

**Maciej Milczanowski<sup>1</sup>**

**Anna Marcisz-Dynia<sup>2</sup>**

## **Znaczenie Konstytucji Republiki Iraku z 2005 r. jako efektu operacji „Iracka Wolność”**

**Słowa kluczowe:** konstytucja, Irak, polityka, prawa człowieka, stabilizacja, demokratyzacja

**Keywords:** constitution, Iraq, politics, human rights, stabilization, democratization

### **Streszczenie**

Uchwalenie konstytucji jest zwykle wydarzeniem przełomowym, zapowiadającym nową rzeczywistość dla danej społeczności, choć często też staje się jedynie nic nieznaczącym dokumentem, którego przepisy są ignorowane przez rządzących, nieistotne lub nawet nieznanne społeczeństwu. Trwająca od 2003 r. do 2010 r. operacja zbrojna Sił Koalicji pod politycznym i militarnym kierownictwem USA, buduje istotny kontekst dla Konstytucji Republiki Iraku, która weszła w życie w grudniu 2005 r. Dlatego istotne jest umieszczenie tego aktu prawnego na tle wydarzeń, jak również innych dokumentów tej rangi w Iraku. Dopiero w tak zarysowanym kontekście można właściwie ocenić znaczenie tej ustawy zasadniczej. W tym celu przeprowadzono tutaj analizę źródłową, zarówno samego tekstu Konstytucji z 2005 r., jak i wcześniejszych dokumentów podobnej rangi w Iraku oraz analizę sytuacji polityczno-militarnej i zmieniających się wewnętrznych uwarunkowań społeczno-politycznych dla umieszczenia tejże Konstytucji we właściwym kontekście.

---

<sup>1</sup> ORCID ID: 0000-0002-2322-2074, doktor inżynier, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: mmilczanowski@ur.edu.pl.

<sup>2</sup> ORCID ID: 0000-0003-2117-0685, doktor, Uniwersytet Rzeszowski. E-mail: amar-cisz@ur.edu.pl.

**Abstract****Importance of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq as a Result of the Operation “Iraqi Freedom”**

The adoption of a constitution is usually a breakthrough event, initiating a new reality for a given community, although it often becomes only a meaningless document, the provisions of which are ignored by the rulers, irrelevant or even unknown to the society. The armed operation of the Coalition Forces under the political and military leadership of the US, which lasted from 2003 to 2010, creates an important context for the constitution of the Republic of Iraq, which was implemented in December 2005. Therefore, it is important to place this constitution against the background of events and other documents of this rank in Iraq. Only in such a context can the significance of this fundamental law be properly assessed. For this purpose, a source analysis of both the text of the Constitution of 2005 and previous documents of a similar rank in Iraq was carried out, as well as an analysis of the political and military situation and the changing internal socio-political conditions in order to place this legal act in the right context.

✱

Aktualna Konstytucja Republiki Iraku weszła w życie w grudniu 2005 r. Jest ona efektem burzliwych prac zespołu określanego jako Komitet Redakcyjny Konstytucji Irackiej, który obradował w czasie trwającej tzw. operacji „Iracka Wolność”. Istotny jest również kontekst polityczny, wynikający z założeń strategicznych USA, stojących na czele Sił koalicji. Celem artykułu jest analiza tych dwóch kontekstów kształtujących znaczenie Konstytucji Republiki Iraku z 2005 r. Idąc dalej, celem dodatkowym jest odniesienie znaczenia tej Konstytucji do zakładanego przez administrację USA procesu demokratyzacji Iraku.

Metodą wykorzystaną w pracy jest analiza źródeł i literatury dotyczącej konstytucji Iraku, wsparte doświadczeniem autora uczestniczącego w operacji „Iracka Wolność” w latach 2005–2006 w czasie, gdy przeprowadzono referendum konstytucyjne i wprowadzano w życie samą konstytucję w Iraku.

