

Reforma ustrojowa w Turcji – prezydent bierze wszystko

Mateusz Chudziak

21 stycznia parlament turecki przegłosował pakiet kontrowersyjnych poprawek do konstytucji. Po spodziewanym zatwierdzeniu ich w ogólnokrajowym referendum, które planowane jest w kwietniu, dotychczasowy parlamentarny ustrój państwa zmieniony zostanie na prezydencki. W nowym systemie prezydent otrzyma pełnię władzy wykonawczej, a kompetencje parlamentu, sądownictwa i instytucji kontrolnych zostaną poważnie zredukowane. Reforma ustrojowa ma być zwieńczeniem wieloletnich zabiegów rządzącej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) oraz osobiście jej lidera i urzędującego prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğana o reformę struktur państwa. Zmiany prawne stanowią potwierdzenie faktycznej dominacji prezydenta w państwie. Jednocześnie potęgować one będą obecne w Turcji napięcia społeczne. Jednak wbrew pierwotnym założeniom przyjęto jedynie nowelizację konstytucji, a nie opracowano nową ustawę zasadniczą. Jest to efekt koniecznego kompromisu AKP z nacjonalistami w parlamencie. Napięć należy oczekiwać zarówno w okresie kampanii przed referendum, jak i w związku z przyszłym wprowadzaniem zapisów konstytucji w życie.

Turcja w zawieszeniu

Planowaną reformę konstytucyjną można uznać za milowy krok w przebudowie państwa, jaka dokonuje się pod rządami AKP od 2002 roku. Erdoğan sprawuje faktyczną władzę, niezależnie tego, że zgodnie z obecną konstytucją prezydent ma wyłącznie funkcje reprezentacyjne. Proponowane zmiany mają usankcjonować stan faktyczny, a także dodatkowo wzmocnić władzę wykonawczą.

Reforma konstytucyjna była postulowana przez AKP od wielu lat. Obowiązująca z licznymi poprawkami od 1982 roku ustawa zasadnicza była od dłuższego czasu przedmiotem krytyki z uwagi na to, że została przyjęta pod rządami junty wojskowej rządzącej w latach 1980–1983. Przedstawiano to jako argument na rzecz podważenia jej prawomocności. W debacie nad potrzebą zmiany konstytucji przywoływany jest również argument o szerokim, choć dalece niejednomyślnym, zapotrzebowaniu społecznym na silną władzę wykonawczą, której uosobieniem od lat jest Erdoğan.

Zmiana ustrojowa

Pakiet osiemnastu poprawek konstytucyjnych zakłada ustanowienie bardzo silnej prezydentury przez przebudowę władzy wykonawczej. Urząd premiera ma zostać zlikwidowany. Prezydent, mający prawo do zachowania członkostwa w partii, ma stać na

czele rządu i samodzielnie mianować jego ministrów oraz wiceprezydentów.

Rozwiązaniem kluczowym z punktu widzenia prezydenta jest postanowienie o przeprowadzaniu wyborów prezydenckich i parlamentarnych tego samego dnia, co w obecnych warunkach oznaczałoby zapewnienie Erdoğanowi większości w parlamencie. Kadencja parlamentu zostanie wydłużona z 4 do 5 lat. Obecne kadencje kończą się w 2019 roku.

Zmiany w konstytucji zakładają także ustanowienie faktycznej kontroli prezydenta nad wymiarem sprawiedliwości. Planowana jest reforma Najwyższej Rady Sędziów i Prokuratorów – najwyższego ciała dyscyplinarnego w tureckim wymiarze sprawiedliwości, które dodatkowo dysponuje szerokimi kompetencjami w podejmowaniu decyzji kadrowych. Liczba członków Rady ma zostać zredukowana z 22 do 13. Usprawni to proces mianowania i kontroli jej członków: czterech z nich ma być bezpośrednio mianowanych przez prezydenta, dwóch kolejnych wprowadza podległe mu bezpośrednio Ministerstwo Sprawiedliwości. Pozostałych siedmiu wybierać ma parlament. Przyjęty mechanizm oznaczać to będzie w praktyce kontrolę głowy państwa nad sądownictwem.

Proponowane reformy oznaczają zatem głębokie zmiany w mechanizmach rządzenia i kompetencjach prezydenta, nienaruszone natomiast pozostaną fundamenty państwa wyrażone w czterech pierwszych artykułach konstytucji, które ustanawiają ustrój republikański oraz świecki charakter republiki – co dotychczas było przedmiotem licznych kontrowersji.

