603E%20The%20Afghan%20National%20Army%20after%20ISAF.pdf>, data dostępu: 25.03.2016.

zahamowanie inwestycji<sup>35</sup>. Skalę problemu obrazuje przykład podany przez NY Timesa: afgańskie ministerstwo finansów w połowie roku 2014 ogłosiło że przychód z tytułu podatków był... ujemny, gdyż koszt ściągnięcia cel i podatków był wyższy niż rzeczone należności. Rząd był zmuszony prosić zagranicznych donorów o 537 milionów USD w ramach awaryjnej pożyczki, by móc wypłacać pensje urzędnikom państwowym oraz żołd armii i policji<sup>36</sup>.

Gwałtowne obniżenie poziomu bezpieczeństwa oraz niestabilność polityczna spowodowały masowy exodus kapitału i praktyczne zahamowanie inwestycji zagranicznych. Obawy o przyszłość oraz rządowa niemożność zabezpieczenia środków na pensje dla urzędników pociągnęły za sobą wzrost korupcji, która jest zjawiskiem wrosniętym w afgańską tradycję<sup>37</sup>.

### **Prawa człowieka**

Zagadnienie to jest kolejną kwestią, co do której RJN poczynił sporo ambitnych planów i kolejną, w której poniósł całkowitą klęskę. Prezydent już w swoim przemówieniu inauguracyjnym poświęcił sporo miejsca zagadnieniu praw człowieka, co miało dowodzić jego zaangażowania w poprawę stanu ich implementacji. Na szczególną uwagę zasługuje również postawa pierwszej damy Ruli Ghani, z pochodzenia chrześcijanki i Libanki, która udziela się publicznie, co w konserwatywnym Afganistanie jest ewenementem. Prezydent usiłował mianować kobietę sędzią sądu najwyższego, jednakże nie zdołał tej kandydatury przeforsować w parlamencie. Prócz tego mianował dwie kobiety na stanowiska gubernatorów prowincji (Ghor i Daykundi), jednakże protesty konserwatystów uniemożliwiły objęcie Masoomie Muradi stanowiska w Daykundi. Trzy ministerialne stanowiska są obsadzone przez kobiety<sup>38</sup>.

Jakkolwiek starania prezydenta (SE w tej kwestii nie ma zbyt dużego pola do manewru, jak również co do zasady wspiera działania A. Ghaniego w kwestii praw człowieka i równości płci) zasługują na uwagę, to jednak poza ww. nominacjami sytuacja kobiet ulega systematycznemu pogorszeniu. Podobnie wygląda sytuacja praw człowieka w ogólności. Pomimo wysiłków organizacji pomocowych i zachodniej dyplomacji w tym temacie jesteśmy świadkami regresu<sup>39</sup>.

### **Polityczne konflikty wewnętrzne**

W chwili obecnej Afganistan stoi w obliczu eskalacji napięć etnicznych i (wtórnych) konfliktów politycznych. Wbrew swojej nazwie obecny reżim nie

---

<sup>35</sup> Więcej na temat stanu afgańskiej gospodarki po zakończeniu misji ISAF: M. Krzyżanowski, Sytuacja gospodarcza Afganistanu, [w:] Afganistan po zakończeniu misji ISAF. Raport Fundacji Amicus Europae, Warszawa 2014, <http://fae.pl/raportfaekonicemisjiisafaprzeszloscafganistanu.pdf>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>36</sup> R. Nordland, op.cit.

<sup>37</sup> Doświadczenia i badania własne.

<sup>38</sup> K. Katzman, op.cit., s. 17.

<sup>39</sup> Rozmowa z NN5, pracownikiem INGO w Kabulu, grudzień 2015.

jednoczy, a dzieli społeczeństwo w stopniu niespotykanym po 2001 r. Poszczególne grupy etniczne nigdy nie darzyły się przesadną sympatią, jednak do tej pory udawało się wypracować kompromis pozwalający państwu na funkcjonowanie. Zamieszanie wokół procesu wyborczego i zmiana warty w pałacu prezydenckim spowodowały jednak wzrost nastrojów nacjonalistycznych wewnątrz kraju.

Obydwaj pretendenci do fotela prezydenckiego podczas kampanii wyborczej zawierali doraźne sojusze z wieloma lokalnymi i ponadlokalnymi „baronami”, z reguły opierającymi swoją siłę na lojalności grupy etnicznej, której przewodzili. Obydwaj składali również obietnice niemożliwe do zrealizowania, zwłaszcza w sytuacji, w której de facto żaden z nich nie odniósł zwycięstwa<sup>40</sup>.