## I. Kontekst historyczny: chronologia konstytucji Iraku

Aby umieścić ten dokument w stosownym kontekście, trzeba zwrócić uwagę na wcześniejsze konstytucje Iraku, które stanowią ważny punkt odniesienia dla aktualnej sytuacji w tym państwie powstałej w wyniku inwazji Sił Koalicji. Pierwszym aktem prawnym, najwyższej rangi na terenach dzisiejszego Iraku był Kodeks Hammurabiego z 1790 r. przed Chrystusem. Dokument ten jest elementem dziedzictwa cywilizacyjnego, do którego odnoszą się zarówno współczesne społeczeństwa obszaru Mezopotamii, jak i europejskie. Stanowi równie istotny etap rozwoju cywilizacyjnego jak osiągnięcia Grecji klasycznej, Hellenizmu czy Rzymu. Świadomość wspólnoty cywilizacyjnej, a w tym przypadku także prawnej, oczywista dla historyka czy prawnika, często jest dość egzotyczna dla osób mających wpływ na bieżące działania polityczne. Powoduje to trudność w zakresie dostrzeżenia i wykorzystania w pałacu możliwości budujących porozumienie, współpracę i stabilizację, jednego z istotnych narzędzi jakim jest wspólne dziedzictwo kulturowe.

Kolejnym dokumentem najwyższej wagi była konstytucja nadana Irakowi przez Imperium Otomańskie w 1876 r. Dokument ten był częścią szerszych reform imperium otomańskiego, określanych zbiorczo mianem *Tanzimat* (z tureckiego „zmiana”). Zadaniem tej konstytucji było wzmocnienie władzy centralnej kosztem administracji lokalnych, rodowych. Było to ważne dla spójności imperium i jego stabilizacji. Reformy, których wyrazem była ta konstytucja, wynikały też z dużego wpływu Europy na imperium otomańskie. Powstanie konstytucji dla Iraku w drugiej połowie XIX w. stanowiło rezultat bardziej prób wzmocnienia i unowocześnienia relacji w samym imperium, niż kształtowania relacji w Iraku<sup>3</sup>. Niemniej jednak konstytucja ta odnosiła się także do relacji wewnętrznych, uwzględniała grupy etniczne i określała ich rolę w ówczesnym Iraku.

Perspektywa imperialna przyświecała również kolejnej konstytucji wprowadzanej tym razem pod auspicjami Brytyjczyków. Szczególnie istotne dla niniejszej pracy są dokumenty powstałe po I wojnie światowej, kształtujące także rzeczywistość współczesnego Iraku. Od 1914 r. Irak znalazł

---

<sup>3</sup> W. Kawtharani, *The Ottoman Tanzimat and the Constitution*, Arab Center for Research & Policy Studies 2013.

się pod okupacją brytyjską, pozostając pod kontrolą tego imperium także po I wojnie światowej. Brytyjczycy ingerowali politycznie, gospodarczo oraz administracyjnie w swoje posiadłości kolonialne, nie ograniczając się przy tym do traktowania ich jedynie jako źródeł surowców i taniej siły roboczej. Kształtowanie wewnętrznych relacji miało wpływać na stabilizację całego imperium. W tym celu w 1921 r. zespół brytyjskich polityków rozpoczął między innymi prace nad projektem kolejnej konstytucji Iraku, korzystając z istniejących wzorców konstytucji państw będących brytyjskimi koloniami. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, prace brytyjskiej komisji nad projektem konstytucji trwały niemal dwa lata, aż do 1923 r.<sup>4</sup> Po drugie, członkowie komitetu mieszkali w Iraku od 1914 r., dzięki czemu stosunkowo dobrze poznali relacje i uwarunkowania wewnętrzne tego państwa<sup>5</sup>. Wreszcie po trzecie, projekt po przedstawieniu odpowiedniemu zespołowi irackiemu przez kolejne dwa lata był analizowany i czekał na zatwierdzenie. Ostatecznie dokument zawierający 123 artykuły został zatwierdzony w 1925 r. Była to ostatnia zatwierdzona w swojej ostatecznej wersji konstytucja Iraku. Wszystkie późniejsze były tylko projektami, aż do tej z 2005 r.