Gra polityczna i perspektywy wdrożenia

Sposób, w jaki władzom udało się przeforsować projekt zmiany ustrojowej, pokazuje, że przy narastających tendencjach autorytarnych Erdoğan i jego otoczenie wciąż zmuszeni są do prowadzenia gry z innymi podmiotami wewnątrz tureckiego systemu politycznego. Za przyjęciem reformy głosowało 339 deputowanych, przeciw było 142; większość niezbędna do przedłożenia wniosku pod referendum wynosi 330 głosów.

Toczący się od wielu miesięcy proces mający na celu wprowadzenie rządów prezydenckich przyspieszył po nieudanym puczu wojskowym 15 lipca 2016 roku. Przyjęte postanowienia są rezultatem politycznych targów z Partią Ruchu Nacjonalistycznego (MHP), która zgodziła się poprzeć projekt reformy, jednocześnie wymuszając na władzach wprowadzenie pakietu poprawek do istniejącej ustawy zasadniczej zamiast pisania nowej. Nacjonalistom udało się ponadto przeforsować formalne utrzymanie republikańskich i świeckich podstaw państwa.

Nacjonaści wyrazili częściowe (ale wystarczające do przegłosowania) poparcie dla systemu prezydenckiego, przyjmując optykę AKP, wedle której system ustrojowy musi zostać dopasowany do stanu faktycznego. Ponadto obie partie zgodne są co do tego, że wzmocnienie władzy wykonawczej ma stanowić panaceum na obecne bolączki państwa tureckiego, jak postępująca destabilizacja i terroryzm (islamskiej i kurdyjskiej proveniencji). Pozostałe dwie partie opozycyjne – centrolewicowa Republikańska Partia Ludowa (CHP) oraz prokurdyjska Demokratyczna Partia Ludów (HDP) ostro oponowały przeciwko zmianie ustroju. CHP z zasady opowiada się za utrzymaniem republiki parlamentarnej, HDP natomiast postuluje radykalną decentralizację państwa.

Przegłosowana reforma tureckiej konstytucji czeka na potwierdzenie zwykłą większością w referendum. Według sondaży, społeczne poparcie dla systemu prezydenckiego waha się od 45 do 52%. Władze będą więc zapewne dążyć do dalszej polaryzacji społecznej. Następne dwa miesiące przebiegną pod znakiem intensywnej i agresywnej kampanii referendalnej. Na korzyść władz działać będzie to, że kontrolują one ponad 70% rynku medialnego w kraju, media opozycyjne zaś są systematycznie przejmowane bądź zamykane. Ponadto wzorem poprzednich kampanii może dochodzić do prób zastraszania elektoratu. Dodatkowymi czynnikami wpływającymi na klimat kampanii, będą trwający od lipca ub.r. stan wyjątkowy oraz wewnętrzna destabilizacja wywołana przez serię ataków terrorystycznych. Tym samym, choć władzom tureckim nie zarzucano do tej pory fałszerstw wyborczych, trudno uznać, że referendum odbędzie się w warunkach pełnego pluralizmu.

Wnioski

Finalizowana obecnie kwestia zmiany ustrojowej w Turcji jest istotnym elementem gruntownej przebudowy państwa pod rządami AKP. Potwierdza głębię już dokonanego demontażu wcześniejszego systemu, realnej centralizacji władzy i przenosi główny ośrodek decyzyjny do pałacu prezydenckiego. Ponadto reforma jest ilustracją skuteczności autorytarnych działań prezydenta Erdoğan. Jej przyjęcie znacząco przyczyniłoby się do wzmocnienia tych tendencji.

Jednocześnie charakter i tryb zmian pokazują istotne ograniczenia Erdoğan. Na obecnym etapie prezydent zmuszony został np. do kompromisów z nacjonalistyczną MHP, które miały mu zapewnić poparcie elektoratu tego ugrupowania. Musiał on również zastąpić pierwotny plan transformacji państwa w drodze przyjęcia całkowicie nowej konstytucji. Zamiast tego zdecydował się na głęboką zmianę systemu politycznego poprzez nowelizację starej konstytucji.

Zarówno rozpoczęta właśnie kampania referendalna, jak też ewentualny proces implementacji zmian będą kolejnymi czynnikami generującymi napięcia wewnątrz Turcji. Prowadzona przez Erdoğan gruntowna przebudowa Republiki Tureckiej na poziomie społecznym, politycznym, tożsamościowym, a także napięcia generowane przez kryzysy międzynarodowe, w których Turcja odgrywa aktywną rolę (zwłaszcza na Bliskim Wschodzie), jest daleka od ukończenia.

Mateusz Chudziak, współpraca Krzysztof Strachota