

## Referendum konstytucyjne – kolejny krok w stronę Nowej Turcji

Krzysztof Strachota

16 kwietnia w ogólnokrajowym referendum obywatele Turcji opowiedzieli się za przyjęciem poprawek do konstytucji, w efekcie których dojdzie do radykalnego wzmocnienia władzy prezydenta kraju. Za zmianami opowiedziało się 51,4% głosujących. Wejdą one w życie po najbliższych wyborach prezydenckich i parlamentarnych (planowane na 2019 rok). Zmiany są ważnym krokiem w prowadzonej od 2002 roku gruntownej przebudowie Republiki Tureckiej, prawnie wzmocnią pozycję Recepta Tayyipa Erdoğan i – przy wszystkich kontrowersjach – dostosują stan prawny do rzeczywistości. Wynik referendum sprzyja doraźnej stabilizacji wewnętrznej Turcji i pozwala na jej większą aktywność międzynarodową, w tym podjęcie kolejnej próby gruntownej rewizji stosunków Turcji z UE. Nowelizacja konstytucji ma jednak charakter techniczny i jest środkiem, nie celem w procesie budowy Nowej Turcji. Uspokojenie sytuacji w Turcji jest zatem przejściowe.

### Poprawki do konstytucji

Przedmiotem referendum było 18 poprawek do konstytucji zgłoszonych przez rządzącą Partię Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP), wspartych przez część posłów z opozycyjnej Partii Ruchu Narodowego (MHP). Zmiany przewidują przede wszystkim radykalne wzmocnienie pozycji prezydenta. Obecnie – z formalnego punktu widzenia – jest to urząd przede wszystkim ceremonialny, a realna władza spoczywa w rękach premiera zależnego od parlamentu; prezydent nie może należeć do partii.

W świetle przyjętych poprawek prezydent uzyska pełnię władzy wykonawczej, urząd premiera zostanie zlikwidowany. Prezydent będzie mógł samodzielnie mianować wiceprezydentów i ministrów. Ograniczona zostanie przy tym autonomia i rola parlamentu. Zmianą będzie rezygnacja z dotychczasowej obowiązkowej bezpartyjności prezydenta, co wzmocni jego zaplecze polityczne. Wybory prezydenckie i parlamentarne mają odbywać się tego samego dnia, co praktycznie wykluczy możliwość sprawowania przez pre-

zydenta władzy we współpracy z parlamentem zdominowanym przez opozycję. Prezydent otrzyma możliwość omijania zgody parlamentu na uchwalanie budżetu, a ponadto będzie mógł wydawać dekrety z mocą ustawy (o ile w danej kwestii brak takowej regulacji). Będzie miał także możliwość ogłaszania stanu wyjątkowego i decydowania o jego zakresie. Zmiany ograniczają także zakres interpelacji poselskich.

Istotną zmianą jest redukcja liczby członków Najwyższej Rady Sędziów i Prokuratorów, z 22 do 13 członków, przy czym 4 z nich mianować ma bezpośrednio prezydent, kolejnych 2 podległe prezydentowi Ministerstwo Sprawiedliwości, a pozostałych parlament (w założeniu zdominowany przez partię prezydencką). Kompetencje silnych dotąd sądów wojskowych mają być ograniczone do wojskowych i czasu wojny. W praktyce prezydent uzyska kontrolę nad sądownictwem.

Zmiany konstytucyjne w Turcji wejdą w życie wraz z najbliższymi wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi, które planowo powinny się odbyć w 2019 roku.

## Rządy AKP – reglamentowana rewolucja

Zmiany w konstytucji są odbiciem fundamentalnych i burzliwych przemian, jakie dokonują się w Turcji od 2002 roku, tj. od objęcia władzy przez rządzącą AKP. Przez ten czas Turcja przechodzi proces gruntownego demontażu starego systemu postkemalistowskiego. Zmiana dotyczy zarówno wymiaru instytucjonalnego (faktyczna eliminacja armii jako centralnej i nadrzędnej instytucji państwowej), społecznego (marginalizacja postkemalistowskiego, przede wszystkim urzędniczego, establishmentu) i kulturowego (m.in. podważenie radykalnie laickiego i nacjonalistycznego charakteru państwa).

