ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ НА ПРОЕКТ ИЗМЕНЕНИЙ, ВНОСИМЫХ В КОНСТИТУЦИЮ ТУРЕЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ЛЕБЕДЕВА Яна Игоревна, специалист I категории Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, магистр европейского права

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: venkom@izak.ru

Статья посвящена анализу Заключения Венецианской комиссии на проект конституционной реформы в Турецкой Республике, которая, без преувеличения, является одним из наиболее крупных политических событий последнего времени. 16 апреля 2017 г. многие турецкие граждане, проживающие непосредственно в Турции, и многочисленная турецкая диаспора за рубежом пришли на референдум, чтобы опеределить направление развития своей страны как минимум на десятилетие вперед. Результаты референдума в прямом смысле раскололи турецкое общество надвое: 51% голосов был отдан за предлагаемые изменения и 49% — против. Венецианская комиссия Совета Европы, одним из направлений деятельности которой является предоставление квалифицированными экспертами мирового уровня заключений на проекты изменений, вносимых в конституции государств — участников Комиссии, не оставила без внимания столь судьбоносный для Турции конституционный проект, принятый в условиях чрезвычайного положения. На 110-й Пленарной сессии Венецианской комиссии было принято Заключение CDL-AD(2017)005-е «О внесении в Конституцию изменений, принятых Великим Национальным Собранием 21 января 2017 года, и которые должны быть вынесены на национальный референдум 16 апреля 2017 года», которое дает независимую экспертную оценку происходящим в стране изменениям. Выводы Венецианской комиссии, сформированные в результате детального юридического анализа текста проекта изменений, будут интересны как профессиональным юристам, так и всем интересующимся яркими событиями, которыми так полон современный мир политики.

Ключевые слова: Турция, Совет Европы, конституция, конституционная реформа, референдум, президент, чрезвычайное положение, военный переворот, демократия, права человека, верховенство права.

LEGAL ANALYSIS OF THE OPINION OF THE VENICE COMMISSION ON THE DRAFT AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE TURKISH REPUBLIC

Ya. I. LEBEDEVA, specialist of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation 34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: venkom@izak.ru

The following article analyzes the Venice Commission Opinion on the Turkey's constitutional reform that is deemed to be one of the most important political events of the recent times. On 16 April 2017 many Turkish citizens living in Turkey as well as numerous Turkish Diaspora took part in the referendum to determine the country's development path for at least a decade ahead. The results of the referendum in a literal sense have split the Turkish society in two parts: 51% said "Yes" to the proposed amendments, while 49% voted against them. The Venice Commission of the Council of Europe could not overlook this crucial constitutional reform introduced in the state of emergency, since one of the Commission's areas of focus is provision of world-class expert opinions on draft amendments to the Constitutions of the Member States of the Venice Commission. On its 110th Plenary session the Commission adopted Opinion on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 (CDL-AD (2017)005-e), that gives an independent expert assessment of the recent changes taking place in Turkey. The Venice Commission's conclusions as the result of the deep legal analysis of the text of the amendments may appeal to a wide range of readers, including lawyers and those interested in significant political events, abundant in the modern politics.

Keywords: Turkey, the Council of Europe, constitution, constitutional reform, referendum, president, state of emergency, military coup, democracy, human rights, rule of law.

DOI: 10.12737/article_593fc343e44b56.34892143

Введение. 16 апреля 2017 г. в Турции был проведен референдум¹ по инициативе Президента Турции Реджепа Эрдогана, который в соответствии с Конституцией страны обладает исключитель-

ным правом выносить законодательство о поправках к Конституции на всенародное голосование, если сочтет это необходимым². Всего в текст конституции

ru.euronews.com/2017/03/27/early-voting-starts-for-turkish-expats-in-controversial-referendum.

² Пункт «а» ст. 104 Конституции Турецкой Республики (введена в действие 7 ноября 1982 г.). URL: http://legalportal.am/download/constitutions/227_ru.pdf.

¹ С 27 марта по 9 апреля 2017 г. референдум о внесении конституционных изменений проходил за пределами Турции в 57 государствах, в том числе в Европе, где проживают около 5 млн турецких граждан. URL: <http://>

предполагается внесение 18 поправок, большинство которых вступит в силу после выборов президента Турции в 2019 г.

