

Grzegorz Kryszew

Profesor emeritus

Koncepcja systemu organów państwowych w Konstytucji Republiki Turcji z 1924 r.

Szczególne miejsce w historii konstytucyjnej Turcji, zapoczątkowanej ogłoszeniem w dniu 23 grudnia 1876 r. przez sułtana Abdülhamida II konstytucji osmańskiej¹, zajmują akty konstytucyjne z lat dwudziestych XX w., tj. konstytucja z 1921 r. oraz konstytucja z 1924 r. Akty te były głównymi osiągnięciami tzw. trzeciego okresu konstytucyjnego, uznawanego za najbardziej interesujący etap ewolucji konstytucjonalizmu tureckiego². Przedmiotem niniejszego opracowania jest druga ze wspomnianych konstytucji, a dokładniej rzecz biorąc – przyjęta w niej koncepcja organizacji i funkcjonowania władzy państwowej.

585

Przemiany ustrojowe i społeczne tego okresu, wdrażane w Turcji od 1920 r., stanowiły zasadniczy element procesu gruntownej modernizacji państwa i społeczeństwa przeprowadzonej przez Mustafę Kemala Paszę (Atatürk – Ojca Narodu Tureckiego) i jego otoczenie polityczne. Rola Atatürka w tych przemianach ustrojowych i społecznych była wiodąca, by nie rzec – rozstrzygająca. Nie zawiera przesady konstatacja, że w celu ich realizacji „pociągał wszystkie sznurki”, tak że „wszystkie wysiłki modernizacyjne mogą być bardziej lub mniej z nim związane”³. Zrozumiałe jest zatem nazywanie procesu dokonywania wspomnianych przeobrażeń „rewolucją Atatürka”⁴.

¹ Szerzej o konstytucji osmańskiej piszę w: *Konstytucja osmańska z 1876 roku*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Mariawowi Grzybowskiemu*, red. S. Bożyk, A. Jamróz, Białystok 2010.

² Taką ocenę formułują np. J. Marszałek-Kawa i A. Burak, *The Political System of the Republic of Turkey: Past and Present*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 3, s. 96; E. Özbudun, *Constitutional Law*, [w:] *Introduction to Turkish Law*, red. T. Ansay, D. Wallace Jr., Kluwer Law International 2011, s. 34.

³ I.C. Karadut, *Pursuing a Constitution in Turkey: Looking for a Brand-New Social Contract or Awaiting the Same-Old Social Prescription*, „Ankara Bar Review” 2012, nr 2, s. 94.

⁴ R.D. Robinson, *The First Turkish Republic: A Case Study in National Development*, Cambridge, MA 1963, s. 76.

Zasadniczym, dalekosiężnym, celem miało być stworzenie silnego państwa republikańskiego i świeckiego, rządzącego się – wytyczonymi przez konstytucję – demokratycznymi regułami; przeistoczenie Turcji w państwo europejskie, a Turków w naród europejski⁵. Wdrażane reformy miały prowadzić – mówiąc słowami Mustafy Kemala – do powstania „nowego kraju, nowego społeczeństwa, nowego państwa”⁶, „nowoczesnego państwa narodowego [...] rozwiniętego i cywilizowanego narodu we współczesnej cywilizacji”⁷. Zadaniem priorytetowym początkowej fazy modernizacji państwa było określenie prawnoustrojowych ram urzędującej wizji państwa.

W sferze prawnokonstytucyjnej została ona zainicjowana uchwaloną przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe w dniu 20 stycznia 1921 r. konstytucją, którą z czasem uzupełniły dwa doniosłe akty, traktowane niekiedy jako integralne jej części⁸: ustawa nr 244 z dnia 8 lipca 1922 r. o wyborze Gabinetu Ministrów oraz rezolucja Wielkiego Zgromadzenia Narodowego z dnia 14 kwietnia 1923 r. o obowiązkach i odpowiedzialności Przewodniczącego Rady Ministrów. Etapami wspomnianego wyżej procesu o fundamentalnym znaczeniu – jeszcze przed uchwaleniem w 1924 r. konstytucji Republiki Turcji – były: uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 1 listopada 1922 r. o zniesieniu sułtanatu oraz – będące jej konsekwencją – proklamowanie w drodze noweli konstytucyjnej z dnia 29 października 1923 r. Republiki Turcji.

Konstytucja z 1921 r. składała się tylko z 23 artykułów i uzupełniającego je artykułu dotyczącego stosowania przepisów trzech artykułów. Jak zauważa E. Özbudun, nie była ona „konstytucją w pełnym tego słowa znaczeniu, była raczej krótkim dokumentem zajmującym się tylko najpilniejszymi w tamtym czasie problemami konstytucyjnymi”⁹, tj. określeniem ogólnych zasad organizacji i działania władz naczelnych państwa, jego podziału administracyjnego i systemu lokalnych organów administracji. Okoliczność ta jest głównym argumentem przeciw traktowaniu tego dokumentu jako „konstytucji”¹⁰. Innym podnoszonym argumentem

586

⁵ Por. S. Kili, *Turkish Constitutional Developments: An Appraisal*, „Capital University Law Review” 1992, t. 1, nr 4, s. 1063.

⁶ Cyt. za: A. Racz, *Birth of the Modern Turkey: Brief History and Features of the Constitution of the Turkish Republic of 1924*, „Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata” 2014, t. 143, s. 151, przyp. 37.

⁷ Cyt. za: F. Ahmad, *The Making of Modern Turkey*, London–New York 1993, s. 53.

⁸ Tak np. Y. Altuğ, *The Development of Constitutional Thought in Turkey*, [w:] *Modern Turkey: Continuity and Change*, red. A. Evin, Wiesbaden 1984, s. 132.

⁹ E. Özbudun, O.F. Gençkaya, *Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey*, Budapest 2009, s. 10.

¹⁰ Tak np. Y. Altuğ, *The Development...*, s. 132.

jest jego tymczasowość i niedemokratyczny sposób przyjęcia¹¹. Wyrażany jest też pogląd, że był on „bardziej ogólnym parlamentarnym kodeksem postępowania niż gruntowną konstytucją w nowoczesnym znaczeniu”, co prowadzi do wniosku, iż pierwszą konstytucją Republiki Turcji była konstytucja z 1924 r.¹² Niektórzy znawcy problematyki posługują się określeniem „ustawa konstytucyjna”¹³. Wydaje się, że najśluszniesze byłoby nazywanie go „małą konstytucją”, ponieważ nosił wszystkie podstawowe znamiona takiego typu aktu konstytucyjnego¹⁴.

Trafna jest konstatacja A. Adamczyka: „ustawa konstytucyjna z 1921 r. nie była wzorowana na obcym prawie konstytucyjnym, lecz stanowiła samodzielny produkt specyficznych warunków politycznych”¹⁵. Nie sposób jednak w jej rozwiązaniach nie dostrzegać nadzwyczaj wyraźnych reminiscencji głoszonej w końcu XVIII w. demokratycznej idei sprawowania władzy państwowej, eksponującej zasadę jedności władzy skupionej w parlamencie jako wyrazicieli suwerenności ludowej. Można śmiało powiedzieć, że przyjęty model stanowił „podręcznikowy”¹⁶, „typowy”¹⁷ przykład systemu rządów zgromadzenia w radykalnej jego wersji znanej z koncepcji J.-J. Rousseau i historii rewolucji francuskiej¹⁸, a nie – jak niekiedy głosi się w literaturze tureckiej – systemu rządów parlamentarnych¹⁹.

