

УДК 342.5(560)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.6932021.2>

Прегледни рад

*Милица Топаловић**

Институт за политичке студије, Београд

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА У ТУРСКОЈ: ДАЉЕ ОД ДЕМОКРАТИЈЕ, БЛИЖЕ ДЕСПОТИЈИ**

Сажетак

Прелаз са заштитничке демократије у Турској коју карактерише доминантна улога војске на делегативну демократију са израженом функцијом плебисцитирне извршне власти, била је природна и дугоочекивана последица стогодишњег бурног развоја политичког система. Турска верзија президенцијализма, уведена 2017. године, одликује се недостатком хоризонталне одговорности, успостављањем неограничене моћи председника над свим гранама власти, растом општег клијантелизма и смањеном репрезентативношћу. Три фактора која су предодредила конституционализацију президенцијализма су нестабилност парламентарног система, значајна улога војске у доношењу политичких одлука и вишевековни развој политичке културе јаког вође. Рад тежи да кроз историјски осврт на конституционални развој који је предодредио промену политичког система Турске у председнички, истражи како је овакав систем обезбедио легитимитет, а истовремено постао недемократски. Турска верзија председничког система створила је хибридни и аутохтони режим деспотије са неуравнотеженом моћи шефа државе.

Кључне речи: Република Турска, президенцијализам, уставне промене, демократија, легитимитет

* topalovicmilica1995@gmail.com

** Рад је настао у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Модерна турска држава је у претходним деценијама често мењала државна уређења. Величанствено историјско наслеђе снажне империје уткано у политичку културу често је било политички инструментализовано. Тежње ка модернизацији и секуларизацији власти, обуздавање радикалног исламизма и имплементација либералног модела друштва, основни су процеси који су генерисали честе институционалне реформе. Разапета између настојања да се позиционира као лидер у исламском свету и приближи Западу кроз процес европских интеграција, Турска се немало пута нашла на раскрсници. Упркос непрестаним покушајима да успостави демократски политички систем, Турска деценијама не успева да се ослободи ауторитарног наслеђа. Та суштински шизофрена позиција резултовала је бројним институционалним експериментима и дисконтинуитетима – транзицијом од скупштинског система 1921. године, преко парламентарног 1961. године, парламентарног са израженом функцијом председника 1982. године, полупредседничког 2007. године, до председничког система 2017. године. Заједничко свим политичким системима у готово стогодишњем постојању је немогућност да се остваре људска и мањинска права, да се консолидације демократија и омогући несметано функционисање принципа поделе власти. Неуспех на том плану узрокован је сталном тежњом политичких актера да очувају и ојачају улогу извршне власти, конкретно председника државе. Последња промена у Турској, после уставног референдума 2017. године, донела је промену уређења државе из *de facto* полупредседничког у председнички систем, али је и најавила одустајање од процеса прикључења европском клубу и показала спремност грађана да власт позиционира у руке једног човека. Турска политичка култура је уско везана за ауторитарну владавину једног човека (Bagli 2013, 186), зато бројни аутори сматрају да је presidencyizam најбоља опција за државе као што је Турска јер фаворизује моноцефалну егзекутиву блиску традиционалном политичком обрасцу (Fedai 2013, 689).

Пре тачно једног века, Турска је кренула у транзицију ка демократском поретку. Генезу те транзиције потврђују упорна очекивања грађана да се ограничи могућности личне власти, као и упорно настојање политичке класе да у оквиру демократских процедура прогура институционалне

аранжмане који би обезбедили несметану и неограничену власт појединца. Зато историјска вештина честог редизајна политичких институција показује константу ка президенцијализацији политичког система. Да ли оваква настојања снаже консолидацију демократије; шта су фактори који детерминишу такве политичке процесе; да ли је тежња политичке класе ка председничком систему легитимисана вољом грађана - основна су питања на која ауторка нуди одговоре у овом раду.