### **Rządy AKP przyniosły Turcji zarówno bezprecedensowy awans cywilizacyjny i gospodarczy, jak też wygenerowały potężne napięcia i konflikty.**

AKP skanalizowało i wzmocniło dojrzewające wcześniej procesy emancypacyjne w społeczeństwie (m.in. efekt dekad modernizacji prowincji anatolijskiej) i zagospodarowało narastający kryzys tożsamościowy, wynikający z wypalenia się etatystycznego modelu laickiej modernizacji. AKP dokonała skutecznej i elastycznej syntezy haseł republikańskich i nacjonalistycznych oraz aspiracji prodemokratycznych, proeuropejskich i prorynkowych oraz wartości konserwatywnych i islamskich, za którymi poszła rehabilitacja osmańskiej i imperialnej przeszłości Turcji. Przy skutecznym skanalizowaniu dynamiki społecznej oraz zapewnieniu warunków do stałego rozwoju gospodarczego kraju władze doprowadziły do stopniowego wykształcenia się nowych elit urzędniczych, finansowych, opiniotwórczych, a w efekcie do krystalizacji nowego porządku społeczno-politycznego w Turcji. Nieskrywanym celem przemian w Turcji jest stworzenie nowej jakości (Nowej Turcji) i przywrócenie jej historycznej pozycji politycz-

nego, gospodarczego, ale także cywilizacyjnego centrum w skali – *de facto* – globalnej. Program i polityka AKP dały jej samodzielne rządy od 2002 roku i niezmiennie silne poparcie w ostatniej dekadzie, oscylujące pomiędzy 40 a 50% głosów wyborczych. Zważywszy zaś na nieprzerwane i charyzmatyczne przywództwo w AKP Recepa Tayyipa Erdoğan i brak personalnej alternatywy dla niego, to obecny prezydent jest uosobieniem partii i faktycznym liderem Turcji. Współautorzy polityki AKP na różnych etapach zostali skutecznie zmarginalizowani (m.in. były prezydent Abdullah Gül czy były premier Ahmet Davutoğlu).

Rządy AKP przyniosły Turcji zarówno bezprecedensowy awans cywilizacyjny i gospodarczy, jak też wygenerowały potężne napięcia i konflikty. Na różnych etapach AKP i osobiście Erdoğan napotykali opór starych elit, ale z czasem także różnych grup społecznych i politycznych. Przede wszystkim dotyczyło to armii, ale też partii i środowisk nacjonalistycznych. Z czasem opór objął liberalnie nastawioną część społeczeństwa (m.in. masowe protesty w sprawie parku Gezi w 2013 roku), ugrupowania lewicowe (od umiarkowanych partii prokurdyjskich po terrorystyczną Partię Pracujących Kurdystanu – PKK), radykalne środowiska muzułmańskie (m.in. terroryzm związany z Państwem Islamskim). Wreszcie ujawniły się konflikty wewnątrz obozu rządzącego (m.in. z Ruchem Gülena). Kulminacyjnym momentem był nieudany pucz z 15 lipca 2016 roku przeprowadzony przez część armii i – prawdopodobnie – sympatyków Gülena. Będąca jego konsekwencją potężna fala czystek w aparacie państwowym (armia, urzędy, sądownictwo, szkolnictwo), a także poza nim (m.in. media, biznes) z jednej strony pozwoliła zmarginalizować najpoważniejszych oponentów władz, z drugiej strony skonsolidować zaplecze polityczne i społeczne. Tym samym władze wzmocniły się i dostrzegły możliwość przyspieszenia procesu budowy Nowej Turcji. Zmiana konstytucji i kampania referendalna miały zorganizować moment przesilenia w polityce tureckiej.