Tymczasowość Konstytucji z 1921 r. była uświadamiana już w momencie jej uchwalenia. Takie wydarzenia, jak zakończenie działań wojennych, proklamacja Republiki i zniesienie kalifatu uwidoczniły potrzebę ustanowienia nowej konstytucji dostosowanej do wymogów czasu oraz diametralnie odmiennej sytuacji politycznej i społecznej. Przemawiało za nią również obowiązywanie niektórych postanowień konstytucji

¹¹ Zob. K. Bieniek, *Ewolucja pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w Republice Turcji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2016, z. 20/B, s. 398.

¹² L. Gönenç, *Presidential Elements in Government Turkey*, „European Constitutional Law Review” 2008, t. 4, nr 3, s. 489.

¹³ Zob. np. A. Adamczyk, *Ustrój polityczny Turcji w latach 1918–1960*, Warszawa 2013, s. 74 i n.

¹⁴ Zob. szerzej moje opracowanie: *System rządów zgromadzenia w konstytucji tureckiej z 1921 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 1, s. 78.

¹⁵ A. Adamczyk, *Status prawny parlamentu tureckiego w świetle pierwszych aktów konstytucyjnych Turcji*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 161.

¹⁶ Tak E. Özbudun, *The Constitutional System of Turkey: 1876 to the Present*, London 2011, s. 5.

¹⁷ Tak I.N. Grigoriadis, *Democratic Transition and the Rise of Populist Majoritarianism: Constitutional Reform in Greece and Turkey*, London 2018, s. 30.

¹⁸ Zob. szerzej G. Kryszewski, *System rządów...*, s. 72 i n.

¹⁹ Zob. np. Y. Altuğ, *The Development...*, s. 138; İ. Arsel, *Türk Anayasa Hukukunun Umu-mî Esasları*, Ankara 1962, s. 66; A. Boztaş, *Assessment of Legislative Function Within Turkish Democracy*, „Doğuş Üniversitesi Dergisi” 2013, t. 14, s. 48; T.Z. Tunaya, *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul 1980, s. 393.

osmańskiej z 1876 r., co powodowało powstanie unikatowego systemu pod rządami dwóch konstytucji²⁰. Do tego dochodziło uzmysłowienie konieczności znacznego poszerzenia przedmiotu regulacji konstytucyjnej, tak by odpowiadała wymogom tzw. pełnej konstytucji.

Nowa konstytucja Republiki Turcji z dnia 20 kwietnia 1924 r., stanowiąca „ukoronowanie gwałtownego procesu przeobrażeń państwowości tureckiej, rozpoczętego w 1920 r.”²¹, została uchwalona przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe, które nie było nadzwyczajnym zgromadzeniem konstytucyjnym, lecz zwykłym organem ustawodawczym, w składzie wyłonionym w wyborach w czerwcu 1923 r. Do koncepcji konstytuanta nawiązywało jedynie wprowadzenie wymogu kwalifikowanej większości 2/3 głosów w głosowaniu w przedmiocie uchwalenia konstytucji.

Projekt konstytucji przedstawiony Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu był dziełem Komisji Konstytucyjnej, składającej się z 12 posłów, na czele której stał Yunus Nadi. W uzasadnieniu projektu podkreślono m.in., że nowa konstytucja jest naturalną kontynuacją procesu, który rozpoczął się wraz z proklamowaniem Republiki, zgodną z „duchem rewolucji tureckiej”²². Pomimo że w Wielkim Zgromadzeniu Narodowym zasiadali prawie wyłącznie reprezentanci kemalistycznej Republikańskiej Partii Ludowej, miało ono jednak – jak się uważa – pewną legitymację demokratyczną. Debata konstytucyjna odbywała się bowiem „w warunkach wolności”²³, swobodnego wyrażania poglądów w kwestiach ustroju państwa; wiele zgłoszonych wniosków było uwzględnionych. Jak pisze M.M. Çay, Zgromadzenie „przekształciło się w ciało ustawodawcze o absolutnej i nieograniczonej władzy, w wyniku zasady demokracji większościowej, ale nie pluralistycznej”²⁴, a więc takiej, która umożliwiła wykluczenie z udziału w nim przedstawiciele innych sił społecznych.

Charakteryzując konstytucję Turcji z 1924 r., nie sposób pominąć zagadnienia ewentualnego na nią wpływu ówczesnych regulacji konstytucyjnych państw republikańskich. Jak wskazano w sprawozdaniu Komisji Konstytucyjnej, w toku prac zapoznano się z wieloma z nich. Na podstawie ich analizy – wskazuje B. Tanör – „Zgromadzenie dokładnie przetworzyło demokratyczny i liberalny światopogląd w ostateczny tekst

²⁰ Zob. M.M. Çay, *Constitutional Changes in the Republic of Turkey, and the Law of Teşkilat-i Esasiye Dated from April 1924*, [w:] *Social, Educational, Political, Economic and Other Developments Occurred in Turkey Between the Years of 1923–1938*, red. Ö. Akman, M.M. Çay, F. Bozbayindir, Konya 2018, s. 26; E. Özbudun, *1924 Anayasası*, Istanbul 2012, s. 1.

²¹ A. Adamczyk, *Znaczenie konstytucji tureckiej z 1961 roku dla rozwoju idei państwa prawnego w Turcji*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, t. 11, nr 3, s. 34.

²² E. Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 3.

²³ *Ibidem*, s. 4.

²⁴ M.M. Çay, *Constitutional Changes...*, s. 27.

konstytucji”²⁵. W toku jego tworzenia szczególną rolę przypisywano²⁶ – i później przypisywało się²⁷ – wpływowi polskiej Konstytucji marcowej z 1921 r. oraz konstytucji III Republiki Francuskiej z 1875 r. jako głównym źródłom inspiracji treści konstytucji tureckiej z 1924 r. Wielokrotne powoływanie się w debacie konstytucyjnej, w tym na posiedzeniach Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, na polską konstytucję pozwala nawet wnioskować o istnieniu przekonania o jej pierwszoplanowym znaczeniu. Świadczyć o tym może m.in. wypowiedź sprawozdawcy Komisji Konstytucyjnej, że „bardzo skorzystała” ona z polskich rozwiązań, pomimo nawet braku dosłownej adaptacji któregośkolwiek konkretnego postanowienia²⁸. Wydaje się, iż prezentując podstawowe konstytucyjne zasady ustroju politycznego przyjęte w konstytucji tureckiej z 1924 r. oraz wyrażającą ją koncepcję systemu organów państwowych, warto przy tej okazji zastanowić się nad rzeczywistym stopniem powinowactwa obu konstytucji: jaki był rzeczywisty wkład polskiej myśli konstytucyjnej w rozwój konstytucjonalizmu tureckiego?

