

Andrzej Adamczyk

Znaczenie konstytucji tureckiej z 1961 roku dla rozwoju idei państwa prawnego w Turcji

Zeszyty Prawnicze 11/3, 33-61

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANDRZEJ ADAMCZYK

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

ZNACZENIE KONSTYTUCJI TURECKIEJ Z 1961 ROKU DLA ROZWOJU IDEI PAŃSTWA PRAWNEGO W TURCJI

Recepcja instytucji prawnych związanych z ideą państwa prawnego w Turcji jest dla historyka państwa i prawa fascynującym zagadnieniem, które jednak w polskiej literaturze historyczno-prawnej nie było szerzej analizowane¹. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest z pewnością bariera językowa, utrudniająca dotarcie do źródeł powstania prawa. Okcydentalizacja sfery prawnoustrojowej w Turcji znalazła natomiast duży oddźwięk w literaturze zachodniej, zwłaszcza angielskiej i niemieckiej. Zachęcający do podjęcia badań w tym zakresie jest również fakt, że uczeni tureccy, w tym prawnicy, bardzo często publikują w tych właśnie językach. Możliwe jest więc nie tylko dotarcie do samych tureckich aktów konstytucyjnych, ale także do analiz dogmatycznych, a nawet dyskusji parlamentarnych poprzedzających ustanowienie danego aktu, które pozwalają dostrzec motywacje ustrojodawcy konstytucyjnego leżące u podstaw konkretnych rozwiązań ustrojowych. Wychodząc z tych przesłanek w niniejszym artykule dokonano charakterystyki nowych instytucji prawnych powiązanych z ideą państwa prawnego w konstytucji tureckiej z 1961 r. Podstawą tej charakterystyki jest analiza treści ustawy zasadniczej oraz wypowiedzi

¹ Zob. A. ADAMCZYK, *Wkład polskich prawników w badania nad państwem i prawem Imperium Osmańskiego (po roku 1876) i Turcji Atatürka*, «Przeegląd Orientalistyczny» 1-2/2008, ss. 12-17.

dzi doktryny prawa, zarówno tureckiej, jak i zachodniej. Na niniejszy artykuł składają się: istota rozwiązań pierwszej konstytucji Republiki Tureckiej z 1924 r., ukazanie nadużyć Partii Demokratycznej rządzącej w latach 1950-1960, okoliczności uchwalenia konstytucji z 1961 r., przedstawienie jej zasad ogólnych, nowych najbardziej reprezentatywnych uregulowań w zakresie praw i obowiązków jednostki, oraz struktury władz publicznych. Ukazanie podstaw ustrojowych Turcji według ustawy zasadniczej z 1924 r. tworzy punkt odniesienia dla stanowiącej najistotniejszą część tego artykułu analizy konstytucji z 1961 r. Ustrojodawca konstytucyjny zmierzał bowiem w latach 1960-1961 do wyeliminowania słabych punktów ustroju państwa tureckiego, wynikających z rozwiązań pierwszej konstytucji Turcji republikańskiej. Krótka charakterystyka rządów Partii Demokratycznej, poprzedzająca dogmatyczne spojrzenie na konstytucję z 1961 r., będzie zasadna nie tylko dlatego, że ukaze okoliczności zamachu wojskowego z 27 maja 1960 r. i tym samym powody determinacji wojskowych do ustanowienia nowego porządku ustrojowego, ale również dlatego, że wiele przepisów tej ustawy zasadniczej było uwarunkowanych dążeniem do zapobieżenia w przyszłości konkretnych form nadużyć partii rządzącej, jakie miały miejsce w latach 1950-1960.

1. Konstytucja z 1924 r. stanowiła ukoronowanie gwałtownego procesu przeobrażeń państwowości tureckiej, rozpoczętego w 1920 r. Stanowiła ona, iż w państwie tureckim będącym republiką, w którym religią państwową był islam, językiem urzędowym turecki, a stolicą Ankara, suwerenność należała bez ograniczeń do narodu. Jedynym i rzeczywistym reprezentantem narodu, w którego imieniu miała być wykonywana władza państwowa, było jednoizbowe Wielkie Zgromadzenie Narodowe, skupiające w sobie władzę ustawodawczą i wykonawczą. Władzę ustawodawczą parlament wykonywać miał samodzielnie, władzę wykonawczą zaś za pośrednictwem Prezydenta Republiki, wybieranego przez Zgromadzenie, i Komitetu Delegatów Wykonawczych (dalej KDW), przy którego tworzeniu największą rolę odgrywała głowa państwa. Przepisy rozdziału pierwszego konstytucji wskazywały na całkowitą zależność KDW od parlamentu, skoro

mogło ono w każdym czasie skontrolować działalność rządu i odwołać go. Wprowadzały ponadto odrębność organizacyjną władzy sądowniczej, wykonywanej przez niezależne sądy w imieniu narodu na podstawie obowiązujących ustaw.

Państwo tureckie zastąpiło osmańskie, tzn. w miejsce składającego się z wielu ludów teokratycznego i monarchicznego państwa powstało nowe państwo republikańskie, oparte na tureckiej jedności narodowej. Wyrazem tego był fakt, że konstytucja z 1924 r., oprócz przepisów ustawy konstytucyjnej z 1921 r., uchyliła także konstytucję osmańską z 1876 roku. Przyjęcie republikańskiej formy rządów oznaczało prawne odrzucenie innych form państwowych, zwłaszcza monarchii, którą było Imperium Osmańskie. Pojęcie republiki wiązało się ściśle z zasadą suwerenności ludu. Turcja miała więc być demokratyczną republiką. Znaczenie zasady republikanizmu było dla twórców konstytucji tak duże, że republikanizm zyskał status normy konstytucyjnej niezmiennej, w czym znalazł swój wyraz antymonarchiczny charakter walki o zachowanie niepodległego bytu państwowego.

Demokracja przedstawicielska, przewidziana w konstytucji z 1924 roku, przyjęła dość nietypową formę ze względu na odrzucenie zasady podziału władzy na rzecz jedności władzy ustawodawczej i wykonawczej. Stanowiła więc interesujący przypadek demokratycznej postaci jedności władzy państwowej i systemu rządów stanowiącego modyfikację klasycznego modelu rządów zgromadzenia. Wielkie Zgromadzenie Narodowe skupiło w sobie funkcję ustawodawczą, którą wykonywało samodzielnie, oraz wykonawczą, sprawowaną za pośrednictwem Prezydenta Republiki oraz KDW. Organy te nie były samodzielne, brakowało im niezależności organizacyjnej, nie mogły więc stanowić hamulców instytucjonalnych dla władzy parlamentu. Regulacja konstytucji uzasadnia stosowanie w literaturze przedmiotu terminu „organy wykonawcze Wielkiego Zgromadzenia Narodowego” na określenie statusu członów egzekutywy. Parlamentowi przysługiwały wszystkie kompetencje z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie przyznane innym organom na mocy konkretnych postanowień konstytucji. Konstrukcja przepisów artykułu 4 i 8 konstytucji dopuszczała jednak taką wykładnię, zgodnie z którą parlament mógł prze-

jąć od KDW i Prezydenta Republiki wszelkie kompetencje związane z funkcją wykonawczą. Organy te wywodziły swój status prawny i kompetencje od parlamentu. Występujący niekiedy w literaturze termin „rząd” na określenie KDW stosowany jest dlatego, że sposób tworzenia Komitetu przypominał procedurę tworzenia rządu w parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, a jego kompetencje nie tylko nie miały nic wspólnego z kompetencjami komisji parlamentarnej, ale były zbliżone do zakresu uprawnień rządów w tych państwach, które przyjęły zasadę podziału władzy.

Stabilizacji życia państwowego nie gwarantowały kompetencje parlamentu umożliwiające łatwą zmianę konstytucji. Twórcy konstytucji pracowali nad jej tekstem po długiej walce z sułtanem, którego postrzegali jako główne źródło zagrożenia. Nie zdawali sobie jednak sprawy z tego, że absolutyzm może być także dziełem większości parlamentarnej. Tymczasem w istocie rzeczy sułtana zastąpiło Wielkie Zgromadzenie Narodowe. Głosy przestrzegające przed negatywnymi skutkami dominacji parlamentu, choć godne uwagi, były nieliczne, podobnie jak obawy przed podporządkowaniem praw jednostki działaniom wspólnoty, zmierzającej do zachowania substancji narodu. Twórcy konstytucji traktowali jednostkę za element wspólnoty narodowej, której interes powinien przeważać nad interesem jednostkowym. Takie postrzeganie praw jednostki, jak i instytucjonalne rozwiązania gwarantujące parlamentowi pełnię władzy, nie stwarzały realnych gwarancji ochrony praw jednostki, których katalog zawierał rozdział V konstytucji.