Ostatnią względnie trwałą konstytucją obowiązującą w Iraku była Konstytucja z 1970 r., która obowiązywała do wprowadzenia konstytucji przejściowej z 8 marca 2004 r. Wprowadzenie tej tymczasowej konstytucji (*Transitional Administrative Law – TAL*)<sup>6</sup> przerywało działanie Konstytucji z 1970 r., co wyraźniej stwierdzone zostało w jej preambule: „Ustawa ta została obecnie uchwalona w celu uregulowania spraw Iraku w okresie przejściowym, do czasu powołania należyście wybranego rządu, działającego na podstawie stałej i zgodnej z prawem konstytucji, wprowadzającej pełną demokrację”<sup>7</sup>. Formalnie konstytucja z 1970 r. została zawieszona już jednak nieco wcze-

---

<sup>4</sup> S. al-Mukhtar, *The Rule of Law in Iraq*, [w:] *The Rule of Law in the Middle East and the Islamic World*, red. E. Cotran, M. Yamani, IB Tauris 2000, s. 76–80.

<sup>5</sup> S. Jawad, *The Iraqi constitution: structural flaws and political implications*. London 2013, s. 6.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>7</sup> Preambuła tzw. Konstytucji przejściowej z 8 marca 2004: *Iraq: Law of 2004 of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period* [Iraq], 8 March 2004, <https://www.refworld.org/docid/45263d612.html> (29.04.2022).

śniej, bo w maju 2003 r.<sup>8</sup> – decyzją Tymczasowej Administracji Koalicyjnej (*Coalition Provisional Administration – CPA*).

## II. Kontekst sytuacyjny i polityczny: konstytucja – jako efekt strategii USA

Dla przywódców USA konstytucja Iraku miała być elementem procesu określonego mianem demokracji. Znowu, jak w przypadku konstytucji imperium otomańskiego oraz pod rządami Brytyjczyków, istota najwyższego aktu prawnego tkwiła w polityce państwa narzucającego Irakijczykom swoją wolę. Jednocześnie sens tych konstytucji zawierał się w strategii poszczególnych państw ingerujących w relacje wewnętrzne Iraku. W tym sensie konstytucja miała być narzędziem, który administracja USA zestawiała z hasłami wolności i demokracji. Niestety w obu przypadkach nie widać było konsekwencji. Brak konsekwencji był szczególnie widoczny w postulowanym promowaniu demokracji, jako systemu mającego poprawić bezpieczeństwo, ale przede wszystkim standard życia w regionie Bliskiego Wschodu<sup>9</sup>.

Kwestia demokracji była jednym z kluczowych elementów doktryny bezpieczeństwa narodowego USA na Bliskim Wschodzie<sup>10</sup>, szczególnie ujawniana w retoryce dwóch amerykańskich prezydentów, sprawujących swój urząd po 11 września 2001 r. Niedoskonałość obu doktryn leżała jednak w nastawieniu na forsowanie zmian dynamicznie (w tym też militarnie przez doktrynę Busha oraz progresywnie i ewolucyjnie w doktrynie Obamy), a także w zbyt małej gotowości na reagowanie na zmiany zachodzące w państwach Bliskiego

<sup>8</sup> Freedom House, *Women's Rights in the Middle East and North Africa – Iraq*, 14 October 2005, available at: <https://www.refworld.org/docid/47387b6b16.html> (29.04.2022).

<sup>9</sup> Wydaje się, pomijając oczywistą kwestię nieracjonalności siłowego wprowadzania demokracji, że USA powinny choć podjąć starania, aby we własnym postępowaniu kierować się zasadą demokracji i praw człowieka. Jednakże utrzymywanie więzienia w Guantanamo na Kubie, w którym stosowanie tortur, także wobec Irakijczyków było regulowane instrukcją przysyłąną z USA, dramat wielu niewinnie zatrzymanych w Abu Ghraib, czy wiele nadużyć wojennych wojska USA tuszowanych przez przełożonych, ukazały wizerunek Stanów Zjednoczonych, który zupełnie przeczył tej części doktryny, która mówiła o szerzeniu demokracji i praw człowieka; zob. F. Fukuyama, M. McFaul, *Should democracy be promoted or demoted?*, [w:] *Bridging the Foreign Policy Divide*, red. D. Chollet, T. Lindberg, D. Shorr, Abingdon 2008.

