

PERSPEKTIVA PREZIDENCIJALIZACIJE USTAVNOG SISTEMA TURSKJE

Apstrakt

U radu se ispituju potrebe za revizijom Ustava Turske iz 1982. godine, kao i mogućnosti za njeno ostvarivanje. Budući da su u započeti nezvanični proces ustavne revizije uključeni brojni relevantni akteri, kao i da on traje prilično dugo, stvoreni su uslovi za usvajanje teksta kojim bi bili osnaženi civilni i demokratski potencijali potrebni za učvršćivanje vladavine prava i liberalnog konstitucionalizma u Turskoj. Ipak, važan cilj vladajućih političkih činilaca ispoljen je u predlogu za snaženjem uloge predsednika republike, u okviru postojećeg ustavnog sistema, ili u sastavu institucionalne strukture novog ustava. Koraci koji su preduzeti u pravcu ubrzanja rada na ustavnoj reviziji vode zaključku da se Turskoj „sprema“ uvođenje predsedničkog sistema, bez obzira na druge, prioritete ustavne potrebe njenog društva, kao i uprkos protivljenjima takvoj ideji. U radu se analiziraju pravci predloženih izmena i vrši se njihovo poređenje sa postojećim ustavnim rešenjima. U njemu je ponuđen i kritički osvrt na pokušaj prezidencijalizacije, kao manipulativni postupak bez opravdane svrhe, kojim se ne pruža odgovor na stvarne potrebe za ustavnim reformom.

Ključne reči: *Turska, predsednik, predsednički sistem, izmena ustava*

1. Uvodne napomene

Ustav Republike Turske od 7. novembra 1982. godine (u daljem tekstu: Ustav; Ustav Turske)² jedan je od starijih važećih akata najviše pravne snage u Evropi. S obzirom na tu činjenicu, najave da će pojedine njegove odredbe uskoro pretrpeti značajne izmene ne bi trebalo da predstavljaju iznenađenje. Ipak, te izmene bi za prvenstveni cilj trebalo da imaju bitnu promenu sadržine normi koje za predmet imaju institucionalnu

¹ Stručni saradnik u Sektoru za studije i nauku Rektorata Univerziteta u Beogradu, mail: vladimir.mikic@rect.bg.ac.rs.

² Službena verzija na engleskom jeziku dostupna je na zvaničnoj Internet adresi Ustavnog suda Republike Turske: https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf, 05.02.2016.

strukturu Ustava, odnosno status i ovlašćenja predsednika Republike Turske (u daljem tekstu: predsednik). Ostvarenje takvih najava moglo bi da predstavlja važnu prekretnicu u istoriji turske ustavnosti.

Ustav Turske se u teoriji naziva još i „Ustavom hunte“³, pošto je usvojen nakon državnog udara koji su 1980. izvele oružane snage te zemlje. Budući da je uticaj oružanih snaga na politički život zemlje u međuvremenu vidljivo opao, Ustav predstavlja možda i najznačajnije političko nasleđe vojne diktature.⁴ Upravo je umanjeње značaja vojske kao političkog činioca uticalo na širenje pokreta za usvajanje novog ustavnog dokumenta, čije bi prvo obeležje bio diskontinuitet u odnosu na autoritarni politički ambijent iz 1980-ih.

Postupak revizije Ustava neformalno je započet formiranjem komisije iz redova Velike nacionalne skupštine Turske (u daljem tekstu: Skupština), jednodomog turskog zakonodavnog organa. U „Komisiji ustavnog usaglašavanja“ (u daljem tekstu: Komisija), obrazovanoj 2011. godine, brojčano su podjednako zastupljene vladajuća Stranka mira i razvoja (*Adalet ve Kalkınma Partisi*; u daljem tekstu: AKP) i ostale tri parlamentarne stranke. Pošto Komisija za više od četiri godine svog postojanja nije ostvarila cilj zbog kojeg je stvorena, a to je izrada nacrtu novog ustava, od novembra 2015. Komisijom predsedava prvi čovek (predsedavajući) Skupštine, koji će biti dužan da, utvrđivanjem pravila za održavanje rasprava i usvajanje odluka u Komisiji, doprinese promeni njene unutrašnje radne dinamike.⁵

Pored *objektivnih* razloga za ustavnu reformu (koji će biti pobrojani u radu), u turskoj javnosti već dugo se iznose posebni, uslovno rečeno, *subjektivni* razlozi, odnosno motivi. Reč je o tome da je AKP, koja je na vlast u zemlji (pobedom na parlamentarnim izborima) došla 2002, poslednjih godina kao ključni element željene ustavne reforme ističe snaženje funkcije predsednika.⁶ Da je reč o subjektivnom razlogu za promenu Ustava ukazuje to što je Redžep Erdogan (Recep Tayyip Erdoğan), doskorašnji predsednik AKP, nakon dugog perioda vršenja dužnosti predsednika Saveta ministara (u daljem tekstu: premijer), pobedio na izborima za predsednika održanim 2014, te da on i njegova

³ Amani Aslan, Turkey's growing constitutional conundrum, <https://www.opendemocracy.net/aslan-amani/turkeys-growing-constitutional-conundrum>, 24.02.2016.

⁴ Vojna uplitanja u politička pitanja nisu počela državnim udarom iz 1980, a nisu ni okončana stupanjem Ustava na snagu, pošto je vojska u javnosti i pre i posle tog datuma doživljavana kao čuvar zvanične ideologije, zasnovane na očuvanju nasleđa Ataturka (*Mustafa Kemal Atatürk*), prvog predsednika (1923-1938) i „oca osnivača“ moderne Turske.

⁵ Turkey's constitutional reform committee to meet, <http://aa.com.tr/en/turkey/turkeys-constitutional-reform-committee-to-meet/514743>, 07.02.2016.

