

УСТАВНИ ДИЗАЈН ПОЛОЖАЈА ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ ТУРСКЕ

*Рад примљен: 29. 03. 2021.
Рад исправљен: 13.07.2021
Рад прихваћен за објављивање: 14. 07. 2021.*

Уставним реформама 2017.године у Републици Турској је настављено са приметном тенденцијом јачања извршне власти оличене у институцији шефа државе. Коначно је ова институција уставно дизајнирана у облику који изазива значајне расправе у правној и политичкој јавности, што предметно интересовање чини додатно провокативним и атрактивним. У раду се настоји изложити разумевање постојећег система власти у Турској са доминантном позицијом институције председника Републике. У циљу заокруживања објективне представе о централном истраживању, претходно је потребно извршити анализу развоја новије турске уставне историје током овог века и истражити персонални елемент институције шефа државе препознатљив у актуелном председнику, Реџепу Таипу Ердогану. Да би се потпуније овладао предметним проблемом, потребно је одговарајућу пажњу посветити и институцији војске. У коначном, закључни епилог спроведеног истраживања може бити прилог расправама о квалификацији типа система власти предметне државе.

Кључне речи: *Турска, устав, Ердоган, реформа, председнички систем.*

I УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У ТУРСКОЈ ТОКОМ XXI ВЕКА

Импулсивност политичког живота обележава Турску у периоду који траје довољно дуго уз непрестана ишчекивања да ће се успоставити коначна стабилизација државно-политичког система. Увидом у једновековни период од оснивања тзв. Ататуркове државе, приметимо да је реч о готово непрекинутом низу развојних процеса који су праћени честим кризама. Разлоге томе треба потражити у напорима турског друштва да успостави кохезију у условима вишеслојевите фрагментираности сопствене структуре. Реч је о

* Директор Уреда за Дијаспору Ријасета ИЗ-е Србије, jakub.lekovic@gmail.com

сложеној многољудној друштвеној заједници чија је модерна форма настала као резултат распаднуте Отоманске империје. Таква сложеност је додатно закомпликована, с обзиром да је реч о држави са геополитичком стратешком позицијом према којој велике силе имају изражену заинтересованост.

Набујали друштвено-политички живот Турске подстицајно је мотивисао уставотворне процесе са напорима да се прилике у друштву стабилизују и утврди одрживост државно-правног поретка. Да би се могло објективно овладати приликама у Турској, потребно је узимати у обзир утемељивачку визију која је конституционализована формирањем републике; тај оснивачки друштвено-политички капитал чине оне основне вредности око којих се непрестано воде уставне и политичке борбе већ више од сто година. Мустафа Кемал Ататурк као иницијални утемељивач и афирматор тих вредности успео је да општеприхваћеном формулом турског националног интереса повеже секуларност државе и војску као чувара модерне Турске. Ове две основне вредности представљају суштину идеологије тзв. „кемализма“ који је временом постао и друштвени култ специфичне тежине. Зато су вршене уставне промене у претходном периоду увек додатно пропитиване са становишта тих основних вредности. Пракса друштвених промена сведочи да се војска, према неписаном правилу, појављује као чинилац који својим активизмом подстиче приступање уставним ревизијама.

У линији овог тока уставног развоја Турске може се евидентирати и постепено ревидирање парламентаризма стварањем уставног простора за успостављање новог модела организовања државне власти увођењем елемената председничког система и јачањем позиције извршне власти, те коначно, шефа државе. Осим тога, може се уочити фактичка и уставно-политичка веза у троуглу између државе, војске и религије. Наглашене тенденције приметне су и у XXI веку; у том циљу треба издвојити три уставне реформе које су извршене 2007., 2010. и 2017. године.

Читав једновековни период развоја турске државе праћен је импулсивним изливима уставних промена, што је последица друштвених губања у циљу стабилизовања друштвених односа. Уставна теорија заузима став да је свака уставна промена одраз напора уставотворца да избалансира односе између устава и друштвене стварности; такав став требало би да буде подједнако важећи за све државно-правне поретке. Турски устави у досадашњем периоду (1921, 1923, 1961, 1982) нису једине тачке преламања у уставном развоју, већ напротив, јер се и међууставним реформама обележава уставни динамизам. Чак, ревизија уз задржавање првобитног уставног текста може бити израз крупнијих промена него када се доноси потпуно нов устав. Управо у том смислу и треба разумети реформисање Устава из 1982. године, који је још увек задржао своју позитивно-правну тежину. „На пољу уставног права, сам текст

Устава из 1982. мијењан је амандманима у чак 17 наврата¹, којима је интервенисано у преко стотину уставних чланова.

Вреднујући садржину извршених уставних реформи приметно је преобликовање саме суштине система организације државне власти, тако да су савремена уставна решења у овој области драстично различита у односу на првобитна решења из 1982. године.²

Овом Уставу претходио је крупан друштвени догађај 1980. године, када је војска заузела позиције централне моћи.³ Врх војне власти је насилним путем преузео државну власт формирајући Савет за националну безбедност на чијем челу се налазио начелник Генералштаба генерал Кенан Еврен. Савет за националну безбедност је убрзо донео посебан Закон о уставном поретку, како би се правним путем обликовала успостављена војна диктатура до доношења новог Устава 1982. године.