Три кључна политичка феномена обликују тежњу ка председничком систему. Први феномен изражен је кроз нестабилност парламентарног система који је најчешће обележен бројним сменама влада са кратким мандатима. Таква управљачка неефикасност парламентаризма често је узроковала незадовољство грађана и тежњу ка даљим институционалним реформама кроз јачање егзекutive. Нов институционални дизајн није донео оно што се очекивало и створио је велику подршку конституционализацији президенцијализма. Други веома битан фактор је војска као традиционални чувар секуларизма у Турској. Војска је као покретач процеса демократизације била коректор и стожер успостављеног система. Турски однос који је војска баштинила према систему резултовао је бројним пучевима и гурнуо је у други план одговорност партија и политичких елита. Неслагање са политичком елитом о основним смерницама управљања државом и системом додатно су ојачали турски милитаризам. Уз све напоре војске да одржи секуларност и успостави демократске процедуре, систем је и даље бивао нестабилан. Неутралисање утицаја војног естаблишмента на процес доношења одлука, предодредила је развој политичког система Турске у председнички. Трећи фактор који је олакшао конституционализацију председничког система је политичка традиција славног султаната са моћним владарима која је снажно обликовала јавно мњење. Ресименти према моћним фигурама владара чинили су да институције иначе слабе и неуспешне, придобију поверење грађана. Тако је створена атмосфера за придобијање легитимитета за систем са јаким лидером.

Критеријуми који одређују легитимитет одређеног политичког уређења могу бити одговори на питања како је он настао и шта тај систем чини за добробит грађана (Hardin 2009, 2). Да је легитимитет и демократичност турског

политичког система упитног карактера, сведоче и аутори који Турску називају изборном аутократијом (Konak, and Dönmez, 2015) или компетитивном аутократијом (Esen, and Gumuscu 2016). Јилмаз и Баширов говоре о томе да се ради о новој врсти Ердоганизма који се остварује кроз четири димензије: преко изборног система – изборног ауторитаризма, економског система – неопатрионализма, политичке стратегије популизма и политичке идеологије исламизма (Yilmaz, and Bashirov 2018). Касталдо наводи да је Ердоган употребио популизам као катализатор за раст компетитивног ауторитаризма којим би добио неконтролисану превласт над државним институцијама и користио је за борбу против опозиције (Castaldo 2018). За потребе овог рада легитимитет ће бити посматран као потреба да се поштују процедуре које су, Локовим речником, донесене друштвеним уговором, додатним индикатором у виду питања да ли су одлуке у служби добробити грађана, али и политичког процеса којим су одлуке усвојене. У либералним демократијама легитимитет се не доводи у питање уколико су испоштоване процедуре доношења одређене одлуке и притом постоји већинска подршка плебса за њено спровођење. Међутим, у крхким и ауторитарним режимима, попут Турске, легитимитет се обезбеђује накнадно, расписивањем референдума. На том трагу, анализом историјског развоја турског конституционализма и политичког уређења као главног предуслова за рађање президенијализма, ауторка ће одговорити на питање како је новоуспостављени председнички систем обезбедио легитимитет и истовремено се удаљио од демократије.

Рад се састоји из пет делова. Након увода, истражени су предуслови за увођење председничког система који су значајни за разумевање развоја политичког система, политичке културе и потребе за новонасталим реформама. Следећи део има за циљ да објасни президенијализам *en général*, али и појединости његове турске верзије, након чега ће уследити наслов посвећен критичком размишљању о оваквом институционалном решењу и закључак.

ПРЕДУСЛОВИ ЗА УВОЂЕЊЕ ПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

Нестабилност парламентарног система који се огледао кроз рад кратких и неефикасних влада, заједно са снажном

улогом војске и милитантом политичком културом створили су погодне услове за рађање идеја о увођењу система са јаким лидером. Отелотворење оваквих идеја истраживачки се најефикасније може установити и пратити развојем турских устава од стварања модерне турске државе до уставотворног референдума 2017. године којим су грађани Турске потврдили вољу власти за изменом политичког система. Устави као показатељи унутрашњих динамика и историјских околности најбоље описују колико се на увођењу хибридног модела председничјализма дуго и стратешки радило.

