



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 30 (218) • 6 lipca 2004 r. • © PIISM

nr egz. *PIISM 3.20*

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Ustrój państwa irackiego w okresie przejściowym

Krzysztof Bałon

Przekazanie 28 czerwca 2004 r. władzy suwerennej nad Irakiem Rządowi Tymczasowemu zakończyło okupację tego państwa. Rozpoczął się okres przejściowy, w którym podstawowym zadaniem władz irackich będzie opracowanie nowej konstytucji. Autor przedstawia przepisy tymczasowej konstytucji Iraku z dnia 8 marca 2004 r., stanowiącej podstawę działania władz irackich w tym okresie, oraz problemy związane z opracowaniem nowej konstytucji.

Okres przejściowy. Tymczasowa Władza Koalicji (*Coalition Provisional Authority* – CPA) przekazała 28 czerwca 2004 r. władzę suwerenną nad Irakiem Tymczasowemu Rządowi (*Iraqi Interim Government*) i z tą chwilą uległa rozwiązaniu. Zakończyła się okupacja Iraku i rozpoczęła pierwsza faza okresu przejściowego. Rada Rządząca rozwiązała się już 1 czerwca 2004 r., po zatwierdzeniu przez CPA członków Rządu Tymczasowego. Podstawy prawne działania władz irackich w okresie przejściowym stwarzają w chwili obecnej przede wszystkim: tymczasowa konstytucja z dnia 8 marca 2004 r. (*Law of Administration for State of Iraq for the Transitional Period* – Ustawa o władzach państwa irackiego w okresie przejściowym) oraz rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1546¹. W pierwszej fazie okresu przejściowego zastosowanie znajduje ponadto załącznik do tymczasowej konstytucji uchwalony przez Radę Rządzącą 1 czerwca 2004 r.

Rząd Tymczasowy powstał w wyniku szerokich konsultacji między wszystkimi grupami wyznaniowymi Iraku, prowadzonych przez Radę Rządzącą i CPA, oraz konsultacji z Narodami Zjednoczonymi. Jego zadaniem jest administrowanie sprawami Iraku, a w szczególności zapewnienie porządku i bezpieczeństwa, wspieranie odbudowy i rozwoju gospodarczego oraz przygotowanie i przeprowadzenie wyborów powszechnych do 31 grudnia 2004 r. i nie później niż do 31 stycznia 2005 r. Nie będzie podejmował działań o skutkach wykraczających poza pierwszą fazę okresu przejściowego. Rząd Tymczasowy składa się z Rady Państwa (Prezydent i jego dwóch zastępców), Rady Ministrów, w tym Prezesa Rady Ministrów, Tymczasowej Rady Narodowej oraz władzy sądowniczej. Rada Ministrów może wydawać zarządzenia, wymagające jednomyślnego zatwierdzenia przez Radę Państwa, a Tymcza-

¹ Zob. R. Tamogórski, *Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1546 w sprawie Iraku z dnia 8 czerwca 2004 r.*, „Biuletyn” (PIISM), nr 26 (214) z 16 czerwca 2004 r.

sowa Rada Narodowa, większością 2/3 głosów, ma wobec nich prawo weta. Rząd Tymczasowy reprezentuje Irak w stosunkach zewnętrznych, lecz jego uprawnienia ograniczają się do zawierania umów międzynarodowych w zakresie stosunków dyplomatycznych, pożyczek międzynarodowych oraz zobowiązań finansowych Iraku. Rząd Tymczasowy nie ma prawa zmieniać tymczasowej konstytucji. W lipcu 2004 r. zbierze się Konferencja Narodowa, gromadząca prawie 1000 przedstawicieli wszystkich prowincji Iraku, partii politycznych, przywódców plemiennych, związków zawodowych, uniwersytetów oraz przywódców religijnych. Konferencja wybierze stuosobową Tymczasową Radę Narodową. Do jej zadań należy doradzanie organom władzy wykonawczej oraz kontrola ich działalności, dokonywanie uzupełnień w składzie Rady Państwa i Rady Ministrów w razie rezygnacji lub śmierci ich członków, składanie interpelacji do Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów, jak również zatwierdzenie przedłożonego przez Radę Ministrów budżetu państwa na rok 2005.