Stworzenie wszechwładnego parlamentu, brak formalnych ograniczeń jego władzy, zwłaszcza mechanizmu badania konstytucyjności prawa, emocjonalna niechęć do egzekutywy, niewystarczające zabezpieczenie niezależności sądownictwa, jak i braki konstytucyjnej regulacji praw i wolności obywatelskich, przemawiają za słusznością poglądu, iż konstytucja z 1924 r. była bardziej demokratyczna niż liberalna². Ordynacja większościowa w wyborach do parlamentu stwarzała ponadto uzasadnioną obawę, że to nie organ konstytucyjny, czyli

² C.H. DODD, *Politics and Government in Turkey*, Manchester 1969, s. 62.

Wielkie Zgromadzenie Narodowe, ale zwycięska partia polityczna kierować będzie sprawami państwa, a nawet dowolnie wpływać na jego kształt. Wady wprowadzonego w Turcji systemu rządów, objawiające się po 1925 roku, nakazywały poszukiwać rozwiązań ograniczających absolutyzm parlamentarny³. Nie stanowiły prób w tym kierunku kolejne nowelizacje konstytucji z 1924 r., wśród nich konstytucjonalizacja doktryny kemalizmu z 1937 r. polegająca na wpisaniu do ustawy zasadniczej sześciu zasad (tzw. sześciu strzał), tj. republikańizmu, nacjonalizmu, laicyzmu, etatyzmu, populizmu i rewolucjonizmu.

W rzeczywistości do 1946 roku autorytarne rządy sprawowała Republikańska Partia Ludowa (dalej RPL), założona przez Prezydenta Republiki Mustafę Kemala (Atatürka). Dopiero po 1946 roku zaczęły pojawiać się na scenie politycznej Turcji partie opozycyjne, w tym Partia Demokratyczna (dalej PD), stworzona przez grupę polityków, którzy opuścili partię rządzącą.

2. Pozwycięstwie Partii Demokratycznej (dalej PD) w wyborach w 1950 r. Wielkie Zgromadzenie Narodowe wybrało Celala Bayara na Prezydenta Republiki, a Adnana Menderesa na premiera⁴. Demokraci dysponowali wystarczającą większością głosów w parlamencie, by realizować wszystkie swoje obietnice przedwyborcze, korzystając przy tym z pomocy gospodarczej i wojskowej Stanów Zjednoczonych. Faktyczna władza przeszła z rąk prezydenta w ręce premiera Menderesa. Zmiana u steru rządów, dokonana poprzez zastosowanie demokratycznego mechanizmu wyborczego, nie prowadziła jednak do stabilizacji wewnętrznej. Ani PD ani będąca teraz w opozycji RPL nie pojmowały w sposób prawidłowy rolę, jakie w systemie demokratycznym odgrywają odpo-

³ Więcej na temat konstytucji z 1924 r. zob. A. ADAMCZYK, *Status prawny parlamentu tureckiego w świetle pierwszych aktów konstytucyjnych Turcji*, «Przegląd Sejmowy» 18.5/2008, ss. 153-172.

⁴ Charakterystyka rządów Menderesa za: S. J. SHAW, E. K. SHAW, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey vol.II: Reform, Revolution and Republic: The Rise of Modern Turkey 1808-1975*, Cambridge 1977, s. 405 i n.; İ. GIRITLI, *Fifty Years of Turkish Political Development 1919-1969*, Istanbul 1969, s. 84 i n.

wiednio partia rządząca i partie opozycyjne⁵. Ta pierwsza nie umiała zaakceptować opozycji jako naturalnej instytucji demokracji, druga zaś nie potrafiła podjąć odpowiedzialnej krytyki rządzących. W rezultacie ostrych ataków na rząd ze strony RPL, na które partia rządząca była nadmiernie uczulona, PD podjęła działania zmierzające do wyeliminowania opozycji. W lipcu 1953 r. rozwiązano Partię Narodową pod pretekstem próby wykorzystania przez nią religii do podważenia zasad republiki. Zdominowany przez PD parlament znowelizował ustawę o szkolnictwie wyższym, by ograniczyć samodzielność uniwersytetów w sferze finansowej, polityki personalnej i edukacyjnej. Odtąd pracownicy uniwersytetów nie mogli angażować się w działalność polityczną. Ustawa z 14 grudnia tego samego roku nacjonalizowała niemal cały majątek RPL, by zrekompensować narodowi tureckiemu straty, jakie miał on ponieść w okresie jednopartyjnym wskutek przywłaszczenia majątku publicznego przez ówczesną partię rządzącą. Zakazano RPL wydawania gazety *Ulus*. Zamknięto też Domy Ludowe, a ich majątek znacjonalizowano. Gdy w lutym 1954 r. powstała Partia Chłopska (działająca później pod nazwą Republikańskiej Partii Narodowo-Chłopskiej), jako sukcesor Partii Narodowej, i podjęła próby współpracy z RPL, partia rządząca odpowiedziała ustawowym zakazem takiej współpracy. Dziennikarze, których publikacje uznano za szkodliwe dla interesów politycznych lub finansowych państwa bądź naruszające sferę prywatną osób aktywnych w życiu państwowym, mogli być skazywani na kary pozbawienia wolności i grzywny, w tym drugim przypadku nawet wtedy, gdy osoba, względem której skierowana była dana publikacja, nie zgłaszała żadnych obiekcji.

Konflikt polityczny uległ intensyfikacji po wyborach w 1954 r., które wygrała PD zdobywając 505 mandatów na ogólną liczbę 541. W ramach *gerrymanderingu* zniesiono wilajet Kirşehir, w którym wyborcy wybrali 5 deputowanych opozycyjnej Partii Narodowej. Podjęto działania zmierzające do upolitycznienia administracji i ograniczenia samodzielności judykatury. Ustalono, że wszyscy urzędnicy zatrudnieni

⁵ Na temat nieracjonalnej wrogości wobec opozycji w Imperium Osmańskim i Turcji republikańskiej zob. Ş. MARDIN, *Opposition and Control in Turkey*, «Government and Opposition» 1/1966, ss. 375-387.

w administracji rządowej i inni pracownicy sfery budżetowej, w tym profesorowie uniwersyteccy i sędziowie, przechodzą na emeryturę po 25 latach służby lub po osiągnięciu 60 roku życia (wcześniej po 30 latach służby lub po osiągnięciu 65 roku życia, z możliwością dalszego świadczenia pracy przez pracowników uniwersytetów). Urzędnicy rządowi mogli być zwalniani lub wysyłani na wcześniejszą emeryturę przez organy, które ich zatrudniły, bez podania przyczyny oraz bez możliwości odwołania się, a emerytura mogła wynosić od $\frac{1}{2}$ do $\frac{1}{4}$ ich zarobków, w zależności od stażu pracy. W dniu 13 lipca 1954 r. wysłano na wcześniejszą emeryturę 4 sędziów i 17 profesorów uniwersytetu w Ankarze, 4 innych zwolniono z pracy. Dziekana Wydziału Nauk Politycznych wspomnianego uniwersytetu, profesora Turhana Feyzioğlu, zawieszono z powodu krytycznych treści, jakie wypowiedział pod adresem rządu w przemówieniu otwierającym nowy rok akademicki. W 1955 r. sekretarz generalny RPL, Kasim Gülek, został uwięziony za obrazę rządu w przemówieniu politycznym. We wrześniu 1955 r. ceniony ekonomista z Uniwersytetu Stambulskiego prof. Osman Okyar został zawieszony za artykuł, w którym kwestionował zasadność pomocy amerykańskiej dla Turcji. W następnych latach takie działania władz stały się coraz częstsze. Zmiana ordynacji wyborczej zakazywała z kolei tworzenia koalicji wyborczych.

Po zwycięskich dla PD wyborach w 1957 r., które jednak zwiększyły reprezentację RPL w parlamencie, walka polityczna osiągnęła swoje apogeum. W maju 1959 r. Ismet İnönü, były premier i prezydent Turcji w latach 1938-1950, pełniący funkcję przewodniczącego RPL, został dwukrotnie zaatakowany przez zwolenników PD, najpierw w mieście Uşak, a następnie w Stambule. 18 kwietnia 1960 r. PD przeforsowała w parlamencie ustawę zakazującą wszelkiej działalności politycznej i powołującą komisję śledczą w celu „badania wywrotowej działalności RPL”, która następnie uzyskała nadzwyczajne uprawnienia, m.in. uwięzienia każdego obywatela, zamknięcia każdej gazety, zawieszenia wszelkich regulacji prawnych, które mogłyby przeszkodzić jej działalności. W związku z demonstracjami na uniwersytetach w Ankarze i Stambule, w trakcie których przeciwko studentom użyto siły, rząd zamknął uniwersytety. W tym czasie większość gazet było już zaka-

zanych, dziennikarzom zagranicznym zakazano zaś wjazdu do Turcji. W takich okolicznościach grupa oficerów pod przewodnictwem generała Cemala Gürsela, byłego głównodowodzącego wojsk lądowych, dokonała 27 maja 1960 roku zamachu stanu, aresztowała Menderesa, Bayara oraz większość członków gabinetu i wielu deputowanych PD. Na czele 28-osobowej junty, która przyjęła nazwę Komitetu Jedności Narodowej (dalej KJN) stanął generał Gürsel. W dniu 12 czerwca 1960 r. KJN wydał akt, nazwany ustawą nr 1 o uchyleniu i zmianie niektórych przepisów konstytucji z 1924 r., która miała charakter tymczasowej konstytucji. Zgodnie z jej postanowieniami KJN dysponował wszystkimi kompetencjami, które służyły Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu, i wykonywał je samodzielnie, zaś władzę wykonawczą sprawował za pośrednictwem rządu powoływanego przez Prezydenta i zatwierdzanego przez KJN⁶. Na czele bezpartyjnego gabinetu fachowców stanął gen. Gürsel, pełniący jednocześnie funkcję głowy państwa i ministra obrony.