Првобитним уставним текстом ојачана је извршна власт председника државе и председника Владе.⁴ У односима између шефа државе и владе успостављена је конструкција председникове доминације, као у случају француских уставних решења, тако да се у уставно-правној литератури истиче да је Устав из 1982. године дао председнику Републике широка овлашћења.⁵ Оно што турског шефа државе издваја у односу на стандард хибридног модела система власти огледа се у чињеници да се не бира непосредно, али ипак поседује капацитете изражене моћи утицаја на владу и скупштину уз посебна овлашћења којима располаже у стању тзв. државне нужде.

Посредан избор шефа државе са израженим капацитетима снажних овлашћења постао је уставно упитан у довољној мери да је ово питање изнето на уставном референдуму организованом 2007. године. У амбијенту доминације Ердоганове политичке партије у време његовог премијерског

¹ В. Златић, *Република Турска у свјетлу резултата референдума од 16. IV. 2017. г. – повратак у прошлост стопама „изабраног султана“*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 54, 4/2017, 958.

² “Упоредно посматрано, Турска је једна од ретких држава на европском уставном подручју (а њена припадност том подручју не би требало да буде спорна, ако не из географских, онда из историјско-политичких разлога) чији највиши правни акт није усвојен нити потврђен од стране редовног законодавног органа или уставотворне скупштине”.- В. Микић, *Перспектива президентијализације уставног система Турске*, Страни правни живот, 60 (2), 2016, 91.

³ Државни удар извршен 1980. године разликује се у односу на војни пуч из 1960. године, између осталог, и зато што је изведен од стране лица која су заузимала врх војне хијерархије, док се двадесет година раније радило о групи млађих официра који су се налазили на средњим позицијама у војној организацији.

⁴ Вид. В. Kuzu, 1982 *Anayasasının Temel Nitelikleri Ve Getirdiği Yenilikle*, Filiz Kitarevi, İstanbul, 1990. Такође: К. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa, Ekin Yayınevi, 2000.

⁵ S. Ayan, *SİYASİ YAPILANMA SÜRECİNDE 1961 ve 1982 ANAYASASI*, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, 2007, 11.

мандата, 2007. године извршена је озбиљна уставна промена у правцу даљег јачања позиције председника државе. Кључно питање ревизије односило се управо на начин избора председника Републике, тако да је промењено уставно решење прописано Уставом из 1982. године. Осим непосредног начина избора председника, извршена је и промена у погледу мандата: дужина трајања је скраћена са 7 на 5 година,⁶ уз могућност да једно лице може највише два пута бити изабрано на функцију шефа државе. Запажена је и промена поводом мандата Велике националне скупштине, тако да он траје пет година (уместо дотадашњег четворогодишњег мандата), чиме је дошло до уједначавања и истовременог временског изборно-политичког позиционирања извршне и законодавне власти.

Тренд постепеног јачања позиције председника државе настављен је и уставном реформом 2010. године прописивањем његових изборних овлашћења у односу према уставно-судској и судској грани власти. Повећан је број судија Уставног суда на 17, а шеф државе има пресудну улогу на именовање њих 14. Имајући у виду значај уставно-судске институције у систему Турске поводом заштите темељних вредности кемализма које су уградјене у матрицу поретка, постаје јасније значење пораста утицаја шефа државе на структуру састава Уставног суда. Осим тога, треба имати у виду и овлашћење председника на именовање четири члана врховног судско-тужилачког тела (чију је укупан број значајно повећан са 7 на 22), а није безначајна ни промена која се односи на сужавање овлашћења војних судова, чиме генерално опада капацитет моћи институције војске.

Да уставном реформом извршеном 2010.године није окончан процес дефинитивног уобличавања система организације власти, показује садржина следеће ревизије извршене 2017. године, чији резултат чини представа о довољно иновираном уставном тексту којим је апсолутно ревидиран концепт установљен 1982. године. Како су резултати најновије уставне ревизије инкорпорирани у важећи устав, њему ће бити посвећена пажња на наредним страницама рада у оном делу који се односи на нашу централну тематску заинтересованост.

II УЛОГА ВОЈСКЕ И ПОКУШАЈ ПУЧА 2016. ГОДИНЕ

Институцији војске у турском систему власти припада знатно јача позиција у односу на њене уобичајене стандарде у модерној држави. Читав век од успостављања турске републике протицао је у активизму релација између војне и цивилне власти, а разлоге томе треба потражити још на самом почетку прошлог века. Политичка улога војске утемељена је револуционарним променама изведеним под вођством Мустафе Кемала Ататурка, што је

⁶ Подсећања ради, и француском уставном ревизијом од 2002. године скраћен је председнички мандат са 7 на 5 година.

оставило дубоке и далекосежне последице на даљи ток развоја државног и политичког система у Турској. Вишевековно изграђиван војнички дух унутар отоманског друштва временом је трансформисан у турском националном ткиву уз додатну политичку надградњу.

С почетка XX века појављују се младотурци као весници модернизације турског друштва са плановима његове вестернизације увођењем новог система институција којима би се успоставила чврста државна организација и омогућило национално јединство.⁷ За период владавине младотурског триумвирата (1913-1918)⁸ може се рећи да представља наставак и стабилизацију политичке ангажованости војног апарата, који се намеће као способан да преузме целокупан државни апарат. Доминација над цивилним институцијама додатно је подстицана и друштвеним околностима распада отоманске империје и почетка Првог светског рата, али ће овај триумвират доживети свој катастрофални пораз, чиме се показало оправданим Ататурково упозорење о хендикепу триумвирата због недостатка политичке зрелости и искуства.