Konstytucja turecka z 1924 r. – tak jak i polska z 1921 r. – nie była dokumentem zbyt obszernym; zawierała 105 artykułów, czyli o 21 mniej niż polska ustawa zasadnicza. Rzucającą się w oczy różnicą był brak w konstytucji tureckiej wstępu. Zakres przedmiotowy jej regulacji obejmował ogół podstawowych uniwersalnych materii konstytucyjnych, ujętych w sześciu rozdziałach: I. Postanowienia fundamentalne, II. Władza ustawodawcza, III. Władza wykonawcza, IV. Władza sądownicza, V. Prawa podstawowe Turków, VI. Postanowienia różne (dotyczące m.in. administracji terenowej, funkcjonariuszy publicznych, finansów państwa, zmiany konstytucji). Zaznaczyć jednak trzeba, że chociaż systematyka ta była zbliżona do Konstytucji marcowej, przyjmującej za podstawę zasadę podziału władzy²⁹, to jednak poświęcenie w konstytucji tureckiej osobnych rozdziałów – w tym samym zresztą porządku – połączono z koncepcją jedności władzy.

Istotnie różniły się zawartością pierwsze rozdziały obu konstytucji określające podstawowe zasady ustroju państwa. W konstytucji marcowej tworzyły go tylko dwa artykuły, głoszące zasady: Państwa Polskiego jako

²⁵ B. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789–1980)*, İstanbul 1995, s. 242.

²⁶ Zob. E. Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 3.

²⁷ Zob. np. Y. Altuğ, *The Development...*, s. 136.

²⁸ Zob. H.A. Demirci, *1921 Polonya Anayasasının 1924 Türkiye Anayasası Üzerinde Etkileri*, „Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi” 2017, nr 26, s. 2 i 5.

²⁹ Dzieliła się ona na rozdziały: I. Rzeczpospolita, II. Władza ustawodawcza, III. Władza wykonawcza, IV. Sądownictwo, V. Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie, VI. Postanowienia ogólne (ograniczały się one tylko do określenia procedury zmian w konstytucji), VII. Postanowienia przejściowe.

Rzeczypospolitej, zwierzchnictwa Narodu oraz podziału władzy. W konstytucji tureckiej natomiast zasady takie formułowało aż osiem artykułów rozdziału pierwszego, z których sześć pierwszych – zdaniem przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej – było „wyjątkowych”, nowatorskich na tle wszystkich konstytucji na świecie³⁰.

W rozdziale tym na czoło została wysunięta zasada państwa republikańskiego („Państwo Tureckie jest Republiką”), będąca myślą przewodnią całej konstytucji i jej najwyższą wartością. Należy nadmienić, że republikanizm od samego początku był głównym elementem kemalistowskiej koncepcji ładu społecznego i politycznego, z czasem zaliczonym – w pierwszej kolejności – do sześciu zasad (tzw. strzał – *Altı Ok*) ideologii kemalistycznej ten ład kształtujących i charakteryzujących³¹. Formalnie proklamacja Republiki – o czym już była mowa – została ogłoszona w dniu 26 października 1923 r., panuje jednak przekonanie, że system republikański w rzeczywistości wprowadziła już konstytucja z 1921 r., pomimo braku w niej takiej bezpośredniej deklaracji³². O niezwyklej wadze przypisywanej tej idei konstytucyjnej dobitnie świadczy to, że głoszący ją art. 1 jako jedyny w całej konstytucji został przez nią uznany za niezmienny (art. 102).

590

Wyrazem proklamacji republiki było oparcie w konstytucji systemu politycznego na trzech fundamentalnych zasadach, wskazanych w pierwszym rozdziale: zwierzchnictwa narodu, parlamentu (Wielkiego Zgromadzenia Narodowego) jako wyraziciela jego woli oraz jedności władzy skupionej w parlamencie.

Pierwsza z wymienionych zasad została wysłowiona w formule: „suwerenność należy bez jakichkolwiek ograniczeń do narodu” (art. 3), a więc identycznie, jak to czyniła poprzednia konstytucja. Znamienne było to, że zrezygnowano z opatrzenia jej konstatacją wypowiedzianą w konstytucji z 1921 r., że „System rządów opiera się na zasadzie samostanowienia i rządzenia przez ludzi” (art. 1). W fakcie tym można się dopatrzeć intencji sprowadzenia władztwa ludu wyłącznie do mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Jedyną formą aktywności politycznej obywateli prze-

³⁰ M.M. Çay, *Constitutional Changes...*, s. 28.

³¹ Pozostałe „strzały” to: populizm, laicyzm, etatyzm, nacjonalizm i rewolucjonizm. Program *Altı Ok* przyjęła rządząca Republikańska Partia Ludowa w 1931 r., a w 1937 r. „strzały” zostały wprowadzone do art. 2 konstytucji Republiki Turcji z 1924 r. Szerzej zob. np. A. Adamczyk, *Ustrój polityczny...*, s. 176 i n.; D. Chmielowska, M. Sobczak, *Demokracja po turecku*, „Studia Europejskie” 2016, nr 4, s. 213; E. Makaradze, *The Role of Mustafa Kemal Atatürk in Republican Turkey*, „Historia i Polityka” 2020, nr 32, s. 154–156; S.J. Shaw, E.K. Shaw, *History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*, t. 2: *Reform, Revolution, and Republic: The Rise of Modern Turkey, 1808–1975*, Cambridge 1977, s. 375 i n.

³² Zob. G. Kryszewski, *System rządów...*, s. 83.

widzianą w konstytucji było bowiem decydowanie o składzie Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, co cztery lata, w drodze wyborów opartych na formule większościowej, a nie – jak to było w Polsce na podstawie Konstytucji marcowej – proporcjonalnej³³. Dotkliwym jej ograniczeniem było nieposiadanie początkowo praw wyborczych przez kobiety; czynne prawo wyborcze przyznano tylko mężczyznom, którzy ukończyli 18 lat, bierne natomiast po ukończeniu 30. roku życia. W 1934 r. kobiety zostały zrównane w prawach wyborczych z mężczyznami; czynne prawo wyborcze odtąd przysługiwało zarówno kobietom, jak i mężczyznom po ukończeniu 22. roku życia, a bierne – 30.

Konstytucja turecka z 1924 r. nie zawierała żadnego postanowienia o możliwości stosowania instrumentów bezpośredniego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy. Niewiele w tym zakresie wносиło przyznanie przez art. 82 konstytucji „każdemu Turkowi” prawa do składania petycji i skarg do właściwych organów (nie wyłączając Wielkiego Zgromadzenia Narodowego), dotyczących działań i okoliczności, które uznał za niezgodne z prawem.