## Nowelizacja konstytucji – odpowiedź na doraźne potrzeby

Pierwszoplanowym zadaniem stało się „zalegalizowanie” i zabezpieczenie pozycji Recep Tayyipa Erdoğan’a uosabiającego przemianę w Turcji. Niezależnie od realnej władzy, którą sprawuje w Turcji i w samej AKP oraz sprawności, która pozwala mu wykorzystywać kolejne kryzysy do wzmocnienia własnej pozycji, wreszcie wizerunku męża opatrnościowego oraz gwaranta stabilności i rozwoju kraju dla wyborców, jego formalna pozycja pozostawała słaba. Kompetencje prezydenta do chwili obecnej są ceremonialne, nie może on także być członkiem (a tym bardziej formalnym liderem) partii, w tym wypadku rządzącej.

Zaproponowane zmiany w konstytucji dają Erdoğanowi niezbędne minimum: skupiając władzę w rękach prezydenta, legalizują wpływy, które realnie dziś posiada w państwie; pozwalając zaś na członkostwo w partii przywracają jego bezpośrednią kontrolę nad AKP. Łącząc wybory parlamentarne i prezydenckie wzmacniają zależność większości parlamentarnej od lidera (naturalnej lokomotywy kampanii wyborczej), co przy osobistej popularności Erdoğan’a dziś, słabości partii opozycyjnych i ich liderów, osłabieniu kompetencji parlamentu w ogóle, wydaje się gwarantować przyszłe, „demokratyczne” zwycięstwa. Zwieńczeniem zmian jest podporządkowanie prezydentowi systemu sędziowskiego, co pozwalałoby zrekonstruować niepewny i przetrwany czystkami aparat sprawiedliwości zgodnie z oczekiwaniami prezydenta.

Tym samym zmiany konstytucyjne prowadzą do radykalnej centralizacji władzy w państwie w rękach prezydenta, przy jednoczesnym zniesieniu zasady niezależności i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą, ustawodawczą i sędziowską.

Mimo że projekt poprawek do konstytucji zyskał poparcie większości parlamentarnej niezbędnej do przeprowadzenia referendum (AKP oraz część posłów z MHP), ujawnił jednak poważne ograni-

czenia stojące przed władzami. Przede wszystkim AKP musiała zrezygnować z planów przyjęcia całkowicie nowej ustawy zasadniczej, która rewidowałaby ideologiczne podstawy państwa (kemalizm, nacjonalizm, laicki charakter).

## Zmieniona konstytucja jest niezbędnym i czysto technicznym etapem zmian, ale nie zaspokaja aspiracji AKP i samego Erdoğan’a.

Dopiero ten kompromis pozwolił uzyskać poparcie części posłów MHP, co umożliwiło przeprowadzenie referendum. Przy okazji referendum stało się katalizatorem oporu ze strony twardej opozycji (Republikańska Partia Ludowa, CHP i prokurdyjska Demokratyczna Partia Ludów, HDP), ale także wywołało napięcia w samej AKP (obawa przed wzmocnieniem osobistej pozycji Erdoğan’a). Zmieniona konstytucja jest zatem niezbędnym i czysto technicznym etapem zmian, ale nie zaspokaja aspiracji AKP i samego Erdoğan’a.

## Ciężka kampania referendalna

Niezależnie od dominacji AKP i Erdoğan’a na tureckiej scenie politycznej i premiującego władze stanu wyjątkowego (wprowadzony po puczu 15 lipca), obóz rządzący był zmuszony użyć wszelkich dostępnych środków w celu zapewnienia sobie zwycięstwa. Charakterystyczna była bardzo intensywna kampania wyborcza prowadzona osobiście przez prezydenta i premiera Binalego Yıldırma na terenie całego kraju i przy użyciu zarówno mediów prywatnych, jak i państwowych.