Међународним признањем са одређењем граница, Република Турска⁹ постаје субјект који поприма потпуно ново државно обличе. Челне позиције заузима војна елита израсла из младотурског покрета трансформишући се сада у цивилну елиту, чиме се успоставља нераскидива политичка веза између војне и цивилне власти. Институција војске тако постаје моћан фактор који подстиче стабилизацију курса модернизације друштва заснованом на републиканским и секуларним идејама, чиме је потврђиван отклон према превазиђеној и застарелој отоманској политици религијске утемељености. За период XX века може се рећи да је протекао у политичкој активацији институције војске. Њена улога је више него значајна у процесима уклањања старог отоманског режима и успостављања нове државе са републиканском формом персоналне власти оличене у Ататурку као оснивачу секуларне Републике Турске, који је такође

⁷ „Студенти Војномедицинске академије у Истанбулу, добро упознати с идејом националног буђења и парламентаризма по узору на Запад, основали су 1889. године тајну опорбену организацију, касније прозвану „Јединство и напредак“ (Ittihat ve Terakki) која је, ширећи се изван пријестолнице, брзо окупљала и припаднике војне и цивилне интелигенције. Према имену емиграцијског часописа Млада Турска, ови критичари султанове самовладе из редова цивила и војске називају се младотурци.“ - Д. Мујаџевић, *Војска и политика у Републици Турској*, 1998, 214.

⁸ „Њихови лидери, Енвер, Талат и Кемал укидају устав и владају као тријумвират. Њихова политика имала је за циљ да се Османска Царевина реформира правно и економски по узору на Њемачку и њезине ауторитарне структуре.... Националистичка идеологија овог милитаристичког режима (војни заповједници уједно доминирају цивилним дијелом политике) огледала се у инзистирању на увођењу турскога као службеног језика и у арапске покрајине, те у ускраћивању права на политичко организовање свим не-Турцима.“ - *Ibid.*

⁹ Међународним уговором закљученим у Лозани 1923. године.

издана војске. Таква позиција ове институције никако није случајна, већ реалан политички одраз традиционалних вредности које су неговане вековима кроз ратну политику отоманске империје. Инкорпорираност војске у структуру државне организације истовремена је слика стања турског друштва у којем војна част и углед спадају у круг врховних колективних и индивидуалних вредности. С друге стране, не треба испустити из вида чињеницу да се на такву вредносну оријентацију наслања прихватање лидерства као обрасца политичке владавине. Тиме је дошло до амалгамске везе између војске и појединца као лидера-државника; као што се у ланцу војног управљања увек налази командант, тако се од државног система очекује да њиме управља појединац. Ататурк је био истовремени ауторитет за државни и војни апарат, што је омогућило институцији војске да се позиционира као најстабилнији елемент од чије снаге зависи опстанак читавог државног система.

Дакле, битно је приметити постојање политизације институције војске, без обзира на чињеницу да је она подвргнута контроли државне власти, не налазећи се ван оквира својих уобичајених војничких дужности. Та политичка школованост војске усаглашена са званичном идеологијом државе додатно је омогућила да се настави правац дубоке политичке укореењености суштине институције војске. Симбиотичко повезивање државе са култом Ататуркове личности и политичком филозофијом кемализма није истовремено значило и деполитизацију војске, већ напротив. Индоктринираност војске званичним политичким програмом допринела је уклањању опозиционе опасности унутар њених редова, уз истовремену изражену заинтересованост војске за политику. Тиме је она била увек спремна да гарантује реализацију успостављене политичке догме и да реагује својим апаратом силе, уколико би се скренуло са курса кемализма.

Уз такво историјско наслеђе војска се политички јавља 2016. године када група официра у спрези са Гуленовим покретом (који се у Турској сматра терористичком организацијом) изводи неуспешан пуч; ова чињеница је оставила дубоке последице по наредни уставни редизајн система власти, померајући клатно уставне моћи ка председнику Републике.

Током вишедеценијских друштвених превирања у Турској, војска је постепено губила ауторитет институције способне да усмерава ток државно-правног развоја, тако да долази до све израженијих супротстављености између структура државне и војне власти. Чини се да је тај ривалитет ушао у коначницу неуспешним покушајем пуча 2016. године. У прилог изнете тезе можда и понајбоље сведочи обраћање нацији Таипа Ердогана непосредно након увођења ванредног стања 2016. године:

„Наш народ је чврсто стао у одбрану националне воље и наше државе, тако да њихови хеликоптери, тенкови, авиони нису били довољни да нас поразе. Били су то у ствари терористи у војним одорама и наш народ је стао против њих... Стали су против издајника који су покушали да изведу војни удар. Сви они који се осјећају синовима и кћерима ове државе, стали су против тог удара.

1960. године смо имали војни удар и наш народ тада није успео да заштити премијера Мендереса и то је оставило траг на ову нацију. У следећем војном удару¹⁰ имали смо многа вјешања. И опет наш народ није успио да заштити невинне. Међутим, 15. јула 2016. године дошли смо до тачке гдје је наш народ рекао „доста“. Први пут у историји наше земље акцијом народа заустављен је и угушен је. Турска је показала своју везу и доказала везу са демократском државом... Ово што се десило биће свијетли примјер наше историје“.¹¹

Након једновековне егзистенције модерне турске републике, а сумирајући улогу војске у њеној изградњи, сматрамо да постоји довољно чињеница којима се оправдава закључак о коначном подводјењу ове институције под државне регулаторне оквире; оно што је у фактичком смислу битније јесте и чињеница о коначној доминацији политичке моћи државне власти деполитизацијом војних структура. Ове чињенице су релевантне за разумевање савременог уставног тренутка, посебно имајући у виду потпуну редифиницију односа на релацији „држава-војска“ с обзиром да је тиме учињен и велики заокрет у односу према Ататурковом програмском концепту овим поводом. Наравно, треба објективно сагледати и целокупан сплет друштвених околности које су постојале приликом конструисања државе тридесетих година прошлог века, а које су значајно различите у односу на актуелни тренутак.