W myśl prezentowanej konstytucji zwierzchnictwo narodu miało manifestować i skupiać się w jednoizbowym parlamencie – Wielkim Zgromadzeniu Narodowym. Przesądził o tym art. 4 konstytucji: „Wielkie Zgromadzenie Narodowe Turcji jest jedynym prawowitym przedstawicielem narodu i sprawuje suwerenność w imieniu narodu”. Takie postawienie sprawy stanowiło odzwierciedlenie utożsamiania przez twórców konstytucji demokracji tylko z demokracją przedstawicielską, co dobitnie, „klasycznie”, wyłożył sprawozdawca Komisji Konstytucyjnej Celal Nuri Bey: „Prawo do rządzenia i prawo do panowania należy bezpośrednio do narodu. Nie jest jednak możliwe, aby naród mógł w pełni wykorzystać swoją dominację samodzielnie. Z tego powodu naród utworzył zgromadzenie złożone z jego przedstawicieli. [...] Jest to pełnomocnictwo, a nie zlecenie w formie nakazu. Oznacza to, że zgromadzenie jest narodem bezpośrednio i reguluje swoje działania, jak chce”³⁴. Takie pojmowanie realizacji idei suwerenności narodu równoznaczne było – jak to ujął B. Tanör – „z powrotem do hegemonii reprezentacji i przedstawicieli, z systemu, w którym ludzie mogą być aktywni i rządzić”³⁵. Równoważne musiało to być

³³ W doktrynie podkreśla się, że system większościowy w Turcji został przyjęty „w celu zapewnienia stabilnych rządów, a tym samym realizacji niezbędnych reform i postępu potrzebnego dla rozwoju kraju” (I. Arsel, *Constitutional Development of Turkey Since Republic*, „Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi” 1961, t. 18, nr 1, s. 45). W rzeczywistości jego stosowanie narzucał istniejący do 1945 r. system jednopartyjny. Zasadę wyborów proporcjonalnych w Turcji wprowadziła dopiero konstytucja z 1961 r.

³⁴ Cyt. za: E. Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 15.

³⁵ B. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri...*, s. 245.

również z uznaniem, że wola parlamentu jest wolą narodu, kształtowaną swobodnie przez jego członków.

Takie spostrzeżenie koresponduje z przyjętą w konstytucji tureckiej z 1924 r. koncepcją mandatu reprezentanta, odbiegającą od wzorca mandatu imperatywnego, zakładającego pełne podporządkowanie deputowanego woli i interesom jego wyborców. Konstytucja ta wszakże nie opowiedziała się jednoznacznie, inaczej niż polska Konstytucja marcowa, za konstrukcją mandatu wolnego, przeciwstawiającą się czynieniu z deputowanego rzecznika – jako reprezentanta całego narodu – jakiegokolwiek grupy społecznej, w tym wyborców. Dokument ten wskazywał bowiem na dwa podmioty reprezentowane przez członków Wielkiego Zgromadzenia Narodowego: okręg wyborczy oraz naród („Każdy deputowany reprezentuje nie tylko okręg wyborczy, w którym został wybrany, ale i cały naród” – art. 13 zd. 5). Przyjęta została zatem konstrukcja o charakterze mieszanym, do której nawiązywano w regulacjach prawnych mandatu reprezentanta w niektórych państwach socjalistycznych, zwłaszcza od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Trzeba jednak przyznać, że wyraźny ślad koncepcji mandatu wolnego był zauważalny w konstytucyjnym umocowaniu parlamentu jako organu całego narodu oraz we fragmencie przysięgi deputowanych, w którym wskazana była jako jeden z celów ich działalności „absolutnie nieograniczona suwerenność narodu” (art. 16). O nawiązaniu do tej koncepcji świadczyło jeszcze bardziej pominięcie w konstytucji kwestii odpowiedzialności deputowanych przed wyborcami, w tym możliwości ich odwoływania przed upływem kadencji.

592

W przedstawionych wyżej rozwiązaniach można się dopatrzeć jednego z paradoksów konstytucji tureckiej z 1924 r. Z aprobatą idei suwerenności narodu pojmowanej w sposób właściwy dla doktryny ludowładztwa J.-J. Rousseau, a więc suwerenności utożsamianej z wolą absolutną, nieograniczoną, nieomylną i pierwotną, rozmijała się treść przepisów zawężających realizację tej idei do zasady przedstawicielstwa.

Generalizując, można stwierdzić, zawarta w konstytucji tureckiej z 1924 r. koncepcja demokracji była koncepcją roussofską i większością, a nie liberalną, pluralistyczną³⁶. Wyrażały ją rozwiązania konstytucyjne statuujące niezwykle silną pozycję Wielkiego Zgromadzenia Narodowego w systemie władzy państwowej. Wpływ poglądów J.-J. Rousseau na stanowisko Mustafy Kemala w tej sprawie był oczywisty³⁷. Podobnie jak

³⁶ Tak E. Özbudun, O.F. Gençkaya, *Democratization...*, s. 12.

³⁷ Podobieństwo ich zapatrywań – jak zauważono w literaturze tureckiej – zachodziło „nie tylko na poziomie teoretycznym, ale także przejawiało się w metaforycznych wyrażeniach” (S. Yazıcı, F. Yazıcı, *Tarihsellik ve Kuramsallık Arasında: 1921 ve 1924 Anayasalarında Kuvvetler Birliği/Ayrılığı Tartışması*, „Bilig – Turk Dunyası Sosyal Bilimler Dergisi” 2011, t. 59, s. 248).

francuski myśliciel, dowodził on, że skoro cechą suwerenności ludu (narodu), stanowiącą niezbędną przesłankę jego dobrobytu, jest jej niepodzielność, to system władzy państwowej również powinien być niepodzielny, tj. opierający się na zasadzie jedności tej władzy, skoncentrowanej w organie bezpośrednio legitymizowanym przez lud w drodze wyborczej. Za jedyny w pełni zgodny z koncepcją suwerenności narodu Atatürk uznawał system rządów Zgromadzenia³⁸.

Kierując się tą myślą, suwerenność narodu w konstytucji z 1924 r. ulokowano, identycznie jak w konstytucji z 1921 r., w jednoizbowym parlamencie – Wielkim Zgromadzeniu Narodowym, w którym miała się skupiać pełnia władzy państwowej. Najdobitniej zamysł ten wyraził art. 5 ustawy zasadniczej: „Władza ustawodawcza i wykonawcza jest powierzona i skupiona w Wielkim Zgromadzeniu Narodowym, które koncentruje w sobie te dwie władze”. Przypisanie Zgromadzeniu obu tych władz oznaczało, że konstytucja z 1924 r. – jak zauważył Y. Altuğ – „nie dopuszczała istnienia organu wykonawczego o tożsamości całkowicie odrębnej i niezależnej od organu ustawodawczego”³⁹. Zgodnie z art. 6 Konstytucji władzę ustawodawczą Wielkie Zgromadzenie Narodowe sprawowało bezpośrednio, co jednoznacznie świadczyło o tym, że nie było możliwe jej przekazanie jakimkolwiek innemu organowi państwa. Inaczej rzecz się miała z władzą wykonawczą, której parlament nie sprawował bezpośrednio, lecz korzystał z pośrednictwa Prezydenta Republiki oraz Komitetu Delegatów Wykonawczych⁴⁰ pełniącego funkcję rządu (art. 7 zd. 1 Konstytucji). Wszystkie organy władzy państwowej, łącznie z organami władzy sądowniczej, miały realizować wolę przedstawicielstwa narodowego, będąc mu podporządkowanymi w wykonywaniu swoich zadań i kompetencji. Wszystko to stanowiło konsekwencję akceptacji, jako naczelnej zasady organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego, idei jedności władzy państwowej. W tych okolicznościach zarówno odwoływanie się w debacie konstytucyjnej do obcych rozwiązań właściwych dla koncepcji podziału władzy, w tym polskich, jako ogólnego wzorca wyznaczającego model sprawowania władzy państwowej w Turcji, jak i do dziś podejmowane niekiedy próby doszukiwania się tego rodzaju analogii, trzeba uznać za nieprzekonujące, a nawet błędne.