<sup>10</sup> *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability In Nondemocratic Regimes*, red. O. Schlumberger, Stanford 2007, s. 6.

Wschodu samoczynnie, bez udziału USA czy państw europejskich. Zasadnicze znaczenie ma tu właśnie czynnik doktryn wynikający w większym stopniu z niedocenianej retoryki, a nie jedynie z realnych działań. Konsekwencją było rozbudzenie oczekiwań społeczeństw, w których procesy demokratyzacji, najczęściej fasadowe i mające jedynie wzmocnić legitymizację rządzących współpracujących ściśle z zachodnimi demokracjami (jak Egipt, czy Tunezja), stopniowo ewoluowały w kierunkach tzw. „reżimów hybrydowych”<sup>11</sup>. Taki system uwzględnia zaś co prawda dopuszczenie do udziału we władzy pewnych czynników demokratycznych, jak parlament, uwzględnia takie elementy jak wybory prezydenckie, czy parlamentarne, wprowadza konstytucje deklaratorywnie respektujące prawa człowieka i kwestie równości obywatelskiej (w tym religijnej i płciowej), ale często te osiągnięcia cywilizacyjne pozostają jednak pustymi deklaracjami oraz co ważniejsze w kontekście niniejszego tekstu – pustymi przepisami w konstytucjach tych państw.

Administracja USA po inwazji zbrojnej i przejęciu kontroli nad Irakiem prowadziła więc działania stabilizacyjne zgodnie z „Agendą wolności”, która zakładała zainicjowanie procesów demokratyzacyjnych oraz szybkie wycofanie się militarne z Iraku, pozostawiając demokratycznie wybranym władzom tego państwa sprawowanie rządów<sup>12</sup>. Ta swoista „Strategia wyjścia” determinowała kształt i tempo prac nad nową konstytucją, nieuchronnie spływając jednak jej zasadnicze znaczenie.

### III. Droga do uchwalenia Konstytucji z 2005 r.

Wybory do nowego Zgromadzenia Narodowego nastąpiły 30 stycznia 2005 r. W ramach tego zgromadzenia 10 maja 2005 r. wyłoniono zespół redakcyjny do napisania projektu konstytucji, a 23 tego samego miesiąca wyłoniono jej przewodniczącego. W zespole tym nie było jednak reprezentacji sunnickiej,

<sup>11</sup> L. Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore 1999; *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, red. A. Schedler, Boulder 2006; S. Levitzky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after Cold War*, New York 2010; Ł. Fyderek, *Autorytarny system polityczny, przegląd ujęć teoretycznych*, „Politeja” 2011, vol. 17, nr 3, s. 109–126.

<sup>12</sup> M. Milczanowski, *Sztuka budowania pokoju: Przywództwo strategiczne na przykładzie fazy IV operacji Iracka Wolność*, Rzeszów 2020, s. 199–209.