Druga faza okresu przejściowego rozpocznie się po utworzeniu Irackiego Rządu Przejściowego (*Iraqi Transitional Government*), co nastąpi po wyborach do Zgromadzenia Narodowego (*National Assembly*). Zakończy się utworzeniem rządu irackiego na podstawie nowej konstytucji, co powinno nastąpić nie później niż do 31 grudnia 2005 r.

Zasady ustrojowe i prawa podstawowe. W świetle tymczasowej konstytucji Irak jest republiką, państwem federalnym, demokratycznym i pluralistycznym z podziałem władzy między rząd federalny, rządy prowincji, prowincje, gminy miejskie i władze lokalne. Organizacja federacji uwzględnia kryteria geograficzne oraz historyczne, nie bierze pod uwagę pochodzenia, przynależności plemiennej, etnicznej, narodowej lub wyznaniowej. Irackie Siły Zbrojne pozostają pod konstytucyjną kontrolą Irackiego Rządu Przejściowego. Islam, będący religią państwową i uważany za źródło prawa, nie jest jednak ani wyłącznym, ani podstawowym źródłem prawa w Iraku. Tymczasowa konstytucja gwarantuje wolność wyznania i sumienia. Językami urzędowymi są arabski i kurdyjski, ale wprowadzono ochronę języków mniejszości narodowych, w szczególności Turkmenów, Syryjczyków i Ormian.

Tymczasowa konstytucja zawiera prawa zgodne ze standardami międzynarodowymi oraz środki ich ochrony. Każdy Irakijczyk ma równe prawa bez względu na płeć, wyznanie, poglądy, przekonania, narodowość, religię czy urodzenie. Każdy jest równy wobec prawa. Osoby niesłusznie pozbawione obywatelstwa mogą wystąpić o jego przywrócenie. Zapewnia się wolność wyznania i sumienia, prawo do pokojowych zgromadzeń, do swobodnego zrzeszania się, do głosowania w wolnych, uczciwych i okresowo przeprowadzanych wyborach, do uczciwego, niezwłocznego i jawnego procesu zgodnego z prawem, do uznawania za niewinnego popełnienia przestępstwa do chwili udowodnienia winy. Całkowicie zakazuje się tortur oraz innego okrutnego i niehumanitarnego traktowania. W razie naruszenia praw uzyskanych na podstawie tymczasowej konstytucji lub innych aktów prawnych jednostce lub grupie jednostek przysługuje prawo zaskarżenia do sądu działań organów państwa i otrzymania odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Trójpodział władzy. Iracki Rząd Przejściowy składa się ze Zgromadzenia Narodowego, Rady Państwa, Rady Ministrów z Prezesem Rady Ministrów, oraz władzy sądowniczej. Tymczasowa konstytucja wprowadza podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Do zamkniętego katalogu wyłącznych kompetencji Irackiego Rządu Przejściowego należą m.in.: zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, polityka zagraniczna, stosunki dyplomatyczne i kontrola granic, polityka finansowa, pieniężna i handlowa państwa oraz zasoby naturalne. Władza ustawodawcza należy do złożonego z 275 członków Zgromadzenia Narodowego, w którym zapewniona jest uczciwa reprezentacja wszystkich społeczności Iraku, a co najmniej 1/4 składu stanowią kobiety. Do jego zadań należy stanowienie prawa i kontrola działalności Rady Państwa i Rady Ministrów. Zgromadzenie Narodowe powołuje członków Rady Państwa, do której zadań należy reprezentowanie pań-

