

# Reconstrucția constituțională a Afganistanului

## Constitutional reconstruction of Afghanistan

drd. Teodor Ioan COMAN\*

Universitatea de Vest din Timișoara,  
Facultatea de Drept

### Abstract

*After the 9/11 terrorist attacks against targets from its territory, United States of America, together with local and international allies, launched a military operation targeting the Taliban regime in Afghanistan, which was considered to be responsible for hosting al-Qaeda and allowing them to plan and prepare the attacks against the United States.*

*After swiftly completing the military operations, efforts for reconstructing the Afghan state began at an international level. This was accomplished by bringing together different Afghan political groups, under the coordination of the United Nations. Once the Bonn Agreement was concluded, steps were taken in the direction of creating a new constitution for the state, mostly by local actors, taking into consideration the traits and diversity of the Afghan society.*

*What resulted from this constitutional momentum was a new fundamental law, which laid the foundation for a renewed State, that would allow Afghanistan to rebuild itself politically, socially, economically and from a national security point of view.*

**Keywords:** 9/11 terrorist attacks; Afghanistan; Taliban Regime; Bonn Agreement; Constitution.

### Rezumat

*După atacurile teroriste din 11 septembrie 2001 asupra teritoriului lor, Statele Unite ale Americii, împreună cu aliați locali și internaționali, au lansat o operațiune militară împotriva regimului taliban din Afganistan, care a fost considerat responsabil pentru găzduirea al-Qaeda și pentru că i-a permis acesteia să plănuiască și să pregătească atacurile împotriva Statelor Unite.*

*După încheierea rapidă a operațiunilor militare, la nivel internațional au început eforturile pentru reconstrucția Afganistanului. Acest lucru s-a realizat prin întrunirea a diferite grupuri politice afgane, sub coordonarea Organizației Națiunilor Unite. O dată ce Acordul de la Bonn a fost încheiat, s-au luat măsurile necesare în direcția creării unei noi constituții, cu precădere de către actori locali, ținând cont de trăsăturile și diversitatea societății afgane.*

*Rezultatul acestui moment constituțional a fost o nouă lege supremă, care a pus bazele unui stat reînnoit, care îi va permite Afganistanului să se reconstruiască din punct de vedere politic, social, economic și militar.*

**Cuvinte-cheie:** 11 septembrie 2001, Afganistan, regimul taliban, Acordul de la Bonn, Constituție.

### 1. Etape premergătoare creării unei noi constituții pentru Afganistan

Răspunsul militar al Statelor Unite ale Americii (în continuare „SUA”) la atacurile teroriste din 11 septembrie 2001 l-a reprezentat declanșarea operațiunii *Enduring Freedom*, care a avut ca scop răsturnarea regimului taliban din Afganistan, indicat de serviciile de informații ca vinovat de găzduirea membrilor *al-Qaeda*, organizația teroristă care a organizat și executat atentatele.

Deși operațiunile militare principale au debutat la începutul lunii octombrie și s-au întins până la sfârșitul anului 2001, în paralel, pe plan diplomatic s-au început demersurile pentru asigurarea viitorului postbelic al Afganistanului. Astfel, Lakhdar Brahimi, fost ministru de externe al Algeriei, a fost desemnat pe 3 Octombrie 2001 Reprezentant Special al Organizației Națiunilor Unite (în continuare „ONU”) și raportor în Afganistan. În această calitate, a fost însărcinat și cu pregătirea negocierilor multilaterale

---

\* teodor\_coman@yahoo.ro.

privind viitorul Afganistanului. De îndată ce talibanii s-au retras din Kabul, Brahimi și-a prezentat Consiliului de Securitate (în continuare „CS”) planul cu privire la reconstrucție, bazat pe implicare regională, acceptarea liderilor locali, sprijin financiar internațional, transparență în procesul de constituire a instituțiilor publice și o forță militară suficientă pentru a menține securitatea internă, plan care a fost admis de către CS, sens în care s-a adoptat Rezoluția 1378, pe 14 noiembrie 2001.

Orașul german Bonn a fost ales pentru a găzdui negocierile privind viitoarea configurație statală a Afganistanului. În cadrul tratatelor de la Bonn, între 27 noiembrie și 5 decembrie, au fost invitați reprezentanți ai tuturor facțiunilor afgane. Delegații reprezentau 4 grupuri principale: Alianța Nordului, compusă în special din membrii minorității etnice tajike, care au fost și aliații locali ai SUA, cei care au purtat majoritatea luptelor la sol, în cadrul operațiunilor militare; membrii minorității *Shi'a Hazara*, susținuți de Iran; grupul *Peshawar*, susținut de Pakistan și vorbitor de limbă pashtună, reprezentând diaspora afgană stabilită în țara vecină; și grupul Roma, centrat în jurul fostului rege al Afganistanului și format din membrii diasporei occidentale.

Se poate observa că părțile la negocieri nu reprezentau pe deplin totalitatea și diversitatea populației Afganistanului, iar acest aspect a condus la o lipsă de legitimitate și reprezentativitate a deciziilor adoptate în cadrul tratatelor de la Bonn. Acest fapt se poate pune și pe seama rapidității cu care a fost organizată conferința și a acțiunilor militare încă în desfășurare din operațiunea *Enduring Freedom*. De aceea, poziția Alianței Nordului era una de forță, întrucât reprezenta vasta majoritate a forțelor terestre care au luptat împotriva talibanilor și a trupelor care ocupau la acel moment țara<sup>1</sup>. De altfel, împotriva rezultatului negocierilor s-a exprimat și liderul minorității uzbek din Afganistan, Abdul Rashid Dostum<sup>2</sup>, un veteran al războaielor interne afgane din ultimele decenii și un comandant militar care avea în subordine forțe impresionante. În concluzie, Acordul de la Bonn poate fi definit ca o înțelegere prin care s-a stabilit un cadru de acțiune și un calendar al etapelor de reconstrucție statală.