Skupiano się w niej na przypomnieniu niekwestionowanych osiągnięć cywilizacyjnych Turcji pod rządami AKP. Jednocześnie akcentowano egzystencjalne zagrożenie płynące ze strony sił przeciwnych zmianom (utożsamianie ich z puczystami, terrorystami i in.), a zatem koniecz-

ność konsolidacji społeczeństwa wokół silnego lidera, jakim jest Erdoğan. Kampania za zmianami z jednej strony mocno odwoływała się do hasła nacjonalistycznych, z drugiej – do obywatelskich. W tym drugim przypadku było to przede wszystkim odwoływanie się do „suwerenności ludu” nad instytucjami i zastanym porządkiem prawnym, próbowano także równoważyć turecki nacjonalizm deklarowaną otwartością na mniejszości etniczne i wyznaniowe (np. lojalnych wobec państwa Kurdów czy alewitów).

### **Pomimo dużego napięcia towarzyszącego referendum po ogłoszeniu jego wyników nie doszło do masowych protestów społecznych.**

Istotnym elementem kampanii było odwoływanie do idei Wielkiej Turcji, tj. odpowiedzialnej za obszary historycznie z Turcją związane, ale znajdujące się poza jej granicami, jak też afirmowanie i mobilizacja diaspory tureckiej (przede wszystkim w Europie Zachodniej). Problemy w relacjach z państwami UE, w tym trudności w prowadzeniu kampanii wyborczej w Europie miały wzmacniać negatywny (turko- i islamofobiczny) obraz Europy. Miały wzmacniać poczucie zagrożenia i wskazywać na brak alternatywy dla silnego państwa tureckiego w ochronie praw Turków na świecie.

Na tle kampanii rządowej kampania partii opozycyjnych była zdecydowanie słabsza. Podstawową przyczyną słabości były skutki represji władz – m.in. liderzy opozycyjnej HDP od listopada ub.r. przebywają w areszcie pod zarzutami wspierania terroryzmu; wielu przeciwników władz zostało aresztowanych na fali śledztw po puczu, pozostali mogą się czuć zastraszeni. Opozycja dysponowała zdecydowanie mniejszym dostępem do mediów, słabszym zapleczem finansowym. Na tle AKP wykazywała się wreszcie znikomą aktywnością publiczną (rezygnacja z kontaktów z masowym wyborcą

ze strony liderów CHP – przekazanie organizacji mityngów strukturalom lokalnym).

W wymiarze ideowym władzom zarzucano demontaż porządku instytucjonalno-prawnego Turcji, autorytarne ambicje Erdoğan, iluzoryczność stabilności uosabianej przez AKP, wreszcie podważano mit założycielski obecnego etapu przemian w Turcji, tj. znaczenie puczu z 2016 roku (zarzuty o uwikłanie władz w pucz, fundamentalne zastrzeżenia co do dotychczasowych ustaleń w śledztwach po puczu). Główną nadzieją opozycji w kwestii referendum było założenie o zmęczeniu społeczeństwa tempem zmian, niezrozumieniu ich sensu i ukrytej erozji zaplecza AKP (jej wyrazem było m.in. zdystansowanie od kampanii „na tak” niedawnych współliderów AKP, manifestacyjne w przypadku Abdullaha Güla).

Przyjęcie zmian w konstytucji z poparciem na poziomie 51,41% (frekwencja 85,3%) zasadniczo potwierdziło założenia obu stron. Aktywna kampania „na tak” pozwoliła zwiększyć poparcie dla zmian o ok. 10% (pierwsze sondaże wskazywały na ok. 40-procentowe poparcie). Kampania „na nie” ujawniła silny elektorat negatywny dla zmian. Powyborczy raport OBWE podkreślił systemową nierówność w możliwości prowadzenia kampanii przez opozycję.

Cieniem na kampanii położyły się kontrowersje co do ważności części kart użytych do głosowania. Według CHP liczba nieostemplowanych kart mogła sięgnąć 1,5 mln – zarzut ten został jednak odrzucony przez Najwyższą Radę Wyborczą (YSK), będącą m.in. najwyższą instancją odwoławczą, a sam wynik został uznany za ważny. Pomimo dużego napięcia towarzyszącego referendum po ogłoszeniu jego wyników nie doszło do masowych protestów społecznych (odbyły się nieliczne pikety w głównych miastach).