Porozumienie i dwuwładza oparta na kompromisie dwóch konkurencyjnych obozów, w których wiodącymi siłami są Pasztuni i Tadźcy, spowodowała falę nominacji na państwowe urzędy według klucza etnicznego. Etnicyzacja afgańskiego aparatu państwowego będąca pokłosiem funkcjonowania tradycyjnego patronacko-klienckiego modelu społecznego dodatkowo pogłębiła paraliż państwa. Należy jasno podkreślić, że przed wybuchem wojny domowej kraj uchroniło zdecydowane działanie USA. Jednak porozumienie o podziale władzy nie rozwiązało konfliktów ani nie załagodziło na dłuższą metę napięć etnicznych. Na szczeblu lokalnym mnożą się utarczki (niejednokrotnie wręcz zbrojne potyczki) między Tadźykami a Pasztunami i innymi etnosami. Powagi sytuacji dodaje też fakt, że również armia nie jest wolna od tego typu napięć. Niejednokrotnie oficerowie jednej narodowości nie chcą współpracować lub nawet przyjmować rozkazów od oficera innej narodowości. W oczywisty sposób upośledza to możliwości operacyjne sił bezpieczeństwa<sup>41</sup>.

Generalnie można wysnuć wniosek, że obecne porozumienie jest tylko „rozejmem”, który nikogo w pełni nie zadowala i okresem, w którym obie strony, jak również pozostali aktorzy afgańskiej sceny politycznej, zbierają siły i gromadzą środki w ramach przygotowywania się do sytuacji, w której państwo de facto upadnie.

Oprócz powyższego, „praktycznego” wymiaru konfliktu wewnętrznego pomiędzy obozami prezydenta i SE, impas ma również wymiar formalno-prawny uderzający zarówno w fundamenty ładu konstytucyjnego, jak i główne postanowienia umowy o powstaniu RJN. Jest mało prawdopodobnym, by w 2016 r. zdolano przeprowadzić wybory parlamentarne, co z kolei znacząco utrudni lub uniemożliwi zwołanie Loya Jirgi, która jest władna dokonywać zmian w konstytucji i w dalszej konsekwencji ustanowić urząd premiera z precyzyjnie określonymi prerogatywami.

---

<sup>40</sup> T. Sharan, A Buzkashi Game for the Afghan Cabinet, <http://foreignpolicy.com/2015/01/09/a-buzkashi-game-for-the-afghan-cabinet/>, data dostępu: 25.03.2016.

<sup>41</sup> Rozmowa z NN6, oficerem policji afgańskiej, styczeń 2016.



## **Ocena koncepcji i działalności**

Jak już zostało kilkakrotnie wspomniane RJN powstał w wyniku nie tyle mediacji, co gróźb USA, które zmusiły niedarzących się sympatią polityków do współpracy. Niewątpliwym argumentem przemawiającym za pozytywną oceną RJN jest fakt, że po raz pierwszy w historii Afganistanu zmiana na szczytach władzy dokonała się bez rozlewu krwi. W tym szczególnym przypadku należy pamiętać, że kraj stał na krawędzi wojny domowej, która w konsekwencji cofnęłaby kraj do sytuacji z wczesnych lat 90. ubiegłego wieku. Niestety na tym pozytywy się kończą. Faktem jest, że RJN rozpoczynał swoją działalność w sytuacji niezwykle trudnej, nawet jak na afgańskie warunki. Przedłużające się wybory i spowodowane nimi bezholowie w kluczowych instytucjach pociągnęły za sobą spadek morale sił bezpieczeństwa oraz ułatwiły talibom uzyskiwanie zdobyczy terytorialnych. Prócz tego zakończenie misji ISAF i głęboki kryzys gospodarczy sprawiły, że kabulski tandem rozpoczął swoją działalność przy pustym skarbcu i ze zdemoralizowaną armią. Od czasu rozpoczęcia działalności RJN nie nastąpiła znacząca poprawa w żadnej z kluczowych dziedzin. Nie udało się wypracować długotrwałego kompromisu w kwestiach zarządzania państwem, a podziały etniczne systematycznie się pogłębiają grożąc rozpadem państwa. Pomimo pokładanych w nim nadziei, afgański RJN nie sprawdził się. Afganistan wciąż nie jest w stanie płacić swoich rachunków, samodzielnie toczyć własnych bitew ani zapewnić elementarnej ochrony swoim obywatelom, którzy w obliczu niezgody i niekompetencji rządu coraz szerzej skłaniają się ku rebeliantom oraz lokalnym komendantom.

