



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 46 (150) • 18 sierpnia 2003 r. • © PISM

nr egz. ~~PISM 320~~

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

Państwo irackie w świetle projektów konstytucyjnych.

Krzysztof Bałon

1. Proces konstytucyjny. Władzę suwerenną w Iraku sprawuje obecnie Tymczasowa Władza Koalicji (*Coalition Provisional Authority* – CPA). Wykonując postanowienia rezolucji nr 1483(2003)¹ CPA uznała ukonstytuowanie się w dniu 13 lipca 2003 r. Rady Rządzącej Iraku (*Governing Council of Iraq*) jako zasadniczego organu tymczasowej administracji Iraku do chwili ustanowienia przez mieszkańców Iraku reprezentatywnego rządu, mającego uznanie międzynarodowe². W skład Rady Rządzącej wchodzi 25 członków: 13 Arabów – szyitów, 5 Arabów – sunnitów, 5 Kurdów – sunnitów, 1 Turkmen i 1 Asyryjczyk – chrześcijanin. Utworzenie Rady Rządzącej, odzwierciedlającej różnicowanie etniczne, religijne i polityczne społeczeństwa irackiego, zostało przyjęte jako wydarzenie historyczne i ważny krok ku przywróceniu suwerenności Irakijczyków (z oświadczenia Sergio Veira de Mello). Jednym z podstawowych zadań Rady Rządzącej będzie pomoc w zapoczątkowaniu procesu konstytucyjnego. Zarówno Amb. Paul Bremer III, jak i Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan podkreślają, iż opracowanie tekstu przyszłej konstytucji Iraku należy w zupełności do Irakijczyków (*by Iraqis for Iraqis*). Przyjęcie nowej konstytucji Iraku otworzy drogę do przeprowadzenia wyborów powszechnych, do utworzenia nowego, w pełni suwerennego rządu Iraku oraz niezwłocznego przekazania mu władzy i odpowiedzialności przez CPA. Rada Rządząca w dniu 11 sierpnia 2003 r. powołała Przygotowawczą Komisję Konstytucyjną, która zaproponuje szczegółowy tryb pracy nad konstytucją Iraku. Przewidywane jest zwołanie 200–250-osobowej Konwencji Konstytucyjnej (*Constitutional Convention*), która opracuje projekt konstytucji Iraku. Przyjęcie nowej konstytucji Iraku ma nastąpić w drodze referendum. Proces konstytucyjny w Iraku powinien trwać około 9–12 miesięcy.

Czynniki wpływające na złożoność procesu konstytucyjnego to: różnicowanie etniczne i religijne, doświadczenia z okresu sprawowania władzy przez prezydenta Saddama Husajna, obecność w Iraku obcych sił zbrojnych czy złożone stosunki Iraku z państwami sąsiednimi. Jednym z poważniejszych wyzwań jest wybór takiej formy państwa (federacja czy zdecentralizowane państwo unitarne), aby uwzględnić

¹ Zob. J. Dołęga, B. Górka-Winter, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 w sprawie Iraku z dnia 22 maja 2003 r.*, „Biuletyn” (PISM), Nr 30 (134) z 27 maja 2003 r.

² Section 1 of the Coalition Provisional Authority Regulation Number 6 (CPA/REG/13 July 2003/06).

oczekiwania Kurdów a jednocześnie utrzymać integralność terytorialną państwa oraz zapobiec wzrostowi tendencji separatystycznych. Konieczne będzie sformułowanie odpowiedzi na pytania: 1) o strukturę państwa (federacja czy państwo unitarne), 2) czy Kurdystan powinien posiadać jakiś stopień autonomii, 3) czy parlament powinien być jedno czy dwuizbowy, 4) jaki powinien być system rządów (parlamentarny czy prezydencki), 5) czy skład rządu powinien odzwierciedlać różnicowanie etniczne i religijne, 6) jaki powinien być system wyborczy, 7) o mechanizm, zapewniający ochronę praw człowieka i praw mniejszości.