⁶ Jedan od ključnih fokusa kampanje AKP na izborima za Skupštinu održanim u junu 2015. bila je „moguća promena u pravcu predsedničkog sistema vladavine“: European Commission, Turkey 2015 Report, Brussels, 10.11.2015 (SWD(2015) 216 final), 7.

dojučerašnja stranka⁷ nastoje da ustavni sistem „preustroje“ u pravcu jačanja predsedničkih ovlašćenja. Pojam „prezidencijalizacija“, za potrebe ovog rada, treba razumeti kao pokušaj *dodatnog* jačanja funkcije predsednika u odnosu na druge ustavne činioce, budući da su određeni uslovi za označavanje turskog ustavnog sistema kao predsedničkog – neposredan izbor predsednika od strane birača⁸ i izuzetno otežan postupak njegovog opoziva u parlamentu⁹ – već ostvareni. Ipak, ne treba odbaciti mogućnost uvođenja „čistog“ predsedničkog sistema, u kojem bi jedno isto lice, obavljajući dužnosti predsednika, predvodilo izvršnu vlast u istovremenom svojstvu šefa države i prvog čoveka vlade.

U strukturi ovog rada su, pored uvodnih napomena i zaključnih razmatranja, sadržane celine posvećene: argumentima u korist promene Ustava Turske, opisu postojećeg ustavnog statusa predsednika, iznošenju suštine predloga za snaženje njegove funkcije, kao i rizicima „prevelike“ politizacije postupka promene Ustava. Cilj rada sastoji se u utvrđivanju koliko su realne potrebe, kao i mogućnosti, za promenu Ustava, naročito u svetlosti zamisli potencijalnih ustavopisaca da predsedniku povere znatno šira ovlašćenja od postojećih.

2. „Objektivne“ potrebe za izmenom Ustava

Prvi krupni problem u vezi sa Ustavom odnosi se na činjenicu da je pisan po vojnom diktatu. Uporedno posmatrano, Turska je jedna od retkih država na evropskom ustavnom području (a njena pripadnost tom području ne bi trebalo da bude sporna, ako ne iz geografskih, onda iz istorijsko-političkih razloga) čiji najviši pravni akt nije usvojen niti potvrđen od strane redovnog zakonodavnog organa ili ustavotvorne skupštine. Ustavni akt u čijem bi usvajanju učešće uzeli predstavnici svih važnijih stranaka u zemlji imao bi potrebnu meru demokratske legitimnosti. Izmena Ustava koji „snažno odražava autoritarni (...) mentalitet svojih vojnih utemeljitelja“¹⁰ pogodovala bi punoj demilitarizaciji političkog sistema u Turskoj. Dobar potez u tom pravcu predstavlja napor uložen u cilju stvaranja što šireg konsensualnog osnova za reformu Ustava. Uz to, rad Komisije mogao bi za rezultat da ima i prevazilaženje ranijih antagonizama između ključnih stranaka.

Poseban argument za usvajanje novog ustava proističe iz činjenice da je važeći Ustav pretrpeo više značajnih, ali pojedinačnih izmena i

⁷ Čl. 101, st. 4. Ustava nalaže da novoizabrani predsednik, ukoliko je kao član ili funkcioner neke stranke stupio na tu dužnost, prekine svaki odnos sa njom.

⁸ Shodno čl. 101, st. 1. Ustava.

⁹ Čl. 105, st. 3. Ustava glasi: „Predsednik republike može da bude opozvan zbog veleizdaje, na predlog najmanje jedne trećine ukupnog broja članova [Skupštine], odlukom najmanje tri četvrtine ukupnog broja [njenih] članova.“

¹⁰ E.Özbudun, „Turkey’s Search for a New Constitution“, *Insight Turkey*, Vol. 14/No. 1/2012, 39.

dopuna, kojima, ipak, nije otklonjena logička nekonzistentnost između nedemokratskog porekla Ustava i njegove sve liberalnije sadržine. Od duha Ustava posebno odstupa sadržina amandmana s početka ovog veka, usvojenih u funkciji ispunjenja dela uslova za članstvo Turske u Evropskoj uniji, na način koji u znatnoj meri podseća na svojevremeni postupak turske kodifikacije građanskog prava.¹¹ Naime, amandmanima iz 1987, 1995, 2001, 2004. i 2010. promenjeno je više od polovine prvobitnog ustavnog teksta.¹² Posle serije ovih izmena i dopuna može se reći da to više nije *isti* dokument kao onaj koji je usvojen pre gotovo tri i po decenije.¹³ Novim izmenama bi se, pri tom, *dodatno* odstupilo od normi iz 1982. godine. Značajno je i to što se sve stranke koje su zastupljene u Komisiji zalažu za usvajanje potpuno novog ustava,¹⁴ a posebno to što je, nakon referendumske potvrde najobimnije revizije Ustava (2010. godine), ideju o usvajanju sasvim novog ustavnog akta odlučno prigrlila i AKP.¹⁵

Najzad, Ustav je preobiman dokument,¹⁶ kojim je u znatnoj meri regulisana materija koja treba da bude uređena podustavnim aktima.¹⁷ Njegov tekst često odlikuju nepotrebno složene rečenične strukture,¹⁸ a ponekad i dogmatski pristup autora.¹⁹ Ustav je, dakle, *obiman* i često *nejasan*. Novi ustav treba da bude jezički pojednostavljen, a njegova sadržina bitno rasterećenija u odnosu na postojeći ustavni dokument.

¹¹ „Radi se o vremenima (...) kada je Zapad od poražene Turske u najvećoj mogućoj meri, tražio (...) modernizacijske socio-političko-ekonomske reforme (...)“: J. Čirić, „Nevolje sa uporednim pravom“, *Strani pravni život* 1/2008, 13.

