



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 58 (162) • 8 października 2003 r. • © PISM

nr egz. ~~PISM 3-20~~

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

Pierwszy etap procesu konstytucyjnego w Iraku (13 lipca-30 września 2003 r.)

Krzysztof Bałon

Przygotowawcza Komisja Konstytucyjna. Uznanie przez Tymczasową Władzę Koalicji (*Coalition Provisional Authority – CPA*) ukonstytuowania się w dniu 13 lipca 2003 r. Rady Rządzącej Iraku (*Governing Council of Iraq*) zainicjowało proces konstytucyjny w Iraku. Korzystając z przyznanych przez CPA uprawnień, Rada Rządząca wyznaczyła w dniu 11 sierpnia 2003 r. Przygotowawczą Komisję Konstytucyjną (*Preparatory Constitutional Committee – PCC*). Do jej zadań należało zaproponowanie szczegółowego trybu pracy nad nową konstytucją. W skład PCC powołano 25 członków: znanych polityków i sędziów, wykładowców uniwersyteckich specjalizujących się w prawie konstytucyjnym oraz szyickich i sunnickich duchownych. PCC wybrała ze swojego grona przewodniczącego, Fouada Masouma z Narodowej Federacji Kurdystanu (*Kurdistani National Federation*). PCC miała przedstawić Radzie Rządzącej do 15 września 2003 r. raport z wyników pracy, ale ze względu na zabójstwo ajatollaha Ayata Allaha Muhammada Baqira al-Hakima w an-Nadżafie, termin ten został przedłużony do 30 września 2003 r. Wstępnie przewidywano zwołanie, składającej się z 200-250 osób, Konwencji Konstytucyjnej (*Constitutional Convention*), która miała opracować projekt nowej konstytucji Iraku oraz przesądzić o przyszłym ustroju. Zakładano, iż skład Konwencji Konstytucyjnej zapewni reprezentację wszystkich irackich orientacji politycznych i religijnych, zaś deputowani będą pochodzić ze wszystkich regionów Iraku. Konwencja Konstytucyjna powinna zakończyć swoją pracę w terminie 9-12 miesięcy, zaś projekt nowej konstytucji zostanie poddany pod głosowanie w referendum. Wkrótce potem powinny odbyć się wybory powszechne, prowadzące do wyłonienia nowego, w pełni suwerennego rządu Iraku, któremu CPA niezwłocznie przekaze władzę i odpowiedzialność. Sekretarz Stanu USA Colin Powell i ambasador Paul Bremer wyrażają obecnie przekonanie o możliwości zakończenia procesu konstytucyjnego w terminie sześciu miesięcy. Z kolei Najwyższa Rada Rewolucji Islamskiej stoi na stanowisku, iż proces konstytucyjny może zakończyć się w terminie 12-18 miesięcy. W ocenie PCC, gdyby nawet udało się przygotować projekt konstytucji Iraku w ciągu sześciu miesięcy, to i tak powstanie nowego rządu irackiego opóźni się do początku 2005 r.

PCC rozpoczęła serię konsultacji, między innymi z udziałem polityków, lokalnych autorytetów, przedstawicieli stowarzyszeń i świata nauki. PCC wydzieliła ze swojego składu sześć zespołów, po jednym dla trzech z obecnych 18 prowincji Iraku. Zadaniem tych zespołów było organizowanie w każdej z prowincji specjalnych spotkań ze wszystkimi grupami społecznymi w celu uzyskania opinii w sprawie wyboru deputowanych do Konwencji Konstytucyjnej. W poszczególnych miastach każdej prowincji Iraku odbyły się takie spotkania, w których brali udział eksperci z zakresu prawa i ekonomii, intelektualiści, przedstawiciele organizacji politycznych oraz wykładowcy uniwersyteccy z miejscowych uczelni wyższych. W wyniku tych spotkań udało się sporządzić listę podstawowych problemów odnośnie podstaw i zasad ustroju Iraku, które zostaną poddane analizie w kolejnych etapach procesu konstytucyjnego.