În fine, negocierile au fost finalizate prin adoptarea unui acord, pe 5 decembrie, care a fost întărit prin adoptarea rezoluției CS nr. 1383/06.12.2001 cu privire la *Acordul provizoriu din Afganistan, valabil până la constituirea unor instituții publice permanente*. Acest act este mai des numit Acordul de la Bonn. În baza acestuia, s-a transferat, pe 22 decembrie 2001, puterea unei Autorități Interimare, care a fost însărcinată cu crearea unor organisme de stat reprezentative pentru întreaga societate, care să implice membri de ambele sexe și de toate etniile. Acordul de la Bonn a recunoscut dreptul poporului afgan de a-și determina liber viitorul politic, în concordanță cu principiile islamice, democratice, ale pluralismului politic și ale justiției sociale. Acordul a stipulat ca fundamental pentru reconstrucția statului, obiectivul de a atinge statutul de stat de drept și de a restabili relațiile externe la care Afganistanul a fost parte înainte de instaurarea regimului taliban.

În acest fel, Națiunile Unite nu și-au asumat conducerea Afganistanului, ci au transferat această autoritate unei puteri interimare. Mandatul acordat a fost limitat la 6 luni, interval în care aceasta a fost obligată să organizeze o primă reuniune a unei adunări legislative extraordinare – *Loya Jirga* – ai cărei membri mai numeroși și mai reprezentativi să pună bazele unui guvern de tranziție.

*Jirga* reprezintă o structură de guvernare formală tradițional afgană. În mod istoric, o *jirga* guvernează mai multe laturi ale societății afgane, de la probleme referitoare la proprietate, la relațiile externe, la relațiile interne dintre autorități. Funcționează precum un consiliu legislativ, ale cărui decizii sunt obligatorii. Când astfel de adunări se desfășoară la nivel înalt și privesc întreaga societate, acestea se numesc *Loya Jirga*<sup>3</sup>. De-a lungul istoriei afgane, *loya jirga* constituționale s-au mai întrunit de fiecare dată când a fost pusă în discuție adoptarea unei noi legi fundamentale. Uneori au participat activ la dezbateri, alteleori au exprimat păreri formale, docile, însă în anul 1928, opoziția lor la propunerile de

---

<sup>1</sup> R. I. Rotberg, *Building a New Afghanistan*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2007, p. 29.

<sup>2</sup> M. Buckley, R. Fawn, *Global Responses to Terrorism*, Routledge, Londra, 2003, p. 20.

<sup>3</sup> J. D. Montgomery, Dennis A. Rondinelli, *Beyond Reconstruction in Afghanistan*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, p. 116-117.

reformă exprimate de regele Amanullah a condus la începerea unei rebeliuni care a determinat abdicarea suveranului<sup>4</sup>.

*Loya Jirga* s-a reunit între 11 și 19 iunie 2002, a fost prezidată de fostul rege, Zahir Shah, care s-a întors din exilul său la Roma după 29 de ani și a avut trei sarcini: să aleagă șeful statului, să decidă structura Autorității Interimare și să aprobe personalul care urma să conducă statul timp de doi ani, până când alegerile puteau fi organizate. Adunarea legislativă a fost compusă din 1051 de persoane alese și 550 de delegați, reprezentând toate sectoarele societății, astfel încât s-a bucurat de legitimitate<sup>5</sup>. Președinte interimar a fost numit Hamid Karzai, un membru al etniei pashtune. Acesta era bine educat, vorbitor de limba engleză, ocupase diferite poziții în Ministerul de Externe al țării, în guvernele anterioare și era un comandant militar respectat. De altfel, la momentul numirii sale, Karzai coordona asediul Kandaharului<sup>6</sup>. Însă indiferent că un pashtun, principala etnie a țării, a ocupat poziția supremă în stat, membrii Alianței Nordului, formați cu precădere din persoane de etnie tajikă, au ocupat pozițiile cheie în stat, precum conducerea ministerului apărării, externelor, internelor și conducerea serviciului de informații<sup>7</sup>.

A fost pentru prima dată după 23 de ani de conflicte sângeroase<sup>8</sup> când facțiunile afgane au ales să-și promoveze interesele prin mijloace politice și nu prin război. Cu toate acestea, facțiunile și conducătorii lor nu au încetat să exercite influență în Afganistan, urmărind să ocupe funcții importante în stat, să-și păstreze autonomia operațională prin menținerea forțelor armate și să exercite controlul efectiv asupra unor regiuni din țară.