¹² A. Bockel, I. Karakaş, „La réforme constitutionnelle et les droits de l’homme“, *Questions internationales*, No 12, mars – avril 2005, 38.

¹³ Plod izuzetno visokog nivoa aktivnosti Skupštine u periodu usvajanja navedenih amandmana Evropska komisija je, u svom izveštaju iz septembra 2004, ocenila kao „tihu revoluciju“: Ü. Yazmacı, „L’opinion publique turque, entre europhilie et europhobie“, *Questions internationales*, No 12, mars – avril 2005, 74.

¹⁴ Turkey’s constitutional reform committee to meet, *Ibid.*

¹⁵ Warhola James W., „Reform of The Turkish Constitution: A Step Forward or Backward?“, <http://www.e-ir.info/2012/05/23/reform-of-the-turkish-constitution-a-step-forward-or-backward/>, 24.02.2016. AKP je još 2007. započela proces izrade potpuno novog ustava: E. Özbudun, 43.

¹⁶ Ustav ima 194 člana; prvih 174 člana raspoređeno je u šest celina („delova“), nakon kojih sledi šesta celina („Privremeni članovi“) u kojoj je sadržano 17 posebnih članova.

¹⁷ To je slučaj sa odredbama čl. 134-136 (javne obrazovne i kulturne), čl. 161-164 (državni budžet) i čl. 168-170 (zaštita životne sredine) u velikoj meri spadaju u tipičnu zakonsku materiju. Navedene grupe odredaba istaknute su ovde tek *exempli causa*.

¹⁸ Primera radi, čl. 159 („Visoki savet sudova i tužilaca“) broji čak 13 stavova, od kojih skoro svaki sadrži po jednu ili više opširnih rečenica. Posebno su problematična česta ponavljanja identičnih naloga „razbacanih“ duž teksta Ustava, poput odredbe čl. 105, st. 1, koja kaže da „sve predsedničke ukaze, izuzev onih koje je predsednik republike ovlašćen da sâm izda bez potpisa premijera i nadležnog ministra, u skladu sa odredbama Ustava i zakona, potpisuju premijer i nadležni ministar“ (kurziv: VM). Primera takve vrste ima previše.

¹⁹ Ovo naročito važi za reference na Ataturka i njegovo političko nasleđe, sadržane u preambuli (na dva mesta), u čl. 2, čl. 42, st. 3. i čl. 58, st. 1, čl. 81. čl. 103. Ustava.

3. Nadmoćna uloga predsednika kao prvenstveni cilj ustavne revizije

Konstitucionalizacija nadmoćne uloge predsednika, proširenjem njegovih nadležnosti u odnosu prema drugim ustavnim organima, predstavljala bi važnu političku pobjedu Erdoganove (izgleda samo formalno bivše) stranke.²⁰ Težište predloga za promenu Ustava koji za cilj ima *de facto* dominaciju predsednika sastoji se u tome što bi gotovo svim državnim poslovima na dnevnom nivou upravljao predsednik, čime bi funkcija premijera bila ili ukinuta, ili zadržana, uz znatno sužavanje postojećih ovlašćenja.²¹ Ovo rešenje moglo bi da predstavlja odgovor na izazove političke nestabilnosti, u skladu sa uzorom koji je primenjen u Sjedinjenim Američkim Državama i uglednim ustavnim dokumentom te zemlje.²²

Premijer i inače po važećem Ustavu nema previše precizno utvrđena ovlašćenja. On je, u svojstvu predsedavajućeg Saveta ministara, zadužen da „obezbeđuje saradnju među ministrima i nadzire primenu opšte politike Saveta ministara“ (čl. 112, st. 1 Ustava) i „stara se o tome da ministri vrše svoje dužnosti u skladu sa Ustavom i zakonima i preuzima korektivne mere u tu svrhu“ (čl. 112, st. 4). Navedene odredbe jasno upućuju na zaključak da premijerova ustavnopolitička uloga nije dominantna (naročito u odnosu prema predsedniku), ali bi „spajanje“ dvaju inokosnih izvršnih funkcija (premijer i predsednik) u jednu (predsednik) nužno dovelo do porasta uticaja preostalog činioca na državne poslove. To se naročito osnovano može pretpostaviti ukoliko bi predsedniku bila dodeljena postojeća ovlašćenja premijera (predsedavanje Savetom ministara i koordinacija rada njegovih članova).

Po zamisli AKP, predsednik bi bio nadležan za imenovanje 8 od ukupno 17 članova Ustavnog suda, bez ikakve prethodne ili naknadne kontrole tog izbora od strane Skupštine,²³ koja bi, sa druge strane, trebalo da drugu polovinu članova Ustavnog suda imenuje glasovima najmanje dve trećine svojih članova.²⁴ Po važećem ustavnom rešenju (čl. 146, st. 3), predsednik imenuje 7 članova Ustavnog suda, ali to ne čini samostalno, već izborom kandidata sa spiska koji mu dostavljaju druge državne institucije. Tako bi usvajanjem predloga AKP predsednik stekao mogućnost da potpuno nezavisno od drugih institucija imenuje gotovo polovinu članova Ustavnog suda. Najzad, cilj AKP je i da uticaj visokih

²⁰ Tako su Erdoganovi „prioriteti uključivali usvajanje novog ustava, kojim bi bio ustanovljen predsednički sistem“: European Commission, Turkey 2015 Report, 9.