Несмотря на то что принятие поправок будет означать переломный момент в жизни турецкого народа, конкретный вопрос в бюллетене так и не был сформулирован, что критиковалось в ряде зарубежных изданий³. Однако в соответствии с Конституцией Турции именно «законодательство», а не конкретный вопрос является предметом референдума, что весьма необычно для ряда правовых систем, в том числе и российской⁴.

В соответствии с абз. 7 ст. 175(4) Конституции Турции законы, связанные с конституционной поправкой, вынесенные на референдум, должны быть одобрены более чем половиной голосов избирателей, обладающих избирательным правом. По итогам голосования за вносимые в конституцию страны изменения проголосовали 51% граждан, против — 49%.

Принятию столь значимых конституционных изменений предшествовали широкие обсуждения на уровне международного сообщества⁵. Так, Европейская комиссия за демократию через право (далее — Венецианская комиссия) на 110-й пленарной сессии (10—11 марта 2017 г.) приняла Заключение CDL-AD(2017)005-е «О внесении в Конституцию изменений, принятых Великим Национальным Собранием 21 января 2017 года, и которые должны быть вынесены на национальный референдум 16 апреля 2017 года»⁶. В настоящей статье анализируются выводы и реко-

мендации, сделанные экспертами по итогам рассмотрения проекта указанных поправок, а также публикуется перевод гл. V Заключения, содержащей общие выводы экспертов.

1. Заключение Венецианской комиссии: понятие и практическое значение. Венецианская комиссия является независимым консультативным органом Совета Европы и в данном качестве «известна своей деятельностью по подготовке консультативных решений и докладов»⁷. Пункт 2 ст. 3 Устава Комиссии содержит указание на лиц, которые могут направить запрос с целью получения заключения Комиссии, а именно:

1) органы Совета Европы (Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей, Генеральный секретарь);

2) государства (как в отношении собственных проектов законов и текущего законодательства, так и в отношении любого другого участника);

3) международные организации (наиболее часто запросы на издание заключения направляет Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе);

4) органы, участвующие в работе Комиссии.

С 1991 г. Венецианской комиссией было подготовлено более 500 заключений по проектам конституционных изменений или поправок⁸, вносимых в текущее законодательство 61 государства-участника⁹, в том числе Российской Федерации¹⁰. Ряд исследо-

10-11 March 2017). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e).

⁷ Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафутского. М., 2014. С. 35.

⁸ For Democracy Through Law — The Venice Commission of the Council of Europe. URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

⁹ В состав членов Венецианской комиссии входят 47 государств — членов Совета Европы и 14 неевропейских стран. Ассоциированным членом является Республика Беларусь, наблюдателями являются Аргентина, Святой Престол, Канада, Уругвай, Япония; Комиссия сотрудничает также с Палестинской национальной администрацией, ЕС, ЮАР, Ассоциацией конституционных судов, использующих французский язык (ACCPUF). URL: <http://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?lang=EN>.

¹⁰ Венецианская комиссия всегда проявляла интерес к наиболее резонансным законодательным изменениям. Среди последних заключений по нашей стране можно отметить Заключение CDL-AD(2016)020 на Федеральный закон № 129-ФЗ о поправках в некоторые законодательные акты (Федеральный закон о нежелательной деятельности иностранных и международных неправительственных организаций); Финальное заключение CDL-AD(2016)016 на поправки в Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде; Заключение CDL-AD(2014)004 «О соответствии международному праву Проекта федерального конституционного закона № 462741-6

³ Критике западных СМИ подвергся дизайн бюллетеней, которые кроме слов «да» и «нет», напечатанных крупным шрифтом, не содержат самого вопроса, выносимого на референдум, и какой-либо объективной информации о предстоящих изменениях. В канадском издании National Post указывается, что «выбирая между “да” и “нет”, которые напечатаны в бюллетене, турецкие избиратели будут отвечать на вопрос, который невозможно найти в бюллетене или где-либо еще». URL: <http://news.nationalpost.com/full-comment/can-e-mutlu-turkey-a-yes-or-no-referendum-without-a-question>.

⁴ В соответствии с ч. 7 ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» «вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ».

⁵ В частности, помимо Венецианской комиссии Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 22—24 февраля 2017 г. осуществила двухдневную миссию в Анкару и подготовила отчет, который размещен на официальном сайте ОБСЕ и доступен по адресу: <http://www.osce.org/odihr/elections/turkey/303691?download=true>.

