



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 62 (307) • 1 września 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

Projekt nowej konstytucji Iraku

(28 sierpnia 2005 r.)

Krzysztof Bałon

Większościowej koalicji kurdyjsko-szyickiej nie udało się uzgodnić z sunnitami wspólnego projektu nowej konstytucji Iraku. Na przeszkodzie stanęły przede wszystkim kwestie sposobu wprowadzenia federacji, zakresu procesu debaasyfikacji życia publicznego, a także zdefiniowania tożsamości Iraku w świecie arabskim i islamskim. Zgromadzenie Narodowe 28 sierpnia 2005 r. przekazało projekt do zatwierdzenia w referendum powszechnym. Odrzucenie go w referendum przez sunnitów może paradoksalnie ułatwić zawarcie w przyszłości kompromisu w sprawie nowej konstytucji Iraku.

Proces konstytucyjny. Podstawowym zadaniem Zgromadzenia Narodowego wybranego w wyborach 30 stycznia 2005 r. jest opracowanie projektu nowej konstytucji Iraku. W tym celu powołano Komisję Konstytucyjną liczącą 71 członków, 15 z nich zostało powołanych spośród społeczności sunnickiej. Sunnici zbojkotowali wybory parlamentarne i nie mają w konstytuancie proporcjonalnej reprezentacji. Tymczasowa konstytucja Iraku z 8 marca 2004 r. przewiduje, że projekt nowej konstytucji zostanie przygotowany do 15 sierpnia 2005 r. i przedstawiony do zatwierdzenia w referendum powszechnym nie później niż do 15 października 2005 r. Różnice między trzema grupami: Kurdami, sunnitami i szyitami, uniemożliwiły dotrzymanie tego terminu, a tryb wyznaczenia kolejnych dwóch terminów (22 i 25 sierpnia 2005 r.) budzi wątpliwości co do zgodności z tymczasową konstytucją. Ostatecznie 28 sierpnia 2005 r. Komisja Konstytucyjna, bez zgody sunnitów, przyjęła projekt nowej konstytucji Iraku. Tego samego dnia Zgromadzenie Narodowe, bez głosowania, skierowało go do zatwierdzenia w referendum powszechnym.

Zasady ustrojowe, prawa i wolności. W świetle projektu nowej konstytucji Republika Iraku jest państwem niepodległym, demokratycznym, federalnym, z systemem rządów przedstawicielskich. Religią państwową i podstawowym źródłem prawa jest islam. Ustawy nie mogą być sprzeczne z niespornymi zasadami islamu oraz z zasadami demokracji. Irak jest częścią świata islamu, ludność arabska zaś częścią narodu arabskiego. Językami urzędowymi są arabski i kurdyjski, ochronie podlegają języki mniejszości narodowych, m.in. Turkmenów, Syryczyków i Ormian. Suwerenem jest naród, ujawniający swoją wolę w wyborach bezpośrednich i tajnym głosowaniu, a także poprzez instytucje demokratyczne. Zakazane są organizacje i ruchy (szczególnie baasizm Saddama) popierające, podlegające, usprawiedliwiające lub propagujące rasizm, terroryzm, czystki wyznaniowe. Irackie siły zbrojne i bezpieczeństwa pozostają pod konstytucyjną kontrolą władz i są neutralne politycznie.

Projekt konstytucji uwzględnia prawa i wolności określone w zobowiązaniach międzynarodowych Iraku. Prawa i wolności podlegają ochronie prawnej. Każdy Irakijczyk jest równy wobec prawa bez względu na płeć, pochodzenie etniczne, narodowość, urodzenie, kolor skóry, religię, wyznanie, poglądy, czy status społeczny lub materialny. Osoby pozbawione obywatelstwa mogą wystąpić o jego przywrócenie. Zapewnia się wolność sumienia i wyznania, wolność słowa, prasy, pokojowych zgromadzeń, prawo do zrzeszania się w partiach politycznych i stowarzyszeniach. Każdy Irakijczyk może swobodnie określić swój stan cywilny, zgodnie ze swoją religią, wyznaniem, przekonaniami i wyborem. Projekt konstytucji przewiduje gwarancje procesowe dla oskarżonych, w tym zasadę domniemania niewinności. Obywatele, niezależnie od płci, mają równe prawa polityczne, w tym bierne i czynne prawo wyborcze, oraz prawo od uczestniczenia w życiu publicznym.

Władze federalne. Zadaniem władz federalnych jest utrzymanie jedności, integralności, niezależności, suwerenności i federalnego systemu demokratycznego Iraku. Katalog spraw wspólnych federacji jest zamknięty i obejmuje m.in.: politykę zagraniczną, w tym politykę handlową i gospodarczą, obronę narodową i siły zbrojne, ochronę granic państwa, politykę finansową i celną, politykę pieniężną. Ropa naftowa i gaz są własnością narodu irackiego. Zarządzanie eksploatacją tych zasobów należy do kompetencji rządu federalnego, działającego we współpracy z rządami regionów i prowincji. Dochody z tej eksploatacji mają być uczciwie dzielone pomiędzy wszystkie regiony i prowincje, z uwzględnieniem liczby mieszkańców. Określona kwota będzie przekazywana regionom i prowincjom poszkodowanym w okresie rządów partii Baas. Katalog wspólnych kompetencji władz federalnych i regionalnych obejmuje m.in.: zarządzanie przychodami z cel, ochronę środowiska, ochronę zdrowia oraz oświatę. Projekt konstytucji wprowadza domniemanie kompetencji na rzecz regionów i prowincji.