## 2. Pregătirea și adoptarea noii Constituții

Următorul pas convenit prin Acordul de la Bonn, în direcția formării de instituții permanente ale statului, a fost convocarea unei *Loya Jirga* constituționale, care să adopte noua constituție a Afganistanului. Pentru aceasta, a fost numită o comisie de redactare a proiectului constituțional, formată din 9 membri apolitici, specializați în redactarea legislativă, condusă de Vicepreședintele interimar Naematullah Shahrani. Proiectul propus de aceștia a fost transmis spre aprobare Comisiei de Revizuire a Constituției, formată din 35 de membri. Procesul de redactare a proiectului a fost unul marcat de discuții aprinse între tabăra reformatorilor și tabăra conservatorilor. Textul s-a inspirat din ultimele constituții ale statului (precum cele adoptate în 1964, 1977, 1987, 1990), dintre care cea adoptată în 1964 de regimul regelui Mohammad Zahir Shah a avut la acea vreme un conținut progresist pentru o societate musulmană. De asemenea, comisia de redactare s-a inspirat și din Declarația Universală a Drepturilor Omului și din textul similar din Constituția SUA, pentru partea care apăra drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Procesul de redactare a proiectului constituției a reprezentat un efort exclusiv afgan, fără interferențe externe. De altfel, a fost redactat în una din limbile proeminente în Afganistan, *dari*, iar o traducere în engleză a fost înaintată Organizației Națiunilor Unite doar într-un scop informativ<sup>9</sup>. Și populația largă a fost implicit consultată cu privire la prevederile proiectului, întrucât conținutul acestuia a fost difuzat în presă și la radio.

Dintre atribuțiile comisiei de redactare a constituției enumerăm: pregătirea și publicarea unui proiect de constituție; publicarea de informații referitoare la procesul de pregătire a proiectului, pe toată durata sa; organizarea de consultări publice pe tema conținutului în toate provinciile afgane, precum și în taberele de refugiați afgani din Iran și Pakistan; primirea de propuneri scrise referitoare la textul constituțional<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> S. A. Arjomand, *Constitutional Politics in the Middle East*, Hart Publishing, Portland, 2008, p. 149.

<sup>5</sup> E. Afsah, *Afghanistan Conflict*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 6-8.

<sup>6</sup> I. Kfir, *The Role of the Pashtuns in Understanding the Afghan Crisis*, Perspectives on Terrorism, vol. 3, nr. 4, Terrorism Research Initiative, Lowell, MA, 2009, p. 45.

<sup>7</sup> R. I. Rotberg, *op. cit.*, p. 30.

<sup>8</sup> Se face referire la perioada de după retragerea trupelor sovietice și începutul unui război civil, între facțiunile care s-au opus U. R. S. S. și care s-a încheiat prin ocuparea țării de către gruparea talibană, de orientare radical islamistă (n.a.).

<sup>9</sup> E. Afsah, A. Hilal Guhr, *Afghanistan: Building a State to Keep the Peace*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol. 9, Leiden, Olanda, 2005, p. 424-427.

<sup>10</sup> J.D. Montgomery, D.A. Rondinelli, *op. cit.*, p. 121.

În paralel cu redactarea proiectului constituțional, Autoritatea Interimară a înființat, cu sprijinul ONU și în conformitate cu Acordul de la Bonn, o Comisie Afgană Independentă a Drepturilor Omului. Atribuțiile acesteia includeau monitorizarea respectării drepturilor omului, sancționarea încălcărilor drepturilor omului și dezvoltarea de instituții autohtone în domeniu. Chiar dacă Afganistan este parte la majoritatea tratatelor internaționale privind drepturile omului, iar apărarea drepturilor fundamentale a fost inclusă în proiectul constituțional, aceste drepturi vor trebui transformate în norme efective din dreptul pozitiv. În acest sens, nou-constituita Comisie s-a dovedit a fi o instituție indispensabilă. Primul conducător al organismului a fost o femeie, Sima Simar, care a ocupat funcția de ministru în Administrația Interimară. Instituția a primit un rol concret important printr-un decret al președintelui interimar, emis în iunie 2002, prin care i s-au stabilit atribuțiile. Dintre acestea, Comisia trebuia să verifice constituționalitatea actelor normative emise în Afganistan, să ofere consultanță în acest sens și să cerceteze încălcarea drepturilor omului din trecut, funcționând precum o *comisie a adevărului*. Spre deosebire de alte zone ale globului, în centrul Asiei o astfel de instituție a reprezentat o premieră și un model pentru celelalte state vecine<sup>11</sup>.

În primăvara anului 2003, comisia de redactare a noii constituții a finalizat lucrările și a făcut public proiectul de constituție. Acesta prevedea că „în Afganistan, suveranitatea aparține națiunii și națiunea o aplică direct sau prin reprezentanți”. Această formulare laică face notă discordantă de alte constituții din zonă, precum cea iraniană din 1979 sau pakistaneză din 1973, care puneau în mâinile divinității suveranitatea națională<sup>12</sup>. Conform proiectului, statul urma să fie condus de un președinte, care va numi un prim-ministru care să formeze guvernul. Președintele va fi ales prin sufragiu universal, va fi conducătorul suprem al armatei, va avea prerogativa de a declara război, va convoca *Loya Jirga* și va avea dreptul să dizolve parlamentul. Adunarea Națională (legislativul) va trebui să reprezinte întreg poporul și va exprima voința acestuia. Structura sa va respecta principiul proporționalității, astfel încât provinciile mai populate, care cuprind și centre urbane, vor avea o influență mai mare. Dintre atribuții, amintim dreptul de a ratifica tratate internaționale, dreptul de a aproba trimiterea de trupe în afara teritoriului, dreptul de a aproba contractarea de credite. În privința puterii judecătorești, aceasta va avea ca organ suprem Curtea Supremă de Justiție și va fi formată și din alte instanțe, al căror număr va fi stabilit prin lege. Membrii Curții Supreme vor trebui să aibă educație superioară în domeniul științelor juridice și a jurisprudenței islamice. *Draft*-ul constituțional a ținut cont și de tradiția cutumiară afgană, în sensul în care a recunoscut *loya jirga* ca fiind cea mai înaltă expresie a voinței populare, care va fi convocată de către președinte și va hotărî în legătură cu independența, suveranitatea națională, integritatea teritorială și interesele publice înalte, precum modificarea constituției. Componenta *loya jirga* va fi formată din membrii Adunării Naționale, președinții Consiliilor Provinciale și reprezentanții provinciilor, aleși prin vot direct, secret și liber, conform legii. Prin schițarea rolului *loya jirga*, s-a exprimat clar punctul de vedere că aceasta nu va fi convocată decât în circumstanțe excepționale.