⁶ The Venice Commission — Opinion CDL-AD(2017)005-e on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 at the 110th Plenary Session (Venice,

вателей именуют заключения Венецианской комиссии «срочной конституционно-правовой помощью» (*constitutional first aid*) странам, стоящим на пути конституционных преобразований¹¹.

Заключения Венецианской комиссии представляют собой источники «мягкого права», которое «включает в себя нормы, не являющиеся юридически обязательными или являющиеся обязательными в весьма ограниченной степени... однако соблюдение которых обеспечивается иными стимулами, и таким образом становятся эффективными»¹². В связи с этим важно отметить, что государства имеют тенденцию, как минимум, прислушиваться к заключениям Венецианской комиссии, которые «часто воспринимаются как «золотой стандарт» в решении многих спорных юридических вопросов»¹³.

Одним из основных направлений деятельности Венецианской комиссии является оценка конституционных изменений государств-участников с позиции принципов демократии, уважения прав человека и верховенства права. В Докладе о конституционных поправках CDL-AD(2010)001 Комиссия, в частности, указала, что «вопрос конституционных изменений находится в самом сердце конституционной теории и практики».

Государства в Венецианской комиссии представляют независимые эксперты, «которые получили международную известность благодаря своему опыту работы в развитии демократических институтов или в силу их вклада в укрепление права и политических наук» (п. 1 ст. 2 Устава)¹⁴. Факт участия в деятельности Комиссии не представителей органов государственной власти, а независимых лиц, не получающих «инструкции» от национального правительства, «придает данному институту Совета Европы менее политизированный, беспристрастный и независимый статус, который можно сравнить лишь с

тем статусом, которым обладает Европейский суд по правам человека»¹⁵.

Заключения на проекты законов или изменения в конституции стран-участников готовит группа экспертов в соответствии со следующей процедурой¹⁶:

1) направление в Комиссию проекта или принятого конституционного или законодательного текста национальным, международным органом или Советом Европы;

2) создание рабочей группы докладчиков или экспертов при содействии Секретариата;

3) составление проекта заключения на соответствие текста международным стандартам, а также рассмотрение предложений по его улучшению;

4) визит в страну с целью провести обсуждения с властями, гражданским обществом или другими заинтересованными лицами;

5) создание окончательного проекта заключения;

6) передача на рассмотрение окончательного проекта заключения всем членам Комиссии перед пленарной сессией;

7) обсуждение проекта заключения в процессе передачи на рассмотрение, а также с национальными властями, если это необходимо;

8) обсуждение и принятие заключения на пленарной сессии;

9) передача заключения запрашивающему лицу;

10) публикация окончательного текста заключения Комиссии на сайте www.venice.coe.int.

При обсуждении проекта заключения на Пленарной сессии член Венецианской комиссии, являющийся гражданином страны, законодательные изменения которой обсуждаются, в голосовании не участвует.

2. Венецианская комиссия и Турецкая Республика: история сотрудничества. Турция является одним из государств — основателей Совета Европы и участником Венецианской комиссии с самого момента ее учреждения 10 мая 1990 г. За время участия в работе Комиссии в отношении Турции было вынесено 29 заключений¹⁷.

Острым и дискуссионным вопросом сотрудничества между Венецианской комиссией и Турецкой Республикой традиционно является вопрос о роли и значении президентской власти в системе разделения властей. Наиболее живое обсуждение указанной темы наблюдалось после политического кризиса 2007 г., который привел к установлению избирательной системы, предусматривающей прямые выборы президента страны народом, что фактически

о поправках в Федеральный конституционный закон Российской Федерации и создании нового субъекта в Российской Федерации» и ряд других. Полный список заключений см. на официальном сайте Венецианской комиссии: <http://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?id=26>.

¹¹ См.: Peters A. The Venice Commission as a Facilitator of the Implementation of International Law in Domestic Law. URL: http://www.mpil.de/files/pdf3/Handout_Venice_Commission.pdf. См. также: Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. С. 22; Лимонникова М. А. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): Консультативный орган Совета Европы // Вопросы международного права. 2005. Вып. 5. С. 160.

¹² Hoffmann-Riem W. The Venice Commission of the European Council — Standards and Impact // The European Journal of International Law. 2014. Vol. 25. No. 2. P. 581.

¹³ Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право. С. 31.

¹⁴ Там же. С. 172.

¹⁵ Там же. С. 31.

¹⁶ The Commission's Activities: How an Opinion is Prepared. URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN.

¹⁷ Полный список заключений в отношении Турецкой Республики см.: <http://www.venice.coe.int/WebForms/members/countries.aspx?id=31>.