W konstytucji z 1924 r. zostały utrzymane główne reguły odnoszące się do systemu rządów zgromadzenia z konstytucji z 1921 r. Celną jest konstatacja E. Özbuduna: „W świetle klasycznej teorii konstytucyjnej był

³⁸ Por. I. Arsel, *Constitutional Development...*, s. 41.

³⁹ Y. Altuğ, *The Development...*, s. 137.

⁴⁰ W niniejszym opracowaniu posługuję się tłumaczeniem nazwy tego organu A. Adamczyka.

to «rząd zgromadzenia» oparty na jedności lub koncentracji władzy ustawodawczej i wykonawczej, a nie rząd parlamentarny, w którym te władze są do pewnego stopnia od siebie oddzielone⁴¹. Wprawdzie wprowadzono sporo rozwiązań charakterystycznych dla parlamentarnego systemu rządów (takich jak: dualizm egzekutywy, mechanizm parlamentarnego wotum zaufania dla rządu, instrumenty kontroli parlamentarnej władzy wykonawczej, odpowiedzialność polityczna rządu i jego członków, instytucja kontrasygnaty rządowej aktów Prezydenta, jego prawo do zwoływania sesji nadzwyczajnych parlamentu, weto zawieszające Prezydenta wobec ustaw, brak jego odpowiedzialności politycznej przed parlamentem), to jednak tylko nadawały one pozory jego akceptacji⁴²; ich rezultatem nie była kategoryczna negacja systemu rządów zgromadzenia, ponieważ zostały zachowane główne ogólne jego uwarunkowania i komponenty. Skutkiem tych zmian była tylko pewna modyfikacja dotychczasowego ujęcia systemu rządów zgromadzenia, wyrażająca się w odejściu od modelowego, czystego schematu tego systemu, jednakże niewzruszająca jego fundamentów⁴³. Odrzucono tym samym koncepcję systemu władzy określoną przepisami polskiej konstytucji z 1921 r., w której system rządów oparto na regułach rządów parlamentarnych, wprawdzie z silną, uprzywilejowaną pozycją Sejmu, ale daleką od tego, by można było mówić o skoncentrowaniu w tym organie całej władzy i zdystansowaniu się od idei podziału władzy.

594

Podsumowując, jeśli wziąć pod uwagę ujęcie w konstytucji tureckiej z 1924 r. zadań i kompetencji organów przynależnych do poszczególnych władz (tj. ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) oraz relacji między nimi zachodzących, można stwierdzić, że konstytucja ta co najwyżej „dawała podstawy do zaczątków trójpodziału władzy”⁴⁴, przytłoczone wielością i wagą rozwiązań specyficznych dla jedności władzy i rządów Zgromadzenia. Wydaje się, że istotę tego konstytucyjnego modelu władzy państwowej może oddawać nazwa „jedność władzy i podział funkcji (obowiązków)”⁴⁵.

W toku prac nad konstytucją podnoszona była potrzeba oparcia struktury parlamentu, tak jak to czyniła choćby polska Konstytucja marcowa,

⁴¹ E. Özbudun, *The Constitutional System...*, s. 7.

⁴² Tak Y. Altuğ, *The Development...*, s. 138.

⁴³ W wielu opracowaniach autorów tureckich ustanowiony w konstytucji z 1924 r. system rządów bywa nazywany mieszanym, zob. E. Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 16. Nierzadko jest on również traktowany jako system parlamentarny, zob. np. S. Kydralieva, *Turkish Parliamentary Experience: Review of the Parliamentary Experience of Turkey from Ottoman to Republic Periods*, „Journal of Universal History Studies” 2019, t. 2, s. 245.

⁴⁴ A. Szymański, *System konstytucyjny Turcji*, Warszawa 2006, s. 11.

⁴⁵ Tak np. M.M. Çay, *Constitutional Changes...*, s. 35.

na zasadzie bikameralizmu. Wskazywano m.in., że izba druga (wyższa) mogłaby spełniać pożyteczną rolę arbitra w sporach pomiędzy Wielkim Zgromadzeniem Narodowym a władzą wykonawczą⁴⁶. Przeważył jednak pogląd, że struktura jednoizbowa bardziej sprzyjałaby realizacji niezależnych zasad konstytucji: suwerenności narodu i jedności władzy.

Supremacja Wielkiego Zgromadzenia Narodowego w systemie władzy państwowej była nad wyraz widoczna w przypadku przyznanych mu kompetencji prawodawczych, które – jak celnie wskazuje A. Adamczyk – „pod względem przedmiotowym były wyłączne i faktycznie nieograniczone”⁴⁷. Cechy te unaoczniały się szczególnie wyraźnie w zakresie funkcji ustrojodawczej oraz ustawodawczej. Wielkie Zgromadzenie Narodowe, jako jedyny do tego uprawniony podmiot, mogło dokonywać zmian w konstytucji kwalifikowaną większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych, wyłącznie na podstawie wniosku co najmniej 1/3 składu parlamentu⁴⁸. Z racji sprawowanej funkcji ustawodawczej Wielkie Zgromadzenie Narodowe było władne uchylać i zmieniać ustawy, a także dokonywać ich wykładni i je uchylać. Bardzo ważna była dyrektywa zawarta w art. 103 zd. 2 konstytucji, głosząca, że „żadna ustawa nie może być sprzeczna z Konstytucją”. Znaczenie tej dyrektywy musiało siłą rzeczy osłabiać nieustanowienie w konstytucji jakiegokolwiek metody kontroli zgodności prawa z konstytucją, w tym sądownictwa konstytucyjnego, którego – *notabene* – nie przewidywała również polska Konstytucja marcowa.

595

Specyficznym przejawem realizacji funkcji, o której mowa, było nadawanie formy i mocy ustawowej wybranym przez parlament postanowieniom prawa szariatu. Innymi jeszcze kompetencjami o charakterze prawotwórczym były: wydawanie aktów wykonawczych do ustaw, zawieranie umów międzynarodowych i traktatów pokojowych z obcymi państwami, rozpatrywanie i uchwalanie aktów prawnych opracowanych przez Komisję Finansową. Ponadto Wielkie Zgromadzenie Narodowe w związku z przynależną mu władzą wykonawczą mogło wydawać określone akty o charakterze administracyjnym⁴⁹.

Naturalną konsekwencją uznania za fundamentalny wyznacznik organizacji i funkcjonowania władz państwa ideę jedności władzy oraz nadrzędności parlamentu była słaba pozycja prawnoustrojowa głowy państwa (Prezydenta) oraz rządu, a także domniemanie kompetencji Wielkiego Zgromadzenia Narodowego w zakresie władzy wykonawczej.

⁴⁶ Zob. np. *ibidem*, s. 29.

⁴⁷ A. Adamczyk, *Ustrój polityczny...*, s. 107.

⁴⁸ Konstytucja turecka z 1924 r. była siedmiokrotnie nowelizowana: w 1928 r., 1931 r., 1934 r., 1937 r. (dwukrotnie), 1945 r. i 1952 r.

⁴⁹ A. Adamczyk, *Ustrój polityczny...*, s. 111.