stwa i nadzór nad jego najważniejszymi sprawami. Ma również prawo weta wobec ustaw uchwalanych przez Zgromadzenie Narodowe. Rada Państwa rozstrzyga jednomyślnie. Nominuje Prezesa Rady Ministrów i na jego wniosek pozostałych członków Rady Ministrów, lecz musi uzyskać wotum zaufania w Zgromadzeniu Narodowym (zwykła większość). Rada Ministrów i jej członkowie ponoszą odpowiedzialność przed Zgromadzeniem Narodowym. Podstawowym zadaniem Zgromadzenia Narodowego jest jednak opracowanie projektu nowej konstytucji (do 15 sierpnia 2005 r.). Jej zatwierdzenie ma nastąpić w referendum, jeżeli poprze ją większość głosujących i jeżeli nie zostanie odrzucona przez 2/3 głosujących w co najmniej dwóch prowincjach. Jeśli zostanie przyjęta, w terminie do 15 grudnia 2005 r. odbędą się wybory, nowy rząd zaś powstanie do 31 grudnia 2005 r. W razie jej odrzucenia w tych samych terminach odbędą się wybory do nowego Zgromadzenia Narodowego i utworzy się nowy iracki Rząd Przejściowy, a całe postępowanie ulegnie powtórzeniu. Władza sądownicza jest niezależna. Tymczasowa konstytucja przewiduje, że sądy federalne będą rozpoznawały sprawy dotyczące stosowania prawa federalnego. Federalny Sąd Najwyższy jest zarówno sądem konstytucyjnym (spory między władzami federalnymi i prowincjonalnymi, badanie konstytucyjności stanowionych aktów prawnych), jak i sądem apelacyjnym (rozpoznawanie odwołań od orzeczeń sądów niższych instancji). Składa się z dziewięciu sędziów powoływanych przez Radę Państwa po zarekomendowaniu przez Wyższą Radę Sądownictwa.

Ocena. Przyjęcie tymczasowej konstytucji jest wynikiem kompromisu między Radą Rządzącą a CPA. Uznano na przykład region kurdyjski i Kurdyjski Rząd Regionalny (Kurdyjskie Zgromadzenie Narodowe, Kurdyjską Radę Ministrów i władzę sądowniczą w regionie kurdyjskim), lecz tymczasowa konstytucja nie rozstrzygnęła wielu kwestii istotnych dla autonomii irackich Kurdów. Brak jest zwłaszcza jasności, czy Kurd może zostać członkiem Rady Państwa, nie rozstrzygnięto o ostatecznym statusie Kirkuku, zarząd zaś zasobami naturalnymi przyznano władzom federalnym. Z kolei wielki ajatollah as-Sistani zaznaczył, że wszystkie przepisy przyjęte w okresie przejściowym nie będą miały legitymacji, jeżeli nie zostaną zatwierdzone przez pochodzący z wyborów parlament. Zdaniem ajatollaha konieczność uzyskania 3/4 głosów w Zgromadzeniu Narodowym dla dokonania zmian w tymczasowej konstytucji i jednomyślnego zatwierdzenia ich przez Radę Państwa osłabia znaczenie większości szyickiej.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

ЖУРНАЛ ПОЛЬСКОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДЕЛ

W najbliższym numerze m.in.:

Эстер Барбе, Эдуард Солер-и-Леча

Отношения между странами Европы и средиземноморья: Жизненный вызов

Тони Браун

2004 г.: председательство в Европейское Союзе переходит к Ирландии

Лорд Пламб-ов-Коулхилл

Роль национальных парламентов в государствах-членах ЕС

Клаус Хенш

Роль национальных парламентов в Европейском Союзе

Джордж Воскопулос

Общая Внешняя Политика и Политика Безопасности ЕС после окончания холодной войны

Клаус Воверайт

Город Берлин и его место в системе международных отношении

Алексей Зарецкий

Официальный дискурс в Советской Украине (почему нам так трудно выйти из посттоталитарного пространства)

Ярослав Яньчак

Политические культуры и интеграционное поведение. Случаи западных соседей России

Роджер Мурхауз

Перемещение восточной границы «Третьего рейха» и переселение населения (английская точка зрения)

Вальдемар Кулиговски

Фолк-музыка как знак идентитета: ситуация в странах Центральной Европы

Иммануил Валлерстейн

Движения: что значит быть сегодня движением, выступающим против системы?

Владимир Кутявин, Ольга Леонтьева

Лексикон «Идеи в России»: опыт интерактивной культурологии

*Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)*