Идеја о увођењу председничјализма није настала доласком на власт Странке правде и развоја (*Adalet ve Kalkınma Partisi - AKP*), тј. његовог лидера Реџепа Тајипа Ердогана (*Recep Tayyip Erdoğan*). Већина предлога и идеја о увођењу председничког система у претходним деценијама заснивани су по угледу на председничјализам и институционална решења Сједињених Америчких Држава. Без историјског и политичког континуитета који је обликовао вишевековну америчку политичку културу, партијски и изборни систем, очигледно је да Турска, попут многих латиноамеричких држава, није имала услове за увођење председничког система мењајући само конституционална решења. Истраживачи упозоравају политичаре и дизајнере да је немогуће очекивати да одређени тип уређења води директно до одређеног модела демократије (Charlton 1986; Linz 1990; Siaroff 2005). Турска је очигледан пример. Преписивање норми и транскрипција западних институционалних решења на друштва која не баштине либералне вредности, може довести до стварања хибридних режима који само номинално подсећају на модел-узор. Чињеница је да је АКП опција, без обзира на негодовање турске елите и опозиције, увек прибегавала референдумима и другим облицима директних демократских решења како би оправдала и добила накнадни легитимитет за одлуке које је доносила. (Зло)употреба демократских процедура које испод демократског лица крију ауторитарно, чак и тоталитарно наличје, није стран политичкој историји Турске (Zlatić 2017, 948). У циљу разумевања резултата референдума из 2017. године којим су грађани прихватили и одобрили доминацију једног човека, неопходно је показати како је идеја о конституционализацији председничјализма нормативно-институционално материјализована кроз турске уставе.

Током рата за независност, Велика национална скупштина Турске донела је кратак Устав од 23 члана 1921. године, којим је укинут султанат и уведен скупштински систем (Özbudun, 5–6). Скупштина је, овим Уставом, имала како законодавна, тако и извршна овлашћења. У оквиру Скупштине формиран је Извршни савет министара који није пандан Кабинету у класичим парламентарним системима, већ је био административно тело Скупштине (Gönenç 2008, 491). Према слову Устава, Скупштина је именовала и смењивала министре, док Извршни савет министара није могао да је распусти. Како Устав није предвиђао председника државе, председник Скупштине је био и *ex officio* председавајући Извршним саветом и зато је постао доминантна политичка фигура. Монархијски облик владавине замењен је републиком. Уставни амандмани 1923. године уводе председника републике и стварају услове за усвајање новог устава.

Први председник постаје национални лидер Мустафа Кемал Ататурк (*Mustafa Kemal Atatürk*). Устав из 1924. године потврдио је скупштински систем у коме ни председник ни Влада немају овлашћења да распусте Скупштину. Влада је била чувар грађанских и политичких права, али и тумач Устава у одсуству конституционализације Уставног судства (Özrek 2012, 157). Председник државе, биран у Скупштини на један четворогодишњи мандат, именован је премијера из редова посланика, док је премијер именован чланове Владе (Gönenç 2008, 492). За свако именовање је било неопходно одобрење Скупштине. Устав је тежио да успостави председника са церемонијалним овлашћењима, међутим харизматске личности Ататурка и његовог следбеника Исмета Инона (*İsmet İnönü*) довеле су до тога да неформално председник постане доминантна политичка фигура (493). Додатно је хармонизацији система, али и популарности председника допринео и једнопартијски систем Републиканске народне партије (*Cumhuriyet Halk Partisi - CHP*). Иако је за време живота Кемала Ататурка уведен релативно стабилан систем, након његове смрти отпочео је тренд државних удара који је постао пракса и у другом миленијуму.