III ОСНОВНЕ УСТАВНЕ КОНТУРЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ ТУСКЕ

Уставном ревизијом од 2017. године институција шефа државе дизајнирана је тако да несумњиво представља централну фигуру целокупног уставно-политичког система Турске. У прилог томе сведочи и уставно-нормативни податак о организационој моноцефалности егзекутиве и њеном препуштању председнику републике. Нема спора да је тиме уведен елемент који представља стандардно обележје класичног председничког система САД као земље која се сматра моделом-узором председничког система организације власти. У циљу објективног сагледавања савремене турске варијанте система власти потребно је узети у обзир и све друге делове конструкције извршне власти и њеног односа према другим уставним институцијама. Тек након тога, ствара се основ за извлачење закључака о мери сличности или разлике у односу на амерички председнички систем, односно, о истој таквој мери у односу према хибридном француском моделу система власти. Наравно, већ нас поглед на организацију извршне власти упозорава да је турска варијанта удаљена од хибридног модела,

¹⁰ Мисли се на војни удар из 1980. године који се сматра најкрвавијим због великог броја ухапшених, мучених, затворених и убијених људи.

¹¹ Из говора председника Републике Турске, Т. Ердогана одржаног 20.07.2016. године. <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2016/7/20/uzivo-erdogan-za-danas-najjavio-objavu-vazne-odluke>. Датум посете: 15.12.2020.

па преостаје одговор на питање о компетенционом оквиру и успостављеним релацијама шефа држава у целокупном институционалном систему. При томе, увек треба имати у виду да „свако уставно решење представља резултат постојећих политичких прилика и околности и односа политичких снага у друштву. Уставна решења су одговори на стицај релевантних друштвених околности у датом тренутку“.¹²

Основ легитимитета председника Републике Турске директно је садржан у вољи бирачког тела с обзиром да је важећим Уставом утврђена непосредност његовог избора. Овим уставним прописом створена је легитимациона претпоставка за оправдавање респектабилне уставно-политичке моћи и позиционирање институције шефа државе на врху пирамиде моћи у државној организацији. „На значај непосредног избора председника указује познати мислилац Морис Диверже: сваки председник републике, изабран непосредно од стране грађана стварни је носилац демократског легитимитета и моралног ауторитета државе.“¹³

Непосредност избора припада кругу препознатљивих обележја, не само председничког, већ и хибридног, мешовитог председничко-парламентарног модела система организације државне власти. И иначе је приметна тенденција да се излаз из недовољне способности извршне власти класичног парламентарног система да одговори динамичним изазовима друштвеног живота тражи у редизајнирању система власти; и то управо кроз формуле јачања извршне власти и решењима успостављања њене непосредне везе са бирачким телом. „Начин избора председника републике је тесно везан за примењени организациони облик поделе власти и повратно опредељује унутрашње организационе и, у одредјеној мери, функционалне односе органа егзекутиве“.¹⁴ Како у систему бицефалне егзекутиве извршна власт везу са бирачима остварује посредством законодавне власти која је бира, онда је политички логично да се непосредност избора очекује у организационој варијанти моноцефалне егзекутиве. Непосредност избора шефа државе ставља ову институцију у легитимациону конкурентност са законодавцем као непосредно изабраним представничким телом, због чега структура расподеле друштвене моћи првенствено зависи од уставне расподеле надлежности између извршне и законодавне власти.

Уставном одредбом чл. 101. утврђени су статусни услови које претходно мора да испуни једно лице да би могло бити шеф државе: држављанство, најмање 40 година живота,¹⁵ високо образовање, али и услови који постоје за

¹² Ј. Вучковић, *Уставна ревизија институције председника Србије*, Гласник права, Год. IX, бр. 1, 2018, 9.

¹³ А. Феровић, *Уставно право*, II, Плав, 2008, 273.

¹⁴ И. Пејић, *Избор и престанак функције председника републике*, магистарски рад одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу, 1994, 4. Наведено према: Ј. Вучковић, *op. cit.*, 8.

¹⁵ На старосни цензус као услов за кандидатуру за шефа државе наилазимо и у другим уставним системима. Тако, на пример, минималних 35 година живота је услов за

избор посланика. Турски уставотворац се није задржао само на уобичајеним условима као што су држављанство и старосни цензус, већ је листу услова проширио и на ниво образовања, али и за ограничавање пасивног бирачког права за председника државе као у случају посланика. Не улазећи овом приликом у оправданост тих ограничења, потребно је истаћи да се њиховим равноправним везивањем за носиоце законодавне и извршне власти додатно подстиче ефекат ставова о њиховој паралелној и конкурентној легитимности. Тако постоји више основа за инкомпатибилност између функције члана законодавног органа и вршења других послова, као што су: војна служба, правосуђе, професура у високошколским установама, чланство у Савету за високо образовање, функционери у јавним службама.¹⁶ Осим тога, пасивно бирачко право за посланика забрањено је и лицима којима је забрањен рад у јавним службама, лицима која су правноснажно осудјена за кривична дела на затворску казну од најмање годину дана, лицима која су осудјена за кривична дела проневере, корупције, мита, крадје, преваре, фалсификовања, шверц, одавање државне тајне, тероризам или подстицање на терористичке активности, и то без обзира уколико су амнестирана.¹⁷

