



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 17 (1459), 14 lutego 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Turcja na drodze do systemu prezydenckiego

Karol Wasilewski

Turecki parlament przyjął pakiet reform konstytucyjnych wprowadzających system prezydencki. Zmiany te nie tylko osłabiają rolę parlamentu, lecz także ograniczają niezależność władzy sądowniczej. Aby weszły w życie, muszą zyskać akceptację w ogólnokrajowym referendum, które odbędzie się 16 kwietnia. Okres kampanijny przyczyni się do nasilenia napięć w kraju. Reforma może skutkować pogorszeniem relacji między Turcją a UE.

Zmiana konstytucji i system prezydencki. Postulat zmiany konstytucji jest stałym elementem tureckiej polityki. Wynika to z faktu, że obecna ustawa zasadnicza została wprowadzona po wojskowym zamachu stanu z 1980 r. Jest zatem postrzegana przez społeczeństwo jako relikwitu puczu. Dlatego we wszystkich kampaniach wyborczych najważniejsze partie mówią o potrzebie nowej, demokratycznej konstytucji. Tak było też przy okazji ostatnich wyborów parlamentarnych z czerwca i listopada 2015 r. O ile jednak główne siły polityczne zgadzały się co do konieczności zmiany konstytucji, o tyle były podzielone w sprawie forsowanego przez rządzącą Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) systemu prezydenckiego.

Propozycje wprowadzenia takiego rozwiązania również nie są w Turcji nowością. Pojawiały się już w latach prezydentur Turguta Özala (1989–1993) i Süleymana Demirela (1993–2000). Powróciły wraz z wyborem lidera AKP Recepa Tayyipa Erdoğan na urząd głowy państwa. Podczas kampanii prezydenckiej w 2014 r. zapowiadał on, że nie zamierza być „zwyczajnym prezydentem”. Podkreślał, że będzie forsował model prezydentury aktywnej i nie będzie neutralny, ponieważ stoi zawsze „po stronie narodu”. Chociaż jego członkostwo w AKP ustało wraz z wyborem na urząd prezydenta, zachował wpływ na partię, która prowadziła kampanię na rzecz systemu prezydenckiego. Argumentowano, że ten system zlikwiduje problemy wynikające z istnienia „dwoistej egzekutywy” i przyczyni się do rozwoju Turcji. Opozycja wskazywała, że oznacza to koniec demokracji. AKP nie miała w parlamencie większości, która umożliwiłaby jej samodzielną zmianę ustawy zasadniczej, więc jej projekty nie mogły wejść w życie. Jednak w październiku 2016 r. wsparcie dla nich ogłosił lider nacjonalistycznej Partii Ruchu Narodowego (MHP) Devlet Bahçeli. Zwrot był wynikiem targu politycznego. Najprawdopodobniej władze zobowiązały się m.in. do kontynuowania walki z Partią Pracujących Kurdystanu, a być może także do włączenia deputowanych MHP w skład przyszłego gabinetu. W rezultacie rozpoczęły się konsultacje międzypartyjne, które skutkowały wypracowaniem wspólnego projektu reform konstytucyjnych w grudniu 2016 r.

Pakiet reform. Pakiet składa się z 18 artykułów. Zgodnie z nim głowa państwa – jako szef egzekutywy – nie będzie zobligowana do zerwania więzi z partią i będzie wybierana w wyborach powszechnych na maksymalnie dwie pięcioletnie kadencje. Wybory prezydenckie i parlamentarne będą odbywały się jednocześnie. Twórcy zmian zakładają, że wyborcy będą głosować na tę samą opcję polityczną. To rozwiązanie ma jednak również inną konsekwencję – tzw. system gilotyny. Oznacza on, że podjęcie decyzji o rozwiązaniu parlamentu przez prezydenta lub przez sam parlament (większością 3/5 głosów) będzie pociągało za sobą konieczność organizacji nowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. W przypadku gdy parlament zdecyduje się na wcześniejsze wybory w trakcie drugiej kadencji prezydenta, głowa państwa zyska dodatkową możliwość kandydowania.

Prezydent będzie wyznaczał ministrów (którzy nie będą mogli być członkami parlamentu) oraz wiceprezydentów. Zlikwidowana zostanie instytucja wotum nieufności, a w jej miejsce będzie wprowadzone „dochodzenie” (tur. *soruşturma*), któremu będą podlegać wyłącznie ministrowie i wiceprezydenci. Odpowiedzialność prezydenta zostanie zwiększona. Będzie on mógł być sądzony za wszystkie „zbrodnie”, nie zaś – jak miało to miejsce dotychczas – wyłącznie za zdradę stanu. Uruchomienie tej procedury będzie wymagało większości bezwzględnej

w parlamencie. Prezydent będzie sądzony przed Trybunałem Konstytucyjnym, działającym w charakterze Trybunału Stanu (tur. *Yüce Divan*).

Głowa państwa będzie miała szerokie kompetencje – od mianowania ambasadorów do odgrywania głównej roli w polityce bezpieczeństwa. Ponadto będzie mogła wydawać dekrety z mocą ustawy w zakresie „spraw dotyczących władzy wykonawczej”. To uprawnienie będzie ograniczone m.in. w kwestiach „jasno określonych przez prawo” czy wskutek późniejszego wydania przez parlament ustawy regulującej daną sprawę. Prezydent będzie również przedstawiał budżet.

Pakiet reform konstytucyjnych zawiera ważne postanowienia dotyczące władzy sądowniczej. Kluczowe jest przekształcenie Najwyższej Rady Sędziów i Prokuratorów – organu odpowiedzialnego za politykę kadrową i dyscyplinarną wymiaru sprawiedliwości. Proponowane zmiany zmniejszają jej skład z 22 do 13 członków, wybieranych przez prezydenta i parlament. Likwidują tym samym uzyskane przez samorząd sędziowski w 2010 r. prawo do wyznaczania 11 członków Rady. Ta zmiana oznacza również, że wszyscy najważniejsi sędziowie w Turcji będą wybierani przez polityków (blisko 70% z nich przez prezydenta).