## **Prognoza rozwoju sytuacji**

### **Polityka wewnętrzna**

W chwili obecnej brak jest sygnałów pozwalających przewidywać poprawę sytuacji. Analiza bieżących wydarzeń, jak również skomplikowanej i krwawej historii Afganistanu skłania do stwierdzenia, że konflikty etniczne będą się w najbliższej przyszłości nasilać. Coraz większe będą przede wszystkim napięcia na szczeblu lokalnym, czemu towarzyszyć będzie wzrost znaczenia lokalnych przywódców, zdolnych do zapewnienia swoim klientom bezpieczeństwa i rządów prawa (z zastrzeżeniem, że niekoniecznie musi być to prawo państwowe). W perspektywie średniookresowej dodatkowo osłabi to władze centralne i wzmocni parafeudalny model państwa.

Na szczeblu centralnym gwałtowne zmiany są mało prawdopodobne, gdyż główni aktorzy (zwłaszcza A. Ghani) mają zbyt dużo do stracenia. Jednakże kwestia wyborów parlamentarnych i zmian w konstytucji, a ściślej mówiąc ich brak, w połączeniu z obawami przed marginalizacją żywionymi przez środowisko tadżyckie i mudżahedińskie (przenikające się, ale z sobą nie tożsame) może sprawić, że A. Abdullah nie zechce kontynuować współrządzenia krajem na obecnych zasadach, co z kolei może pociągnąć za sobą powtórzenie sytuacji z 2014 r. Nie jest więc wykluczone, że w obliczu

narastającego bezustannie napięcia i niemożności przeprowadzenia wyborów parlamentarnych, prezydent zdecyduje się na zwołanie Loya Jirgi w sposób nie przewidziany przez konstytucję. Bez względu na tę kwestię Afganistan będzie się coraz bardziej fragmentaryzował i feudalizował.

### **Bezpieczeństwo**

Siły bezpieczeństwa są odbiciem sytuacji wewnętrznej. Jest prawdopodobnym, że rozkład sił zbrojnych uda się zahamować, jednak nie ma obecnie szans na przejście do ofensywy na większą skalę. 2016 rok będzie dla Afganistanu rokiem defensywy i naporu talibów, którzy będą w stanie zwiększyć obszar kontrolowanego przez siebie terytorium. Generalnie trendy z lat poprzednich zostaną zachowane. Istnieje duża szansa na powtórzenie casusu Kunduzu. Straty w ludziach zarówno po stronie cywilów, jak i sił bezpieczeństwa będą rosły i prawdopodobnie przekroczą zeszłoroczny próg.

### **Gospodarka**

Pomimo pewnych pozytywnych symptomów, takich jak poprawa ściągalności podatków, niewielki wzrost PKB oraz podtrzymanie i realizacja obietnic wsparcia finansowego przez donorów, afgańska gospodarka w 2016 r. nie zdoła odbić się od dna, co będzie spowodowane dalszym spadkiem poziomu bezpieczeństwa i trwającym paraliżem władz. Należy przyjąć, że Afganistan nie będzie w stanie zacząć szerzej korzystać ze swoich złóż mineralnych i dzięki temu osiągnąć samowystarczalność. Ciągły odpływ kapitału, napędzany poczuciem zagrożenia będzie dodatkowo zwiększał poziom korupcji. Nie pojawią się znaczące inwestycje zagraniczne. Dopelnieniem czarnego obrazu będzie wzrost poziomu migracji wewnętrznej oraz drenaż mózgow skierowany poza granice.

### **Prawa człowieka**

Podobnie jak w pozostałych wymienionych obszarach prognozy są pesymistyczne. Należy sądzić, że w sferze praw człowieka nastąpią najbardziej niekorzystne zmiany, przejawiające się spadkiem poziomu bezpieczeństwa, który to czynnik jest kluczowy dla edukacji i działalności organizacji pozarządowych. W sytuacji kryzysu politycznego i groźby talibskiej ofensywy, rośnie znaczenie lokalnych komendantów, którzy nie są zainteresowani zagadnieniami równości płci, powszechnej edukacji itp. Tego typu zagadnienia są często postrzegane przez konserwatywną większość afgańskiego społeczeństwa jako brutalna, zachodnia ingerencja w afgańską tradycję albo wręcz atak na wartości islamskie. Prawa człowieka w zachodnim rozumieniu w przeszłości padały już ofiarą konfliktu i najprawdopodobniej tak będzie również w najbliższej przyszłości. Pomimo deklaracji rządowych i wysiłków aktywistów władze będą skoncentrowane na kwestiach bezpieczeństwa i ekonomii, co spowoduje dalszy regres w zakresie ich implementacji.