Datę 27 maja 1960 roku uznaje się za początek II Republiki. Oficjalnie zainaugurowało ją zebranie się Tureckiego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego w dniu 25 października 1961 r.⁷

3. W tym samym dniu, w którym dokonano zamachu stanu, KJN powołał komisję, której celem było przygotowanie konstytucji. Od nazwiska przewodniczącego, którym został prof. Siddik Sami Onar z Uniwersytetu Stambulskiego, zwano ją komisją Onara. W celu wysondowania opinii publicznej komisja rozpowszechniła kwestionariusz zawierający pytania na temat przyszłego ustroju Turcji. Odpowiedź Wydziału Nauk Politycznych Uniwersytetu Ankarskiego (dalej jako grupa ankarska) była w istocie projektem konstytucji, który różnił się pod wieloma względami od projektu konstytucji przedstawionego przez komisję Onara.

U podstaw propozycji komisji Onara leżała niechęć wobec partii politycznych. Zasadę suwerenności narodu, realizowaną w pełni przez

⁶ Tekst tego aktu prawnego w języku niemieckim zamieszczono w «Jahrbuch des öffentlichen Rechtsgeschichte» 9/1960, s. 419-422.

⁷ İ. GIRITLI, *Fifty Years...*, s. 98.

izbę niższą, poddawała ograniczeniom ze strony czynnika technokratycznego, który miał znaleźć swoje miejsce w Senacie tworzonym zgodnie z ideą korporacjonizmu. Według przedstawicieli grupy ankarskiej izba wyższa miała być wybierana tak jak niższa, z wykluczeniem możliwości uzyskania statusu senatora z racji pełnionego urzędu (co dotyczyło także członków KJN). Uznawali oni, że Senat w projekcie komisji Onara był w zasadzie niedemokratyczny, a jego skład odzwierciedlał zasadę korporacyjną często spotykaną w państwach niedemokratycznych. Co więcej, organizacje zawodowe nie były w Turcji dostatecznie rozwinięte, by spełnić związane z nimi oczekiwania. Skutkiem zaś próby ich włączenia w skład Senatu byłoby nadmierne ich upolitycznienie, nie zaś ograniczenie konfliktów politycznych. Grupa ankarska miała pełne zaufanie do partii politycznych jako niezbędnych instytucji demokracji. Przyznawano jednak, że konieczność zaprowadzenia dyscypliny partyjnej utrudni parlamentarną kontrolę nad rządem.

Według komisji Onara proporcjonalny system wyborczy do Zgromadzenia Narodowego, mający umocowanie konstytucyjne, miał zapobiec dyktaturze jednopartyjnej. Grupa ankarska zwracała uwagę na negatywne następstwa takiej ordynacji wyborczej, zwłaszcza niedostateczną większość w Zgromadzeniu Narodowym dla stabilnego rządu. Troską tej grupy było zachowanie rozwiązań sprzyjających tworzeniu i funkcjonowaniu silnego rządu, kontrolowanego jednak przez opozycję parlamentarną i opinię publiczną. W przeciwieństwie do wysoko rozwiniętych państw, w których decyzje w sferze społeczno-gospodarczej podejmowane są przy współdziałaniu silnych organizacji pozarządowych, rozwój społeczno-ekonomiczny w Turcji musiał być – wobec braku silnych struktur powstających oddolnie – zadaniem państwa. W takich warunkach, twierdzili członkowie grupy ankarskiej, jeśli silnego rządu nie zapewni konstytucja, wyłoni się on w mniej pożądanym, bo pozakonstytucyjnym, sposób. Ordynacja większościowa w wyborach do parlamentu lepiej miała służyć idei silnego rządu aniżeli proporcjonalna.

Niechęć członków komisji Onara wobec partii politycznych skutkowałą propozycją konstytucyjnego obowiązku dostosowania się każdej

partii do nakazu demokracji wewnątrzpartyjnej. Przeciwstawne było stanowisko grupy z Ankary, która uzasadniała je oficjalnie argumentem o niepotrzebnym, nadmiernym rozbudowaniu aktu konstytucyjnego w takim przypadku.

W zakresie relacji między władzą cywilną a siłami zbrojnymi komisja Onara odchodziła w pewnym stopniu od zasady demokratycznej przez uczynienie Dowódcy Sił Zbrojnych bezpośrednio odpowiedzialnym przez Prezydentem. W ten sposób starała się jednak uniemożliwić wciągnięcie wojska przez rząd w bieżącą politykę oraz zachęcić wojsko do zachowania dystansu wobec spraw politycznych. Grupa ankarska żądała natomiast podporządkowania Dowódcy Sił Zbrojnych premierowi.

Ogólnie rzecz biorąc, komisja Onara miała wiele zastrzeżeń wobec funkcjonowania demokracji w Turcji i chcąc zabezpieczyć państwo przed zagrożeniami dążyła do takich rozwiązań, które hamowałyby nadużycia większości w interesie samej demokracji. Grupa ankarska była bardziej przywiązana do zasad konstytucji z 1924 r. i w tym sensie wykazywała mniej realizmu od oponentów ze Stambułu. Nie uczyniła wiele, by przeszkodzić wyłonieniu się rządu jednej partii lub partii dominującej⁸.

Członkowie KJN, którego siedziba znajdowała się w Ankarze, skłonni byli zaakceptować niektóre propozycje grupy ankarskiej. Jedną z jej rekomendacji było zwołanie konstytuanty zamiast przedstawienia projektu konstytucji narodowi w drodze referendum. KJN zdecydował się na to pierwsze rozwiązanie. Konstytuanta, powołana zgodnie z ustawą nr 157 z 13 grudnia 1960 r., składała się z dwóch izb: Zgromadzenia Narodowego, do którego weszli deputowani wybrani zgodnie z ustawą nr 158 z 13 grudnia 1960 r., i z drugiej izby, składającej się z 23 członków KJN. Ponieważ warunki istniejące w kraju nie pozwalały na przeprowadzenie wyborów powszechnych, organizacje społeczne i partie polityczne miały wybrać swoich przedstawicieli do Konstytuanty zgodnie z ustawą nr 157. Zgromadzenie Narodowe zebrało się w Ankarze 6 stycznia 1961 r. Wyłoniło ono Komisję Konstytucyjną, składającą

⁸ C.H. DODD, *op. cit.*, s. 112 i n.

się z 20 członków, pod przewodnictwem cenionego historyka profesora Envera Ziyi Karala. Komisja przygotowała własny projekt konstytucji, który znajdował się niejako pomiędzy projektem komisji Onara a projektem grupy ankarskiej. Ostateczny projekt przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe i zatwierdzony przez KJN został poddany pod głosowanie w referendum – po raz pierwszy w historii Turcji – 9 lipca 1961 r. Przyjęta większością 61,5% nowa konstytucja została ogłoszona 20 lipca 1961 r.⁹

Okoliczności, w jakich przygotowywano konstytucję, nie sprzyjały jej akceptacji przez większość narodu tureckiego. Wpływ wojskowych na prace nad ustawą zasadniczą był wyraźny – KJN był drugą izbą Konstytuanty, Zgromadzenie Narodowe nie była w pełni reprezentatywna, choćby dlatego, że nie miała w ogóle przedstawicieli Partii Demokratycznej. Konstytuanta była więc zdominowana przez elity państwowe (wojsko, biurokrację, profesorów uniwersytetów) i RPL. Fakt, iż przeciwko konstytucji głosowało prawie 40% wyborców, dowodził skali sympatii, jaką na prowincji wciąż cieszyła się Partia Demokratyczna¹⁰.