Већ 1961. године, војна хунта која је преузела власт као одговор на кршење уставом загарантованог секуларизма у држави, донела је нов устав који успоставља класичан парламентарни систем. Законодавна власт је постала дводомна и састојала се од Националне скупштине и

Сената Републике (Dokupil 2002, 74). Председник је биран у Националној скупштини и пред њом је био одговоран. Имао је одређена церемонијална овлашћења, за разлику од владе која је *de facto* била носилац извршне власти. Одређивање снажне милитаризације у политичкој култури развијало је, не само турско однос према парламенту и судовима, већ и директну војну контролу над извршном влашћу (Scotti 2017, 253–254). Како би спречила раст ауторитарности извршне власти, војска је новим уставом увела Уставни суд и Савет националне безбедности (Ozrek 2012, 157). Иако је успео да исконтролише егzekутиву, Устав из 1961. године омогућио је доминацију војске и судства у политичкој сфери над демократски изабраним представницима, чиме је парадоксално довео у питање демократске процедуре. Функционисање овог институционалног модела у пракси осликава се у чињеници да се за осамнаест година у Турској променило једанаест коалиционих и једна мањинска влада. Турска се показала као школски пример мана парламентарних система - краткотрајне, нестабилне и неефикасне владе (Kanatli 2016, 119). У атмосфери вишепартизма, јака партијска дисциплина, налик на вестминстерски модел демократије, спречавала је турски парламент да врши контролу над егzekутивом што је додатно смањивало њену ефикасност (Turk 2011, 36). Тада почиње трагање за продуктивним институционалним решењем које би Турску вратило у демократски колосек.

Војска је, као и до сада, реаговала у тренуцима великих криза, успостављајући модел заштитничке демократије, односно бранећи секуларну парламентарну демократију. Војна хунта је увек била ограниченог трајања у коме је, до тренутка предаје власти цивилној влади, осмишљавала нова институционална решења кроз рад Оснивачке скупштине. После пуча 1980. године опција увођења председничког система све се озбиљније разматра. Алтернатива увођењу президентизма који је био реална опција осамдесетих, огледала се у оснаживању надлежности извршне власти, тј. председника државе и владе, као и у укидању бикамералног парламента новим уставом из 1982. године (Scotti 2017, 255–258). Доношење Устава и делимичне институционалне промене, захтевали су накнадни легитимитет грађана. Устав је прихваћен на референдуму са чак 91,27% гласова (Ајзенхамер и Ђурић 2011, 7). Овакво решење је створило парламентарни систем са израженом функцијом председника. Председник

је биран двотрећинском већином у Скупштини (*Meşhurları*) на један седмогодишњи мандат, али укидањем Сената, председник више није био одговоран пред парламентом, што је оснажило његову улогу у односу на Устав из 1961. године. Иако је председник делио извршну власт са Саветом Министара, његова овлашћена су значајно ојачана. Шеф државе је и врховни командант војске, именује премијера, поставља и смењује ministre на предлог премијера, расписује изборе и сазива референдуме, проглашава законе и враћа их на поновно разматрање у парламент, ратификује међународне споразуме, именује чланове Уставног суда, Државног већа и других националних судских тела (8). Оваква ојачана председникова уставна овлашћења неретко су и грубо прекорачавана, што доказује и мандат Тургут Озала (*Turgut Özal*, 1989-1993) (Gönenç 2008, 507–510). Озал је био један од гласноговорника и присталица успостављања президентијализма у Турској уз Сулејмана Демирела (*Süleyman Demirel*). Ослањајући се на изборну снагу, Озал је, у име превазилажења политичких криза узрокованих slabим и неефикасним владама, успоставио и промовисао политичку праксу персонализације политике, која ће касније значајно олакшати успостављање председничког система у Турској. Међутим, један од највећих сукоба на релацији премијер - председник десио се баш за време мандата председника Озала и премијера Демирела у првенству и границама овлашћења око именовања високих државних функционера. Спор је завршен на Уставном суду на штету председника (Gönenç 2008, 509). Овакав епилог имао је двострук ефекат. С једне стране онемогућена је даља злоупотреба овлашћења председника, док је са друге, пресуда против шефа државе показала да судски систем несметано функционише што је повећало Озалову политичку популарност. Оснажена овлашћења председника у све три гране власти, заједно са растом популарности исламистичке Партије благостања (*Welfare Party*) и честим сукобима у бицефалној егзекутиви произвели су велику нестабилност политичког система и узроковали још један пост-модерни пуч заштитника секуларизма у Турској, 1997. године.