### **Podsumowanie i perspektywy**

Przyjęcie w referendum zmian w tureckiej konstytucji jest milowym krokiem w procesie budo-

wy Nowej Turcji. Zmiany w konstytucji wydają się przesądzać nieodwracalność demontażu starego systemu politycznego. Referendum oznacza zdecydowany odwrót od modelu państwa demokratycznego, opartego na zrównoważonym trójpodziale władzy, na rzecz modelu opartego na dominacji urzędu prezydenckiego i legitymacji uzyskiwanej bezpośrednio od wyborców. Proces ten wzmacniają nieformalna kontrola władz nad rynkiem medialnym, polityczna kontrola nad aparatem państwa, nieformalna dominacja w sferze gospodarczej, a doraźnie warunki stanu wyjątkowego. Możliwości politycznego przeciwdziałania tym trendom są obecnie minimalne. Jednocześnie jednak proces doprecyzowania i urealniania projektu Nowej Turcji jest daleki od zakończenia: obecne zmiany w konstytucji mają charakter przede wszystkim techniczny, a ich implementacja dokona się dopiero po najbliższych wyborach.

Przebieg i wynik referendum umacniają pozycję Recepty Tayyipa Erdoğan na tureckiej scenie politycznej. Zyskuje on prawne potwierdzenie swojej pozycji lidera Republiki. Ponadto ogólnokrajowy charakter głosowania nad zmianami poprzedzony intensywną kampanią wyborczą konsoliduje jego zaplecze społeczne i nadaje społeczny mandat jego ambicjom. Referendum jednocześnie potwierdza, a potencjalnie także utrwała, niezdolność opozycji do zablokowania jego polityki, a tym bardziej do stworzenia konstruktywnej alternatywy dla lidera AKP.

Referendum daje Turcji szansę na doraźną stabilizację: władze odświeżyły społeczny mandat do rządów, opozycja nie stanowi dziś wyraźnego zagrożenia, opadają emocje towarzyszące kampanii (m.in. brak poważniejszych protestów). Władze mają dziś możliwość powrotu do polityki strukturalnych reform w gospodarce, spowolnionych perturbacjami politycznymi. Stabilność wewnętrzna Turcji i nadzieje na dalsze reformy są przy tym pożądane i dostrzegane przez rynki finansowe: doszło do wzmocnienia liry tureckiej oraz spadku oprocentowania obligacji.

Niezależnie jednak od doraźnych przesłanek dla

stabilizacji sytuacji w Turcji, kraj ten przechodzi proces głębokich i ryzykownych przemian wewnętrznych. Zagrożenia te związane są m.in. z okresem przejściowym poprzedzającym wejście w życie poprawek konstytucyjnych po najbliższych wyborach. Erdoğan zmuszony jest do reorganizacji własnego zaplecza politycznego (przy czym zostały podjęte przygotowania do przywrócenia mu członkostwa w AKP przed wyborami), oczyszczenia partii z ludzi nie dość lojalnych i przygotowania partii na wybory. Nie mniej poważne wyzwania stoją przed opozycją. CHP powinna się czuć zmuszona do korekty własnej polityki i poszerzenia bazy wyborczej (może liczyć na twardy elektorat 20–30%). Z kolei Partia Ruchu Narodowego stoi przed decyzją kontynuacji symbiozy z AKP albo też przejścia do radykalnej opozycji, czemu towarzyszą ostre napięcia w partii. Dynamika na scenie politycznej nie pozwala wykluczyć przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych i prezydenckich, a więc ponownego zaostrzenia sytuacji politycznej w kraju.