*Loya Jirga* care a fost convocată pentru adoptarea noii constituții a fost formată din 502 delegați, din care majoritatea au fost aleși, iar doar 50 numiți. Pe 4 ianuarie 2004 a fost adoptată de către *Loya Jirga* noua Constituție a statului, care cuprinde 162 de articole, prin care s-a instaurat noua Republică Islamică Afgană. Președintele Hamid Karzai a semnat și promulgat actul legislativ pe 26 ianuarie 2004, inaugurând a șasea constituție a statului, prima fiind cea adoptată în 1923 de regele Amanullah Khan. Constituția din 2004 este structurată în 12 capitole și un preambul.

### 3. Principalele prevederi

În preambulul Constituției se face referire la divinitate, trecutul sângeros al statului, la sacrificiile care au condus la starea în care țara se află în prezent. De asemenea, se indică dezideratul de a pune bazele unei noi ordini sociale, care să cuprindă întregul mozaic de triburi și etnii care populează Afganistanul, în consonanță cu valorile cuprinse în Carta ONU și Declarația Universală a Drepturilor Omului. Această nouă ordine a lucrurilor ar trebui să determine progresul statului din toate punctele de vedere, până când se va instaura un climat social și economic bazat pe democrație, nediscriminare,

---

<sup>11</sup> *Idem*, p. 119-120.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 121.

prosperitate, respectarea drepturilor omului, iar pe plan extern, reintegrarea în comunitatea internațională.

În primul articol al primului capitol, intitulat *Statul*, se afirmă că „*Republica Islamică Afgană este un stat independent și indivizibil, care se bazează pe principiile justiției sociale*”. Prin art. 2, Islamul a fost desemnat religia de stat, însă se recunoaște dreptul la liberă exercitare a religiei minorităților. De asemenea, se prevede obligația statului de a organiza construcția de moschei și centre religioase de promovare a virtuților morale în societate. Iar în art. 3 se prevede că nicio lege nu poate să contravină legii islamice. Totodată, se impune calendarul musulman și se stabilește ziua de vineri ca zi liberă națională. De asemenea, prin art. 16 se stabilesc limbile oficiale Pashtuna și Dari, însă în zonele unde există o majoritate a unor minorități lingvistice, se recunoaște și acea limbă ca oficială<sup>13</sup>. Tot în primul capitol al constituției se prevede că „*Statul Afgan este obligat să adopte măsurile necesare în vederea creării unei societăți prospere și progresiste bazate pe justiție socială, protejarea demnității umane, realizarea democrației și menținerea unității naționale și egalității între toate triburile și clanurile din țară*”. Se reflectă în mod clar preocuparea legiuitorului constituțional pentru menținerea unității unei națiuni marcată de diferențe etnice și tribale, unde unitatea socială de bază rămâne, fără îndoială, familia.

În cel de-al doilea capitol, „*Drepturile și Obligațiile Fundamentale ale Cetățenilor*”, s-a impus principiul respectului și nediscriminării între cetățeni. Ca expresie a acestuia, femeile și bărbații vor fi egali în fața legii, iar cetățenii se bucură de drepturi și obligații egale, indiferent de limbă, apartenența la un trib sau clan, religie, rezidență și poziție socială. De asemenea, statului îi revine obligația de a apăra demnitatea umană, sens în care au fost incluse mai multe drepturi fundamentale ale omului în textul constituțional: dreptul la viață, prohibiția torturii, prezumția de nevinovăție, limitarea extrădării, dreptul la apărare, libertatea personală în fața creditorilor, libertatea de circulație, libertatea de exprimare orală, în scris, prin ilustrații sau prin alte mijloace, libertatea de întrunire.

Libertatea de întrunire a inclus și dreptul de a constitui partide politice, în conformitate cu legea. Scopul și fundamentele partidului nu trebuie să contravină învățăturilor Islamului, textului Coranului și valorilor constituționale. Înființarea unui partid sau desfășurarea de către acesta de activități bazate pe etnie, limbă, religie sau origine nu sunt permise.

Educația a fost o altă valoare inclusă în constituție. Astfel, „*educația este dreptul tuturor cetățenilor Afganistanului, care este pusă la dispoziția acestora de către stat... Statul concepe și implementează programe concrete pentru a echilibra și dezvolta educația femeilor... Statul concepe și implementează o tematică unitară într-un cadru religios islamic, de cultură națională și în concordanță cu metodele științifice internaționale. Statul compilează totalitatea învățăturilor religioase... Crearea și gestionarea educației generale, superioare și profesionale este o obligație a statului. De asemenea, statul creează programe concrete de promovare a științei, culturii, literaturii și artelor*”.

