Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 18.04.2017 www.osw.waw.pl

Referendum w sprawie zmiany konstytucji w Turcji

Mateusz Chudziak

16 kwietnia w Turcji odbyło się referendum w sprawie przeprowadzenia reformy konstytucyjnej, która przekształci system polityczny z parlamentarnego w prezydencki. Po przeliczeniu głosów ze wszystkich lokali wyborczych Najwyższa Rada Wyborcza (YSK) ogłosiła, że 51,4% głosujących opowiedziało się za zmianą systemu. Frekwencja wyniosła 85%. Opozycja zakwestionowała wynik referendum, wskazując, że nawet 1,5 mln kart do głosowania nie miało oficjalnej pieczęci, a YSK jeszcze w trakcie głosowania uznała je za ważne (różnica w głosach „za" i „przeciw" wyniosła około 1,2 mln). Misja OBWE niejednoznacznie skomentowała przebieg głosowania, twierdząc, że proces przebiegł zasadniczo demokratycznie, wskazując jednocześnie na dalece niedemokratyczny charakter kampanii referendalnej, w której faworyzowana była strona popierająca zmiany. Odniesiono się również do działań YSK podejmowanych jeszcze w trakcie głosowania jako niezgodnych z prawem.

Planowana reforma konstytucji Republiki Tureckiej zakłada wprowadzenie 18 poprawek. W ich wyniku prezydent ma stać na czele rządu, a wraz z tym otrzymać uprawnienia wykonawcze (z prawem do wydawania dekretów o mocy ustawy w nieregulowanych przez istniejące prawo kwestiach). Zlikwidowany ma zostać urząd premiera, zaś wybory parlamentarne i prezydenckie odbywać się będą tego samego dnia (kadencja parlamentu wydłużona zostanie z 4 do 5 lat). Istotną zmianą jest także zredukowanie liczby członków Najwyższej Rady Sędziów i Prokuratorów (będącej głównym ciałem zarządzającym tureckim wymiarem sprawiedliwości) z 22 do 13 członków, spośród których 4 ma mianować głowa państwa, 2 – podległe prezydentowi Ministerstwo Sprawiedliwości, a pozostałych – parlament. W praktyce daje to prezydentowi kontrolę nad sądownictwem. Nowy system ma wejść w życie w 2019 roku, wraz z upłynięciem obecnej kadencji prezydenta Recepa Tayyipa Erdoğana (o ile do tego czasu nie zostanie rozwiązany parlament).

Komentarz

- Wynik referendum oznacza początek fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu państwa tureckiego. Jest to moment przełomowy w staraniach prezydenta Erdoğana i rządzącej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) o przekształcenie systemu politycznego i zalegalizowanie władzy głowy państwa. Obecnie prezydent formalnie pełni funkcje reprezentacyjne, w praktyce podlega mu rządząca od 2002 roku partia oraz rząd. Przez cały okres sprawowania władzy przez AKP zarówno państwo, jak i społeczeństwo tureckie przeszły gruntowną przebudowę polegającą na wymianie elit politycznych,

urzędniczych, opiniotwórczych oraz ekonomicznych, które zastąpiły stary establishment kemalistowskiej – jest to efekt gruntownych przemian w skali całego społeczeństwa. Zmiana systemu na prezydencki oznacza konsolidację osobistej władzy Erdoğana i symboliczne przypieczętowanie trwających pod rządami jego obozu rewolucyjnych przemian. Jednocześnie oznacza ona początek realnej budowy nowej i „autorskiej" Turcji, opartej na konserwatywnej i religijnej części społeczeństwa, stanowiącej zaplecze obecnych władz.

- Postępująca konsolidacja władzy w rękach Erdoğana napotyka ostry opór niemal połowy społeczeństwa. Należy zaliczyć do niej zarówno dawne elity, jak i liberałów oraz lewicę, a także część nacjonalistów oraz kurdyjskich sympatyków Demokratycznej Partii Ludów (HDP). Opozycja parlamentarna podważyła wynik referendum – jest to nowość w historii Republiki Tureckiej; po raz ostatni fałszerstwa na wielką skalę odnotowano w 1946 roku. Przywódcy ugrupowań opozycyjnych nie wzywali jednak do masowych protestów. Te odbywają się spontanicznie w większych ośrodkach miejskich. Może to prowadzić do konsolidacji przeciwników władz. Nieznaczna porażka odbierana jest jako ich sukces, osiągnięty pomimo poważnej dysproporcji w dostępie do kanałów komunikacji, licznych utrudnień w organizowaniu wieców itd. Z drugiej strony, ponieważ obóz ten jest mocno zróżnicowany i pozbawiony silnego przywództwa, jego ewentualna konsolidacja byłaby krótkotrwała i sprowadziłaby się najprawdopodobniej do społecznej rewolty podobnej do protestów w parku Gezi w 2013 roku. Wówczas zaangażowały one ponad milion osób w całym kraju i znacząco wpłynęły na zewnętrzny wizerunek Turcji. Nie doprowadziły jednak do żadnej demokratycznej zmiany, a przeciwnie – wzmocniły autorytarny kurs władz. W obecnej sytuacji podobna rewolta mogłaby zostać brutalnie stłumiona przez siły rządowe, działające w warunkach stanu wyjątkowego (przedłużonego bezpośrednio po referendum o kolejne trzy miesiące), przekonane o silnym społecznym mandacie. Nie można byłoby również wykluczyć masowej mobilizacji zwolenników rządu. Bez względu na rozwój sytuacji społeczne protesty nie mają potencjału obalenia władz, a ewentualne wyłonienie się nowego gracza, np. armii, znacząco zaogniłoby sytuację.