Na kształt rozwiązań konstytucji z 1961 r. wpłynęły różnorakie czynniki o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Do tych pierwszych zaliczyć należy rodzimą tradycję konstytucyjną i doświadczenia praktyki ustrojowej. Konstytucja z 1961 r. była trzecią pełną konstytucją turecką, po konstytucji osmańskiej z 1876 r. i republikańskiej z 1924 r. Rozwiązania przyjęte w tej drugiej jako ściśle związanej z rewolucją kemalistowską miały duże znaczenie dla twórców ustawy zasadniczej z 1961 r. Konstytucja z 1924 r. kształtowała však prawno-ustrojowe ramy, w których dokonywała się przyspieszona, odgórna modernizacja kraju. Jak zauważono powyżej, przywiązanie do idei z 1924 r. było szczególnie widoczne w poglądach grupy ankarskiej, której projekt nie stał się jednak źródłem rozwiązań ustrojowych. Na ustrojodawcę większy wpływ aniżeli tradycja konstytucyjna wywarły doświadcze-

⁹ Tekst w języku angielskim w S. BALKAN, A.E. UYSAL, K.H. KARPAT, *Constitution of the Turkish Republic*, Ankara 1961; İ. GIRITLI, *Fifty Years...*, s. 167-224.

¹⁰ E. ÖZBUDUN, *Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation*, London 2000, s. 54.

nia związane ze stosowaniem ustawy zasadniczej w latach 1925-1960. W teorii demokratyczne rozwiązania konstytucji z 1924 r. były możliwe do zaakceptowania, ale w praktyce trudno było uniknąć arbitralnych rządów jednej partii w warunkach systemu jednopartyjnego (do 1946 r.) bądź wielopartyjnego (1946-1960)¹¹. Stąd u podstaw wielu przepisów konstytucji z 1961 r. leżała chęć takiego uregulowania zagadnień ustrojowych, by zminimalizować groźbę antydemokratycznych i antyliberalnych nadużyć. Niektóre przepisy były wręcz reakcją na konkretne posunięcia z okresu rządów Menderesa.

Obok czynników wewnętrznych na proces tworzenia konstytucji z 1961 r. oddziaływały, rzecz jasna, wzorce ustrojowe z państw europejskich o ustabilizowanej demokracji. Wpływ konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 1949 r. widoczny jest zarówno w koncepcji państwa społecznego, jak i w koncepcji istoty prawa i wolności, która nie może być naruszona przez ustawę. Na kształt tureckiego Sądu Konstytucyjnego wpłynęły rozwiązania niemieckie i włoskie¹².

4. Po raz pierwszy w historii konstytucjonalizmu tureckiego tekst artykułowany konstytucji poprzedza preambuła. By uniknąć sporów co do jej deklaratywnego bądź normatywnego charakteru art. 156 §1 stanowił, że „preambuła, która określa podstawowe poglądy i zasady, na których opiera się konstytucja, jest integralną częścią konstytucji”. Czytamy w niej, że ustawa zasadnicza z 1961 r. jest dziełem narodu tureckiego, wiernego reformom Atatürka, nacjonalizmowi tureckiemu, idei pokoju, narodowej niepodległości i suwerenności, który skorzystał ze swego prawa oporu wobec bezprawnej – bo dokonującej nadużyć – władzy politycznej. Obok tych elementów kontynuacji, skonkretyzowanych m.in. w art. 153 konstytucji zakazującym takiej interpretacji jej postanowień, które mogłyby przyczynić się do stwierdzenia

¹¹ C. H. DODD, *Politics...*, s. 123.

¹² E. ÖZBUDUN, *Turkish Constitutional Developments and the European Constitutional Heritage*, [w:] U. BATTIS, P. KUNIG, I. PERNICE, *Das Grundgesetz im Prozeß europäischer und globaler Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden 2000, s. 110; A. MUMCU, *Zur Geschichte des Verfassungsstaates in der Türkei*, [w:] *Studien zur Geschichte und Kultur des Vorderen Orients. Festschrift für Bertold Spuler zum Siebzigsten Geburtstag*, red. H.R. ROEMER, A. NOTH, Leiden 1981, s. 274.

niekonstytucyjności 8 reformatorskich ustaw z czasów Atatürka, wystąpiły idee nowe, jak demokratyczne rządy prawa, sprawiedliwość społeczna, dobrobyt jednostki i społeczeństwa. Rozwinięcie tych ogólnych założeń polityczno-ustrojowych nastąpiło w pierwszej kolejności w części I, zawierającej zasady ogólne. Zgodnie z pierwszymi artykułami konstytucji państwo tureckie było republiką opartą na zasadach praw człowieka, państwem narodowym, demokratycznym, świeckim i społecznym, podporządkowanym rządowi prawa i respektującym zasady wpisane do preambuły. Państwo miało być niepodzielne, zaś suwerenność narodu bezwarunkowa. Porównując konstytucję z 1961 r. z jej poprzedniczką dostrzec można, iż o ile ta wcześniejsza zawierała od 1937 r. sześć zasad kemalizmu (tzw. sześć strzał), tj. republikanizm, nacjonalizm, laicyzm, etatyzm, populizm i rewolucjonizm, o tyle w interesującej nas ustawie zasadniczej nie było już dwóch ostatnich, a zasada etatyzmu uzyskała nowy wymiar zasady państwa społecznego.

Podobnie jak w konstytucji III Republiki Francuskiej oraz w konstytucji tureckiej z 1924 r. zasada republikańskiej formy państwa miała być niezmienna¹³. Idea rządów prawa, zakładająca m.in. nadrzędność konstytucji w hierarchii źródeł prawa, mogła teraz uzyskać praktyczny wymiar poprzez ustanowienie Sądu Konstytucyjnego, kontrolującego wszechwładny dotąd parlament. By wyeliminować wątpliwości co do charakteru przepisów konstytucji, ustrojodawca podkreślał w art. 8 §2, że przepisy te są fundamentalnymi zasadami prawnymi wiążącymi organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, organy administracyjne i jednostki.

Zasada państwa świeckiego nie miała charakteru bezwzględnego, podobnie jak pod rządami poprzedniej konstytucji, gdyż utrzymano Urząd do Spraw Religijnych (art. 154) w celu sprawowania państwowej kontroli nad islamem. Pozostawało to również w niejasnej relacji do zasady równości wobec prawa z art. 12¹⁴. Zasada państwa społecznego, przyjmującego na siebie obowiązek prowadzenia polity-

¹³ Art. 9 konstytucji.

¹⁴ Y. ALTUĞ, *The Development of Constitutional Thought in Turkey*, [w:] *Modern Turkey: Continuity and Change*, red. A. EVIN, Opladen 1984, s. 143; J. SZYLIOVICZ, *The 1961 Turkish Constitution – An Analysis*, «Islamic Studies» 3/1963, s. 366.

ki społecznej służącej ochronie warstw społecznie słabszych, została zrelatywizowana poprzez klauzulę zawartą w art. 53, zgodnie z którą państwo miało wykonać swoje obowiązki w zakresie polityki społeczno-gospodarczej, o ile pozwalały na to rozwój gospodarczy i środki finansowe¹⁵. W przeciwieństwie więc do obowiązujących obecnie regulacji (np. w Polsce), konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki socjalnej został powiązany ze stanem ekonomii kraju. Zasada państwa społecznego stanowiła reinterpretację kemalistowskiej zasady etatyzmu, dając państwu szerokie uprawnienia interwencjonistyczne, skoro konstytucja pozwalała nie tylko na wyłączenie w interesie publicznym, ale także na nacjonalizację przedsiębiorstw prywatnych funkcjonujących w sferze usług publicznych¹⁶.

W odniesieniu do zasady suwerenności narodu należy wskazać, iż władza suwerenna nie była już sprawowana wyłącznie przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe, lecz przez „upoważnione organy według zasad określonych w Konstytucji”¹⁷. Logiczny był zakaz wykonywania przez jakąkolwiek osobę lub organ władzy niemającej swego źródła w konstytucji¹⁸. Organy powołane do wykonywania suwerenności w imieniu narodu związane były zakazem subdelegacji, tj. przekazywania prawa wykonywania suwerenności innej osobie, grupie lub klasie¹⁹. Szczególnie istotne w kontekście tureckiej tradycji konstytucyjnej jest to, że władza organów wykonawczych – Prezydenta i Rady Ministrów – nie wypływała już z władzy parlamentu, lecz z samej konstytucji²⁰. U podstaw tych regulacji leżał brak zaufania do organów kreowanych w drodze wyborów powszechnych. Władzę polityczną konstytucja starała się ograniczyć poprzez powołanie autonomicznych, niezależnych

¹⁵ İ. GIRITLI, *Some Aspects of the New Turkish Constitution*, «The Middle East Journal» 1/1962, s. 13; J. SZYLIOWICZ, *op. cit.*, s. 369.

¹⁶ Art. 39 konstytucji. Zob. E. ÖZBUDUN, *Contemporary...*, s. 55.

¹⁷ Art. 4 §2 konstytucji. Zob. Y. ALTUĞ, *op. cit.*, s. 142; E. ÖZBUDUN, *Constitutional Law*, [w:] *Introduction to Turkish Law*, red. T. ANSAY, D. WALLACE, Ankara 1966, s. 23.

¹⁸ Art. 4 §3 zd. 2 konstytucji.