Capitolul al doilea din Constituție a vizat și domeniul sănătății: „*Statul este obligat să pună la dispoziție mijloace de prevenție și tratament medical, precum și facilități medicale gratuite și libere pentru toți cetățenii Afganistanului*”. Și a inclus și prevederi referitoare la familie: „*familia este pilonul fundamental al societății și se află sub protecția statului. Statul ia măsurile adecvate pentru menținerea sănătății spirituale și fizice a familiei, în special a copilului și mamei și a pregătirii copiilor*”.

Constituția a pus bazele unei republici prezidențiale, cu parlament bicameral, o administrație centralizată și un sistem puternic de protecție a drepturilor minorităților. Președintele este șeful suprem al armatei, este cel care numește guvernul și decide componența sa, cu aprobarea Parlamentului, numește în funcție conducătorii instituțiilor-cheie ale statului, precum și judecătorii. Are puterea de a convoca referendumuri pe teme de interes național. De asemenea, are puterea de a numi 34 de guvernatori, câte unul pentru fiecare dintre provinciile țării<sup>14</sup>.

Conform art. 61, șeful statului este ales prin vot direct, liber, secret și universal, de către o majoritate a alegătorilor care au participat la sufragiu. În cazul în care niciun candidat nu întrunește majoritatea, se

<sup>13</sup> E. Afsah, A. Hilal Guhr, *op. cit.*, p. 429-433.

<sup>14</sup> A. Zobrist Galad, *The Challenges and Role of Structures in the Reconstruction of Afghanistan*, Connections, vol. 11, nr. 2, Garmisch-Partenkirchen, Germania, 2012, p. 19.

va organiza un al doilea tur de scrutin, unde vor participa doar primii doi candidați, în funcție de preferințele votanților. Un mandat are durata de cinci ani, iar numărul de mandate pentru un președinte este limitat la două. În art. 62 sunt enumerate condițiile pentru care o persoană să poată candida pentru funcția supremă în stat, respectiv „să fie cetățean afgan, musulman, născut din părinți afgani și să nu fie cetățeanul unui alt stat; trebuie să fi împlinit, până la data depunerii candidaturii, vârsta de cel puțin 40 de ani; nu poate avea antecedente penale”.

În cazul în care intervin orice motive pentru care mandatul Președintelui încetează sau acesta nu este apt să-și exercite atribuțiile, locul său va fi luat de către primul Vicepreședinte al țării (art. 67).

În ceea ce privește guvernul, art. 71 stabilește că miniștrii lucrează sub coordonarea președintelui. La fel ca și în cazul șefului executivului, și miniștrii trebuie să îndeplinească condiții similare pentru a fi eligibili pentru această funcție, respectiv: „trebuie să aibă doar cetățenia afgană; trebuie să aibă studii superioare, experiență profesională și o bună reputație; trebuie să fi împlinit vârsta de cel puțin 35 de ani; nu poate avea antecedente penale” (art. 72). Ministrul poate să fie membru al Parlamentului sau poate fi numit din afara legislativului, însă nu se pot cumula cele două funcții (art. 73).

Conform art. 75, Guvernul execută actele normative, precum și deciziile judecătorești, implementează programe sociale, culturale, economice și de dezvoltare tehnologică, elaborează bugetul, sens în care emite acte administrative. Răspunde în fața Parlamentului pentru politicile sale, iar conform art. 79, în perioada de vacanță parlamentară, poate emite decrete, în caz de urgență și în domenii limitativ stabilite de lege.

În ceea ce privește legislativul, Adunarea Națională este denumirea oficială a parlamentului afgan, conform noii constituții. Cele două camere ale Adunării sunt Camera Populară și Camera Bătrânilor (art. 82). Membrii Adunării sunt aleși prin vot liber, universal și secret, pentru un mandat de 5 ani.

Pentru Camera Populară, membrii sunt aleși direct, proporțional cu populația circumscripției electorale pe care o reprezintă. S-a impus alegerea de candidați de sex feminin pentru cel puțin 25% din componența *Wolesi Jirga* (Camera Populară), adică cel puțin două reprezentante din fiecare provincie, mai mult decât în majoritatea democrațiilor vestice<sup>15</sup>.

Pe de altă parte, membrii Camerei Bătrânilor vor fi aleși prin vot indirect, respectiv după alegerea lor de către Consiliile Provinciale (1/3 din total), de către Consiliile Districtuale din cadrul fiecărei provincii (1/3 din total), iar cealaltă treime va fi desemnată de către Președinte. Jumătate dintre persoanele numite de președinte vor trebui să fie de sex feminin (art. 84).

În mod similar cu membrii executivului, reprezentanții din legislativ ai alegătorilor vor trebui să fie cetățeni afgani sau să fi dobândit cetățenia cu cel puțin zece ani înainte de alegeri; să nu aibă antecedente penale și să fi împlinit vârsta de 25 de ani, în cazul Camerei Populare, respectiv vârsta de 35 de ani, în cel al Camerei Bătrânilor (art. 85).

Atribuțiile Adunării Naționale se concentrează în jurul adoptării, modificării și abrogării legilor, aprobării bugetului și a programelor și politicilor executivului. Camera Populară va putea interpela miniștri referitor la orice subiecte legate de activitatea lor și va putea să voteze retragerea sprijinului politic pentru aceștia.