Принцип неспојивости између законодавне и извршне власти Уставом је дефинисан прописом о немогућности истовременог обављања посланичке и председничке функције, чиме се онемогућава персонална повезаност између ове две гране државне власти, што је сагласно основним принципима председничког (и хибридног у условима бицефалне егzekутиве) система власти. Вреди запазити да не постоји инкомпатибилитет између функције шефа државе и председника политичке партије, чиме се додатно подстиче улога и значај политичке партије у функционисању државног система. Мада, Уставом је изричито прописано да суверенитет припада нацији, те да вршење суверенитета никако не може бити пренето појединцу или групи, под којом треба подразумевати свакако и политичку партију и у том контексту тумачити ово уставно правило као уставну брану успостављању партократске државе.¹⁸

Значајност политичке моћи једне институције условљена је правним оквиром, али и релевантним политичким околностима, које нарочито долазе до изражаја уколико је реч о индивидуализираној институцији, као што је то случај са шефом државе. У случају Турске приметна је тенденција постепеног

председника САД, председника Руске Федерације; у њима постоји и резиденцијални цензус, што није случај са турским уставним решењем.

¹⁶ Уставна листа неспојивости функције шефа државе са другим пословима проширена је Законом о изборима за председника Републике.

¹⁷ О детаљније уређеним питањима инкомпатибилитета функције посланика видети: MİLLETVEKİLİ SEÇİMİ KANUNU Kanun Numarası: 2839, *Yayımlandığı Resmî Gazete*: Tarih: 13/6/1983, Sayı: 18076. Првобитни текст овог Закона донет 1983. претрпео је неколико измена, а последња међу њима из 2018. године односи се на повећање броја посланика са 550 на 600.

¹⁸ Чл. 6. Устава Републике Турске.

заокруживања политичке моћи у правцу јачања извршне власти кроз политичке форме институционалне персонализације. На линији таквог курса турске политичке динамике нашао се Таип Ердоган са израженом политичком амбицијом овладавања ефектном државном влашћу. Уставно-правно редизајнирање поретка и моделирање председничког система власти усаглашено је са Ердогановом харизмом лидера са респектабилном политичком упорношћу. У друштвеној литератури је већ наглашено да „одустајање, напосто, никада није било део његовог политичког деловања.“¹⁹ Комплементарним деловањем правних и политичких чинилаца формулише се целовит систем којим се уско централизована индивидуализирана власт легализује конститутивним актом државне заједнице, као основу, али и подстицају за освајање вишег нивоа политичког легитимитета. Потребно је уважити чињеницу да се у том преплитању права и политике огледа методологија функционисања савремених друштвених заједница, па се пред уставно-правном науком постављају изазови прихватања ставова пристиглих из политиколошке науке. Управо у том контексту и треба нагласити да је динамични уставни ревизионизам савремене Турске додатно подстакнут и чињеницом снажног и популарног лидера који се налази на челу државе, успевајући да програмски усмери ток развоја целокупног државно-правног поретка и политичког система.

Томе доприноси и уставно решење о игнорисању проблематичности истовременог обављања функције председника државе и председника политичке партије. Пропис о допуштености да једно лице буде и шеф државе и партије треба различито вредновати у различитим моделима система организације државне власти. Конкретно, у условима бицефалне егzekутиве уставно-политичка теорија не сматра спорним партијску ангажованост носиоца премијерске функције извршне власти због специфичне политичке релације која се успоставља између легислативе и егzekутиве. Но, када се исто питање постави за председнички систем власти, онда се спојивост функције председника државе и председника политичке партије може појавити као проблем. Разлоге томе треба потражити првенствено због концентрације велике количине политичке моћи у једној личности, те партијској идентификацији и симбиози која се успоставља између законодавне и извршне власти.²⁰ Зато данас важеће уставно решење којим се регулише наведено питање треба тумачити и кроз промену правила из Устава од 1982. године, којим је било стриктно прописан инкомпатибилитет између функције председника Републике и функције у политичкој партији.²¹ Стога је укидање ове уставне забране доприноси тези о медјусобној повезаности између политичких околности и уставних решења, јер председник као шеф

¹⁹ И. Војновић, *Априлска прекретница у Турској*, Нови погледи, 2017, <http://www.novipogledi.rs/tekstovi/aprilska-prekretnica-u-turskoj/>. Датум посете: 19.10.2020.

²⁰ Ближе о овом уставно-правном питању погледати: С. Ђорђевић, *Инкомпатибилитет функције председника Републике Србије од 2012. године*, Гласник права, бр. 1, 2012.

²¹ Чл. 101. ст. 4. Устава Републике Турске од 1982. године.

странке утиче на изборну листу своје странке и контролише посланике који су чланови његове странке.²²

Председнички мандат траје пет година, уз могућност да једно лице може највише два пута бити изабрано за председника државе. У односу на ово правило постоји и један изузетак који се односи на ситуацију ванредних председничких избора, тако да уколико је једном лицу у његовом другом председничком мандату он скраћен, онда се може кандидовати и на ванредним изборима још једном. На слично правило наилазимо у уставном систему САД, с тим што је оно перфектуирано половином обављеног мандата: уколико једно лице врши функцију председника (мање од половине мандата) мењајући председника коме је превремено престао мандат, тај период му се неће рачунати као посебан мандат, па би имало право још на два пуна мандата.²³ У политичком систему Турске важи правило о идентичној дужини трајања мандата легислативе и председника Републике, па је прописано и да се председнички и парламентарни избори одржавају истовремено. За саму кандидатуру неопходно је обезбедити подршку 100 000 бирача или предлог парламентарних политичких странака које су освојиле најмање 5% гласова на последњим парламентарним изборима.