Trzeba jednak zaznaczyć, iż prawu parlamentu wytyczania działalności innych ogniw aparatu państwowego nie nadano, tak jak w konstytucji z 1921 r., wymiaru niczym nieograniczonego, absolutnego. Mimo to można stwierdzić, że oba segmenty władzy wykonawczej przez parlament zostały zdominowane. Wyrazem tego były liczne kompetencje Wielkiego Zgromadzenia Narodowego o charakterze nadzorczym i kontrolnym wobec nich.

Należy przypomnieć, że konstytucja z 1921 r. nie powołała wyodrębnionego, jednoosobowego, niezależnego organu władzy wykonawczej mającego pełnić funkcję głowy państwa i jego najwyższego przedstawiciela, którą powierzyła Przewodniczącemu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego. Kumulacja w jego osobie takiej roli i funkcji rzeczywistego szefa rządu siłą rzeczy czyniła z niego osobę o nadzwyczaj eksponowanej pozycji w państwie. Zrozumiałe jest więc, że na to stanowisko został powołany „Ojciec Narodu Tureckiego”, inicjator wówczas przeprowadzanych rewolucyjnych zmian społeczno-politycznych, Mustafa Kemal. Stan taki przetrwał do czasu wejścia w życie noweli konstytucyjnej z dnia 29 października 1923 r., która m.in. utworzyła instytucję Prezydenta Republiki, będącego głową państwa i jego szefem. Do kompetencji Prezydenta, wybranego przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe, należało m.in. przewodniczenie temu organowi oraz rządowi, gdy uznał to za niezbędne. Również i tę godność objął Atatürk.

Oczekiwano, że nowa konstytucja zagwarantuje Prezydentowi, którym miał być – jak się spodziewano – Mustafa Kemal, silną pozycję w systemie władzy państwowej. Stało się jednak inaczej. Wbrew stanowisku znacznej grupy członków Wielkiego Zgromadzenia uczestniczących w pracach konstytucyjnych, a nawet kategorycznym żądaniom Atatürka⁵⁰, w ustawie zasadniczej z 1924 r. został przyjęty model słabej prezydentury, prezydenta praktycznie pozbawionego realnej władzy, zdominowanego przez parlament, mającego koncentrować się głównie na pełnieniu roli ceremonialnej głowy państwa. Intencją twórców konstytucji tureckiej było uczynienie z niego organu, który „reprezentowałby jedność państwa ponad wszelkimi różnicami poglądów politycznych i tendencji, a także rywalizacją partyjną”⁵¹. Z polskiego punktu widzenia jest interesujące, że w czasie debaty konstytucyjnej poświęconej statusowi głowy państwa wielokrotnie odnoszono się do rozwiązań polskiej Konstytucji marcowej z 1921 r., zwłaszcza w kwestii naczelnego dowództwa sił zbrojnych, zastępstwa Prezydenta oraz jego odpowiedzialności konstytucyjnej⁵².

⁵⁰ Zob. İ. İnönü, *Hatıralar*, Ankara 2006, s. 452–453.

⁵¹ I. Arsel, *Constitutional Development...*, s. 46.

⁵² Zob. H.A. Demirci, *1921 Polonya Anayasasının...*, s. 6.

Odzwierciedleniem ogólnej konstytucyjnej wizji relacji między władzą ustawodawczą a wykonawczą było przypisanie prawa do decydowania o powierzeniu mandatu prezydenckiego parlamentowi, a nie w drodze wyborów powszechnych przez naród. O mandat mogli się ubiegać wyłącznie członkowie Wielkiego Zgromadzenia Narodowego. Powiązanie Prezydenta z parlamentem podkreślało również zrównanie trwania kadencji głowy państwa z kadencją przedstawicielstwa narodowego (skutkiem przedłużenia lub skrócenia jego kadencji miało być analogiczne przedłużenie lub skrócenie kadencji Prezydenta), co w założeniu miało też służyć jego osłabieniu⁵³. Przejawem tego rodzaju powiązania było ponadto przyznanie Prezydentowi prawa zwoływania sesji nadzwyczajnych Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, a także – w charakterze głowy państwa – przewodniczenia temu ciału przy „uroczystych okazjach” (art. 32 konstytucji). Należy zauważyć, że konstytucja nie zezwalała mu na aktywny udział w posiedzeniach oraz głosowanie. Zadaniem Prezydenta było jeszcze podpisywanie i ogłaszanie ustaw.

Wszystkie ważne propozycje zawarte w projekcie Komisji Konstytucyjnej mające na celu uczynienie Prezydenta w miarę silnym ogniwem władzy zostały storpedowane jako niezgodne z koniecznością zapewnienia supremacji parlamentu, wynikającej z zasady suwerenności narodu skupionej w parlamencie i koncentracji w nim władzy. Określony wpływ na taką postawę deputowanych – jak zauważył E.M. Earle – wywarły obawy, że prestiż Mustafy Kemala w połączeniu z jego przewodzeniem dominującej Republikańskiej Partii Ludowej i silnymi prerogatywami prezydenckimi może doprowadzić do transformacji republiki w dyktaturę⁵⁴. Wskazany wyżej los spotkał m.in. postulat przyznania Prezydentowi prawa do rozwiązania Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (w konstytucji uprawnienie do skrócenia kadencji pozostawiono wyłącznie Zgromadzeniu, które mogło to uczynić na mocy uchwały podjętej bezwzględną większością głosów) oraz prawa do zastosowania „mocnego” weta wobec ustaw, a także powierzenia mu funkcji najwyższego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Dyskusja dotycząca tych zagadnień była niezwykle emocjonalna, obfitująca w ostre spięcia między zwolennikami przedłożonych przez Komisję Konstytucyjną propozycji a ich przeciwnikami. Co jednak jest znamienne, w głosowaniach zostały one odrzucone ogromną większością głosów⁵⁵. Jak pisze E. Özbudun,

⁵³ Zob. E. Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 44–45.

⁵⁴ E.M. Earle, *The New Constitution of Turkey*, „Political Science Quarterly” 1925, t. 40, nr 1, s. 87.

⁵⁵ Nadzwyczaj wyraźna była przewaga głosów przeciwnych w głosowaniu w sprawie uprawnienia głowy państwa do rozwiązywania parlamentu: spośród 130 deputowanych, którzy wzięli udział w głosowaniu, aż 126 głosowało przeciw, a jedynie dwóch za tą propozycją (dwóch deputowanych wstrzymało się od głosowania), zob. E. Özbudun, *1924 Anayasası*, s. 40.

takie wyniki głosowania świadczyły o „odczuciu i entuzjazmie większości członków Zgromadzenia dla zachowania swoich uprawnień”⁵⁶.

Ożywiona dyskusja miała miejsce również w związku z instytucją ustawodawczego weta Prezydenta. W jej następstwie nie zaaprobowano propozycji, by ustawa przedłożona Prezydentowi do podpisu, która została przez niego przekazana parlamentowi do ponownego rozpatrzenia (w tym z powodu jej sprzeczności z interesem publicznym⁵⁷), musiała być obligatoryjnie promulgowana dopiero w razie ponownego uchwalenia większością 2/3 obecnych deputowanych. Warunek ten w konstytucji został obniżony do większości zwykłej, co naturalnie wzmocniło rolę parlamentu w procesie ustawodawczym kosztem znaczenia woli Prezydenta⁵⁸.