2. Kurdyjski projekt konstytucji Iraku³. Przygotowany przez Demokratyczną Partię Kurdystanu projekt Konstytucji Federalnej Republiki Iraku (FRI) przewiduje utworzenie konfederacji Regionu Kurdyjskiego i Regionu Arabskiego. Każdy z regionów ma posiadać własną konstytucję, organy władzy wykonawczej (prezydenta i Radę Ministrów), ustawodawczej i sądowniczej. Pozwoli to zachować i rozwinąć istniejący obecnie poziom niezależności Regionu Kurdyjskiego bez konieczności ustanawiania *de iure* autonomii regionu. Władza wykonawcza w FRI należeć ma do prezydenta i Rady Ministrów, która ma się składać z członków pochodzących z obu regionów. Kompetencje mają być przekazane regionom, zaś te przydzielone rządowi FRI mają być ograniczone do spraw niezbędnych, jak sprawy zagraniczne, obrona, umowy międzynarodowe, ogólne planowanie gospodarcze czy zarządzanie zasobami ropy naftowej. Parlament FRI ma być dwuizbowy: Zgromadzenie Narodowe ma być wybierane w wyborach powszechnych i bezpośrednich, zaś Zgromadzenie Regionów ma składać się proporcjonalnie z przedstawicieli wyznaczonych przez rządy regionów. Obie izby mają mieć równe kompetencje, ale ograniczone do zatwierdzania budżetu FRI, nakładania podatków, ratyfikowania umów międzynarodowych, udzielania wotum zaufania dla Rady Ministrów FRI, uchwalania aktów prawnych przedstawianych przez Radę Ministrów FRI. Projekt konstytucji przewiduje mieszany model rządów przy wysokim stopniu podziału władzy. Najwyższą władzą wykonawczą FRI ma być Rada Ministrów pod nadzorem i kierownictwem Prezydenta FRI. Prezydent FRI wybierany ma być w wyborach bezpośrednich i powszechnych i może wyznaczyć wiceprezydenta FRI po uzyskaniu nominacji Zgromadzenia Regionów. Rada Ministrów musi uzyskać aprobatę Prezydenta FRI i obu izb parlamentu FRI. Kompetencje Prezydenta FRI mają być znaczące i powinny obejmować np. ochronę integralności terytorialnej oraz bezpieczeństwo państwa, kierowanie siłami bezpieczeństwa czy ogłaszanie stanu nadzwyczajnego. Kompetencje Rady Ministrów FRI mają obejmować m. in. przygotowywanie projektów aktów prawnych i przedkładanie ich parlamentowi FRI, wykonywanie ustawodawstwa FRI czy nadzorowanie ministerstw FRI. Katalogi kompetencji Prezydenta FRI oraz Rady Ministrów FRI są zamknięte. Projekt wprowadza zasadę proporcjonalności, która wyraża się w tym, iż Prezydent i premier FRI muszą pochodzić z różnych regionów, liczba ministrów pochodzących z regionów ma być proporcjonalna do wielkości populacji regionów. Zasada proporcjonalności ma obowiązywać również przy wyborze dyplomatów i wyższych urzędników w ministerstwach, w tym w policji i siłach zbrojnych. Każdy region ma wyznaczać połowę składu Sądu Najwyższego FRI. Projekt przewiduje zasadę równości wobec prawa bez dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor, język, religię czy pochodzenie etniczne. Szereg praw zostało przejęte w szczególności z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Prawa te mają być chronione przez sądy.

3. Projekt konstytucji Irackiego Kongresu Narodowego⁴. Projekt Konstytucji dla Nowego Iraku przewiduje, że Irak będzie federacją, opartą na zasadzie podziału władzy, z prezydentem i wiceprezydentem wybieranym przez Parlament Narodowy. Prezydent ma przewodniczyć rządowi narodowemu oraz powoływać ministrów po ich zatwierdzeniu przez Parlament Narodowy. Zasadą konstytucyjną ma być

³ *Draft Constitution of the Federal Republic of Iraq*, Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.krg.org/docs/Federal_Const.asp

⁴ *Draft Constitution for a New Iraq*, Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://iraqconstitution.freesevers.com/proposal.html>

domniemanie kompetencji na rzecz regionów, które mają przekazać znaczący zakres zadań i kompetencji wspólnotom lokalnym. Rząd narodowy ma posiadać kompetencje w zakresie obrony, spraw zagranicznych, spraw gospodarczych, podatków, prawa karnego, edukacji i równowagi finansowej. Projekt uwzględnia oczekiwania Kurdów (decentralizacja), jak również w zasadzie uznaje prawo do autonomii i samookreślenia, jak również prawo mniejszości do lokalnej i regionalnej autonomii. Parlament Narodowy ma być złożony z 400 członków wybieranych w wielomandatowych okręgach wyborczych. Przewiduje się utworzenie 200-osobowej Rady Regionalnej, w której każdy region byłby reprezentowany proporcjonalnie do liczby obywateli uprawnionych do głosowania, lecz co najmniej przez dwóch członków. Rada Regionalna miała by mieć takie same uprawnienia w procesie legislacyjnym jak Parlament Narodowy. Projekt wprowadza ochronę praw jednostkowych i grupowych; na ich straży na stać parlamentarny Ombudsman.

4. Deklaracja irackich szyitów⁵. Przyjęta w lipcu 2002 r. Deklaracja przewiduje, że Irak będzie federacją, państwem demokratycznym z systemem parlamentarnym. Uwzględnia tym samym oczekiwania Kurdów. Parlament ma chronić przed hegemonią jednych grup religijnych lub etnicznych nad innymi. Irak ma być państwem silnie zdecentralizowanym na rzecz prowincji. Rząd ma zapewnić jedność Iraku. Deklaracja nie wyraża podziału władzy, nie precyzuje systemu wyborczego, lecz wyraża życzenie, aby polityczna reprezentacja interesów Irakijczyków była oparta na zasadzie sprawiedliwości. Bez wyróżniania praw mniejszości Deklaracja wskazuje na prawa wszystkich Irakijczyków, w tym pełne poszanowanie tożsamości narodowej, etnicznej i religijnej. Przewiduje się też powołanie urzędu federalnego, który kontrolowałby wszystkie wyższe urzędy pod kątem przestrzegania zakazu wszelkich form dyskryminacji w ich działaniu.