co czyniło jakiegokolwiek prace nad najwyższym aktem prawnym pozbawionymi sensu. Dopiero 16 lipca podjęto decyzję o poszerzeniu komitetu o reprezentację sunnitów. Komitet rozpoczął obrady 8 lipca, a już 19 lipca jeden z jego sunnickich członków został zamordowany, przez co sunnicka reprezentacja zawiesiła swój udział w pracach komisji. Dopiero 25 lipca sunnici powrócili do komisji i udało się wznowić jej prace. 8 sierpnia 2005 r. komitet zakończył prace nad projektem konstytucji przekazując go liderom Zgromadzenia Narodowego. Na 15 sierpnia wyznaczono ostateczny termin dla projektu konstytucji<sup>13</sup>. Tak krótki termin, szczególnie biorąc pod uwagę złożoność sytuacji i ogromne problemy z procedowaniem komitetu, wynikał z presji administracji USA, która szukała drogi do jak najszybszego opuszczenia Iraku<sup>14</sup>. Konstytucja i wybory miały być przy tym kluczowymi punktami politycznymi w ramach sytuacji w Iraku, na drodze do jego demokratyzacji. Równoległe przebiegał także proces szkolenia nowej armii irackiej i wdrażania nowych kadr zawodowych w wielu instytucjach państwowych, w miejsce zwolnionych przedstawicieli partii Baas<sup>15</sup>. Prace nad konstytucją, która przecież według standardów zachodnich powinna zakładać równość obywateli, a także grup społecznych, etnicznych czy religijnych, przebiegały równoległe z wykluczeniem ogromnej grupy sunnitów ze wszystkich szczebli administracji państwowej i kadry kierowniczej. Projekt konstytucji został jednak kolejno przegłosowany przez Tymczasowe Zgromadzenie Narodowe 18 września 2005 r.<sup>16</sup>, co świadczy o wielkim pośpiechu i co w zestawieniu z poprzednimi konstytucjami Iraku jest szczególnie kontrastujące.

#### IV. Wnioski

Ważny głos w dyskusji na temat Konstytucji Iraku z 2005 r. pochodzi od irackiego badacza Jawada Saada, który zwraca uwagę na pewien fundamentalny błąd całej koncepcji tej ustawy zasadniczej. Polega on na tym, że autorzy

---

<sup>13</sup> J. Morrow, *Iraq's Constitutional Process II, An Opportunity Lost*, „Special Report” 155, Waszyngton 2005, s. 2.

<sup>14</sup> M. Milczanowski, op.cit., s. 280–286.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 214–225.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 3.



skupili się w niej na współlistnieniu arabskich szuytów, arabskich sunnitów, Kurdów oraz innych mniejszości, w mniejszym stopniu akcentując zasadniczy czynnik, stanowiący spoiwo pomiędzy grupami, który można określić jako wspólnotę państwową, a nawet narodową<sup>17</sup>. Wspólnota taka może być zestawiona z amerykańskim określeniem – „*We the People*”, stanowiącym przecież pierwsze słowa Konstytucji USA, a co za tym idzie ustrojowym spoiwem wielokulturowego społeczeństwa Stanów Zjednoczonych. Wygląda na to, że w procesie określanym przez Amerykanów jako *State building* nie całkiem uwzględniono państwo, jego jedność, a raczej skoncentrowano się na szukaniu ról i miejsca dla poszczególnych grup religijnych i społecznych. Nie skorzystano też w tej kwestii z własnego przykładu, który sami Amerykanie często stawiają za wzór do naśladowania. W kwestii akcentu kładzionego na grupy etniczne i religijne, zamiast na Irakijczykach jako obywatelach, można znaleźć analogię z konstytucją imperium otomańskiego sprzed niemal półtora wieku. Prace nad wersją ostateczną nowej konstytucji trwały też zaledwie dwa miesiące<sup>18</sup>, w warunkach ciągłych przerw, strachu powodowanego przez organizacje dążące do pogłębiania chaosu, a jednocześnie pod presją ze strony prezydenta USA i jego „namiestnika” Paula Bremera. W tej sytuacji wszelkie konsultacje społeczne, dyskusje i prace *think-tanków* nad uwagami czy wnioskami dotyczącymi projektu oraz inne działania konieczne dla dokumentu o tak wysokiej randze, były w istotnej mierze fikcją.