Након меког пуча 1997. године, положај председника је додатно ојачао у политичком смислу, па је систем институционално био ближи полупредседничком него парламентарном систему са израженом улогом председника.

Једина разлика се огледала у томе што председник 25 година није уживао директни легитимитет од стране грађана, већ је биран посредно у Скупштини. Овај дводеценијски период карактерише то што је председник био близак војним круговима због чега је Турска у овом периоду називана војном републиком (Аксан 2006, 36–37). Устав из 1982. године претрпео је највећу промену управо 2007. године, када је на четворогодишњицу доласка на власт Странке правде и развоја сазван уставотворни референдум по питању непосредног избора председника на изборима. Проблем је настао у различитим ставовима АКП под вођством Ердогана и Уставног суда поводом кворума у Скупштини неопходног за избор председника Републике, у време када је председнички кандидат био Абдулах Гул (*Abdullah Gül*) (Златић 2017, 962). Референдум је прошао са чак 68,92% гласова који су потврдили непосредан избор председника (Scotti 2016, 256). Иако је референдумска одлука о непосредном избору председника ступила на снагу тек након истицања Гуловог мандата 2014. године, потврђивањем оваквих уставних амандмана, Турска је постала држава са полупредседничким системом.

Након одржаног референдума из 2007. године, Уставни суд је још једном офанзивно реаговао на политичко деловање АК партије. Већ 2008. године уследила је политичка криза у којој је претило распуштање АКП под оптужбом Уставног суда да угрожава принцип секуларности власти и да жели насилним путем да промени државно уређење (Ајзенхамер и Ђурић 2011, 451). Ердоган је схватио да ће, увођење председничког система, осим у војсци, имати противнике и у Уставном суду. Како би неутралисао независан и проактиван Уставни суд, одлучено је да се иде на још један референдум 2010. године. Уставотворни референдум је обухватио изјашњавање о чак 26 амандмана који су се директно тicali слобода и права грађана, као и устројства Уставног суда. Предложеним амандманима председник је од укупно седамнаест имао овлашћење да бира чак четрнаест судија Уставног суда, у чијој ће надлежности, од тренутка ступања на снагу уставних амандмана, бити суђење генералима и високим војним официрима (Stemer 2016, 307-320).

Уставне промене су доказале Ердоганову потребу да отворено уђе у обрачун са Уставним судом, омогућавајући будућем, непосредно изабраном председнику да врши

строгу контролу уставних судија и проактивно учествује у устројству Уставног суда. Додатно, војни естаблишмент је сада био под јурисдикцијом цивилних судова, док је надлежност војних судова постала краће ограничена. Тиме је, не само судска власт изложена великом утицају егzekутиве оличене у председнику, него је и војска постала изложена претњи суђењем пред цивилним, политички контролисаним судовима. То је била својствена потврда војном естаблишменту да ће њихова вишедеценијска улога чувара Републике, бити санкционисана.