означало трансформацию республики в «полупрезидентскую» с четкой тенденцией к последующему установлению президентской формы правления.

Политическая оппозиция, влияние которой сильно среди судей и военнослужащих, не осталась в стороне. 14 марта 2008 г. Главный прокурор Верховного суда Турции начал судебные действия по роспуску правящей Партии справедливости и единства на том основании, что партия стала «центром антисветской деятельности», и на пять лет запретил заниматься политической деятельностью 71 члену партии, включая президента Абдуллаха Гюля и премьер-министра Реджепа Эрдогана, а также 39 членам парламента¹⁸. В свете указанных событий в 2008 г. Эрдоган обращался в Венецианскую комиссию с целью разрешить вопрос о правомерности судебного преследования, осуществляемого в отношении Партии справедливости и единства, к которой принадлежал Премьер-министр, и в итоге на защиту партии встал Совет Европы силами своей институциональной структуры¹⁹.

В 2010 г. Премьер-министр вновь обращался к Венецианской комиссии с целью получить поддержку проводимой в стране реформы судебной власти. Однако в этот раз Эрдоган обрушился с критикой в адрес Венецианской комиссии, поскольку комментарий Комиссии на проект конституционных изменений был не столь оптимистичен и не соответствовал ожиданиям Премьер-министра. По его мнению, заключение Венецианской комиссии «затруднило проведение реформы и спровоцировало обострение дебатов вокруг будущей архитектуры судебной системы»²⁰. Не секрет, что оппозиция в Турции всегда видела форпост светского характера государства и находила наибольшее сочувствие в армии и представителях судебной системы страны, а значит, искала в заключении Венецианской комис-

сии поддержку собственных взглядов на будущее судебной системы.

Сама Венецианская комиссия недвусмысленно заявляла, что «фактически вооруженные силы имеют политическую автономию, и военное командование часто делает политические заявления по вопросам внутренней и внешней политики, тем самым конфликтуя с политическим руководством страны». В заключении также указывалось, что «вооруженные силы имеют полную автономию в вопросах разработки военной доктрины, военного образования, кадровых назначений, производства вооружения и определения бюджетных приоритетов» и «хотя оборонный бюджет требует одобрения парламента, он всегда принимается без какого-либо реального обсуждения».

15 июля 2016 г. оппозиция перешла от мирной дискуссии к попытке военного переворота, задействовав танки и истребители с целью свержения правительства. В ответ на это меджлисом Турции было введено чрезвычайное положение.

Чрезвычайное положение позволило Президенту и Кабинету министров без участия Парламента осуществить разработку новых законов и ограничить или приостановить действие основных прав и свобод. В частности, Турция временно приостановила действие Европейской конвенции по правам человека после попытки переворота (ст. 15 Конвенции позволяет подписавшим государствам отступать от некоторых прав, включая свободу передвижения, выражения мнений и ассоциации, во время войны или чрезвычайного положения). По словам заместителя Премьер-министра Мехмет Шимшека, чрезвычайное положение было введено исключительно с целью выйти на след заговорщиков и полностью очистить государственный аппарат, в том числе чиновничий аппарат, судебский корпус и вооруженные силы, от всех сторонников Гюлена. Более 40 тыс. человек, включая военнослужащих, полицейских, судей и учителей, были отстранены от своих обязанностей или попали под следствие после неудавшегося переворота в июле 2016 г.²¹

Венецианская комиссия не осталась в стороне от происходящих в стране событий. Была издана серия заключений, среди которых:

Заключение CDL-AD(2016)037 на Законодательный декрет № 667-676 о чрезвычайном положении, принятый вслед за неудавшейся попыткой государственного переворота 15 июля 2016 г.;

Заключение CDL-AD(2016)027 на приостановление второго параграфа ст. 83 Конституции (парламентская неприкосновенность);

Заключение CDL-AD(2016)011 на Закон № 5651 о регулировании публикаций в сети Интернет и борь-

¹⁸ См.: *Садыкова Л.* Реформа Конституции Турции как конец двоевластия? URL: <http://www.idmedina.ru/books/materials/?2345>.