Jedynym dokumentem zawierającym zasadnicze prawa i obowiązki obywatela, jaki powstał z inspiracji samych mieszkańców regionu współczesnego Iraku było Prawo Hammurabiego. Od tego czasu ustawy zasadnicze obarczone są perspektywą zewnętrznych państw, których założenia i cele są często niespójne z dynamiką społeczną Iraku. Na przestrzeni wieków wiele się zmieniło, Irak także przeszedł ewolucję i dla wielu jego mieszkańców identyfikacja siebie jako Irakijczyka, stanowi wartość zasadniczą, inaczej niż wcześniejsza przynależność do klanów, grup religijnych, czy etnicznych. Okoliczności tej nie wzięto jednak pod uwagę podczas prac konstytucyjnych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że strategia USA była także powodowana brakiem zaufania do irackich władz centralnych (często uzasadnionym), a często także

---

<sup>17</sup> J. Saad, *The Iraqi constitution: structural flaws and political implications*, London 2013, s. 5.

<sup>18</sup> *Ibidem*.



lokalnych, wobec czego Siły koalicji kierowały swoje działania bezpośrednio do liderów społeczności lokalnych w plemionach<sup>19</sup>. W tej sytuacji Konstytucja z 2005 r. była w jakiejś mierze raczej efektem obaw jej twórców niż dokumentem mogącym pogłębić zjednoczenie Iraku i jego stopniową stabilizację.

Demokratyzacja to skomplikowany proces społeczny, polityczny i prawny, który wymaga solidnych fundamentów. Jedną z kluczowych jego podstaw, ale nie jedyną, jest jednocześnie w założeniu konstytucja. „Zbudowanie” konstytucji wymaga jednak czasu, pracy, konsultacji i szerokiej prezentacji jej założeń społeczeństwu. Proces demokratyzacji oparty na konstytucji wymaga również ogólnej stabilizacji społecznej w państwie, której samoistnie i automatycznie nie przynosi. Przywołując w tym kontekście na zakończenie nie zawsze co prawda pozytywnie ocenianą „piramidę Masłowa”, można jednak zasadnie wskazać, że na jej najniższych dwóch szczeblach widnieją elementy ściśle powiązane z podstawowymi prawami człowieka o charakterze egzystencjalnym. Należy wskazać, że bez ich przynajmniej częściowego zagwarantowania zmiany ustroju mogą jedynie bardziej pogłębiać chaos, niż stabilizować państwo, czego przykładem jest niestety sytuacja ustrojowa we współczesnym Iraku.

## Literatura

- al-Mukhtar S., *The Rule of Law in Iraq*, [w:] *The Rule of Law in the Middle East and the Islamic World*, red. E. Cotran, M. Yamani, IB Tauris 2000.
- Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability In Nondemocratic Regimes*, red. O. Schlumberger, Stanford 2007.
- Diamond L., *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore 1999.
- Fukuyama F., McFaul M., *Should democracy be promoted or demoted?*, [w:] *Bridging the Foreign Policy Divide*, red. D. Chollet, T. Lindberg, D. Shorr, Abingdon 2008.
- Fyderek Ł., *Autorytarny system polityczny, przegląd ujęć teoretycznych*, „Politeja” 2011, vol. 17, nr 3.
- Iraq: Law of 2004 of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period* [Iraq], 8 March 2004, <https://www.refworld.org/docid/45263d612.html>
- Jaskuła S., *Symbioza i odrębność dwóch światów*, „Politeja” 2012, vol. 20/2, nr 2.

---

<sup>19</sup> M. Milczanowski, *Sztuka budowania pokoju...*, s. 200–201.

- Kawtharani W., *The Ottoman Tanzimat and the Constitution*, Arab Center for Research & Policy Studies 2013.
- Levitky L., Way L.A., *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after Cold War*, New York 2010.
- Milczanowski M., *Sztuka budowania pokoju: Przywództwo strategiczne na przykładzie fazy IV operacji Iracka Wolność*, Rzeszów 2020.
- Morrow J., *Iraq's Constitutional Process II, An Opportunity Lost*, „Special Report” 155, Waszyngton 2005.
- Saad J., *The Iraqi constitution: structural flaws and political implications*, London 2013.
- Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, red. A. Schedler, Boulder 2006.