Inițiativa legislativă aparține în primul rând Adunării Naționale, însă va trebui să treacă de aprobarea Președintelui pentru a intra în vigoare, iar acesta din urmă va putea retrimite actul normativ în Parlament, pentru reexaminare. Și Guvernul și Curtea Supremă au dreptul la inițiativă legislativă, însă cea din urmă doar în domenii legate de justiție.

În arhitectura constituțională afgană, Camera Populară este considerată camera inferioară, astfel încât un act normativ aprobat de aceasta va trebui să treacă și de votul afirmativ al Camerei Bătrânilor, ca și camera superioară și for decizional.

Conform noii constituții, statul a fost construit în jurul unei administrații publice centralizate, atât în ceea ce privește executarea actelor legislativului, cât și cu privire la aprobarea bugetelor provinciilor și districtelor. Cu toate acestea, posibilitatea deconcentrării administrației este într-o oarecare măsură permisă și chiar prevăzută explicit. Conform art. 137 din Constituție, „guvernul, cu respectarea principiului centralizării, va delega anumite atribuții unităților administrativ-teritoriale cu scopul de a

---

<sup>15</sup> C. Johnson, J. Leslie, *Afghanistan – The Mirage of Peace*, Zed Books, New York, 2008, p. 186.

*accelera și promova afacerile economice, culturale și sociale, precum și pentru a crește participarea cetățenilor la dezvoltarea națiunii*<sup>16</sup>. Împărțirea administrativă se face în provincii, districte, municipii și sate. Acestea vor fi conduse de guvernatori, respectiv primari și consilii. Primarii și consilierii vor fi aleși prin vot direct, liber, universal și secret (art. 141).

Pentru puterea judecătorească, s-a constituit Curtea Supremă, căreia i-a revenit un rol dublu, atât de instanță supremă, cât și de curte constituțională, care să fie cea mai înaltă autoritate în materie de interpretare a aplicării dispozițiilor Constituției. În ceea ce privește rolul judiciar, Curtea este și cea mai înaltă instanță de control judiciar. Însă pe lângă atribuțiile privind administrarea actului de justiție și interpretarea constituțională, Curții îi revine și rolul de a gestiona justiția sub aspectul organizării instanțelor inferioare. În acest sens, are atribuții în numirea, promovarea și remunerarea judecătorilor, dar are și dreptul de a iniția acțiunea disciplinară împotriva acestora. Numirea propriu-zisă a judecătorilor se efectuează de către Președinte, la propunerea Curții Supreme, însă în mandatul lui Hamid Karzai nu a fost refuzată nicio nominalizare<sup>17</sup>.

Curtea Supremă este formată din nouă judecători. Restul sistemului judiciar afgan cuprinde Curți de Apel și instanțe de prim grad de jurisdicție. Judecătorii de la Curtea Supremă sunt numiți de Președinte pentru perioade diferite: trei dintre aceștia sunt numiți pentru 4 ani, trei pentru 7 ani și trei pentru 10 ani. În niciun caz nu se permite exercitarea funcției pentru un al doilea mandat. Unul dintre aceștia va fi numit de șeful suprem al executivului în funcția de Președinte al Curții Supreme (art. 107).

Conform art. 118, condițiile pe care trebuie să le întrunească la numire un membru al Curții Supreme sunt: „trebuie să fi împlinit vârsta de 40 de ani; trebuie să fie cetățean afgan; trebuie să aibă studii superioare juridice sau studii superioare în domeniul jurisprudenței islamice, precum și experiență în cadrul sistemului de justiție afgan; trebuie să fie o persoană morală și să se bucure de o bună reputație; să nu aibă antecedente penale; nu poate fi membru al niciunui partid politic pe durata mandatului”.

În virtutea atribuțiilor de curte constituțională, Curtea Supremă a Afganistanului are puterea să efectueze controlul de legalitate și constituționalitate al oricărui act normativ, la solicitarea Guvernului sau al celorlalte instanțe (art. 121).

Conform art. 128 din Constituție, ședințele de judecată vor fi publice, însă în mod excepțional se pot desfășura și în cameră de consiliu. Cu toate acestea, în toate cazurile soluția va fi accesibilă publicului și este obligatoriu să fie motivată (art. 129).

Pe baza articolului 134 din Constituție se numește Parchetul ca organ căruia îi revine rolul de acuzare în procesul penal, iar cercetarea penală îi va reveni poliției. În cadrul aceluiași articol se stabilește că Parchetul va fi în subordinea executivului.

În ceea ce privește sistemul juridic, conform constituției, hotărârile judecătorești adoptate de instanțele create pe baza constituției pot fi fundamentate pe învățăturile islamice sunite. Însă principalul izvor de drept va fi reprezentat de prevederile constituției și legile statului. Cu toate acestea, la momentul redactării proiectului constituției, nu era clar care erau normele în vigoare. Înainte de tulburările interne din ultimele decenii, în Afganistan au existat mai multe coduri: Codul de procedură penală (1965), Codul comercial (1965), Codul civil (1976), Codul penal (1976).