КОНСТИТУИСАЊЕ ТУРСКЕ ВЕРЗИЈЕ ПРЕДСЕДНИЧКОГ СИСТЕМА

Иако су реформе текле полако, улазећи у другу деценију двехиљадитих, постало је јасно да отклањање судске контроле над егzekутивом није било довољно за обезбеђивање њихове апсолутне подршке. Први пут је Уставотворна комисија формирана и распуштена 2013. године када су предложена одређена политичка решења за увођење председничког система, али због недовољног политичког консензуса, предлози нису доживели успех (Scotti 2017, 255–258). Било је потребно ефективно блокирати, односно успоставити функционисање државних тела на такав начин који не оставља простор изненађењима, а истовремено јемчи институционални легитимитет председничком систему. Турска се под вођством АКП у другој деценији 21. века додатно удаљила од демократског колосека које се рефлектовало кроз обрачуне са војском и политичким непријатељима, као и кроз реинституционализацију оних инстанци које су пружале отпор расту ауторитарног политичког исламизма. Крањи циљ био је успостављање президенцијализма и зато је учињено је све да овај систем заживи успомоћ добијања нормативног легитимитета од стране грађана Турске.

Поред уклањања унутрашњих препрека увођењу председничког система, било је потребно обезбедити и међународну подршку. Један од првих корака је био успостављање оквирног мира са Курдима и обезбеђивање њихове подршке. Покушај смиривања курдске мањине био је одличан потез, али је услед кризе из Кобане 2014. године када су се на територији Сирије директно сукобиле турске безбедносне снаге са Курдима, доживео неуспех. Запад је био

веома забринут стањем демократије у Турској. Парадоксално, критике које су долазиле са Запада, још су више подстакле претензије Ердогана ка увођењу турске верзије председничког система и потврдиле одустајање од пуноправног чланства у Европској унији.

Након првих непосредних председничких избора 2014. године, Ердоган постаје председник Турске. Председник који је добио демократски легитимитет на изборима, функционисао је у парламентарном, *de facto* полупредседничком систему, без измена и допуна Устава које би разјасниле његова институционална овлашћења (Akman and Akcali 2017, 579). Након што је парламент 2015. године одобрио додатна средства за председника, отпочела је агресивна кампања предвођена водећим медијима блиским АК партији у којима се истицало да је Ердоган отац оснивач президентијализма у тренутку стварања нове Турске (589). У овом периоду осетно је повећање ауторитарности, монополизације и централизације моћи председника, која се огледала у грубом кршењу људских права и слобода, цензури медија и обрачуна са политичким противницима током изборне 2015. године (Esen and Gumuscu 2016, 1581–1583).

Ердоган је знао да ће спровођењем даљих реформи уклонити војне структуре из свих грана власти. Елиминисање традиционалне улоге војске из процеса доношења одлука је постављено као приоритет. Представа за јавност или недовољно добра организованост пуча 2016. године, само је олакшала уклањање спорних структура из војске и омогућила председнику Ердогану да више од две године самостално управља државом путем извршних декрета. На тај начин је парламент изгубио ефективну контролу над егзекутивом. Током двогодишњег ванредног стања, масовна хапшења, употреба сирове физичке силе и репресије над грађанима Турске, показали су потпуну нестабилност и озбиљно довели у питање легитимитет оваквог система. До почетка 2017. године угашено је више од 200 медија, ухапшено на стотине новинара, блокиране су друштвене мреже, 3000 војника је суспендовано, преко 150 генерала је смењено заједно са 8000 полицајаца, док преко 3000 универзитетских професора и судија је отпуштено (Видети Gurgan and Gisclon 2016, 3; упоредити Milan 2016, 31). Монополизацијом моћи, Ердоган је грађанима желео да покаже да је способан да самостално успостави мир у држави након пуча, стратешки одреди турску

спољну и безбедносну политику неутралишући историјску улогу војске, реши проблем крхких и неефикасних влада и врати регионални значај ове државе.