- Wbrew lansowanym przez stronę rządową podczas kampanii hasłom nie należy oczekiwać, że ewentualne umocnienie ośrodka władzy przyniesie Turcji stabilizację. Kraj zmaga się z terroryzmem zarówno islamistycznej, jak i skrajnie lewicowej proweniencji (Partia Pracujących Kurdystanu – PKK). Ponadto społeczeństwo jest ostro spolaryzowane zarówno wzdłuż tradycyjnych linii podziału (etnicznych, konfesyjnych i stosunku do roli islamu w państwie), jak i osoby Erdoğana. Jakkolwiek na końcowym etapie kampanii rządzący czynili ukłony w kierunku mniejszości kurdyjskiej i alewitów (mniejszości tradycyjnie popierającej lewicę), to z drugiej strony świadomie odwoływali się do haseł zaostrzających podziały, zrównując przeciwników systemu prezydenckiego z PKK, ruchem Fethullaha Gulena obwinianym o organizację nieudanego puczu z ub. r. oraz z Państwem Islamskim. Ponieważ państwo tureckie jest w stanie ciągłej i dynamicznej przebudowy, ten konfrontacyjny kurs powinien zostać utrzymany, w związku z czym wewnętrzne napięcia będą ulegały zaostrzeniu. Jednocześnie stabilizacji nie gwarantowałoby ani ewentualne anulowanie wyników referendum, ani obecnie mało realne, przejęcie władzy przez jakąkolwiek siłę opozycyjną w państwie.

- Prezydent i jego otoczenie przedstawiają referendum jako zwycięstwo demokracji. Republikański system i stale podkreślana przez władze jako fundamentalna zasada suwerenności narodu uznawane są za źródło legitymizacji. Pozostają również niezbędne do utrzymania demokratycznego sztafażu. Jednocześnie w Turcji panuje silny antyliberalny klimat, który negatywnie odbija się na poszanowaniu wolności mediów, zgromadzeń i ochronie praw mniejszości. W obecnej sytuacji należy spodziewać się utrzymania takich tendencji, czego przejawem jest podnoszenie przez Erdoğana kwestii przywrócenia kary śmierci. Opozycja pozostaje słaba i podzielona – w obozie przeciwników prezydenta znajdują się zarówno kemaliści, jak i zwolennicy lewicowego ruchu kurdyjskiego oraz część nacjonalistów. W takim układzie w możliwej do przewidzenia przyszłości nie widać możliwości zmian, a system może nadal ewoluować w kierunku demokracji fasadowej na skutek braku systemowych mechanizmów kontroli (*checks and balances*).
- W relacjach z Zachodem Turcja pozostanie na konfrontacyjnych pozycjach. Konsolidacja władzy przez prezydenta wypływa m.in. z jego antyzachodniej retoryki – w wymiarze wewnętrznym jest on od niej wręcz uzależniony. Wobec sukcesu w referendum powinna ona zostać utrzymana. Jednocześnie jednak Ankara pozostaje uzależniona od współpracy ze światem euroatlantyckim w kwestiach gospodarczych oraz obronności. W obecnej sytuacji Turcji nie stać na pełne zerwanie z Zachodem – skutkowałoby to pogorszeniem się sytuacji ekonomicznej kraju, a w kwestiach obronności narażeniem się na wrogie działania innych graczy, takich jak Rosja i Iran. W związku z tym, w najbliższym czasie należy spodziewać się kontynuacji obecnej tendencji w relacjach Turcja–Zachód, w ramach której władze tureckie odwołują się do bardzo ostrej retoryki przy jednoczesnej kontynuacji współpracy w konkretnych kwestiach. Jednocześnie od dłuższego czasu na Zachodzie utrzymują się silne nastroje antytureckie, które udzielają się elitom poszczególnych państw. Napięcia są zatem nieuchronne i będą one destrukcyjnie wpływały zarówno na Turcję, jak i Europę. Jakkolwiek relacje ekonomiczne zmuszają Ankarę do poszukiwania *modus vivendi* w stosunkach z Brukselą, to wobec obiektywnych wyzwań (konflikty wewnętrzne oraz wojna w Syrii i Iraku wpływająca bezpośrednio na sytuację w Turcji) mogą one zostać wystawione na poważną próbę.