Jako zamach na suwerenność narodu i zwierzchnictwo parlamentu potraktowano też zaproponowaną przez Komisję Konstytucyjną zasadę głoszącą, że funkcję zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi pełni Prezydent. Dlatego konstytucja funkcję tę powierzyła Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu, zaznaczając jednak przy tym, iż jego zwierzchnictwo w tym zakresie jest reprezentowane przez Prezydenta⁵⁹. Warto nadmienić, że decyzja o wypowiedzeniu wojny także została powierzona Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu.

598

Konstytucja przyznała Prezydentowi kilka istotnych kompetencji w odniesieniu do Komitetu Delegatów Wykonawczych, przesądzających o jego wiodącej roli wobec tego organu. Najważniejsza z nich dotyczyła udziału w kreacji rządu, o czym będzie mowa dalej. Realne oddziaływanie na bieżącą pracę rządu umożliwiała Prezydentowi przewodniczenie Komitetowi Delegatów Wykonawczych wówczas, gdy uznał to za „konieczne”. Spektakularnym wydarzeniem politycznym i symbolicznym było coroczne – w listopadzie każdego roku – wygłaszanie przez Prezydenta przed parlamentem oświadczenia dotyczącego działalności rządu oraz zaleceń wobec niego na następny rok. Oprócz tego był on uprawniony do żądania od delegatów informacji wiążących się z ich działalnością jako realizatorów polityki rządu.

Regulacja w konstytucji tureckiej z 1924 r. zagadnienia odpowiedzialności Prezydenta została oparta – podobnie jak w polskiej Konstytucji marcowej – na zasadach przyjmowanych w systemach rządów parlamentarnych. Turecka ustawa zasadnicza przewidywała jego odpowiedzial-

⁵⁶ *Ibidem*, s. 39.

⁵⁷ Zob. Y. Altuğ, *The Development...*, s. 137.

⁵⁸ Tak art. 35, który ponadto wyłączył spod stosowania instytucji weta prezydenckiego poprawek do konstytucji i ustaw dotyczących budżetu państwa.

⁵⁹ Ważną kompetencją Prezydenta w tym zakresie, wykonywaną tylko w czasie wojny, było wyznaczenie osoby sprawującej dowództwo nad armią. Prezydent takiego aktu nie dokonywał samodzielnie, lecz za radą rządu i zgodą Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (art. 40 Konstytucji).

ność przed Wielkim Zgromadzeniem Narodowym za zdradę stanu, którą w doktrynie tureckiej utożsamiano z odpowiedzialnością za naruszenie konstytucji lub ustawy⁶⁰. Konstytucja ta nie ustaliła jednak procedury pociągnięcia do takiej odpowiedzialności, nie wskazała także organu sąducego⁶¹. Wykluczała natomiast odpowiedzialność polityczną Prezydenta za podejmowane przez niego akty. Umożliwiała to instytucja kontrasygnaty tych aktów przez Przewodniczącego Komitetu Delegatów Wykonawczych lub odpowiedniego delegata (ministra), którzy w ten sposób przejmowali na siebie odpowiedzialność za nie.

Analizowana w niniejszym opracowaniu konstytucja znacznie również przekształciła pozycję ustrojową rządu, odcinając się od wielu rozwiązań swojej konstytucyjnej poprzedniczki z 1921 r., która narzucała bezwzględne podporządkowanie Komitetu Wykonawczego Ministrów (rządu), a dokładniej rzecz biorąc – poszczególnych ministrów, Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu. Wspomniany Komitet i jego przewodniczący nie byli ekwiwalentami (odpowiednikami) instytucji gabinetu i premiera w klasycznym systemie parlamentarnym, ale jedynie organami administracyjnymi parlamentu⁶². Analiza statusu prawnego wymienionych organów może prowadzić do radykalnego, lecz prawdziwego, wniosku, że pozaparlamentarna władza wykonawcza „tak naprawdę nie istniała”⁶³, a rząd był synonimem Wielkiego Zgromadzenia Narodowego⁶⁴. Widoczne to było zarówno w ustanowionych zasadach kreacji składu Komitetu (wyboru jego członków dokonywał parlament), braku samodzielności działania tego organu, połączeniu funkcji jego przewodniczącego z funkcją przewodniczącego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, niższym nieograniczonym prawie parlamentu do wytyczania działalności rządu i ministrów, jak i w przyjęciu zasady odpowiedzialności przed nim poszczególnych ministrów, której najwyższą sankcją była możliwość ich odwoływania. Wprawdzie ustawa konstytucyjna z 1921 r. przewidywała wybór przez ministrów spośród siebie Przewodniczącego Komitetu, ale to nie on był rzeczywistym jego szefem. Funkcję tę powierzono bowiem Przewodniczącemu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego, który został upoważniony do podpisywania w imieniu Zgromadzenia decyzji Komitetu Delegatów Wykonawczych oraz ich zatwierdzania (art. 9).

⁶⁰ Zob. A. Adamczyk, *Ustrój polityczny...*, s. 116.

⁶¹ W polskiej Konstytucji marcowej o pociągnięciu do odpowiedzialności Prezydenta RP za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwa karne decydował Sejm uchwałą powziętą większością 3/5 głosów, przy obecności co najmniej ustawowej liczby posłów. Sprawę rozpatrywał i wyrok wydawał Trybunał Stanu.

⁶² L. Gönenc, *Presidential Elements...*, s. 491.

⁶³ Tak Y. Altuğ, *The Development...*, s. 133.

⁶⁴ I. Arsel, *Constitutional Development...*, s. 40.

Konstytucja z 1924 r. wydatnie wzmocniła pozycję rządu, odtąd zwanego Komitetem Delegatów Wykonawczych, nadając mu status wyodrębnionego w systemie władz państwa organu, zależnego jednak od parlamentu i od Prezydenta.

Ta podwójna zależność unaoczniała się już na etapie kreacji składu Komitetu Delegatów Wykonawczych. Prezydent wyznaczał jego przewodniczącego, który następnie przedstawiał mu – w celu aprobaty – kandydatów na członków Komitetu. Zasadniczą rolę w tym procesie sprawowało wszakże Wielkie Zgromadzenie Narodowe, jemu to bowiem tak sformowany rząd miał obowiązek przedstawienia – najpóźniej w ciągu tygodnia – swojego programu wraz z wnioskiem o wyrażenie mu wotum zaufania. Co jest bardzo istotne, członkowie rządu musieli posiadać mandaty parlamentarne.

Najogólniej rzecz biorąc, rząd prowadził – pod nadzorem i kontrolą Wielkiego Zgromadzenia Narodowego – politykę państwa. Podejmował również działania o charakterze prawotwórczym: posiadał inicjatywę ustawodawczą oraz mógł wydawać akty wykonawcze, które jednak podlegały weryfikacji przez Radę Stanu⁶⁵.