¹⁹ В частности, помимо заключения Венецианской комиссии по данному вопросу, Генеральной Ассамблеей Совета Европы была издана Резолюция 1622 (2008)7, в которой указывалось, что «Ассамблея твердо убеждена, что государства — члены Совета Европы должны быть светскими государствами. Однако критерии светскости не могут применяться к политическим партиям, поскольку политические партии, руководствующиеся моральными ценностями различных религий, широко распространены в большинстве государств — членов Совета Европы. Когда такая партия приходит к власти и правительство принимает антиконституционные решения, юридические меры следует предпринимать именно в отношении этих решений, а не в отношении стоящей за ними политической партии».

²⁰ *Bozkurt A.* Turkey Interrupted: Derailing Democracy. N. Y., 2015. P. 216.

²¹ См.: *Власти Турции задержали 40 тыс. человек после попытки переворота.* URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3546993>.

бе с преступлениями, совершаемыми посредством таких публикаций («Закон об Интернете»);

Заключение CDL-AD(2016)002 на ст. 216, 299, 301 и 314 Уголовного кодекса Турции;

Заключение 872/2016 о мерах, принятых в рамках Законодательного декрета о свободе средств массовой информации; и др.

3. Конституционная реформа как средство разрешения внутренних противоречий в Турции. Конституционная реформа всегда соседствует с важными изменениями в государстве. Как справедливо заметила Т. Я. Хабриева, в эпоху «перестройки», когда наша страна стояла на пороге гражданской войны, Конституция Российской Федерации «сдерживала кризисные потрясения и служила полноценным инструментом проведения необходимых государственных и общественных реформ»²². Конституция 1993 г. стала «конституцией компромисса», заложила прочные основы для будущего мира и бурного социально-экономического подъема, который продолжается вопреки нестабильности мировой финансовой системы и внешнеполитической напряженности.

В связи с конституционной реформой, проводимой в Турции, на фоне бурных общественно-политических событий во внутренней политике государства Турция вновь попала под пристальное внимание Венецианской комиссии. Докладчик по Турции Комиссии Парламентской ассамблеи по мониторингу и Вице-президент ПАСЕ Марианна Микку, учитывая роль Турции в становлении Совета Европы, сказала: «Принятие решений по вопросам политической системы является исключительным правом турецких граждан, но долгом Турции как одного из членов и основателей Совета Европы является обеспечение пересмотра конституции в соответствии со стандартами Совета Европы»²³.

16 декабря 2016 г. Председатель Комитета по мониторингу Парламентской ассамблеи Совета Европы запросил заключение Венецианской комиссии на проект конституционных изменений в Турции «в ближайшее удобное время», что предполагало подготовку заключения в срочном порядке. По этой причине Комиссия первоначально подготовила промежуточное заключение № 875/2017. Как указывается самой Венецианской комиссией, промежуточные заключения принимаются из-за «ограниченности времени и знаний, которыми Венецианская комиссия располагает в отношении... правовой системы (определенной страны. — *Прим. автора*)»²⁴. Несмотря на то что в за-

ключении указывается, что «делегация рабочей группы, состоящая из г-жи Ханны Сухоцка и г-на Ричарда Барретта, в сопровождении г-на Томаса Маркертта и г-жи Симоны Гранаты-Менгини, посетила Анкару 20—21 февраля 2017 г.», можно согласиться с промежуточной формой, которую получило заключение Комиссии. Двухдневный визит не может дать четкое представление о существующих в стране политических и правовых реалиях, отдельных аспектах правового регулирования. После обсуждения предварительного заключения на 110-й пленарной сессии Венецианской комиссии было решено принять документ в качестве окончательного заключения, не изменяя его содержания.

4. Основные положения Заключения Венецианской комиссии по проекту поправок в Конституцию. После посещения Турецкой Республики эксперты подготовили обширное 30-страничное заключение. Оно состоит из введения, четырех частей и заключения. Самой объемной и содержательной частью является гл. IV «Анализ», которая содержит оценку будущих реформ и рекомендации. Глава V «Заключение» содержит общие выводы экспертов.

На странице сайта Венецианской комиссии указывается краткая информация о конституционных поправках. Все замечания Венецианской комиссии разделены на материальные и процедурные нарушения²⁵ и основываются на следующих ключевых положениях.

4.1. Процедурные нарушения при принятии Парламентом конституционных поправок.

Отсутствие широкого обсуждения конституционных поправок.

Венецианская комиссия указала на следующие существенные нарушения процедуры принятия конституционных поправок: не обеспечивалась тайна голосования в парламенте по проекту поправок, ряд депутатов от оппозиционных партий были предварительно лишены неприкосновенности и содержались под стражей. «Необычной практикой» было признано проведение дебатов круглосуточно, в том числе в ночное время.