Изборни процес се одвија двокружно: уколико у првом кругу гласања ниједан кандидат на освоји апсолутну већину од укупног броја важећих гласова, организује се други изборни круг у којем се надмећу прва два кандидата. Кандидат који у другом кругу добије већину од укупног броја важећих гласова сматраће се изабраним за председника Републике. Али, уколико се из било ког разлога деси да се у другом кругу избора појави само један кандидат,²⁴ онда се захтева референдумска, апсолутна већина од укупног броја важећих гласова, као услов за избор тог лица за председника Републике.

Почетак мандата изабраног шефа државе условљен је полагањем заклетве, као стандардног тренутка који се и иначе може сматрати уобичајеним опредељењем савремених уставотвораца. Текст заклетве који председник државе полаже пред Великом националном скупштином гласи:

„Заклињем се својом чашћу пред великим турским народом и пред историјом да ћу бранити независност, недељивост и интегритет државе и нације;

²² Z. Yilmaz, *Erdogan's presidential regime and strategic legalism: Turkish democracy in the twilight zone*, Southeast European and Black Sea Studies, 2020, 12.

²³ А тако је формулисано и законско правило из чл. 3. ст. 6. Закона о изборима за председника Републике: CUMHURBAŞKANI SEÇİMİ KANUNU, Kanun Numarası: 6271, *Yayımlandığı Resmî Gazete*: Tarih: 26/1/2012, Sayı: 28185.

²⁴ Наведеним Законом о избору председника Републике прописана је могућност да се упразни једно кандидатско место за други круг председничких избора, па се оно попуњава следећим, трећим кандидатом по броју освојених гласова из првог круга, уз обавезу да се ова замена упражњеног места региструје до 17,00 часова наредног дана након објављивања привремених резултата првог круга председничких избора. Уколико се то не деси, онда се у другом кругу појављује само један кандидат из првог круга. Видети: чл. 4. ст. 2. наведеног Закона о избору председника Републике.

да ћу поштовати апсолутну свереност нације; придржавати се Устава, владавине закона, демократије, принципа Ататуркове реформе и принципа секуларне републике; да никада нећу одступити од идеала људских права и слобода, националног мира, просперитета и духа националне солидарности; да ћу учинити све што могу да сачувам и уздигнем славу и част Републике Турске, а функцију председника Републике обављати објективно и непристрасно“.²⁵

Заклетва и иначе „представља церемонијални чин и садржи у себи текст који има карактер свечаног текста, али истовремено, у правном смислу, има и карактер акта са конститутивним дејством, јер тек изговорени текст заклетве у пуном обиму означава ступање на дужност...заклетва истовремено представља и високообразан чин, високоморалан гест којим се исказује спремност онога ко се заклиње да неће својим понашањем доћи под удар клетве. У системима са уставном одговорношћу шефа државе, заклетва може представљати и додатни основ за утврђивање одговорности шефа државе у поступку анализе и оцене његовог понашања.“²⁶ У циљу разумевања уставних актуелности којима се бавимо поводом институције шефа државе, потребно је запазити да је у суштини текста заклетве садржан дух Ататуркових идеја, принципа и програмског опредељења; реч је о програмском концепту којим је утемељена модерна турска држава.²⁷ Иако се ради о заклетви као тексту деклараторне садржине, она ипак има изражену моралну вредност у турском друштву које се базира на поштовању патријархалних вредности; изговорена јавна реч у форми обећања с позивом на част представља извор значајне обавезе са посебном тежином у јавном животу.

Уставни положај председника Републике одређен је већ на самом почетку уставног текста, у оквиру уводних нормативних одредби којима се конституционализују темељи на којима почива структура државног поретка. Анализа одредбе чл. 8. нас упућује да се уставотворац определио за председнички систем, с обзиром да је извршна власт поверена председнику државе. Извршна власт је органски моноцефална и сконцентрисана у институцији председника државе, те истовремено и функционално поједностављена; непостојање владе као другог дела егзекутиве потврђује почетни став о уводјењу председничког система у организацији државне власти. Без обзира на високи ниво институционалне персонализације извршне власти, треба имати у виду уставно „упозорење“ да ниједан појединац (или група) не могу имати овлашћење да преузму (читај: злоупотребе) поверено им вршење суверености у име нације, јер је турска нација једини изворни носилац државне суверености. Приликом изношења ове анализе, указујемо да се придржавамо

²⁵ Члан 103. Устава Републике Турске.

²⁶ С. Ђорђевић, *О Митровданском уставу*, Крагујевац, 2009, 84-85.

²⁷ Текст заклетве је истовремено и идејно-нормативна потврда суштине преамбуле турског Устава у којој се посебно наглашава концепт који је увео оснивач „Ататурк, бесмртни вођа и херој без премца...“. И у класичном нормативном исказу одредбе чл. 2. Устава такође се наилази на позивање на лојалност Ататурковом концепту.