5. Deklaracja Polityczna Konferencji Irackiej Opozycji⁶. Przyjęta w grudniu 2002 r. Deklaracja przewiduje, że Irak będzie federacją, z konstytucją dla niepodzielnego kraju. Nie określa bliżej struktury państwa irackiego oraz zasad podziału władzy między władze centralne i regiony. Deklaracja nie przewiduje specjalnego statusu Kurdystanu, ale wzywa Kurdów do wyboru odpowiedniego *modus vivendi* w nowym państwie irackim. Deklaracja nie wskazuje na kształt przyszłych organów władzy ustawodawczej. Przewiduje się podział władzy, ale nie odnosi się go bezpośrednio do władzy wykonawczej. Nie został określony system wyborczy. Zaznacza się jednak wprowadzenie zakazu dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne, płeć lub wyznanie. Szczególnie podkreśla się potrzebę ochrony praw Turkmenów i Asyryjczyków i przewiduje się ustanowienia specjalnych konstytucyjnych mechanizmów w tym zakresie.

6. Raport Grupy Roboczej w sprawie Zasad Demokratycznych⁷. Przygotowany w listopadzie 2002 r. Raport przewiduje, że Irak będzie federacją opartą na kryterium etnicznym lub terytorialnym. Raport sugeruje, że w razie przyjęcia pierwszej opcji lepszym rozwiązaniem jest federacja dwóch narodów, zaś w razie przyjęcia drugiej opcji wstępnie należy przyjąć obecny podział administracyjny na 18 prowincji. Autonomia Kurdystanu jest jedną z sugerowanych opcji w ramach federacji. W okresie przejściowym przewiduje się wprowadzenie dwuizbowego parlamentu (izba niższa pochodzić ma z wyborów bezpośrednich, a izba wyższa ma być równą reprezentacją 18 prowincji) oraz rady (po jednym członku z regionu północnego, centralnego i południowego). Brak jest propozycji wychodzących poza okres przejściowy. Kwestie systemu wyborczego ma określić przyszła konwencja konstytucyjna we współpracy z ekspertami prawnymi. Nie przewiduje się szczególnego mechanizmu ochrony praw mniejszości i praw człowieka poza ochroną sądową.

5 *Declaration of the Shi'a of Iraq*, Londyn, 15 lipca 2002 r. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.iraqfoundation.org/news/2002/gjuly/15_declaration_english.html

6 *Political Statement of the Iraqi Opposition Conference*, Londyn, 14-17 grudnia 2002 r. Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.krg.org/docs/Opposition-Political-statement.pdf>

7 Democratic Principles Working Group. *Final Report on the Transition to Democracy in Iraq*. Future of Iraq Project, Departament Stanu USA, listopad 2002 r. Tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.wadinet.de/news/dokus/transition_to_democracy.pdf

OGŁOSZENIA

The Polish Foreign Affairs Digest

English Language Versions of Papers Published
in „Polski Przegląd Dyplomatyczny” and Other Journals in Poland

Quarterly

No. 1 (6), 2003

Contents

Ryszard Stemplowski

The Iraqi Catalyst

Jerzy Buzek

Poland in the European Union. What Foreign Policy?

Tadeusz Iwiński

European Social Democracy in the Face of Globalisation

Zdzisław Krasnodębski, Agata Bielik-Robson

Modern Readers of Sienkiewicz

Dorota Lepianka

What Is Social Exclusion—A Brief Introduction to the Concept

Ksawery Knotz OFMCap

Concerns and Hopes. Roman Catholics and the European Union

Jerzy Kłoczowski

Reflections of a Historian on the Moral and Political Message
of the Lublin Union for Present Times

Ryszard Stemplowski

Indivisible Sovereignty

Krzysztof Szczerski

Some Remarks on Central European Policy

Józef Fiszer

The Inclusion of Poland, the Czech Republic and Hungary in NATO:
Their Significance to the Transatlantic Partnership

Andrzej Wojtyna

New Directions in Research into the Role of Institutions
in Economic Growth and Transformation

Ewa Nowińska-Łaźniewska, Jacek Kotus

The Problems of Unemployment at the Polish-German Frontier in the
Context of Poland's Integration with the European Union

Tomasz Łubieński

The Absent Are Right

GAZETA WYBORCZA ON POLISH REASON OF STATE

Andrzej Olechowski

It's the Security, Stupid!

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa,
Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*