¹⁹ Art. 4 §3 zd. 1 konstytucji

²⁰ Y. ALTUĞ, *op. cit.*, s. 143; J. SZYLIOWICZ, *op. cit.*, s. 372.

instytucji (np. Sądu Konstytucyjnego, Najwyższej Rady Sędziowskiej, Najwyższej Komisji Wyborczej, uniwersytetów) oraz inne rozwiązania, o których będzie mowa w dalszej części artykułu. Suwerenność narodu nie była już więc suwerennością nieograniczoną na miarę koncepcji z XVIII wieku, kiedy można było utożsamiać wolę powszechną z wolą większości deputowanych²¹.

Jak zauważył İsmet Giritli, system parlamentarny oparty na umiarkowanym podziale władzy w konstytucji z 1961 r. stanowił całkowicie nowy punkt wyjścia w historii Republiki Tureckiej²². O ile konstytucja używała terminu „władza ustawodawcza” i „władza sądownicza”, o tyle w odniesieniu do trzeciego segmentu władzy – wykonawczej – stanowiła tylko o „funkcji”. Zgodnie z art. 6 „funkcję wykonawczą realizować będą Prezydent Republiki i Rada Ministrów”. Oznaczało to, iż pomimo rozdzielenia funkcji państwowych i przydzielenia ich odrębnym organom, nie były one sobie równe. Silna w Turcji republikańskiej tradycja formalnej przewagi parlamentu w systemie organów państwowych nie została porzucona. Pomimo tego istotne jest to, że władza Prezydenta Republiki i Rady Ministrów nie wywodziły się już z parlamentu. Bülent Tanör, profesor prawa konstytucyjnego na Uniwersytecie Stambulskim, pisze w związku z tym o „wyodrębnieniu się władzy wykonawczej”²³.

Koncepcja ograniczenia władzy państwowej przez nakaz respektowania naturalnych praw i wolności jednostki została wyrażona w konstytucji z 1961 r. nie tylko w art. 2, który wskazywał na prawa człowieka jako fundament państwa tureckiego, ale również w systematyce konstytucji, tj. w uregulowaniu kwestii statusu jednostki już w części II, przed regulacją zagadnień ustroju aparatu państwowe-

²¹ S. KILI, *Turkish Constitutional Developments and Assembly Debates on the Constitution of 1924 and 1961*, Istanbul 1971, s. 8; M. KAPANI, *Freedom to Destroy Freedom. Its Meaning and Implications*, [w:] *Ord. Prof. Dr. Ernst E. Hirsch'e Armağan. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları Nu: 197*, Ankara 1964, s. 269; İ. GIRITLI, *Some Aspects...*, s. 13.

²² İ. GIRITLI, *Some Aspects...*, s. 10.

²³ B. TANÖR, *The Place of Parliament in Turkey*, [w:] *Turkish State, Turkish Society*, red. A. FINKEL, N. SIRMAN, London-New York 1990, s. 147.

go²⁴. Zawierał on bardzo rozbudowany katalog praw i wolności obywatelskich. Filozoficzna podstawa tych regulacji została wyrażona w formule, iż każdemu człowiekowi przysługują fundamentalne prawa i wolności ze względu na to, że jest istotą ludzką²⁵. Nie mogą one zostać odebrane, przeniesione, nie można się ich zrzec. Ograniczenie prawa i wolności może mieć miejsce na podstawie ustawy, w zgodzie z literą i duchem konstytucji, jednakże ustawa nie może naruszać istoty danego prawa czy wolności, nawet jeśli chodzi o takie względy jak interes publiczny, moralność publiczna, porządek publiczny, sprawiedliwość społeczna i bezpieczeństwo narodowe²⁶. Mając na uwadze problemy stosowania konstytucji z 1924 r. ustrojodawca przyjął, że określenie granic praw i wolności nie może zostać pozostawione ustawodawcy, lecz sama konstytucja ma wskazywać granice dla ograniczającej prawa i wolności obywatelskie działalności prawotwórczej parlamentu²⁷.

5. Trójpodział praw i wolności jednostki na prawa wolnościowe, prawa polityczne i socjalne w konstytucji z 1961 r. świadczy o recepcji koncepcji praw podmiotowych G. Jellinka²⁸. Prawa i wolności, które znalazły już swoją regulację w konstytucji z 1924 r., zostały uszczegółowione, by mocniej związać ustawodawcę zwykłego. Ustrojodawca konstytucyjny uwzględnił także szereg nowych praw i wolności. Ze względu na stosunkowo rozbudowaną regulację praw i wolności, obejmującą art. 10-62 konstytucji z 1961 r., nie sposób wyczerpująco

²⁴ Zwraca na to słusznie uwagę H. VON MORR, *Die Grundrechte in der türkischen Verfassungsgeschichte*, [w:] *Das Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung: Festschrift für Karl Josef Partsch zum 75. Geburtstag*, red. J. JEKEWITZ, K.H. KLEIN, J.D. KÜHNE, H. PETERSMANN, R. WOLFRUM, Berlin 1989, s. 465.

²⁵ Zdaniem Roderica Davisona (*Atatürk's Reforms. Back to the Roots*, [w:] *Essays in Ottoman and Turkish History 1774-1923. The Impact of the West*, Austin 1991, s. 249) „such was the flowering of the seed sown by the Tanzimat a little over a century before”.

²⁶ Art. 10, art. 11 konstytucji.

²⁷ İ. GIRITLI, *Some Aspects...*, s. 13.

²⁸ CH. RUMPF, *Das Rechtsstaatsprinzip in der türkischen Rechtsordnung. Ein Beitrag zum türkischen Verfassungsrecht und zur europäischen Rezeptionsgeschichte*, Bonn-Berlin 1992, s. 68.

przedstawić tych zagadnień i dlatego podkreślone tu zostaną jedynie najbardziej reprezentatywne zmiany konstytucyjne.

Nowa konstytucja, przeniknięta determinacją do zapewnienia jednostce wolności osobistej i bezpieczeństwa, przyznawała jej prawo do szybkiego i sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd oraz ochronę przed arbitralnym pozbawieniem wolności. Wolność osobista występowała już wprawdzie w konstytucji z 1924 r., jednak regulacja tam przewidziana miała charakter blankietowy, gdyż odsyłała jedynie do ustawy jako właściwego aktu prawnego regulującego warunki i tryb zatrzymania i aresztowania. Nowa ustawa zasadnicza postanawiała, że osobę zatrzymaną lub aresztowaną należało niezwłocznie poinformować, również pisemnie, o przyczynie jej zatrzymania lub aresztowania oraz o zarzutach przeciwko niej; w ciągu 24 godzin powinna zostać przekazana do dyspozycji sądu; ponowne zatrzymanie po przedstawieniu zarzutów nie było możliwe bez orzeczenia sądu; w przypadku zatrzymania, aresztowania lub zwolnienia, należało niezwłocznie powiadomić osoby najbliższe. Państwo ponosiło odpowiedzialność majątkową z tytułu szkód wyrządzonych przez niezgodne z prawem zatrzymanie lub aresztowanie²⁹. W sposób jednoznaczny wyrażone też zostały zasady *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*³⁰, nie mające dotychczas konstytucyjnego umocowania.

Szczególną uwagę konstytucja poświęcała wolności prasy. Konstytucyjny zakaz cenzury uzupełniał pozytywny nakaz podjęcia przez państwo wszelkich koniecznych działań w celu zapewnienia wolności prasy i środków komunikacji. Drukarnie miały podlegać ochronie przed wszelką ingerencją, z ochrony korzystały też książki i czasopiśma³¹. Zamknięcie gazet i periodyków możliwe było wyłącznie na podstawie wyroku sądowego w okolicznościach wskazanych w konstytucji. Wprowadzono zakaz uzależniania działalności wydawniczej od wcześniejszego zezwolenia lub złożenia do depozytu sumy pieniężnej³².

²⁹ Art. 30 §3-§5 konstytucji.

³⁰ Art. 33 §1 konstytucji.

³¹ Art. 22-27 konstytucji.

³² Art. 23 §1 konstytucji.

Regulacja praw i wolności politycznych zawierała m.in. przepis uznający partie polityczne – zarówno rządzące, jak i opozycyjne – za niezbędny element demokracji i gwarantujący im wolność działania. W kontekście praktyki ustrojowej w Turcji w latach 1925-1960, kiedy partie rządzące często uciekały się do likwidacji opozycji, konstytucyjna gwarancja swobody działania partii politycznych zasługuje na szczególne podkreślenie. Jednocześnie jednak konstytucja odmawiała wolności tym ruchom politycznym, które zwracały się przeciwko zasadom „demokratycznej i świeckiej republiki, opartej na prawach i wolnościach jednostki”, oraz fundamentalnej zasadzie integralności terytorialnej i narodowej. Stwarzało to prawne podstawy działań wymierzonych nie tylko w partie polityczne o proweniencji faszystowskiej i komunistycznej, ale również w partie nadużywające religii do celów politycznych, co zresztą statuował to *expressis verbis* odrębny przepis konstytucji. Naruszenie wymienionych zasad mogło skutkować stwierdzeniem rozwiązania partii politycznej przez Sąd Konstytucyjny³³.