²¹ A. Aslan, *ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Güneş Murat Tezcür, „Why is the constitutional process blocked“, <http://www.turkeyconstitutionwatch.org/index.php>, 26.02.2016.

sudskih instanci (Vrhovnog suda i Ustavnog suda) na vršenje ovlašćenja političkih institucija (a pre svega, izvršne vlasti) bude bitno umanjen. Tako se jedan od predloga sastoji u ideji o prenosu nadležnosti za donošenje odluke o opozivu predsednika sa Skupštine na Ustavni sud.²⁵

Važno je reći da je predsednička funkcija već bila predmet ustavne revizije, i to tako što je ona na posredan način osnažena. Predsednika, naime, biraju građani na opštim izborima (tačnije rečeno, shodno odredbi čl. 101, st. 1 Ustava, bira ga „javnost“), što predstavlja rešenje koje je uvedeno ustavnim amandmanom iz 2007. godine (prema izvornom tekstu Ustava, predsednik je bio biran od strane Skupštine). Amandmanom usvojenim iste godine, i mandat predsednika produžen je sa 4 godina na 5 (mandat Skupštine, prema čl. 77, st. 1, traje 4 godine, a zanimljivo je da je mandat predsednika trajao 4 godine još od prvih dana Republike, odnosno od Ustava iz 1924).²⁶ Tako se razvoj ideje o širenju predsedničkih ovlašćenja i osamostaljivanju njegove uloge u odnosu na Skupštinu (i, posredno, na Savet ministara) uklapa u trend postepene prezidencijalizacije, započet u periodu u kojem je AKP već postala veoma važan politički činilac u zemlji.

4. Status i ovlašćenja predsednika po važećem Ustavu

Da bi predložene izmene Ustava bile analizirane na adekvatan način, potrebno je utvrditi status, dužnosti i ovlašćenja predsednika, koji su utvrđeni odredbama čl. 101-106 Ustava. Čitalac tih odredaba stiče utisak da, pored formalnih (ceremonijalnih) ovlašćenja, predsednik raspolaže određenim važnim prerogativima, koji ga možda postavljaju na najvidljivije mesto u ustavnoj institucionalno-političkoj shemi. Pre svega, predsednik, kao „šef države“ (čl. 104, st. 1 Ustava), „izvršnu vlast“ obavlja zajedno²⁷ sa Savetom ministara (čl. 8). U „klasična“ ovlašćenja i dužnosti predsednika mogu da budu ubrojane njegova obaveze da proglašava usvojene zakone (čl. 104, st. 2, tač. „a“, al. 3)²⁸ i potpisuje ukaze (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 12), ali i njegovo pravo da se lično obraća Skupštini (čl. 104, st. 2, tač. „a“, al. 1) i pred Ustavnim sudom pokreće postupke za ocenu ustavnosti propisa (čl. 150). Predsednik je, uz to, dužan da „obezbeđuje primenu Ustava“ i

²⁵ *Ibid.*

²⁶ „Velika narodna skupština vrši izvršnu vlast preko Predsednika Republike koga bira među poslanicima i čiji mandat traje 4 godine, to jest onoliko koliko traje i jedna skupštinska legislatura“: Z.Sv.Tomić, *Kamal Atatuk, tvorac nove Turske*, Beograd 1939., 270.

²⁷ „Izvršnu vlast i funkciju vrše i sprovode predsednik Republike i Savet ministara, u skladu sa Ustavom i zakonima.“

²⁸ Predsednik ima i pravo da u Ustavom utvrđenom roku vrati Skupštini „radi daljeg razmatranja“ zakon koji je usvojen a za koji predsednik, uz obrazloženje, „proceni da je u celini ili delimično nepodoban za proglašenje“ (čl. 89, st.2).

„redovno i usklađeno funkcionisanje državnih organa“ (čl. 104, st. 1) i ovlašćen je da vrši odgovarajuće izbore i imenovanja na javne dužnosti (čl. 104, st. 3).²⁹ On je vrhovni zapovednik oružanih snaga (čl. 117, st. 1) i „predstavlja Republiku Tursku i jedinstvo turske nacije“ (čl. 104, st. 1), „potvrđuje i proglašava međunarodne ugovore“ (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 5),³⁰ akredituje diplomatske predstavnike Turske u inostranstvu i prima akreditivne diplomatskih predstavnika stranih država u zemlji (al. 4).

U ovlašćenja kojima predsednik raspolaže u slučaju neredovnih okolnosti ubraja se njegovo pravo da, u skladu sa odlukom Saveta ministara usvojenoj na sednici kojom on predsedava, „objavljuje opasno stanje ili vanredno stanje“, te da izdaje ukaze sa zakonskom snagom (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 11)³¹ i donosi odluku o mobilizaciji oružanih snaga (al. 7), iako u obliku odstupanja od opšteg režima uređenja pitanja mobilizacije.³² Uz to, predsednik je, prema čl. 118, st. 1, predsedavajući Nacionalnog saveta bezbednosti, a ovlašćen je i da saziva sednice tog tela (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 9) i utvrđuje im dnevni red (čl. 118, st. 4).

Snaga institucije predsednika u odnosu na druge organe vlasti vidljiva je i iz sadržine odredbe čl. 105, st. 2. Ustava, prema kojoj „nikakva žalba ne može da bude uložena nikakvoj vlasti, uključujući i Ustavni sud, protiv odluka i naredbi koje predsednik izda na svoju vlastitu inicijativu“, kao i iz naloga iz čl. 125, st. 2, u skladu sa kojim „radnje predsednika, preduzete u okviru vršenja njegovih ili njenih nadležnosti, (...) ne mogu da budu ispitivane pred sudom“. Uz to, svaki predsednički ukaz, izuzev onih za koje je izričito Ustavom utvrđeno drugačije, premapotpisuju premijer i nadležni ministar, koji i snose odgovornost za te ukaze (čl. 105, st. 1). Najzad, predsednik raspolaže i jednom dodatnom dužnošću (koja je, istovremeno, i njegovo pravo): „kada god proceni da je to neophodno“, on predsedava Svetom ministara i saziva sednice tog tela (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 3). Poslednje navedeno ovlašćenje od naročitog je značaja zbog toga što, kao što je već navedeno, predsednik ima pravo

²⁹ Jedno od značajnijih ovlašćenja predsednika jeste i njegovo pravo da imenuje premijera, u skladu sa odredbom čl. 109, st. 2 i čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 1, te pravo da, na predlog premijera, imenuje i razrešava ostale članove Vlade (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 2). Predsednik, između ostalog, imenuje vrhovnog operativnog zapovednika oružanih snaga (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 8), rektore univerziteta (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 17 i čl. 130, st. 6) i članove Saveta za visoko obrazovanje (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 16).