Zasady z Sallahuddin i Nasirija. CPA zalecała powstałej Radzie Rządzącej, aby postępowanie prowadzące do opracowania nowej konstytucji Iraku oparte było na zasadach przyjętych podczas konferencji w Sallahuddin (26 lutego-1 marca 2003 r.) i w Nasirija (15 kwietnia 2003 r.). W *Deklaracji Końcowej posiedzenia Komisji ds. Koordynacji i Kontynuacji Współpracy w Sallahuddin*¹ (Komisja ta została utworzona na Konferencji Irackiej Opozycji w dniach 13-16 grudnia 2002 r.), odniesiono się do ówczesnej sytuacji międzynarodowej wokół Iraku oraz określono podstawowe zasady ustroju nowego państwa irackiego. W Deklaracji Końcowej: a) wyrażono wolę, aby po zakończeniu interwencji w Iraku władza została niezwłocznie przekazana narodowi irackiemu i jego prawdziwej reprezentacji; b) potwierdzono zobowiązanie do ustanowienia zjednoczonego Iraku i wzmocnienia jego narodowej jedności w oparciu o zasady demokracji, parlamentaryzmu, federalizmu i równoprawnego obywatelstwa wszystkich Irakijczyków: Arabów, Kurdów, Turkmenów, Asyryjczyków i Chaldejczyków; c) oświadczone, iż do narodu irackiego powinno należeć zarządzanie sprawami kraju; d) zobowiązano się do udziału w budowie nowego demokratycznego Iraku, przywrócenia stabilizacji, ochrony przed anarchią i chaosem, wzmocnienia prawa i porządku, zapewnienia pokoju społecznego i tolerancji między wszystkimi grupami społecznymi; e) wyrażono wolę powrotu na drogę konstytucjonalizmu oraz przywrócenia dobrosąsiedzkich i opartych na poszanowaniu wzajemnych interesów stosunków z innymi państwami, w tym z państwami arabskimi; f) wyrażono konieczność rozpoczęcia procesu prowadzącego do ustanowienia systemu parlamentarnego oraz powrotu do tradycji konstytucyjnych w zjednoczonym, demokratycznym, pluralistycznym i federalnym Iraku, w którym respektowane byłyby wartości islamskie oraz wolność sumienia i wyznania; g) oświadczone, iż w nowym państwie irackim będą obowiązywać zasady tolerancji, przebaczenia i pojednania, zakazane będą wszelkie formy dyskryminacji etnicznej lub religijnej, jak również zakazane będzie wydalenie z Iraku jakiegokolwiek osoby, organizacji czy członków mniejszości etnicznych.

*Deklaracja Końcowa Spotkania Irackiej Opozycji w Nasirija*² zawiera 13 punktów dotyczących przyszłości Iraku. W szczególności oświadczone, iż nowe państwo irackie musi być demokratyczne, w którym nadrzędną zasadą muszą być rządy prawa. Przyszły rząd Iraku powinien być oparty na społecznościach lokalnych i utworzony w ramach demokratycznego systemu federalnego, z uwzględnieniem jednak ogólnokrajowych konsultacji. Irak powinien być zbudowany z poszanowaniem różnorodności i uwzględnieniem roli kobiet. Przemoc w polityce musi zostać odrzucona, Partia Baas musi zostać rozwiązana, zaś jej wpływy w społeczeństwie irackim muszą zostać wyeliminowane.

Podczas spotkania dyskutowano również o roli religii w państwie i społeczeństwie oraz o zasadach wyborów przywódców państwa. Podkreślono konieczność prowa-

¹ *Final Statement, Meeting of the Coordination and Follow-Up Committee held in Sallahuddin, 26 February-1 March, 2003.* Tekst Deklaracji Końcowej dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.krg.org/docs/opposition-meeting-feb03/opposition-meeting-salahaddin-mar03.pdf>

² *Final Statement of Iraqi Meeting in Nasiriyah, 15 April 2003.* Tekst Deklaracji Końcowej dostępny jest na stronie internetowej: <http://www.krg.org/liberation/nasiriyah-meeting-apr03.asp>

dzenia otwartego dialogu ze wszystkimi organizacjami politycznymi w celu włączenia ich do procesu politycznego oraz konieczność współpracy Irakijczyków i koalicji w celu niezwłocznego przystąpienia do rozwiązania problemów odnośnie przywrócenia bezpieczeństwa i podstawowych usług publicznych.

Zarys debaty konstytucyjnej. Podstawowym zadaniem PCC było określenie szczegółowego trybu pracy nad nową konstytucją Iraku, a w szczególności sposobu wyboru deputowanych Konwencji Konstytucyjnej. W czasie debaty konstytucyjnej okazało się, iż nie jest możliwe wypracowanie jednolitego stanowiska w tej sprawie. Cieniem na debacie konstytucyjnej położył się edykt religijny (*fatwa*) wielkiego ajatollaha Muhammada as-Sistani, zgodnie z którym deputowani do Konwencji Konstytucyjnej mogą pochodzić wyłącznie z wyborów powszechnych. Edykt ajatollaha as-Sistani nie ma mocy powszechnie wiążącej, jak to ma miejsce w Iranie, jednakże dla uniknięcia bojkotu referendum konstytucyjnego lub wyborów powszechnych do nowego parlamentu, stanowisko ajatollaha as-Sistani musi być brane pod uwagę. Bezpośrednim i powszechnym wyborom deputowanych do Konwencji Konstytucyjnej przeciwne są pozostałe grupy etniczne i religijne, a to z obawy przed zdominowaniem Konwencji Konstytucyjnej przez większość szyicką i możliwością zwiększenia roli islamu w państwie irackim. PCC stała więc przed alternatywą: albo zaproponować wybory deputowanych, albo wyznaczenie deputowanych, albo też system mieszany (wybory połączone z wyznaczeniem deputowanych). Zdaniem Masouma przeprowadzenie wyborów powszechnych i bezpośrednich deputowanych jest niemożliwe z uwagi na brak spisu ludności oraz istniejący poziom bezpieczeństwa. Istniałoby też ryzyko manipulacji przez radykalne organizacje religijne lub zwolenników Partii Baas i Saddama Husajna. Kompromisowa propozycja zakłada, iż deputowani zostaną wybrani lub wyznaczeni spośród ekspertów, reprezentujących zróżnicowanie etniczne i religijne Iraku. W tym celu w jednym mieście w każdej prowincji Iraku odbyłyby się zgromadzenia miejskie. Dzięki temu proces konstytucyjny pozostawałby pod kontrolą reprezentatywnego organu, ale żadna z grup etnicznych lub religijnych nie mogłaby użyć mandatu demokratycznego do zdominowania tego procesu.