И действительно, как сообщает Агентство The Associated Press²⁶, в ночь с 20 на 21 января 2017 г. депутаты парламента одобрили предложенные конституционные поправки. На голосовании присутствовали 488 депутатов из 550. «За» проголосовали 339 парламентариев (в основном представители правящей Партии справедливости и развития), против выступили 142 депутата, в основном из Республиканской народной партии, еще семь голосов были поданы путем голосо-

²² Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016. С. 141.

²³ Turkey: co-rapporteurs pledge to closely follow on-going constitutional changes. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6480&lang=2&cat=3>.

²⁴ Interim opinion on the draft law on civic work organisations of Egypt CDL-AD(2013)023 (adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary session (Venice, 14-15 June 2013)).

²⁵ 110th Plenary — Turkey — Proposed constitutional amendments “dangerous step backwards” for democracy. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2369>.

²⁶ Turkish assembly passes polemic bill to boost Erdogan powers. URL: https://apnews.com/376ceba7b56846e4afb9716b2813ac6f?utm_campaign=SocialFlow&utm_source=Twitter&utm_medium=AP.

вания пустыми бюллетенями или не были засчитаны. Остальные депутаты в голосовании не участвовали.

Разработка и принятие поправок к Конституции в период чрезвычайного положения.

Как отметила Венецианская комиссия, поскольку обсуждение, принятие и одобрение народом поправок происходит в условиях чрезвычайного положения, которое «может повлечь за собой нормальное ограничение деятельности Парламента», СМИ и политических свобод, нормальная процедура принятия поправок не гарантирована. Было отмечено, что демократические выборы требуют «мирную политическую атмосферу» соблюдения прав человека, свободы слова, СМИ, собраний и ассоциации, иначе основы демократического процесса могут быть нарушены. В итоге Венецианской комиссией были предложены два выхода из сложившейся ситуации: снятие всех ограничений политических свобод до проведения референдума или его отложение до окончания чрезвычайного положения.

4.2. Оценка содержания конституционных поправок, а также выявленные материальные нарушения.

Выбор в пользу президентского режима. Новые полномочия президента.

В целом Венецианская комиссия считает, что выбор между президентским, полупрезидентским и парламентским режимами не является фундаментальным, поскольку любой из данных режимов может соответствовать демократическим стандартам. При этом заимствование Турцией общей модели президентского правления стран с высокими демократическими стандартами, например США, не учитывает всей системы сдержек и противовесов, правовых особенностей и социальных условий, существующих в конкретной стране.

Однако в случае Турции Венецианская комиссия считает, что конституционные поправки приводят к чрезмерной концентрации исполнительной власти, что проявляется в следующем:

1) Президент становится не только главой государства — в Конституцию вносится указание о том, что «исполнительная власть принадлежит президенту» (ст. 104 Конституции). Это, в частности, предполагает неконтролируемые полномочия по назначению и отстранению вице-президентов и министров, которые не будут формировать коллегиальное правительство, всех высших должностных лиц на основании усмотрения Президента, что предполагает внесение изменений в ст. 104 и 106 Конституции;

2) Президент наделяется возможностью сохранять связь с определенной политической партией, быть ее лидером, что может стать причиной «недолжного влияния» со стороны политических институтов (ст. 101 Конституции)²⁷;

3) Президент наделяется всей полнотой власти в области введения чрезвычайного и военного положения, что предполагает внесение изменений в ст. 104, 118, 119, 120—122 Конституции;

4) вводятся поправки о возможном расширении полномочий Президента путем издания указов Президента, имеющих силу закона;

5) Президент получит возможность роспуска Парламента на любом основании, что признано Венецианской комиссией положением, принципиально чуждым президентской форме правления;

6) предполагается дальнейшее ослабление судебного контроля за исполнительной властью, а также в целом ослабление независимости судебной власти.

В свете вышеизложенного Венецианская комиссия считает, что предлагаемые конституционные поправки установят в Турции президентский режим, который испытывает недостаток необходимых систем сдержек и противовесов для того, чтобы предотвратить его трансформацию в авторитарное государство²⁸.