6. Władza ustawodawcza należała do Tureckiego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, złożonego z dwóch izb: Zgromadzenia Narodowego (dalej jako Zgromadzenie), składającego się z 450 deputowanych, i Senatu, liczącego 165 senatorów. Zbierały się one z mocy prawa 1 listopada każdego roku, bez konieczności zwoływania, na 7-miesięczną sesję³⁴. Przepisy konstytucji w zakresie biernego prawa wyborczego odzwierciedlają próbę uczynienia izby wyższej, nieznaną ustrojowi I Republiki, dojrzałym ciałem deliberującym. Nie wszyscy senatorowie pochodzili z wyborów. Oficerowie junty wojskowej oraz byli Prezydenci Republiki nabywali status senatorów *ex lege*, a Prezydent Republiki miał dokonywać nominacji 15 zasłużonych osób, w tym 10 nienależących do żadnej partii³⁵. By zostać deputowanym, wystarczyło ukończenie 30 roku życia, senatorem zaś – ukoń-

³³ Art. 19, 56-57 konstytucji.

³⁴ Art. 5 i 83 konstytucji.

³⁵ Art. 70 i art. 72 konstytucji.

czenie 40 lat i posiadanie wyższego wykształcenia³⁶. Kadencja Senatu wynosiła 6 lat. Senatorowie mogli być ponownie wybrani, przy czym 1/3 senatorów wybierana była i powoływana co 2 lata³⁷. Deputowani natomiast pełnili swoje obowiązki wynikające z mandatu przez 4-letnią kadencję³⁸. Zarówno deputowani, jak i senatorowie, posiadali immunitet, reprezentowali też cały naród, a nie jedynie okręg wyborczy³⁹.

Izby parlamentarne nie były równorzędne. Konstytucja przyjęła zasadę bikameralizmu nierównoprawnego z przewagą izby niższej. W ten sposób starano się uniknąć konfliktu pomiędzy dwiema równorzędnymi izbami, z których każda mogłaby się powołać na legitymację demokratyczną. Racjonalne było przyznanie izbie niższej większych uprawnień, gdyż była bardziej liczna i traktowana jako bardziej reprezentatywna niż Senat ze względu na jej wybór w wyborach proporcjonalnych, które notabene zostały wprowadzone w celu zapobieżenia monopolizacji władzy przez jedną partię⁴⁰.

Podstawową funkcją parlamentu była funkcja ustawodawcza. Senat posiadał w tym zakresie kompetencje służące spowolnieniu procesu legislacyjnego, jednak czyniące go aktywnym i wpływowym uczestnikiem tego procesu⁴¹. Choć każdy członek parlamentu mógł wystąpić z inicjatywą ustawodawczą i wszystkie projekty musiały zostać przekazane do Senatu, proces ustawodawczy musiał rozpocząć się w Zgromadzeniu. Senat powinien był ustosunkować się do projektu ustawy w okresie nie dłuższym niż czas poświęcony projektowi w izbie niższej na prace w komisji i debatę na posiedzeniu. Okres ten, nie przekraczający 3 miesięcy, mógł być w uzasadnionych przypadkach ograniczony do 15 dni. Ochronie Senatu przed niedopuszczalnym naciskiem służył przepis przewidujący okres nie krótszy niż 1 miesiąc na rozważenie projektu ustawy w normalnych warunkach. Jeśliby

³⁶ Art. 68 i art. 72 konstytucji.

³⁷ Art. 73 konstytucji.

³⁸ Art. 69 konstytucji.

³⁹ Art. 76 konstytucji.

⁴⁰ C. H. DODD, *Politics...*, s. 117.

⁴¹ S. KILI, *op. cit.*, s. 26.

Senat nie podjął uchwały w przewidzianym terminie, projekt ustawy uznawano za przyjęty w brzmieniu ustalonym przez Zgromadzenie. Tak więc brak działania po stronie Senatu nie mógł sparaliżować procesu ustawodawczego.

Senat nie mógł zakończyć postępowania legislacyjnego w sprawie projektu, który odrzucał, ani też nie mógł sprawić, by dany projekt – odrzucany przez Zgromadzenie – stał się ustawą. Jeśli projekt ustawy został odrzucony w całości kwalifikowaną większością 2/3 głosów senatorów, mógł stać się prawem obowiązującym tylko wtedy, gdy został przyjęty na sesji plenarnej Zgromadzenia większością 2/3 głosów deputowanych. Uchwalając projekt ustawy, który został odrzucony przez Zgromadzenie, Senat mógł spowodować ponowne rozważenie projektu ustawy przez Zgromadzenie. Jednak ponowne odrzucenie projektu oznaczało koniec procesu legislacyjnego. Przyjęcie projektu było równoznaczne z nabyciem przez niego mocy obowiązującej, wprowadzenie doń poprawek przez izbę niższą – konieczność powołania wspólnej komisji.

Jeśli projekt został przyjęty bez zmian przez Zgromadzenie i Senat, stawał się prawem obowiązującym. W razie odrzucenia projektu przez obie izby, projekt upadał. Jeśli zmiany proponowane przez Senat zostały przyjęte przez drugą izbę, nabywały mocy obowiązującej. Regulacja postępowania w przypadku zgłoszenia poprawek przez Senat do projektu ustawy uchwalonej przez izbę niższą świadczy o przyjęciu skomplikowanych rozwiązań, zapewniających przewagę izbie niższej. Odrzucenie przez Zgromadzenie poprawek zaproponowanych przez Senat prowadziło do powołania wspólnej komisji składającej się z równej liczby członków dwóch izb, której zadaniem było sporządzenie nowego projektu celem przedłożenia go Zgromadzeniu. W takiej sytuacji izba niższa miała do wyboru: przyjąć pierwotną wersję projektu bez zmian⁴², przyjąć wersję proponowaną przez Senat bądź też przyjąć wersję zaproponowaną przez wspólną komisję⁴³.

⁴² Jeśli Senat wprowadził poprawki do projektu ustawy bezwzględną większością głosów, taka sama większość była wymagana w izbie niższej do przegłosowania projektu pierwotnego (art. 92 §7 konstytucji).

⁴³ Art. 92 §1-§13 konstytucji.

W zakresie funkcji kontrolnej Senat otrzymał istotne kompetencje pozwalające mu partycypować w kontroli nad rządem i administracją rządową. Senatowi przysługiwały trzy instytucje kontroli: pytania, ogólna debata i badanie parlamentarne. Łączył się także Senat z izbą niższą na wspólnej sesji, by podjąć decyzję w sprawie dochodzenia parlamentarnego wobec premiera lub innego ministra z tytułu działań niezgodnych z prawem, które miało być następnie prowadzone przez wspólną komisję, składającą się z równej liczby członków obu izb⁴⁴. Jedyne prawo interpelacji przysługiwało deputowanym, a wniosek o wotum nieufności mógł być zgłaszany i głosowany tylko w Zgromadzeniu. Uprzywilejowanie to uzasadniano mocniejszą legitymacją demokratyczną izby niższej⁴⁵.

Obok procesu legislacyjnego i egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu Zgromadzenie posiadało głos decydujący w innych jeszcze sprawach. Mianowicie wniosek o wotum zaufania, zarówno po powołaniu rządu, jak i w każdym czasie na wniosek premiera, mogło być poddane pod głosowanie tylko w Zgromadzeniu. O ile budżet dyskutowany był najpierw przez mieszaną komisję Senatu i Zgromadzenia, w której reprezentanci izby niższej stanowili większość, o tyle głosowanie i poprzedzająca je ogólna debata nad budżetem mogły odbywać się tylko w Zgromadzeniu⁴⁶.

Do innych funkcji parlamentu, wykonywanych przez obie izby, należało wyrażanie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, ogłaszanie stanu wojny, a także podjęcie decyzji o użyciu sił zbrojnych oraz w sprawie stacjonowania obcych sił zbrojnych na terenie Turcji⁴⁷.

Pozostawiając poza zakresem naszego zainteresowania organizację wewnętrzną i tryb działania parlamentu, też szczegółowo uregulowanych w konstytucji, wskazać należy na fakt, iż inaczej niż w konstytucji z 1924 r. Zgromadzenie zostało pozbawione nieograniczonej swobody

⁴⁴ Art. 88 §1 i §2, art. 90 §1-§4 konstytucji.

⁴⁵ CH. RUMPF, *op. cit.*, s. 70; C. H. DODD, *Politics...*, s. 118.

⁴⁶ Art. 94 §1-§6 konstytucji.

⁴⁷ Art. 65 i art. 66 konstytucji.

decydowania o immunitacie poselskim, gdyż akt pozbawienia mandatu poddany został kontroli Sądu Konstytucyjnego⁴⁸. Również stwierdzenie ważności wyborów nie należało już do Zgromadzenia, lecz do mającej umocowanie konstytucyjne Najwyższej Komisji Wyborczej, składającej się z członków najwyższych sądów⁴⁹.