принципа који су сагласни методолошком догматско-нормативном терену, баш као што истичемо и супрематију Устава која се односи на све органе власти, појединце и институције.²⁸

Конструкција институције председника Републике Турске као носиоца целокупне извршне власти подразумева институционално обједињавање бицефалне егзекутиве као организационог модела примереног парламентарном и парламентарно-председничком систему. Концентрацијом функција извршне власти, председник Турске обавља, с једне стране, функције као класичан шеф државе, али и ефективне функције извршне власти, што му даје изражену политичку моћ. Биполарност институције изражена је и уставним исказом којим се она одредјује двојако: „Председник Републике је шеф државе. Извршна власт припада председнику Републике“.²⁹

Сагледавајући уставни оквир његових компетенција, прво наилазимо на круг тзв. репрезентативно-титуларних или церемонијалних овлашћења, која представљају минимум надлежности везаних за шефа државе. Тако је утврђено да он представља Републику Турску и изражава њено јединство, односно, јединство турске нације са задатком обезбедјивања спроводјења Устава и функционисање државних органа. Оваквом концепцијом доњег прага овлашћења, од председника Републике се очекује да буде обједињујући фактор на државном, националном и друштвеном нивоу; да се стара о спроводјењу уставних норми и да подстиче хармонију у односима измедју органа јавне власти, како би она функционисала у уставним оквирима и у условима међусобне ускладјености. Наравно да се може поставити и питање да ли је реално очекивати од носиоца целокупне извршне власти, дакле, једне гране власти да буде у довољној мери објективан и непристрасан тако да обезбедјује међусобно повезивање и равнотежу свих грана државне власти. Такво очекивање јесте извесно у условима пасивније позиције шефа државе, као што је то случај у парламентарном систему власти; биран најчешће у самом парламенту са прописаним искључиво доњим прагом надлежности, шеф државе се и може наметнути изнад свих других грана власти. Кохезивна улога у друштву и држави увек ће, у коначном, зависити од личности појединца који је носилац функције; зависиће од његовог ауторитета и угледа који ужива у читавом друштвеном и државном систему.

Уставом је прописано правило по којем председник Републике располаже правом да се обрати Великој националној скупштини говором на почетку њеног годишњег заседања, чиме шаље поруку о унутрашњој и спољној политици органу законодавне власти, али и целокупној јавности. Овим обраћањем шеф државе, заправо, јавно презентира садржину сопственог видјења програмске оријентације којом би требало да се креће државна политика. На овакве јавне манифестације шефа државе према парламенту и јавности наилазимо у свим

²⁸ Чл. 11. Устава.

²⁹ Чл. 104., ст. 1. Устава.

моделима организације власти: парламентарном, председничком и хибридном. Потребно је нагласити да није реч о новом уставном решењу у Турској, с обзиром да је овакво право шефа државе постојало и у претходним турским уставима из XX века. Наравно, у условима председничког система власти, обраћање шефа државе има специфичну тежину и представља облик односа између извршне и законодавне власти, односно, део је сегмента његове моћи да утиче на ток развоја законодавних активности. Иако постоји у континуитету, може се рећи да је право председника Републике Турске у савременом уставном систему другачије контекстуирано у односу на раније уставне периоде, тако да представља саставни део утицајности његове политичке улоге у систему јавне власти.

Кругу репрезентативних овлашћења којима располаже припада и именовање амбасадора, као и примање акредитивних писама дипломатских представника других држава у Турској. У односу на овај уставни ангажман у сектору дипломатије, израженија је његова улога у репрезентацији државе приликом закључивања међународних уговора, јер је примарни носилац овог вида дипломатске активности као искључиви носилац целокупне извршне власти.

Сагласно уобичајеном стандарду улоге шефа државе у процесу коначног објављивања закона, и председник Републике Турске располаже правом суспензивног вета, што га не разликује у односу на глобално обележје овлашћења овог државног органа. Чл. 89. Устава Републике Турске прописано је да председник државе проглашава законе које усвоји Велика национална скупштина у року од 15 дана са правом да цео закон или поједине његове одредбе врати законодавцу на поновно одлучивање. Разлози због којих шеф државе сматра усвојени закон неподобним крећу се од процене о његовој неуставности до процене о нецелисходности, што такође спада у домен ширих дискреционих овлашћења председника приликом оправдавања стављања вета, уз напомену да је реч о домену уобичајених уставних формулација приликом регулисања председничке одложне суспензије у односу према закону. Велика национална скупштина је у обавези да о суспендованом закону поново гласа и исти усвоји апсолутном већином у односу на укупан број посланика, чиме се ствара коначна и неопозива уставна обавеза за председника да донесе акт о проглашењу закона. Уколико би се десило да се, приликом поновног одлучивања законодавца о враћеном закону измени првобитно усвојени текст, то би онда подразумевало ново право председника државе на одложни вето, чиме се одржава логички принцип на основу кога је и прописано примарно уставно правило о вету.

Овлашћење на проглашење ратног стања спада у ред изузетно важне полуте државне моћи, те је поверено у првом реду Великој националној скупштини, а тек уколико су околности такве да захтевају хитну реакцију државног апарата, право на проглашење ратног стања и ангажовање оружаних снага припада председнику Републике. У складу са логиком уставног тумачења, ова

секундарна председничка компетенција је условљена фактичким стањем ствари на терену, што значи да је потребан такав стицај околности да Скупштина није у могућности да се састане у кратком року како би се благовремено предузеле све неопходне мере у вези са ратним стањем. Чл. 92. турског Устава (чијом је одредбом и регулисана материја стања државне нужде) посебно је наглашено да се ангажовање турских оружаних снага има сматрати оправданим када је такво ангажовање легитимно и у складу са међународним правом, а посебно када је такво ангажовање сагласно међународно преузетим обавезама од стране Републике Турске.