Władza ustawodawcza należy do Rady Przedstawicieli i Rady Unii. Rada Przedstawicieli jest wybierana w głosowaniu tajnym w wyborach powszechnych i bezpośrednich i stanowi reprezentację narodu irackiego. Jeden mandat przypada na 100 tys. obywateli. Zadaniem Rady Przedstawicieli jest m.in.: stanowienie prawa, kontrola działalności władzy wykonawczej i wybór Prezydenta Republiki na 4-letnią kadencję. Uchwały zapadają w zasadzie zwykłą większością głosów. Rada Unii składa się z przedstawicieli regionów i prowincji niemających statusu regionu. Odrębna ustawa określi tryb jej powoływania oraz zakres zadań i kompetencji.

Władza wykonawcza należy do Prezydenta Republiki i Gabinetu. Kompetencje Prezydenta są ograniczone i obejmują m.in.: amnestię, ratyfikację umów międzynarodowych, czy podpisywanie ustaw. Premier i członkowie Gabinetu (ministrowie) powoływani są przez Prezydenta po uzyskaniu przez ministrów (zwykła większość) oraz program rządu (większość bezwzględna) wotum zaufania Rady Przedstawicieli. Rada Przedstawicieli może udzielić wotum nieufności większością bezwzględną. Premier jest bezpośrednio odpowiedzialny za całość polityki państwa, jest szefem sił zbrojnych oraz kieruje pracami Gabinetu. Zadania Gabinetu obejmują m.in.: kierowanie polityką państwa, przygotowywanie projektów ustaw, przygotowywanie projektu budżetu państwa i sprawozdania z jego wykonania oraz negocjowanie umów międzynarodowych.

Władza sędziowska jest niezależna, a sędziowie są niezawisli. Federalny Sąd Najwyższy jest sądem konstytucyjnym (badanie konstytucyjności federalnych aktów prawnych, spory między władzami federalnymi a władzami regionów i prowincji), apelacyjnym (stosowanie prawa federalnego), jak również orzeka o odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta, premiera i ministrów oraz stwierdza ostateczne wyniki wyborów parlamentarnych. W jego składzie będą także eksperci od prawa religijnego (szariat).

Władze regionalne. Częściami federacji są: okręg stołeczny (Bagdad), regiony, zdecentralizowane prowincje oraz władze lokalne. Projekt konstytucji uznaje region Kurdystanu z jego kompetencjami za region federalny. Inne regiony powstaną zgodnie z przepisami konstytucji, przy czym Rada Przedstawicieli w terminie 6 miesięcy od pierwszej sesji uchwali zwykłą większością ustawę określającą tryb tworzenia regionów. Każdy z regionów przyjmuje konstytucję określającą strukturę i zakres kompetencji władz regionu, zgodną z konstytucją federalną. Rząd regionalny podejmuje czynności niezbędne do zarządzania regionem, powołuje np. stałe służby mundurowe, jak policja, siły bezpieczeństwa i gwardia regionalna.

Ocena. Sunnici zgłaszają wiele zastrzeżeń do przedstawionego projektu nowej konstytucji. Po pierwsze, uważają, iż ustrój federalny jest zagrożeniem dla integralności państwa, sprzyja wpływom Iranu, grozi secesją Kurdystanu powiększonego o region Kirkuku oraz powstaniem wielkiego, zasobnego w ropę naftową regionu szyickiego. Po drugie, argumentują, że konstytucja powinna jednoznacznie wskazać na arabską tożsamość Iraku, gdyż 80% jego mieszkańców stanowią Arabowie. Po trzecie, domagają się, aby w konstytucji została pominięta kwestia debaasyfikacji. Obawiają się zbyt szerokiego i nieuzasadnionego ograniczenia dostępu do uczestnictwa w życiu publicznym dla członków byłej partii Baas. Opór sunnitów może doprowadzić do odrzucenia projektu konstytucji w referendum powszechnym. Taki skutek będzie miało odrzucenie projektu większością 2/3 głosów w co najmniej 3 prowincjach. Przedstawiony projekt konstytucji nie daje bowiem sunnitom gwarancji wpływu na politykę państwa i zarządzanie zasobami naturalnymi. Jednakże powszechny udział sunnitów w referendum będzie dowodem ich zaangażowania w budowę nowego państwa irackiego i daje nadzieję na zawarcie w przyszłości kompromisu w sprawie nowej konstytucji.