³⁰ Skupština je, sa druge strane, ovlašćena da potvrđuje ugovore (čl. 87 i čl. 90, st. 1).

³¹ Tokom trajanja opasnog stanja, Svet ministara kojim (tada) predsedava predsednik, „može da izdaje uredbe sa snagom zakona o pitanjima čije rešavanje opasno stanje iziskuje“ (čl. 122, st. 2) i koje se dostavljaju Skupštini na odobrenje (čl. 121, st. 3).

³² Ukoliko je zemlja izložena „iznenadnoj oružanoj agresiji“, dok je Skupština raspuštena ili ne zaseda, predsednik ima ovlašćenje da odluči o mobilizaciji oružanih snaga, ali pod uslovom da su okolnosti takve da „postaje imperativno da o upotrebi oružanih snaga bude doneta trenutna odluka“ (čl. 104, st. 2, t. „b“, al. 7).

da opasno ili vanredno stanje proglasi „u skladu sa odlukom Saveta ministara usvojenoj na sednici kojom on predsedava“.

Ipak, Ustav sadrži i određena *implicitna* ograničenja predsedničke funkcije. Pre svega, predsednik ne raspolaže pravom predlaganja zakona (za razliku od Saveta ministara i pojedinačnih članova Skupštine, shodno čl. 88, st. 1 Ustava), pa ni pravom pokretanja postupka promene Ustava (u skladu sa čl. 175, st. 1, ovo pravo ima najmanje jedna trećina ukupnog broja poslanika). Dalje, on je jedan od retkih evropskih šefova države koji nemaju pravo dodeljivanja pomilovanja, jer ono, uz pravo proglašenja amnestije, pripada isključivo Skupštini, u skladu sa čl. 87.³³ Predsednik je lišen i prava dodeljivanja državljanstva, koje, u formi usvajanja zakona, pripada Skupštini (čl. 66, st. 3). Pored toga što Skupština (a ne predsednik) objavljuje ratno stanje (čl. 92, st. 1 i čl. 87), položaj vrhovnog zapovednika oružanih snaga pripada – ponovo – Skupštini, mada ga „predstavlja“ predsednik republike; ova funkcija zakonodavnog organa „neodvojiva je od duhovnog postojanja Turske velike nacionalne skupštine“ (čl. 117, st. 1 Ustava). Slično tome, predsednik „predstavlja vrhovnu vojnu komandu turskih oružanih snaga u ime Turske velike nacionalne skupštine“ (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 6. Ustava). Konačno, jedno ograničenje predsedničkih ovlašćenja navedeno je, na nivou načela, u preambuli Ustava: izričito je odbačen superioran položaj bilo kojeg ustavnog organa, pošto načelo podele vlasti „ne implicira red premoći među organima države, već se odnosi samo na vršenje određenih državnih vlasti i obavljanje dužnosti koje su ograničene na saradnju i podelu funkcija“ među tim organima.

5. Kritika predloženih prezidencijalističkih rešenja i opasnosti od politizacije ustavne revizije

Na osnovu tumačenja pravila kojima uređuje mogućnost sopstvene izmene, Ustav Turske može biti postavljen na zamišljenu sredinu putanje od „gipkih“ do „krutih“ ustavnih dokumenata.³⁴ Naime, prema odredbi čl. 175, st. 2. Ustava, postupak ustavne revizije započinje se tako što tekst predloga Ustava (dakle, *bilo delimične, bilo potpune izmene* Ustava)

³³ Predsednik, doduše, ima pravo umanjenja kazne, pa čak i njenog potpunog ukidanja, ali samo u slučaju „hronične bolesti, nesposobnosti, ili starosti“ osuđenih lica (čl. 104, st. 2, tač. „b“, al. 13).

³⁴ Inače, jedine odredbe Ustava čija izmena, shodno čl. 4. Ustava, nije dopuštena, imaju za predmet: republikanski oblik državnog uređenja (iz čl. 1), elemente definicije države (Republike), pobrojane u čl. 2, kao i odredbe čl. 3, koje utvrđuju pravilo nedeljivosti države, uz navođenje opisa državne zastave i himne i imena glavnog grada. Zanimljiv je (i važan) propust autora Ustava, na osnovu kojeg je, na posredan način, moguća izmena navedenih, „zaštićenih“ odredaba Ustava. Naime, sam čl. 4. Ustava nije „pokriven“ zaštitom koju nudi odredbama čl. 1, 2 i 3, pa je (makar u teoriji) moguće brisanje čl. 4. iz teksta Ustava. Tako bi izmena (ili brisanje) odredaba prva tri člana postala formalno izvodljiva.