Председник располаже и правом сазивања Велике националне скупштине у периоду када она није у заседању, када постоји одмор, односно, пауза у активности законодавног органа. Овим правом на заказивање седнице Велике националне скупштине у одређеном временском периоду превазилази се ниво овлашћења којима располаже шеф државе у стандардно моделираном председничком систему власти, што је уставни индикатор специфичности и саме турске варијанте система власти. Јер, налазимо се на терену односа између извршне и законодавне власти, па би сагласно принципу стриктне поделе власти у председничком систему требало очекивати и немешање законодавне и извршне власти у иницирање њихових активности.

Концепција одговорности председника државе представља посебан други смер односа законодавног органа према шефу државе. Уставом је прописано овлашћење Велике националне скупштине да може позвати председника Републике на кривичну одговорност и покренути поступак против њега апсолутном већином од укупног броја њених чланова. Процедура која се спроводи подразумева отварање истраге у посебном законодавном истражном поступку са могућношћу упућивања предмета уставно-судској власти на коначно одлучивање о постојању кривичне одговорности председника Републике.

IV ЗАКЉУЧАК

Надлежности председника можемо поделити на две основне групе, у складу са институционално сконцентрисаном извршном влашћу. Тако би првој групи припадала тзв. класична овлашћења примерена за савремене шефове држава без обзира на усвојен систем власти, па се у њима препознаје минимум или доњи праг надлежности. Зато нам постојање тих класичних овлашћења којима се бележе церемонијалност и титуларност ове институције не може бити поуздано мерило за квалификовање уставно-теоријске вредности посматраног шефа државе. Када би постојао поменути само први круг тих овлашћења, онда не бисмо били у дилеми да се налазимо на терену парламентарног система који познаје тзв. „слабог“ шефа државе. Зато је за објективну анализу позиције шефа државе у уставном систему Турске значајније имати у виду ону другу групу овлашћења којима се излази из оквира церемонијалности, јер се њима изражава суштина односа према другим гранама власти.

Успостављањем моноцефалне егzekутиве неусмњиво се индикативно упућује на организациони модел примерен председничком систему власти, чему је такође сагласан и непосредан начин избора шефа државе, што ће бити и прве претпоставке председничког система. Не сматрамо ни да предвиђена савремена уставна овлашћења председника Турске излазе из стандардизованих оквира компетенција шефа државе председничког система. Нормативна овлашћења којима располаже реализује двополну функцију; с једне стране доноси председничке указе и акта као шеф државе, а с друге стране доноси их као носилац ефективног дела извршне власти, с обзиром на непостојање институције владе. Међутим, изборна овлашћења председника треба политички контекстуирати анализом њиховог утицаја на целокупну позицију председника, што се посебно односи на концепт одговорности и структуру састава највиших органа судске власти. Осим тога, сматрамо битним још једном указати на партократску тежину уставног решења којим се не забрањује истовремено шефовање државом и политичком партијом, чиме се утиче на аутономност законодавног органа чији су посланици истовремено партијски чланови. Такво решење се може сматрати рањивим са становишта бране прекомерном утицају и непосредном инкорпорирању политичких партија у структуре државне власти, јер постоји опасност недовољне дистанце саме државе у односу на друге форме политичке организованости друштва. Тиме се истовремено доводи у питање и очекивана међусобна независност законодавне и извршне власти. А „француски конституционалиста, Жорж Бирдо (Burdeau) је указао да је одлика председничког система његово обезбеђивање максимума независности власти и уједно остваривање њихове најпотпуније поделе. У релевантној литератури ипак није без поговора прихваћено да је искључиво карактеристика председничког система механизам „кочница и равнотежа“, и да није реч о толико израженој независности власти“.³⁰

У динамичном току турског уставног развоја последњих пар деценија приметна је тенденција јачања моћи извршне власти са циљем председничког система. Чини се да је постепено слабљење утицаја војних структура на функционисање и усмеравање државног развоја коначно дефинисано неуспехом покушаја војног пуча 2017. године који је изазвао ефикасну реакцију државне власти, али и убрзао уставотворни процес конституисања председничког система организације државне власти.

Велики број уставних промена којима је ревидиран уставни текст из 1982. године могу бити основ за претпоставку да Турску очекују даље активности уставотворца, које би биле усмерене у правцу креирања потпуно новог устава, а у складу са усаглашеном и утврђеном програмском оријентацијом доминантних и релевантних друштвених чинилаца и снага.

³⁰ М. Рапајић, *Извршна власт у полупредседничким системима*, докторска дисертација одбрањена на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, 2016, 37.

Jakub Leković*

CONSTITUTIONAL DESIGN OF POSITION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF TURKEY

Summary

The constitutional reforms of 2017 in the Republic of Turkey continued with the noticeable tendency of strengthening the executive power embodied in the institution of the head of state. Finally, this institution is constitutionally designed in a form that provokes significant debates in the legal and political public, which makes the subject interest even more provocative and attractive. The paper tries to present the understanding of the existing system of government in Turkey with the dominant position of the institution of the President of the Republic. In order to complete the objective notion of central research, it is first necessary to analyze the development of recent Turkish constitutional history during this century and explore the personal element of the institution of the head of state recognizable in the current president, Recep Tayyip Erdogan. In order to fully master the problem in question, it is necessary to pay appropriate attention to the institution of the army. Finally, the concluding epilogue of the conducted research can be a contribution to the discussions on the qualification of the type of government system of the state in question.

Key words: Turkey, constitution, Erdogan, reform, presidential system.

* Director of the Diaspora Office Riasah of ICS, jakub.lekovic@gmail.com