5. Выводы экспертов Венецианской комиссии по проекту конституционных поправок (извлечение)

V. Выводы

128. Каждое государство имеет право выбирать свою собственную политическую систему, будь то президентская, парламентская или смешанная. Это право, однако, не является безусловным. Необходимо соблюдать принципы разделения властей и верховенства права, а это, в свою очередь, возможно только при полноценной системе сдержек и противовесов, которые должны быть встроены в проектируемую политическую систему. Каждая конституция представляет собой сложный массив сдержек и противовесов и каждое положение, в том числе и те, которые уже существуют в конституциях других стран, должно изучаться с точки зрения его значения в поддержании баланса сил в целом.

129. Выбор президентской системы, как в случае Турции в соответствии с предлагаемыми конституционными поправками, принятыми Парламентом Турции 21 января 2017 г., которые должны быть вынесены на общенародный референдум 16 апреля 2017 г., требует особой осторожности, поскольку президентское правление имеет тенденцию к вырождению в авторитаризм. В президентской системе исполнительная и законодательная власти получают свои полномочия и легитимность от народа посредством выборов, проводимых через определенные промежутки времени. Обе ветви жестко разделены, так как между ними неизбежно возникают конфликты. Ввиду этого требуется управление, обеспечивающее посредничество в этих конфликтах. Смыслом такого подхода является то, что разделение властей требует разграничивать их таким

²⁷ Данная поправка вступает в силу сразу после референдума, а не после выборов 2019 г., как основная часть конституционных поправок.

²⁸ См. п. 134 Заключения.

образом, чтобы были возможны разные подходы и политические акценты.

130. Предлагаемые конституционные поправки направлены на создание президентской системы «в турецком стиле», хотя они ни в коей мере не отражают хорошо укоренившиеся традиции парламентаризма в Турции и будут представлять собой решительный разрыв с конституционной историей страны. Они не основаны на принципе разделения властей, что характерно для демократической президентской системы. Президентские и парламентские выборы будут систематически проводиться в одно и то же время, чтобы избежать возможных конфликтов между исполнительной и законодательной властями. Поэтому их формальное разделение рискует оказаться бессмысленным на практике. Политическая ответственность Президента будет ограничиваться выборами, которые будут проходить только один раз в пять лет.

131. Следующие особенности предлагаемого режима вызывают особую озабоченность в отношении разделения властей.

Новый Президент будет осуществлять исполнительную власть единолично с неконтролируемыми полномочиями, назначать и отстранять министров, которые не будут формировать коллегиальное правительство, а также назначать и отстранять всех высших должностных лиц на основании определенных им критериев.

Президент будет иметь право выбрать одного или нескольких вице-президентов; один из них, без какой-либо демократической легитимности и без подтверждения Парламента, будет призван осуществлять функции Президента в случае, когда должность Президента не замещена, или при временном отсутствии Президента.

Президент, вице-президенты и министры могут быть привлечены к ответственности только в порядке импичмента, который является крайне слабым инструментом парламентского контроля.

Президенту будет позволено быть членом и даже лидером своей политической партии, которая может предоставить ему возможность оказывать влияние на законодательные органы власти.

Будет введен принцип обязательной синхронизации президентских и парламентских выборов.

Президенту будет дано право распускать Парламент по каким бы то ни было причинам, что в корне противоречит демократическим президентским системам, в таком случае он обязан созвать досрочные президентские выборы. Данный способ решения политических проблем не является эффективным.

Президент будет иметь возможность получить третий мандат, если Парламент решит возобновить выборы во время своего второго мандата. Это исключение из ограничения на два президентских мандата необоснованно, что также не соответствует наилучшей европейской практике.

Президент также будет иметь широкие полномочия издавать указы без необходимости принятия закона, расширяющего его полномочия, и который Конституционный суд мог бы рассматривать; хотя и законы будут преобладать над президентскими указами, поправки не внедряют эффективные механизмы, обеспечивающие такое превосходство на практике.

Президенту будет предоставлено исключительное право вводить чрезвычайное положение, он также может издавать указы без каких-либо ограничений во время чрезвычайного положения.

132. При президентском режиме сильная и независимая судебная система имеет важное значение для урегулирования конфликтов между исполнительной и законодательной ветвями власти. Однако предлагаемые поправки вместо укрепления ослабляют турецкую судебную систему. Совет судей и прокуроров, чей нынешний состав в значительной степени соответствует международным стандартам, будет реформирован. Шесть из тринадцати членов будут назначаться Президентом, который больше не будет выступать в качестве нейтральной силы. При этом семь членов будут избираться Парламентом Турции, на который Президент будет иметь влияние. Ни один из членов Совета не будет избираться судьями из числа своих коллег. В числе важных функций Совета по надзору за назначением — продвижение по службе, перевод, дисциплинарные функции и освобождение от должности судей и прокуроров. Однако контроль Президента в Совете будет распространяться на всю судебную систему. Контроль над Советом судей и прокуроров будет также косвенно усиливать контроль Президента над Конституционным судом.