### **Przebieg i wynik referendum umacniają pozycję Recepty Tayyipa Erdoğan na tureckiej scenie politycznej.**

Jeszcze większym wyzwaniem jest szereg systemowych napięć wpisanych w politykę turecką oraz dynamika i nieprzewidywalność tejsze (poważne wstrząsy i zawirowania dotyczą Turcji średnio raz na pół roku). Takim problemem (pozornie tylko ograniczonym do południowo-wschodniej części kraju) jest konflikt z PKK i brak pozytywnej agendy na przełom w relacjach państwa z mniejszością kurdyjską. Równoległe otwartą kwestią jest rosące zagrożenie radykalizmem i terroryzmem islamskim. Zarówno problem nacjonalizmu (kurdyjskiego i tureckiego), jak też islamu mają kluczowe znaczenie w procesie wypracowywania nowej ideologii państwowej – oba też są równie kontrowersyj-

ne społecznie. Kolejnym wyzwaniem jest duży potencjał ukrytego niezadowolenia społecznego, który ujawnił się z ogromną siłą już w 2013 roku (fala wielomilionowych manifestacji w całym kraju, wywołanych lokalnym sporem o zabudowę stambulskiego parku Gezi). Ostatnim z chronicznych wyzwań stojących przed Turcją i jej władzami jest stałe ryzyko buntu w ramach elity – warto podkreślić, że zaskoczeniem było ujawnienie skali konfliktu między Erdoğanem i Ruchem Gülena (od 2013 roku), jak też decyzja o próbie puczu podjęta w łonie pozornie spacyfikowanej armii (2016). Dotychczas Erdoğan skutecznie radził sobie z tego typu wyzwaniami, a nawet wykorzystywał je do wzmocnienia swojej pozycji, nie można jednak wykluczyć innego scenariusza (ten zaś groziłby głębokim i długotrwałym kryzysem).

Zwycięstwo Erdoğana w referendum pozwala także oczekiwać aktywizacji w polityce międzynarodowej. Doraźnie związane jest to z zakończeniem intensywnej kampanii przedwyborczej i koncentracji na kwestiach wewnętrznych oraz poczuciu wzmocnienia pozycji prezydenta po zwycięstwie. Tylko na maj 2017 roku zaplanowano wizyty Erdoğana w USA, Rosji, Chinach, Indiach i Brukseli. Doraźnie świadczy to o determinacji prezydenta do rozwiązania nawarstwionych problemów związanych z sytuacją na Bliskim Wschodzie (Syria, Irak, Kurdowie) i kontrowersji w kwestiach dwustronnych (USA i Rosja) oraz intensyfikację współpracy po-

nadregionalnej – przede wszystkim gospodarczej (Chiny, Indie). W szerszym kontekście jest to powrót do ambicji większego upodmiotowienia Turcji i zaznaczenia jej roli w wymiarze globalnym.

Szczegółne dziś miejsce w polityce tureckiej zajmują jednak stosunki z Unią Europejską, stąd znaczenie planowanej wizyty w Brukseli. Siła wielopoziomowych współzależności pomiędzy Turcją i Europą jest proporcjonalna do narastającego niezrozumienia i obopólnych pretensji. Ze strony UE jest to m.in. ostra krytyka autorytarnych tendencji w Turcji czy też rozgrywania mniejszości tureckiej w Europie. Ze strony Turcji z kolei są to m.in. zarzuty o politykę podwójnych standardów (powodowaną m.in. turko- i islamofobią), o niewywiązywanie się z UE z zobowiązań wobec Turcji w kwestiach finansowych, liberalizacji wizowej, tolerowanie PKK w UE. Zarówno w Turcji, jak i w UE (co pokazały m.in. napięcia wokół kampanii referendalnej w Europie) wzajemne kontrowersje są eskalowane i skutecznie wykorzystywane na arenie wewnętrznej. W tym kontekście należy się spodziewać, że Erdoğan – wzmocniony we własnym mniemaniu wynikami referendum i efektami majowych wizyt zagranicznych – podejmie kolejną próbę gruntownej rewizji relacji politycznych z UE, nakierowaną na zastąpienie nieefektywnej integracji europejskiej bardziej równorzędnym formatem, a także większej transakcyjności w relacjach dwustronnych.

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt  
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska  
SKŁAD: Bohdan Wędrychowski, Wojciech Mańkowski

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,  
fax: +48 | 22 | 525 80 40

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)