podnosi najmanje trećina ukupnog broja članova Skupštine. Za usvajanje predloga zahteva se potvrđan glas najmanje tri petine ukupnog broja članova Skupštine. Prema st. 3 istog člana, predsednik je ovlašćen je da usvojen predlog zakona o izmeni Ustava uputi Skupštini radi ponovnog razmatranja, ali, ukoliko ova (bez ikakvih izmena) usvoji predlog glasovima najmanje dve trećine ukupnog broja članova, predsednik može da ga dostavi na izjašnjavanje birača, odnosno na referendum. U skladu sa st. 5 ovog člana, predsednik može da predlog ovog zakona dostavi na referendumsko izjašnjavanje čak i u slučaju da je on podržan glasovima najmanje dve trećine ukupnog broja članova Skupštine. Obavezno izjašnjavanje birača o predlogu izmene Ustava predviđeno je (odredbom st. 3. navedenog člana) u slučaju da ga usvoji većina od tri petine (ali manje od dve trećine) ukupnog broja poslanika, a da ga predsednik ne uputi nazad Skupštini radi ponovnog razmatranja.³⁵ U svetlosti navedenog, a pošto je teško zamislivo da bi predsednik Erdogan uložio veto na predlog izmene Ustava koji bi predstavljao predmet inicijative „njegove“ stranke, promenu Ustava moguće je ostvariti usvajanjem novog ustava glasovima većine od tri petine članova Skupštine, uz ispunjenje dodatnog uslova koji bi se sastojao u njegovom potvrđivanju na referendumu. Najzad, treba naglasiti da uprkos potrebi za raskidom sa nasleđem hunte, nema naročito osnovanih razloga za formalni ustavni diskontinuitet, pošto novi ustav, usvojen u skladu sa opisanom procedurom, može da predstavlja ishod demokratskog pluralističkog procesa.

Dodatnim argumentom za kritikovanje namera AKP ukazuje se na opasnost od marginalizacije Skupštine, čija bi uloga predviđenim ustavnim rešenjima ostala u senci moćnog predsednika. Predsednik koji bi (uprkos odredbi čl. 101, st. 4. Ustava) zadržao *de facto* kontrolu nad stranačkom većinom u Skupštini, i čijoj bi funkciji bila pridružena određena važna ovlašćenja, mogao bi da uspostavi punu dominaciju u okviru sistema koji već sadrži odstupanja od rešenja uvedenih prvim ustavnim aktom moderne Turske;³⁶ istorijski posmatrano, od prvih dana republikanskog uređenja u ovlašćenjima Skupštine bile su spojene izvesne važne funkcije kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti.³⁷ U to vreme bio je moguć zaključak prema kojem se „karakteristika turskog

³⁵ Ovako su usvojeni amandmani iz 2010: pošto je AKP ostvarila uslov većine od najmanje tri petine poslanika, a nije mogla da „dosegne“ prag dvotrećinske većine, raspisan je referendum na kojem su se birači većinski izjasnili u korist usvajanja tih amandmana.

³⁶ Ustavom iz 1924. uvedena je „apsolutna vlast parlamentarne većine“: E.Özbudun, 40.

³⁷ Tako je 25. aprila 1920. Skupština izabrala Ataturka za svog predsedavajućeg, kao i (istovremeno) za premijera, „čime ga je zvanično priznala za šefa novostvorene države, preteče današnje Turske Republike.“: Z.Sv.Tomić, 79. U jednom službenom dokumentu iz tog perioda, čiji je potpisnik Ataturk, podvučeno je: „Izvršna i zakonodavna vlast nalaze se u krilu Velike narodne skupštine, koja je jedini i pravi predstavnik naroda“: *Ibid*, 91.

ustava“ sastoji „u tome što su zakonodavna i izvršna vlast koncentrisane u Velikoj narodnoj skupštini a ne odvojene, kao što je to obično slučaj“, odnosno da izvršnu vlast, iako „putem delegacije“, vrši Skupština.³⁸

Sličnu, pa i neposredniju vrstu kontrole predsednik bi mogao još lakše da uspostavi u odnosu prema Savetu ministara, sve i ukoliko bi funkcija premijera bila zadržana i nakon ustavne revizije. Uslov za to sastojao bi se u stranačkoj (ili makar ideološkoj) identifikaciji između članova Saveta ministara i predsednika. Sa druge strane, osnaženi predsednički položaj mogao bi, u slučaju tzv. kohabitacije između elemenata dualne egzekutive (predsednika i Saveta ministara), da dovede do opasnosti od ozbiljne partijske polarizacije odnosa između njih, posebno zbog toga što su mandati ovih nosilaca najvažnijih funkcija ograničeni na različite vremenske dužine (mandat Saveta ministara *de facto* traje najviše 4 godine, koliko traje period saziva Skupštine, a u slučaju vanrednih parlamentarnih izbora i kraće).

Predlog da Ustavni sud bude nadležan za opoziv predsednika sam po sebi čini se legitimnim, pošto je takvo rešenje prisutno u znatnom broju evropskih ustavnih sistema.³⁹ Ipak, ovakvo rešenje ne može se posmatrati odvojeno od okolnosti da bi upravo predsednik sâm imenovao gotovo polovinu članova Ustavnog suda. Postavlja se pitanje: da li je objektivno moguće da Ustavni sud, čiju je polovinu sastava samostalno imenovao šef države, bude u tolikoj meri nezavistan da, utvrdivši da je ovaj povredio Ustav, donese odluku o njegovom razrešenju? Davanje pozitivnog odgovora podrazumevalo bi da prethodno postoje visoko razvijena ustavna kultura i standardi vladavine prava, što su atributi kojima turski ustavni i politički sistem ne može da se podiči.⁴⁰

Snaženje položaja predsednika ne mora *per se* da predstavlja odraz autoritarnih političkih tendencija u okviru određenog ustavnog sistema. Ipak, u svetlosti razvoja ustavnosti Turske, taj proces može da predstavlja odraz nepotrebnog ustavnog avanturizma, koji bi mogao da dovede do neprimereno velike uloge jedne od ustavnih institucija. „Svežih“ uporednih iskustava na

³⁸ *Ibid*, 271.