7. Funkcja wykonawcza należała według konstytucji z 1961 r. do Prezydenta Republiki i Rady Ministrów. Prezydent jako głowa państwa reprezentował państwo i „integralność narodu tureckiego”, przewodniczył Radzie Ministrów, gdy uznał to za konieczne, wysyłał i przyjmował przedstawicieli dyplomatycznych, ratyfikował i ogłaszał umowy międzynarodowe, posiadał prawo łaski względem określonych osób⁵⁰. Nie ponosił odpowiedzialności politycznej, wszystkie jego akty urzędowe wymagały bowiem kontrasygnaty premiera i właściwych ministrów. Mógł jedynie ponosić odpowiedzialność z tytułu zdrady stanu⁵¹, podobnie jak pod rządami konstytucji z 1924 roku.

Prezydent wybierany był na 7-letnią kadencję na wspólnym posiedzeniu izb parlamentarnych. Ponowny wybór był niedopuszczalny. Kandydat na urząd głowy państwa musiał być członkiem legislatury, ukończyć 40 rok życia i posiadać wyższe wykształcenie. Wybór przez parlament następował kwalifikowaną większością 2/3 głosów, chyba że nieskuteczne były dwie pierwsze próby, wówczas wystarczała większość bezwzględna⁵².

Pozycja ustrojowa Prezydenta w konstytucji z 1961 r. była pod wieloma względami odmienna od tej, jaką przewidywała konstytucja z 1924 r. Wyraźna była tendencja do uczynienia Prezydenta arbitrem w walce politycznej, czemu służyły nowe rozwiązania sprzyjające zachowaniu przez niego bezstronności: niepokrywanie się kadencji Prezydenta i parlamentu, zakaz ubiegania się o reelekcję, nakaz zerwania związków ze swoją partią po wyborze, wygaśnięcie jego mandatu parlamen-

⁴⁸ Art. 81 konstytucji.

⁴⁹ Art. 75 §1-§5 konstytucji.

⁵⁰ Art. 97 §1 i §2 konstytucji.

⁵¹ Art. 99 konstytucji.

⁵² Art. 95 §1-§3 konstytucji.

tarnego po wyborze. Oczywiście, przyjęte rozwiązania nie prowadziły do separacji urzędu głowy państwa od parlamentu, gdyż był on wybierany przez obie izby parlamentarne, a jedynie mogły go czynić bardziej niezależnym niż poprzednio od ciała ustawodawczego⁵³.

Ustrojodawca konstytucyjny nie wyposażył Prezydenta w istotne, samodzielne kompetencje. Spośród nielicznych było weto zawieszające, jakie mógł złożyć w terminie 10 dni od dnia otrzymania projektu ustawy, które jednak nie dotyczyło budżetu i zmiany konstytucji. Odrzucenie weta mogło nastąpić zwykłą większością głosów Zgromadzenia, z czym wiązał się obowiązek ogłoszenia ustawy w terminie 10 dni⁵⁴.

Drugim istotnym uprawnieniem Prezydenta było desygnowanie kandydata na premiera spośród deputowanych, a także powoływanie ministrów – niekoniecznie członków parlamentu – na wniosek premiera. Premier lub którykolwiek z ministrów miał obowiązek przedstawić program rządu każdej z izb parlamentu w terminie nie dłuższym niż tydzień od utworzenia Rady Ministrów, po czym Zgromadzenie decydowało, czy udzielić wotum zaufania nowemu rządowi⁵⁵.

Trzecim uprawnieniem Prezydenta, stanowiącym absolutne *novum* w ustroju konstytucyjnym Turcji, była możliwość rozwiązania parlamentu, ale tylko na wniosek premiera i tylko w szczególnej sytuacji, gdy Zgromadzenie poddało pod głosowanie kolejny wniosek o wotum nieufności po dwóch kryzysach gabinetowych, jakie miały miejsce w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień głosowania w tej sprawie⁵⁶. Celem przyznania tego uprawnienia Prezydentowi była chęć zapobieżenia nadużyciom parlamentu w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu.

Prezydent powoływał 15 senatorów, 2 sędziów Sądu Konstytucyjnego, wszystkich członków Sądu Wojskowego, a także mianował na wniosek premiera Szefa Sztabu Generalnego. Przewodniczył tak-

⁵³ C.H. DODD, *Politics*, cit., s. 119; S. KILI, *op.cit.*, s. 26.

⁵⁴ Art. 93 konstytucji.

⁵⁵ Art. 102 §1-§3 konstytucji.

⁵⁶ Art. 108 konstytucji.

że Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, stanowiącej w istocie organ kontroli sprawowanej nad życiem politycznym przez siły zbrojne⁵⁷. Ważnym uprawnieniem Prezydenta była też możliwość wystąpienia z wnioskiem do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustaw i regulaminów izb parlamentarnych⁵⁸.

Istotną nowością w zakresie regulacji prawnej egzekutywy było konstytucyjne unormowanie statusu Prezesa Rady Ministrów, który miał koordynować pracę urzędników i nadzorować realizowanie polityki rządu. Głównym organem wykonawczym była jednak Rada Ministrów jako kolegium ministrów pod przewodnictwem premiera. Prezes Rady Ministrów musiał być członkiem parlamentu, inni ministrowie zaś mogli być spoza parlamentu, czego konstytucja z 1924 r. nie dopuszczała⁵⁹. Członkowie rządu ponosili solidarną odpowiedzialność za działania rządu. Każdy z ministrów odpowiadał ponadto za powierzone mu obowiązki i działania jego podwładnych⁶⁰. Rada Ministrów wydawała akty wykonawcze do ustaw w formie rozporządzeń (*tüzük*)⁶¹, podobnie jak pod rządami konstytucji z 1924 r. Nowością było natomiast konstytucyjne umocowanie ministrów i osób prawnych prawa publicznego do wydawania zarządzeń (*yönetmelik*) na podstawie upoważnień ustawowych⁶².

Rozwiązaniem godnym uwagi był wymóg, by w sytuacji rozwiązania parlamentu przez Prezydenta Republiki wszyscy ministrowie ustępowali przed wyborami. Premier powoływał wówczas tymczasową Radę Ministrów, składającą się z przedstawicieli partii reprezentowanych w parlamencie proporcjonalnie do posiadanych mandatów. Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych i Minister

⁵⁷ L. GÖNENÇ, *Presidential Elements in Government: Turkey*, «European Constitutional Law Review» 4/2008, s. 500.

⁵⁸ Art. 149 konstytucji.

⁵⁹ J. SZYLIOWICZ, *op. cit.*, s. 376; S. KILI, *op. cit.*, s. 27; C.H. DODD, *Politics...*, s. 119.

⁶⁰ Art. 102 §1-§2, art. 105 §1-§3 konstytucji.

⁶¹ Art. 107 konstytucji.

⁶² Art. 113 konstytucji.

Komunikacji powoływani byli przez premiera spośród parlamentarzystów niezrzeszonych⁶³. Tymczasowa Rada Ministrów miała funkcjonować w okresie wyborów do chwili zebrania się nowego parlamentu. W sytuacji typowej (tj. innej niż ta, gdy Prezydent rozwiązał parlament) przed wyborami ustąpić mieli jedynie ministrowie ds. sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i komunikacji.

Wiele przepisów konstytucji z 1961 r. dotyczyło administracji terenowej, autonomicznych osób prawnych prawa publicznego oraz służby cywilnej. Przed nawias regulacji tych zagadnień postawiono szczególnie istotną z punktu widzenia idei państwa prawnego zasadę, iż „żaden akt ani żadne postępowanie administracyjne nie będą wyłączone spod kontroli sądowej”⁶⁴, którą wykonywać miała Rada Państwa – jedyny organ państwowy z czasów Imperium Osmańskiego, który przetrwał okres transformacji monarchii w republikę⁶⁵. Podniesienie sądowej kontroli administracji publicznej do rangi zasady stanowiło reakcję na niepraworządną praktykę w okresie obowiązywania konstytucji z 1924 r., gdy ustawy wyłączyły szereg aktów organów administracyjnych spod kontroli sądowej⁶⁶.

Mając na względzie przypadki częstych w okresie 1950-1960 ingerencji w autonomię uniwersytetów, ustrojodawca ustanowił zasadę, iż uniwersytety są osobami prawnymi prawa publicznego obdarzonymi autonomią naukową i administracyjną, z samorządem wykonywanym przez organy składające się z wykwalifikowanych członków kadry naukowej. Piastunowie organów uczelni, nauczyciele i asystenci mogli zostać zwolnieni z pracy wyłącznie przez uniwersytety. Kadrze naukowej konstytucja gwarantowała wolność badań naukowych i ogłaszania jej wyników, a także możliwość przystępowania do partii politycznych, nie wolno jej jednak było obejmować funkcji wykonawczych, chyba że w organach centralnych partii politycznych⁶⁷.

⁶³ Art. 109 konstytucji.