Koncepcja alternatywna do wspomnianych rozwiązań zakłada wyłonienie zgromadzenia w wyborach przejściowych. Zgromadzenie to pełniłoby rolę tymczasowego parlamentu, którego zadaniem byłoby przygotowanie tymczasowej konstytucji Iraku, a następnie rozpoczęcie prac nad projektem konstytucji Iraku. Tymczasowa konstytucja wypełniłaby lukę prawną do chwili przyjęcia ostatecznej konstytucji Iraku, co powinno nastąpić w terminie około dwóch lat. Zgromadzenie sprawowałoby jednocześnie kontrolę parlamentarną nad działalnością ministrów. Z dotychczasowej debaty konstytucyjnej wynika, iż dwie kwestie ustrojowe będą przedmiotem zasadniczego sporu: pierwszą kwestią będą relacje między religią a państwem, a drugą – kwestia systemu politycznego. Wydaje się być rozstrzygnięte, że zasadą ustrojową będzie federalizm. Tym niemniej pozostaje otwarty wybór modelu federacji dla Iraku.

OGŁOSZENIA

Teksty dotyczące Iraku, które ukazały się w „Biuletynie” (PISM):

- **NR 94-2002:** Beata Górka-Winter, *Raport rządu brytyjskiego o irackiej broni masowej zagłady;*
- **NR 9 (113) z 19 lutego 2003 r.:** Edyta Posel-Częścik, *Dyskusja w Sojuszu Północnoatlantyckim w sprawie wzmocnienia obrony Turcji;*
- **NR 10 (114) z 20 lutego 2003 r.:** Małgorzata Krystyniak, *Unia Europejska wobec kryzysu irackiego;*
- **NR 11 (115) z 26 lutego 2003 r.:** Artur Gradziuk, *Konsekwencje gospodarcze interwencji zbrojnej w Iraku – prognoza krótkookresowa;*
- **NR 13 (117) z 6 marca 2003 r.:** Adam Eberhardt, *Federacja Rosyjska wobec kryzysu irackiego;*
- **NR 16 (120) z 20 marca 2003 r.:** Beata Górka-Winter, *Interwencja w Iraku – kolejna faza "wojny z terroryzmem";*
- **NR 17 (121) z 21 marca 2003 r.:** Edyta Posel-Częścik, *Interwencja w Iraku – stanowisko Francji;*
- **NR 19 (123) z 25 marca 2003 r.:** Rafał Tarnogórski, *Interwencja w Iraku a prawo międzynarodowe;*
- **NR 20 (124) z 27 marca 2003 r.:** Joanna Bogusławska, *Interwencja w Iraku – stanowisko Turcji;*
- **NR 22 (126) z 11 kwietnia 2003 r.:** Jolanta Skubiszewska, *Interwencja w Iraku a państwa sąsiednie;*
- **NR 24 (128) z 23 kwietnia 2003 r.:** Wiesława Lach, *Odbudowa Iraku – pierwsze przybliżenie;*
- **NR 30 (134) z 27 maja 2003 r.:** Janusz Dołęga, Beata Górka-Winter, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1483 w sprawie Iraku z dnia 22 maja 2003 r.;*
- **NR 46 (150) z 18 sierpnia 2003 r.:** Krzysztof Bałon, *Państwo irackie w świetle projektów konstytucyjnych;*
- **NR 47 (151) z 25 sierpnia 2003 r.:** Rafał Tarnogórski, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1500 w sprawie Iraku z dnia 14 sierpnia 2003 r.;*
- **NR 54 (158) z 22 września 2003 r.:** Krzysztof Bałon, *Projekt nowej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w sprawie Iraku z dnia 3 września 2003 r.*