³⁹ Ustavni sud donosi odluku o opozivu predsednika republike u: Albaniji (čl. 90, st. 2. i čl. 131, t. „dh“ Ustava iz 1998), Bugarskoj (čl. 103, st. 3. Ustava iz 1991), Italiji (čl. 134, tač. 3. Ustava iz 1947), Makedoniji (čl. 87, st. 2. Ustava iz 1991), Moldaviji (čl. 81, st. 3. Ustava iz 1994), Nemačkoj (čl. 61, st. 1. Osnovnog zakona iz 1949), Sloveniji (čl. 109. Ustava iz 1991), Hrvatskoj (čl. 104, st. 3. Ustava iz 1990) i Crnoj Gori (čl. 149, st. 1, tač. 4. Ustava iz 2007). U Francuskoj, shodno odredbi čl. 68, st. 2. Ustava iz 1958, takvu odluku donosi specijalni „Visoki sud“ (slično rešenju iz čl. 101, st. 1. Ustava Finske iz 1999, odnosno iz čl. 49, st. 3. Ustava Grčke iz 1975, te čl. 145, st. 1. Ustava Poljske iz 1997), a u Rumuniji, po čl. 96, st. 4. Ustava iz 1991. to ovlašćenje ima Visoki sud kasacije i pravde.

⁴⁰ O slabostima ustavnosudske jurisprudencije u Turskoj, v: J.W.Warhola, *ibid*.

tom planu ima dovoljno, čak i na tlu Evrope,⁴¹ a opasnost uspostavljanja autoritarnog predsedništva realizovana je na samom početku života Ustava.⁴² Rizik od neodmerenog snaženja predsednika raste ako su uzmu u obzir kompleksni (krizni) međunarodni kontekst u kojem se Turska nalazi i ocena Evropske komisije da je u toku 2015. godine u toj zemlji „bezbednosna situacija izuzetno pogoršana“.⁴³ Ne treba izostaviti ni određene (autoritarne) elemente političke ličnosti aktuelnog predsednika, koji je istaknut pobornik ideje prezidencijalističkog projekta.⁴⁴

Činjenica je AKP svoje gledište o potrebi za usvajanjem potpuno novog ustava iznela znatno pre onog o željenom snaženju funkcije predsednika – i to nakon izbora Erdogana na tu funkciju – govori o tome da je na snazi tipičan primer instrumentalizacije ustavotvornog procesa u partijske (čak, personalne) svrhe, odnosno kapitalizacije trenutnih političkih dobitaka *jedne* stranke i *jedne* političke ličnosti. Ustavni projekt AKP nema za cilj izradu i usvajanje dokumenta koji bi služio snaženju podele vlasti i vladavine prava, već legalizaciju (konstitucionalizaciju) faktičke političke uloge sadašnjeg predsednika. Sa druge strane, ako je najvažniji cilj izrade i usvajanja novog ustava raskid sa nedavnom antidemokratskom i uzurpatorskom političkom prošlošću, nejasna je potreba za snaženjem uloge određenog ustavnog organa.

Ciljevi ustavne reforme moraju da budu funkcionalno određeni, ali ne iz uske perspektive političkih činilaca koji presudno utiču na taj proces. Pohvalna je namera AKP da u proces izmene ustavnog modela uključi, na ravnopravnom osnovu, sve važnije stranačke „konkurente“. Pokazatelj ispravnog postupanja u tom smislu ogleda se u načinu usvajanja ustavnih amandmana na prelazu iz 20. u 21. vek, u okviru procesa koji se odlikovao „intenzivnim međustranačkim pregovorima i kompromisima“, te, posledično, ubedljivim parlamentarnim većinama kojima su amandmani usvajani.⁴⁵ Na sličan način bi i sastav Komisije trebalo da odrazi potrebu za konstituisanjem sveopšteg nacionalnog ustavnog dijaloga u Turskoj, jer ostvarivanje odgovarajućeg nivoa učešća relevantnih demokratski legitimisanih aktera u procesu stvaranja novog ustavnog uređenja cilja

⁴¹ U Belorusiji su izmene Ustava iz 1994, uvedenim amandmanima iz 1996. i 2004, služile učvršćivanju predsedničke vlasti (uz istovremeno uklanjanje ograničenja broja mandata šefa države). U Gruziji je Ustav iz 1995. prvobitno menjan amandmanima iz 2004, radi snaženja uloge predsednika (prvenstveno, uvođenjem ovlašćenja po kojem on stiče pravo da raspusti parlament), da bi 2010, nakon iskustava sa zloupotrebama ovlašćenja od strane predsednika, njegova uloga novim amandmanima bila znatno ograničena.

⁴² Vođa hunte i prvi predsednik po Ustavu iz 1982, general Evren (Kenen Evren), nije prezao od toga da vrši „tutelarna ovlašćenja“ nad Svetom ministara i premijerom: E.Özbudun, 42.

⁴³ European Commission, Turkey 2015 Report, 4.

⁴⁴ Erdogan je „u više navrata (...) javno osporio ostale institucije, a posebno sudstvo i centralnu banku“ i dao „niz izjava protiv medija i drugih sredstava izražavanja“: *Ibid*, 8.

⁴⁵ E.Özbudun, 43.

na stavljanje tačke na prethodnu praksu donošenja ustavnih akata (1924, 1961. i 1982) od strane nelegitimnih (vojnih) činilaca.