133. Усовершенствованный контроль исполнительной власти над судебной системой и прокурорами, к которому привели бы конституционные поправки, будет еще более проблематичным, особенно учитывая, что еще раньше были опасения по поводу отсутствия независимости турецкой судебной системы. Поправки ослабили бы уже существующую неадекватную систему судебного надзора исполнительной власти.

134. В свете вышеизложенного Венецианская комиссия считает, что предлагаемые конституционные поправки установят в Турции президентский режим, который испытывает недостаток необходимых систем сдержек и противовесов для того, чтобы предотвратить его трансформацию в авторитарное государство. Положения, отменяющие военные суды и обеспечение того, что президентские чрезвычайные указы автоматически теряют силу, если они не одобрены Парламентом Турции, хотя и приветствуются, недостаточны, чтобы изменить этот вывод.

135. Кроме того, процесс парламентских дебатов и принятие конституционных поправок проходили в условиях, где несколько депутатов от второй крупнейшей оппозиционной партии находились в тюрь-

ме. Нарушение тайны голосования ставит под сомнение подлинный характер поддержки реформ и личностный характер голосования депутатов. К сожалению, парламентская процедура не предусматривает реальную возможность открытых дискуссий с участием всех политических сил, присутствующих в парламенте.

136. Весь процесс парламентского утверждения и представления на утверждение референдума конституционных поправок происходит во время чрезвычайного положения при существенных ограничениях на свободу выражения мнений и свободы собраний. В частности, существуют крайне неблагоприятные условия для СМИ и публичных дискуссий. Это ставит под вопрос саму возможность проведения значимой и инклюзивной кампании демократического референдума по принятию поправок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

110th Plenary — Turkey — Proposed constitutional amendments “dangerous step backwards” for democracy. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2369>.

Bozkurt A. Turkey Interrupted: Derailing Democracy. N. Y., 2015.

For Democracy Through Law — The Venice Commission of the Council of Europe. URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation.

Hoffmann-Riem W. The Venice Commission of the European Council — Standards and Impact // The European Journal of International Law. Vol. 25. No. 2.

Peters A. The Venice Commission as a facilitator of the implementation of international law in domestic law. URL: http://www.mpil.de/files/pdf3/Handout_Venice_Commission.pdf.

The Commission's Activities: How an Opinion is prepared. URL: http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN.

The Venice Commission — Opinion CDL-AD(2017)005-e on the amendments to the Constitution adopted by the Grand National Assembly on 21 January 2017 and to be submitted to a National Referendum on 16 April 2017 at the 110th Plenary Session (Venice, 10-11 March 2017). URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)005-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)005-e).

Turkey: co-rapporteurs pledge to closely follow on-going constitutional changes. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=6480&lang=2&cat=3>.

Turkish assembly passes polemic bill to boost Erdogan powers. URL: https://apnews.com/376ceba7b56846e4afb9716b2813ac6f?utm_campaign=SocialFlow&utm_source=Twitter&utm_medium=AP.

Венецианская комиссия: сто шагов к демократии через право: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, В. И. Лафитского. М., 2014.

Лимонникова М. А. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия): Консультативный орган Совета Европы // Вопросы международного права. 2005. Вып. 5.

Садыкова Л. Реформа Конституции Турции как конец двоевластия? URL: <http://www.idmedina.ru/books/materials/?2345>.

Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.

137. В заключение отметим, что Венецианская комиссия считает, что суть предложенных конституционных поправок представляет собой опасный шаг назад в конституционной демократической традиции Турции. Венецианская комиссия хотела бы подчеркнуть опасность перерождения предлагаемой системы в авторитарный режим. Кроме того, выбор времени является самым неудачным: нынешнее чрезвычайное положение не предусматривает должной демократической обстановки для конституционного референдума: необходимо либо отложить референдум до окончания чрезвычайного положения, либо отменить действующие ограничения на политические свободы.

138. Венецианская комиссия остается в распоряжении турецких властей для какой-либо дополнительной помощи.