## Literatura

1. Afghanistan's Political Transition, <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/260-afghanistan-s-political-transition.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/260-afghanistan-s-political-transition.pdf), data dostępu: 25.03.2016>.
2. Agin J., Afghanistan's Fraught Political Transition and Implications for Its Security Beyond 2014, <<http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Elections%20piece%20updated%209%20JUL.pdf>, data dostępu: 26.03.2016>.
3. Bollinger D., Schuler I., What Happened in the Afghanistan Elections? <<https://developmentseed.org/afghanistan-2014-analysis/>, data dostępu: 25.03.2016>.
4. Cabinetjoiners, <<http://www.economist.com/news/asia/21639566-fingers-crossed-government-last-cabinet-joiners>, data dostępu: 25.03.2016>.
5. Despite progress, Afghanistan faces major economic, security and political challenges in 2016 – UN envoy, <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52875#.Vu7JT3qqlE>, data dostępu: 24.03.2016>.
6. Giustozzi A., The Afghan National Army After ISAF, <<http://www.areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/1603E%20The%20Afghan%20National%20Army%20after%20ISAF.pdf>, data dostępu: 25.03.2016>.
7. Jayakody A., Constitutional Implications of a National Unity Government, <<http://www.areu.org.af/BlogDetails.aspx?contentid=1000&BlogId=968789162&Lang=en-US>, data dostępu: 25.03.2016>.
8. Katzmann K., Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>, data dostępu: 22.03.2016>.
10. Krzyżanowski M., Sytuacja gospodarcza Afganistanu, [w:] Afganistan po zakończeniu misji ISAF. Raport Fundacji Amicus Europae, Warszawa 2014, <http://fae.pl/raportfaekonicemisjiisafaprzyzloscafganistanu.pdf>, data dostępu: 25.03.2015, s. 29-42.
11. Latifi A.N., Bengali S., Delays, fights mar red Afghanistan's election recount, <<http://www.latimes.com/world/afghanistan-pakistan/la-fg-afghanistan-election-recount-delays-20140828-story.html>, data dostępu: 25.03.2016>.
12. Łukasiewicz P., W Afganistanie bez zmian, <<http://globallab.org.pl/2015/10/18/piotr-lukasiewicz-w-afganistanie-bez-zmian/>, data dostępu: 25.03.2016>.

13. Nordland R., After Rancor, Afghans Agree to Share Power, <[http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/asia/afghan-presidential-election.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/09/22/world/asia/afghan-presidential-election.html?_r=0), data dostępu: 25.03.2016>.
14. Rouyee Z.S., Tough appraisal for Unity Government after first year, <<http://www.afghanistan-today.org/en/articles/politics/2137/>, data dostępu: 25.03.2016>.
15. Shams S., Understanding Afghanistan's Chief Executive Officer, <<http://www.dw.com/en/understanding-afghanistans-chief-executive-officer/a-17965187>, data dostępu: 25.03.2016>.
16. Sharan T., A Buzkashi Game for the Afghan Cabinet, <<http://foreignpolicy.com/2015/01/09/a-buzkashi-game-for-the-afghan-cabinet/>, data dostępu: 25.03.2016>.
17. The Constitution of Afghanistan, <<http://www.afghanembassy.com.pl/images/pliki/TheConstitution.pdf>, data dostępu: 20.03.2016>.
18. The 'government of national unity' deal, <<https://www.afghanistan-analysts.org/miscellaneous/aan-resources/the-government-of-national-unity-deal-full-text/>, data dostępu: 24.03.2016>.
19. Ul-Hamid M., Fall of Kunduz-Lessons for the Afghan National Unity Government, <<http://www.diplomacypakistan.com/articles/fall-of-kunduz-lessons-for-the-afghan-national-unity-government/>, data dostępu: 25.03.2016>..

### **Summary**

#### **Afghan Government of National Unity – political background and rating of functionality**

*The article explains current political situation in Afghanistan, focuses on the phenomenon of the National Unity Government. First part describes circumstances, in which this unique for the history of Afghanistan administrative subject was brought to life. Second one is the analysis of the founding document of the National Unity Government. Further part presents prerogatives of the newly created Chief Executive Post. Then author explains, how the National Unity Government acts in practice, with particular emphasis on its consequences for the security and internal balance. Fifth part is a brief evaluation of the National Unity Government current activity. To summarize, author presents general prognosis of further situation development for 2016.*

**Key words:** Afghanistan, election, National Unity Government, security, human rights, transition