Însă eforturile de reconstrucție în domeniul justiției au fost îngreunate de distrugerea de către talibani a tuturor bibliotecilor juridice și absența oricăror arhive unde s-ar fi putut găsi vechile norme afgane, pe baza cărora să se construiască noul sistem legislativ. Italia, căreia prin Acordul de la Bonn, i-a revenit sarcina de a reconstrui sistemul juridic afgan, a cerut sprijinul Organizației Internaționale pentru Dezvoltarea Dreptului, cu sediul la Roma, și al Consorțiului American pentru Tranziție în Afganistan, care a realizat o compilație a peste 2400 de legi afgane din ultimul secol, ce a fost arhivată și cu care au fost dotate noile instituții<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> R. I. Rotberg, *op. cit.*, p. 209.

<sup>17</sup> S. A. Arjomand, *Constitutional Politics in the Middle East*, Hart Publishing, Portland, 2008, p. 149.

<sup>18</sup> C.B. Lombardi, *Designing Islamic constitutions: trends and options for a democratic future*, International Journal of Constitutional Law, Legal Studies Research Paper No. 2013-18, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 628.

În ceea ce privește jurisprudența ca izvor de drept, proiectul constituțional prevede că *acolo unde nu există o prevedere constituțională sau legală pentru o problemă care trebuie soluționată, instanța decide în limitele constituției, în concordanță cu jurisprudența Hanafi, astfel încât justiția să fie administrată în cel mai bun mod cu putință*. Școala de jurisprudență Hanafi este recunoscută de majoritatea populației, însă nu și de minoritatea șiiită. Acestei școli juridice islamice i s-a acordat un rol important, însă semnificativ mai limitat decât cel acordat prin precedentele constituții afgane, în special de cea adoptată în anul 1964. Această prevedere reflectă conflictul recurent dintre curente de gândire care au stat la baza redactării textului proiectului constituțional, respectiv cel islamic și cel occidental. Faruq Wardak, director al Comisiei Constituționale, a afirmat: *oamenii care gândesc occidental spun că această constituție este redactată de mullahi, fundamentalistii islamici spun că este redactată de americani*. În esență, polemica discuției vizează rolul islamului în legislație, ca unic izvor de drept sau ca un izvor de drept, alături de altele<sup>19</sup>.

Pentru reorganizarea justiției, sub coordonarea Italiei, s-a conturat o strategie bazată pe o combinație între sistemul juridic tradițional și legea islamică. Guvernul interimar a numit o Comisie pentru reformă judiciară în decembrie 2002. Aceasta și-a concentrat eforturile în mai multe direcții: construirea unui set de norme; pregătirea de judecători, procurori, consilieri juridici și funcționari în Ministerul de Justiție; construirea de infrastructură fizică pentru desfășurarea actului de justiție; construirea de închisori și îmbunătățirea condițiilor de detenție existente. Au fost înființate instituții noi, precum Curtea Supremă, Biroul Procurorului General și Ministerul de Justiție.

Absolvenții școlilor de drept islamic beneficiau de 300 de ore de cursuri specializate în drepturile omului, drept civil, comercial, penal și internațional, dreptul contractelor, răspundere delictuală și contractuală. Prima promoție de absolvenți număra 450 de judecători și procurori.

În ceea ce privește infrastructura fizică, au fost construite instanțe și birouri de procurori în toate provinciile. Iar penitenciare noi au fost edificate în Kunduz, Badakhshan, Baghdis, Herat, Nangahar, Paktia și Kabul<sup>20</sup>.

#### 4. Concluzii

Procesul de redactare a noii constituții afgane a reprezentat un efort extraordinar datorită crizelor succesive care au afectat fiecare valoare protejată de noua lege fundamentală, dată fiind inabilitatea statului de a combina autoritatea cu controlul efectiv, datorită cutumelor puternice și perspectivelor religioase. Cu toate acestea, pentru prima dată în istoria afgană într-un astfel de context, țara a beneficiat de implicarea comunității internaționale. În acest sens s-a pronunțat și dr. Kamal Hossain, raportor special al Comisiei ONU pentru drepturile omului: *„evenimentele tragice din 11 septembrie 2001 au reprezentat o forță motrice extraordinară, care a declanșat o serie de evenimente și care a determinat o oportunitate pentru schimbare. Această oportunitate o reprezintă Acordul de la Bonn, care a reprezentat cadrul pentru tranziție. Comunitatea internațională nu poate să-i dezamăgească și de această dată pe afgani”*<sup>21</sup>.

După adoptarea noii constituții, Acordul de la Bonn a stabilit că trebuiau să fie organizate alegeri prezidențiale și parlamentare, pentru a pune capăt perioadei de tranziție. Scrutine electorale au fost organizate în octombrie 2004 și septembrie 2005. Acestea s-au bucurat de o largă participare la vot, 80% dintre votanții înregistrați exprimându-și opțiunea. Președintele nou ales a fost decis dintre alți 16 contracandidați prin votul a 55% din electorat. Alegerile legislative pentru membrii camerei inferioare a parlamentului s-au bucurat de o participare la vot de 57%. La aceste prime alegeri, candidații au fost individuali, iar nu participanți ca membri ai unor partide politice. Membrii camerei superioare a parlamentului au fost desemnați parțial de către președintele Karzai, parțial de către membrii Consiliilor

---

<sup>19</sup> J.D. Montgomery, D.A. Rondinelli, *op. cit.*, p. 124.

<sup>20</sup> S.G. Jones, J.M. Wilson, A. Rathmell, K.J. Riley, *Establishing Law and Order after Conflict*, Rand Corporation, Santa Monica, CA, 2005, p. 77-81.

<sup>21</sup> J. D. Montgomery, D.A. Rondinelli, *op. cit.*, p. 129.