Ukoliko nema saglasnosti o uvođenju drugačijeg modela za odnose između institucija vlasti, dobro bi bilo da ustavna reforma ima za predmet efikasniju zaštitu temeljnih prava i sloboda, što je, u izvesnoj meri, bio slučaj i početkom prve decenije ovog veka (ukidanje smrtne kazne u avgustu 2002, uz dodatne izmene Ustava u pravcu zaštite pojedinačnih sloboda u krivičnom postupku).⁴⁶ Ovo posebno stoga što primenu zaštite prava i sloboda u Turskoj karakterišu „važni nedostaci“, koji se sastoje u nepotpunoj primeni prava koja proističu iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i prava proisteklog iz jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava; posebno su u tom smislu sporne zaštita ugroženih (manjinskih) grupa i nedovoljna borba protiv diskriminacije koja bi bila „u liniji sa evropskim standardima“.⁴⁷ Dobar primer u tom smislu predstavljaju amandmani iz 2010, kojima su uvedeni: funkcija zaštitnika prava građana (ombudsmana), institut ustavne žalbe, zaštita određenih „novih“ osnovnih prava i sloboda i proširenje obima onih prava i sloboda koje su već priznata Ustavom.⁴⁸ Konačno, u Ustav može da bude uvedena i odredba o mogućem učlanjenju u Evropsku uniju, što bi zahtevalo brisanje čl. 6, st. 1 Ustava, kojim je određeno da „suverenost potpuno i bezuslovno počiva u naciji“, s obzirom da Ustav Turske spada u retke evropske ustavne dokumente koji praktično ograničavaju mogućnost prenosa suverenih ovlašćenja države na međunarodne organizacije.⁴⁹

6. Zaključak

Potrebno je da Ustav pretrpi važne izmene, prvenstveno zbog potrebe turskog društva da bude načinjen formalni raskid sa nasleđem vojne diktature i drugim autoritarnim elementima političkog uređenja te zemlje. Ne postoje nikakve pravne niti istorijsko-logičke prepreke da se tim izmenama ide „do kraja“, odnosno da one za ishod imaju izradu i usvajanje sasvim novog ustava. Ipak, uvođenje predsedničkog sistema, koji predstavlja važan ustavotvorni cilj aktuelnog predsednika i parlamentarne većine, čini se suvišnim i štetnim. Iako snaženje ovlašćenja predsednika ne predstavlja samo po sebi proces koji bi trebalo da naiđe na osudu stručne i opšte javnosti, iskustva savremene turske ustavnosti, kao i naglašene

⁴⁶ P. Dumont, „Europe-Turquie : une histoire partagée“, *Questions internationales*, No 12, mars – avril 2005, 8.

⁴⁷ European Commission, Turkey 2015 Report, 5.

⁴⁸ E. Özbudun, 48.

⁴⁹ M. Tišma, „Ustav države članice kao pravni osnov i okvir evropske integracije“, *Strani pravni život* 2/2011, 209.

potrebe vladajućih političkih činilaca da ključna karakteristika novog ustava bude znatno osnažena uloga predsednika, vode zaključku da proces ustavne revizije gubi svoju prvobitnu svrhu i svoj opšti smisao. Pravi zadaci procesa promene ustavnog okvira sastoje se u uvođenju dodatnih jemstava zaštite temeljnih prava i sloboda, jačanju nezavisnosti nepolitičkih organa vlasti (uključujući sudstvo i ustavno sudstvo), pa i ekonomičnijoj primeni jezika ustavnog teksta. U tom smislu, preraspodela ovlašćenja između predsednika, vlade i zakonodavnog organa jeste legitiman pravac očekivane ustavne reforme, ali ne može da bude njen pravi razlog.

Kakvo god bilo konačno opredeljenje pisca ustava, njegov rad ne bi trebalo da ima za svrhu ispunjenje pojedinačnih ili partijskih interesa. Zbog svega navedenog, bilo kakav oblik nametanja rešenja od strane AKP u pravcu snaženja funkcije predsednika⁵⁰ (a opozicione stranke sve se redom protive tom predlogu)⁵¹ vodio bi ka tome da početni entuzijazam političkih elita u pravcu usvajanja novog ustava bude zloupotrebljen, ideja za punom demokratizacijom političkog sistema – neosnovano monopolisana od strane aktuelne vlasti, a očekivanja za uspostavljanjem kvalitetnog ustavnog modela – izneverena za duži period u budućnosti.

Vladimir Mikić, PhD

Consultant, University of Belgrade

PERSPECTIVES OF THE PRESIDENTIALISATION OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF TURKEY

Summary

This article examines the needs for reforming the constitutional system of Turkey, created by the Constitution of 1982, as well as the possibilities for implementing these needs. Since numerous relevant stakeholders are included in the informal process of constitutional revision, conditions have been created for the adoption of a document which would

⁵⁰ Indikativna u tom smislu je izjava aktuelnog premijera, koji je početkom 2016. „upozorio članove opozicije da ne optužuju (...) Erdogana tokom ustavnih rasprava“, dodavši da bi „stavljanje našeg predsednika u središte razgovora i njihovo pretvaranje u raspravu o personalizaciji“ predstavljalo „izdaju ustavotvornog procesa“, s obzirom da „ovo pitanje za nas nije lična stvar“: Turkey’s constitutional reform committee to meet, *Ibid.*

⁵¹ A. Aslan, *ibid.*

aim at consolidating and fostering the civilian and democratic resources, needed for the strengthening of rule of law and liberal constitutionalism in Turkey. However, the ruling political forces have manifested their goal in submitting proposals for making the office of the president more effective and independent from other institutional forces in the country. Steps made towards speeding up the work on revision of the Constitution suggest the strong possibility of introduction of the presidential system, regardless of other constitutional priorities, and despite the fact that important parts of the Turkey's political system are opposed to it. This article analyzes the proposed changes, particularly by comparing them with the existing constitutional framework, and offers a critical review of the attempt to presidentialize the constitutional system of Turkey, labeling it as manipulative, depleted of any purpose, and providing no answers to the real needs of the constitutional reform.

Key words: Turkey, President, Presidential System, Constitutional Revision.