Kontrowersje. Propozycje zmian spotykały się ze zdecydowaną krytyką dwóch pozostałych partii zasiadających w parlamencie – Republikańskiej Partii Ludowej (CHP) i Demokratycznej Partii Ludów (HDP). Sprzeciw wyraziła też część posłów MHP, w tym tak znaczący polityk jak Atilla Kaya, do niedawna jej wiceprzewodniczący. Argumentowano, że reforma przyczyni się do zmiany ustroju i ugruntowania władzy jednostki, ponieważ zdecydowanie wzmacnia pozycję prezydenta przy jednoczesnym wyraźnym ograniczeniu roli parlamentu i niezależności władzy sądowniczej. Liderzy CHP zapowiedzieli, że gdy pakiet reform trafi pod obrady parlamentu, zrobią wszystko, aby przeciągnąć głosowanie. Ta taktyka nie powiodła się – między 10 a 21 stycznia br. parlamentarzyści z AKP i MHP dwukrotnie go przegłosowali. Każdy artykuł zyskał aprobatę ponad 330 posłów, co oznacza, że propozycja zmian w ustawie zasadniczej musi teraz zyskać akceptację w ogólnokrajowym referendum, które odbędzie się 16 kwietnia.

Głosowanie nad pakietem reform było burzliwe. Największe kontrowersje wzbudził fakt, że wielu posłów AKP zlekceważyło zasadę tajności głosowania, której w tym przypadku wymaga art. 175 konstytucji. Sugeruje to, że parlamentarzyści partii rządzącej działali pod dużą presją, obawiając się ewentualnych konsekwencji. Podaje to również w wątpliwość funkcjonowanie zasady rządów prawa.

Perspektywy. W rozpoczynającej się kampanii referendalnej opozycja będzie podnosić argumenty o niedemokratycznym charakterze reform i podważać legalność głosowania w parlamencie. Z wypowiedzi lidera CHP Kemala Kılıçdaroğlu wynika, że opozycja będzie starała się przedstawić zmiany jako drogę do wprowadzenia systemu federalnego i podziału Turcji, czym ma nadzieję przekonać do swoich argumentów część obawiających się tego nacjonalistycznych wyborców.

Również AKP i prezydent Erdoğan będą starali się dotrzeć do tej części elektoratu. Wiele wskazuje bowiem na to, że to właśnie ich głosy – wraz z konserwatywną częścią wyborców kurdyjskich – mogą zaważyć na rezultacie referendum. Dlatego należy spodziewać się nasilenia retoryki, której celem będzie mobilizacja nacjonalistyczno-konserwatywnych wyborców (wg najnowszych sondaży szacowanych na 60–70% społeczeństwa). W jej ramach najpewniej pojawią się też wątki antyzachodnie, które są dobrze przyjmowane przez tę grupę wyborców. Ponadto władze będą nadal argumentować, że system prezydencki to sposób na rozwiązanie problemów Turcji i gwarant rozwoju kraju.

Sondaże nie dają odpowiedzi, czy rządzącym uda się zyskać poparcie dla zmian. Pokazują natomiast, że większość wyborców nie rozumie konsekwencji, jakie wiążą się z reformą. W warunkach, w jakich będzie toczyła się kampania (w kraju wciąż obowiązuje stan wyjątkowy wprowadzony po nieudanym zamachu stanu z lipca 2016 r.), władze będą miały większe możliwości przekonania społeczeństwa do swych argumentów. Na ich korzyść przemawiają również znaczny stopień kontroli mediów, co pozwala na kształtowanie dyskursu, oraz wysokie zaufanie społeczne do prezydenta. Ponadto wpływ na rezultat referendum mogą mieć niedawne zmiany w prawie wyborczym, które ułatwiają głosowanie osobom mieszkającym poza Turcją. Większość z nich, jak pokazują dotychczasowe wybory, preferuje AKP. Uwarunkowania kampanii przedreferendalnej faworyzują obóz rządzący. W tej sytuacji zaakceptowanie systemu prezydenckiego przez społeczeństwo jest prawdopodobne.

Najważniejszą konsekwencją reformy dla tureckiej polityki zagranicznej będzie silniejszy wpływ Tayyipa Erdoğan na jej kształtowanie. Może to oznaczać jej większą nieprzewidywalność i podatność na zmiany dostosowane do doraźnych interesów tureckiego prezydenta. Nie powinno to jednak wpłynąć ani na zobowiązania sojusznicze Turcji w NATO, ani na jej politykę wobec Syrii, gdyż działania związane z tymi kwestiami już teraz podlegają silnym wpływom prezydenta. Zmiana może natomiast wywołać napięcia na linii Turcja–UE. Jeśli potwierdzą się obawy – wyrażone także m.in. przez Radę Europy – że znowelizowana konstytucja nie gwarantuje trójpodziału władzy i efektywnego mechanizmu kontroli i równowagi, trudno będzie kontynuować negocjacje akcesyjne. Dlatego UE powinna opracować strategię, która przywróciłaby możliwości oddziaływania na Turcję w dłuższej perspektywie. W jej ramach należy wykorzystać zarówno środki, które pomogą w doraźnej współpracy z rządem (np. negocjacje reformy unii celnej czy kwestia zniesienia wiz), jak i instrumenty adresowane do tureckiego społeczeństwa (np. fundusze unijne). Polska mogłaby nadawać ton wewnątrzunijnej dyskusji, która zmierzałaby do opracowania takiej strategii.