Provinciale<sup>22</sup>. Primele alegeri generale organizate după 2001 au marcat sfârșitul perioadei de tranziție și constituirea Republicii Afgane.

Ulterior, au mai avut loc alegeri prezidențiale în 2009, câștigate tot de Hamid Karzai, după un scrutin electoral desfășurat în două tururi. Următoarele alegeri parlamentare au avut loc în 2010.

Cu toate acestea, probabil că nu există mediu mai dificil de aplicare a principiilor și strategiilor preexistente privind reconstrucția statală decât în Afganistan. Este în discuție unul dintre cele mai sărace state, cu o populație în bună măsură analfabetă, fără o tradiție în centralizare politică sau administrativă. De altfel, după înlăturarea dominației britanice în secolul al XIX-lea, nu se poate vorbi despre un „stat” afgan, ci mai degrabă de o dominație a unor triburi asupra celorlalte. Structura socială bazată pe etnii și apartenenței familiale, multilingvismul și totala descentralizare a societății au contribuit din plin la fragmentarea țării și la lipsa de coeziune a acestuia.

Dincolo de specificul național al Afganistanului, la eforturile de reconstrucție statală, coordonate de comunitatea internațională, s-a adăugat și o xenofobie istorică și o rezistență eficientă la invazii externe. De altfel, Afganistanul a fost supranumit în cercurile britanice din secolul al XIX-lea ca fiind „*cimitirul imperiilor*”. Dintre exemplele cele mai notorii de mari puteri străine care au încercat să subjuge țara fără succes pot fi enumerate Imperiul Macedonean al lui Alexandru cel Mare, Imperiul Britanic, Uniunea Sovietică<sup>23</sup>.

Tocmai având în vedere cele de mai sus, comunitatea internațională, în frunte cu SUA, au încercat să adopte o strategie diferită în reconstrucția statului, bazată pe implicarea în primul rând a factorilor locali. Dovadă stă și faptul că la negocierile internaționale de la Bonn au participat grupurile afgane, iar organismele internaționale nu și-au asumat direct conducerea țării, ci au sprijinit doar procesul.

Însă rezultatele procesului de reconstrucție nu reflectă crearea unui stat democratic de tip vestic. Din contră, specificul local a rămas persistent. De exemplu, prin noua constituție adoptată, Afganistan a devenit o republică islamică, justiția se bazează pe legea islamică, administrația centrală de la Kabul are în continuare dificultăți în a se impune la nivel local, iar securitatea internă a țării este mai degrabă asigurată regional de comandanți militari locali autonomi, care sunt sprijiniți și recunoscuți de guvern și forțele internaționale. De altfel, rolul acestora nu a putut fi negat nici în operațiunile de înlăturare a talibanilor, nici în cadrul negocierilor de la Bonn, unde au deținut un rol proeminent.

În ciuda celor de mai sus, nu se poate afirma că în Afganistan lucrurile nu s-au îndreptat deloc în direcția dorită de Occident. Din contră, la nivel instituțional s-au creat organe și autorități cum statul nu a mai cunoscut, așezate pe o fundație proaspătă, fără o tradiție în sens politic și administrativ. În plus, crearea unor instituții fundamentale pentru asigurarea suveranității statale, precum armata și poliția națională, reprezintă pași către atingerea scopului de asigurare prin forțe proprii a securității naționale.

Sustenabilitatea acestor instituții este pusă la îndoială de dependența față de sprijinul financiar internațional, care reprezintă aproximativ 95% din produsul intern brut al Afganistanului. Dincolo de aspectul financiar, se poate concluziona că supraviețuirea construcției politice începută în 2001 depinde în mare măsură de capacitatea de adaptare a arhitecturii statale de tip vestic la specificul afgan, ținând cont de structura socială și etnică, dar și religioasă<sup>24</sup>, urmărind implicarea comunității locale și stabilirea de legături durabile și trainice cu acestea. În egală măsură, limitarea dependenței din punct de vedere economic față de producția și traficul de droguri, respectiv a creării de alternative atractive, trebuie să continue să reprezinte o prioritate a oricărui regim care se succede la conducerea statului și care dorește să mențină direcția de dezvoltare stabilită după 2001.

Un argument în plus în favoarea celor de mai sus îl constituie și evoluția statului ulterior terminării celui de-al doilea mandat al președintelui Hamid Karzai. Cadrul legislativ și instituțiile create după 2001 au continuat să funcționeze, iar primului președinte ales sub noua constituție i s-a succedat fostul

---

<sup>22</sup> W. L. Perry, D. Kassing, *Toppling the Taliban*, Rand Corporation, Santa Monica CA, 2015, p. 126-127.

<sup>23</sup> Pentru o analiză a istoriei Afganistanului la confluența imperiilor din sec. al XIX-lea, a se vedea B.D. Hopkins, *The Making of Modern Afghanistan*, Palgrave MacMillan, London, 2008.

<sup>24</sup> Pentru o expunere de motive însoțită de exemple aplicate cu privire la incompatibilitatea dintre societățile islamice și construcțiile statale democratice de tip occidental, a se vedea E Afsah, *Constitution-Making in Islamic Countries – A Theoretical Framework*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

ministru de finanțe, Ashraf Ghani. Acesta a fost ales președinte al Afganistanului în septembrie 2014, după un scrutin electoral desfășurat în două tururi, ca urmare a faptului că nici unul dintre candidați nu a întrunit majoritatea voturilor în primul tur.