⁶⁴ Art. 114 konstytucji.

⁶⁵ S. J. SHAW, E. K. SHAW, *op. cit.*, s. 418.

⁶⁶ Zob. CH. RUMPF, *op. cit.*, s. 235-238.

⁶⁷ Art. 120 §1-§6 konstytucji.

Dążąc do zapobieżenia zjawisku upolitycznienia administracji, konstytucja z 1961 r. wymagała, by postępowanie dyscyplinarne względem urzędników administracji rządowej prowadzone było według zasad określonych w ustawie. Urzędników obowiązywał zakaz przystępowania do partii politycznych, a także zakaz dyskryminacji obywateli w toku stosowania prawa przez administrację ze względów politycznych⁶⁸.

8. Poprzez rozbudowaną regulację prawną dotyczącą władzy sądowniczej w konstytucji z 1961 r. ustrojodawca dążył do uniknięcia nadużyć, jakie miały miejsce w okresie rządów Menderesa, i do zapewnienia niezależności wymiaru sprawiedliwości. Osiem krótkich artykułów konstytucji z 1924 r. zostało zastąpionych przez szczegółowe uregulowanie zagadnień trzeciej władzy, by zabezpieczyć prawa człowieka wyliczone w konstytucji⁶⁹. Konstytucja zabraniała tworzenia ciał pozasądowych, które mogłyby wydawać wyroki sądowe. Zapewnieniu niezawisłości sędziów służył m.in. zakaz pozbawiania sędziów wynagrodzeń oraz możliwości odwołania poza precyzyjnie wskazanymi sytuacjami związanymi z popełnieniem przestępstwa przez sędziego oraz stanem jego zdrowia. Konstytucja gwarantowała sędziom pełnienie funkcji do 65 roku życia, a administracyjną stronę wymiaru sprawiedliwości (np. kwestie powoływania, awansów, postępowania dyscyplinarnego, przenoszenia sędziów) powierzała Najwyższej Radzie Sędziowskiej, składającej się z 18 sędziów, z czego 12 wybieranych było przez sądy, a 6 przez parlament (po 3 przez każdą z izb)⁷⁰.

W ślad za przyznaniem konstytucji statusu najwyższego aktu prawnego w państwie ustanowiono system sądowej kontroli konstytucyjności prawa w postaci Sądu Konstytucyjnego, który obok badania konstytucyjności ustaw i regulaminów obu izb parlamentarnych działał jako trybunał sądujący Prezydenta Republiki, członków Rady Ministrów, przewodniczących i członków wszystkich najwyższych instancji sądowych i prokuratorskich, nie wyłączając sędziów Sądu Konstytucyjnego,

⁶⁸ Art. 118-119 konstytucji.

⁶⁹ J. SZYLIOWICZ, *op. cit.*, s. 377; S. KILI, *op. cit.*, s. 28; C.H. DODD, *op. cit.*, s. 120.

⁷⁰ Art. 133, 134, 144 konstytucji.

a także członków Najwyższej Rady Sędziowskiej oraz członków Izby Obrachunkowej za przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem ich obowiązków⁷¹. Był on także uprawniony do kontroli działalności programowej i finansowej partii politycznych, a także jedynym organem uprawnionym do orzekania o zakazie ich działania. Konstytucja z 1961 r. nadawała Sądowi Konstytucyjnemu niezależność w aspekcie organizacyjnym, budżetowym oraz funkcjonalnym, wyrażającą się w braku podporządkowania innemu organowi konstytucyjnemu. W celu zapobieżenia niepożądanego wpływu ze strony organu posiadającego uprawnienia nominacyjne, przyjęto system mieszany polegający na rozproszeniu uprawnień nominacyjnych między: parlament⁷², prezydenta⁷³ i sędziów sądów najwyższej instancji⁷⁴. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego, zapadające w ramach kontroli abstrakcyjnej oraz konkretnej, były ostateczne i w tym zakresie nie przewidywano żadnych wyjątków. Ustawy i regulaminy uznane za niezgodne z konstytucją traciły moc z chwilą ogłoszenia orzeczenia (nie publikacji), ale Sąd Konstytucyjny mógł ustalić inny termin utraty mocy obowiązującej, nie dłuższy jednak niż 6 miesięcy. Warto podkreślić, iż pomimo przyjęcia przez konstytucję z 1961 r. systemu skoncentrowanej kontroli konstytucyjności prawa, sądy powszechne mogły wyjątkowo – w razie niewydania przez Sąd Konstytucyjny w terminie 3 miesięcy orzeczenia w sprawie oceny konstytucyjności przepisu, na podstawie którego sąd miał wydać rozstrzygnięcie w konkretnej sprawie – same rozstrzygnąć kwestię konstytucyjności przepisu prawa. Powołanie Sądu Konstytucyjnego, pomimo ograniczonego zakre-

⁷¹ Art. 147 konstytucji.

⁷² Parlament wybierał 5 sędziów zawodowych i 2 sędziów rezerwowych, z czego Zgromadzenie 3 sędziów zawodowych i 1 sędziego rezerwowego, a Senat 2 sędziów zawodowych i 1 sędziego rezerwowego.

⁷³ Prezydent Republiki wybierał 2 sędziów zawodowych, w tym jednego spośród kandydatów wyłonionych spośród sędziów Najwyższego Sądu Wojskowego.

⁷⁴ Najliczniejsza grupa sędziów była wyłaniana przez plenarne zebrania: 1) sędziów Sądu Kasacyjnego – 4 sędziów zwyczajnych i 2 rezerwowych, 2) sędziów Rady Stanu – 3 sędziów zwyczajnych i 1 rezerwowego, 3) członków Izby Obrachunkowej – 1 sędziogo zwyczajnego.

su aktów normatywnych poddanych jego kontroli, krótkiego czasu na wszczęcie kontroli abstrakcyjnej (tylko 90 dni po opublikowaniu aktu) było istotnym osiągnięciem tureckiej doktryny prawa, postulującej od lat 50-tych XX wieku ograniczenie swobody prawotwórczej parlamentu poprzez powołanie sądu konstytucyjnego⁷⁵.

Nie byłoby zasadne stwierdzenie, że Turcja dokonała recepcji zasady państwa prawnego w ściśle określonej postaci, tak jak to miało miejsce w 1926 r., gdy przyjęła ona szwajcarski kodeks cywilny wraz z dorobkiem doktryny i orzecznictwa. Jednak stopniowe przybliżanie się tego państwa do koncepcji państwa prawnego, która w konkretnych warunkach społeczno-politycznych przyjmuje cechy swoiste, jest w toku rozwoju historycznego wyraźne. Konstytucja z 1961 r. odgrywa w tym procesie rolę znaczącą. Jej twórcy zamierzali poddać władzę państwową ograniczeniom płynącym z idei państwa prawnego, a także uczynić ją bardziej wrażliwą na potrzeby społeczne. Konstytucja przywracała równowagę pomiędzy demokracją a ideą państwa prawnego, naruszoną przez konstytucję z 1924 r.

Obok płaszczyzny dogmatycznej należy jednakże pamiętać o okolicznościach jej przyjęcia w referendum po zamachu wojskowym, co obniżało poziom jej faktycznej akceptacji w społeczeństwie. Zdaniem krytyków konstytucja z 1961 r. zapoczątkowała w historii Turcji okres dominacji sił zbrojnych nad życiem politycznym w kraju. Do zespołu czynników, które – obok skutków zerwania ciągłości ustrojowej w 1960 r. i wpływu wojskowych na proces tworzenia konstytucyjnych podstaw II Republiki Tureckiej – sprawiły, iż konstytucja z 1961 r. nie stała się trwałą podstawą ustroju Turcji, dołączyły też niestabilność przebiegu procesów politycznych oraz wady niektórych z przyjętych w tej ustawie zasadniczej rozwiązań normatywnych.

⁷⁵ E. ZWIERZCHOWSKI, *Organizacja i funkcjonowanie Sądu Konstytucyjnego Republiki Turcji*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie. Akty normatywne według stanu prawnego na dzień 1 lipca 1999 roku*, III: *Hiszpania, Portugalia, Turcja*, red. J. TRZCIŃSKI, Warszawa 1999, s. 207-211; CH. RUMPF, *op. cit.*, s. 202-224.

THE IMPORTANCE OF THE 1961 TURKISH CONSTITUTION FOR
DEVELOPMENT OF THE STATE RULED BY LAW IDEA IN TURKEY

Summary

The article is devoted to description of the 1961 Turkish Constitution as an important step to bring the idea of the state ruled by law in Turkey. The main lines of the first constitution in republican Turkey, that of 1924, and some political abuses which the Menderes government made in the 1950-1960 period were presented at the beginning of the article for better understanding of novelties brought by the second republican Turkish Constitution of 1961. As regards the main subject of the article, the circumstances of constitutional debates, the constitutional principles, new regulations of the state-individual relations as well as the structure of public authorities in the constitution in question were analyzed.