Kontrola parlamentu nad rządem była „permanentna i niezwykle rozbudowana pod względem instytucjonalnym”⁶⁶; jej instrumentami były m.in. pytania, interpelacje, dochodzenia parlamentarne, kontrola aktów wykonawczych rządu i jego członków, kontrola wykonania budżetu państwa. Najpełniej – najbardziej wyraźnie – nadrzędność parlamentu nad rządem wyrażała zasada solidarnej odpowiedzialności politycznej przed Wielkim Zgromadzeniem Narodowym członków Komitetu Delegatów Wykonawczych za ogólną politykę rządu, a także zasada ich odpowiedzialności indywidualnej w zakresie osobistych uprawnień za kierunek prowadzonej przez siebie polityki i za działania swoich podwładnych (art. 45 konstytucji). Następstwem uchwały Zgromadzenia o pociągnięciu do tego rodzaju odpowiedzialności było ustąpienie całego rządu lub właściwego ministra. Przewodniczący Komitetu Delegatów Wykonawczych oraz poszczególni jego członkowie, o czym już była mowa, ponosili odpowiedzialność za kontrasygnowane przez siebie akty urzędowe Prezydenta, tj. za niezgodność tych aktów z konstytucją lub ustawą, a także ich zasadność. Należy dodać, że ministrowie ponosili odpowiedzialność prawną przed Sądem Najwyższym. Samo już pociągnięcie do tej odpowiedzialności przez Wielkie Zgromadzenie Narodowe było równoznaczne z usunięciem z urzędu.

Wprawdzie konstytucja Turcji z 1924 r. wyodrębniła organizacyjnie władzę sądowniczą, przyznając jej formalnie atrybut niezależności, to jed-

⁶⁵ O Radzie Stanu zob. A. Racz, *Birth of the Modern Turkey...*, s. 163–164.

⁶⁶ A. Adamczyk, *Ustrój polityczny...*, s. 109.

nak została ona powiązana z parlamentem jako „jedynym” wyrazicielem woli narodu. Władza ta miała być sprawowana przez niezależne sądy, ale – co jest wielce znamienne – w imieniu Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (art. 8). Ponadto konstytucja wyposażyła parlament w instrumenty umożliwiające ingerencję w działalność władzy sądowniczej: łagodzenie wyroków sądowych, stosowanie prawa łaski, przyspieszanie oraz odraczanie dochodzeń sądowych i wykonania kar, zarządzanie wykonania prawomocnego wyroku kary śmierci, ogłaszanie amnestii generalnej i częściowej (art. 26). Jednocześnie, co równie istotne, konstytucja nie przesądzała o wielu zasadniczych kwestiach dotyczących władzy sądowniczej (np. o powoływaniu sędziów, gwarancjach niezawisłości i innych elementach ich statusu prawnego, a także Sądu Najwyższego, Sądu Kasacyjnego i szczególnego organu, jakim była Rada Stanu), które musiały być tym samym przedmiotem regulacji ustawowej. Pomimo wskazanych możliwych form oddziaływania parlamentu na władzę sądowniczą konstytucja z 1924 r. nie zakładała jednak jego nadrzędności, co przecież było uznawane za oczywiste pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1921 r.

Na podstawie przeprowadzonych powyżej analiz można wysunąć wnioski, że zbieżność treści konstytucji tureckiej z 1924 r. i polskiej z 1921 r. nie była wielka, jak mogłyby to sugerować niektóre wypowiedzi w tureckiej debacie konstytucyjnej w 1924 r. i następnie w tureckiej nauce prawa konstytucyjnego. W kwestiach zasadniczych sprowadzały się one głównie do podobieństw formalnych (zwłaszcza podziału władzy, struktury konstytucji), pod którymi kryły się niejednakowe merytoryczne rozstrzygnięcia, pewne zaś ślady polskich rozwiązań można znaleźć w przepisach szczegółowych, np. określających kompetencje Prezydenta Republiki.

Panuje powszechne przekonanie, że konstytucja Republiki Turcji z 1924 r. była demokratyczna, a nawet „radykałnie” demokratyczna⁶⁷. Z taką jej specyfiką nic wspólnego nie miało jednak rzeczywiste oblicze ustroju politycznego przez cały okres obowiązywania tego dokumentu, czyli do 1961 r. Nie okazał się on bowiem skuteczną przeszkodą w dokonaniu ustrojowej transformacji autorytarnej. Bardzo szybko, po 1925 r., uformował się jednopartyjny reżim rządów autorytarnych, z „wyciszoną” całkowicie opozycją, z dyktatorską rolą sprawujących urząd prezydenta: Atatürka (do 1938 r.) i İsmeta İnönü (1938–1950). Jak zauważa I.N. Grigoriadis, „Prezydent *de facto* wykonywał wszystkie uprawnienia Zgromadzenia i stał się niekwestionowanym szefem egzekutywy oraz autentycznym interpretem *volonté générale*. To pozwoliło mu rozpocząć radykalną reformę polityczną, której celem było podniesienie Turcji do standardów «współ-

⁶⁷ Tak H. Kohn, *Ten Years of the Turkish Republic*, „Foreign Affairs” 1933, nr 12, s. 143.

czesnej cywilizacji»⁶⁸. To właśnie w imię tej reformy poświęcono demokratyczne wartości sprawowania władzy, a także swobody obywateli.

Wadą konstytucji z 1924 r. był brak określenia wydolnych mechanizmów wzajemnej kontroli i równowagi w zakresie sprawowania władzy państwowej, a te, które były przewidziane, zostały z premedytacją unicestwione, np. ani razu nie znalazła zastosowania instytucja wotum nieufności czy weta ustawodawczego, a kontrola parlamentarna rządu była zupełną fikcją. W opisywanej sytuacji zasada supremacji parlamentu miała co najwyżej wartość teoretyczną. Mimo wielu postanowień konstytucji odwołujących się do zwierzchnictwa narodu rzeczywistym ośrodkiem władzy najwyższej był Prezydent, a Wielkie Zgromadzenie Narodowe było tylko „automatycznym organem zatwierdzającym”⁶⁹ decyzje podejmowane poza nim. Taki system sprawowania władzy był możliwy w warunkach powstania systemu jednopartyjnego, sprawowania przez Prezydenta przywództwa w partii rządzącej oraz ściśle przestrzeganej dyscypliny partyjnej.

602 Niedemokratycznego reżimu politycznego nie przewyciężyło przejęcie rządów przez Partię Demokratyczną w 1950 r., a więc pięć lat po zniesieniu systemu jednopartyjnego. Wprawdzie początkowo jej rządy cechowała pewna liberalizacja polityczna, jednak szybko jej zaniechano, przystępując do zwalczania opozycji, prześladowań przeciwników politycznych, ograniczenia wolności słowa i łamania swobód obywatelskich⁷⁰. Wspomniana partia, dążąc do osiągnięcia założonych celów, wykorzystywała m.in. szerokie uprawnienia przyznane władzy ustawodawczej przez konstytucję z 1924 r. Okres ten trwał do 1960 r., czyli do dokonanego przez wojsko zamachu stanu, którego skutkiem finalnym była ogłoszona w dniu 20 lipca 1961 r. nowa konstytucja Republiki Turcji.

⁶⁸ I.N. Grigoriadis, *Democratic Transition...*, s. 31.

⁶⁹ E. Özbudun, *1924 Anayasasi*, s. 81.

⁷⁰ Zob. np. T. Isiksel, *Between Text and Context: Turkey's Tradition of Authoritarian Constitutionalism*, „International Journal of Constitutional Law” 2013, t. 11, nr 3, s. 713–714.