Општа карактеристика председничког система способног да брзо, лако и ефикасно решава политичке кризе био је главни аргумент увођењу президенцијализма. Предлагачи председничког система обећали су стабилан политички систем, решавање проблема нестабилних коалиција и бифедалне егзекутиве (TRT World 2017). Странка правде и развоја је неопходну парламентарну подршку за будуће институционалне реформе добила од новог коалиционог партнера МХП (*Milliyetçi Hareket Partisi*). Додатни аргумент у прилог увођењу президенцијализма као стабилног политичког система оличеног у чврстој руци једног човека је да потенцира економску стабилност. Ердоган је врло често у својим говорима наглашавао да су политички системи двадесет најразвијених држава председнички, док су двадесет најмање економски развијених парламентарни (Видети Kanatlı 2016, 12). Странка правде и развоја је у раним двехиљадитим дошла на власт на крилима економског просперитета, тако да су грађани већ чврсто били уверени да ће президенцијализам само допринети економском благостању Турске. Узевши у обзир да је турски народ склон јаким лидерима, нарочито у периодима великих неизвесности као што су унутрашње нестабилности, покушаји преузимања власти од стране војске, неизвесност европског пута, рат у Сирији, избегличка криза, не изненађује чињеница да је 2017. године расписан још један референдум чије је референдумско питање директно везано за промену политичког система у председнички.

КРИЗА ЛЕГИТИМИТЕТА НОВОУСПОСТАВЉЕНОГ ПРЕЗИДЕНЦИЈАЛИЗМА

Референдум одржан 17. априла 2017. године прошао је тесном већином од 51,41%, насупротив критикама и бојкоту од стране опозиционих странака које су наводиле да ће засигурно доћи до неконтролисане владавине једног човека (Jongerden 2018, 10–11). Узевши у обзир то да су начин увођења политичког система и веровање грађана да систем дела за њихову добробит критеријуми за мерење легитимитета, онда турска верзија президенцијализма нема

проблем легитимитета. Номинално, АК партија је успела да обезбеди институционални легитимитет председничког система реорганизацијом институција, као и нормативни добијањем већинске подршке на референдуму. Међутим, успостављање председничког система довело је до кризе легитимитета на два нивоа. То се пре свега односи на начин редизајнирања институција чија је независност нарушена и које су посредно омогућиле стварање вакуума легитимитета. Контролом медија и вештачким стварањем јавног мњења, нарочито након неуспелог пуча 2016. године, учињено је све да се репресијом дође до позитивне референдумске одлуке. Референдумска подршка је израженије била мања него на претходним референдумима, што говори у прилог томе да грађани ипак нису безрезервно веровали у предложене промене и да је био потребан енорман напор и притисак да се пређе 50% потребне подршке за валидност референдумске одлуке. Извори наводе да је тас на ваги „за“ превагнуо захваљујући турској дијаспори која је подржавала Ердогана (Ваџер, 2014). Турска је тако прешла са заштитничке на делегативну демократију коју одликују неограничена моћ шефа државе, антиинституционални ставови, недостатак хоризонталне одговорности, смањена репрезентативност и општи клијантелизам (Kanatli 2016, 122-126). Анализом новог институционалног решења у држави ауторитарне политичке културе долази се до одговора на питање зашто, поред номинално испоштованих критеријума, турска верзија председничког система и даље има дефицит демократије и легитимитета.

Председнички систем је систем у коме постоји ригидна подела власти, у коме је председник шеф моноцефалне извршне власти и бира се на изборима на фиксни мандат (Sartori 1997, 112). Сартори наводи да легислативна власт не учествује у избору и смењивању владе, те је тако шеф државе заправо и шеф владе (113). У консолидованим демократијама то не представља проблем јер председнички системи практикују строгу поделу власти па тако ниједна грана не би требало да има супрематију над другом. Линц уочава конфликтни капацитет президентијализма управо из начина избора председника у коме *победник узима све* (Linz 1990, 123). Губитници на овај начин морају да чекају четири или пет година без приступа извршној власти или како наводи Линц „Игра нулте суме у председничким системима подиже улог на изборима и

неизбежно повећава напетости и поларизацију“ (124). Идеал-тип presidencyја тако у самој суштини показује одређене мањкавости чак и када се говори о консолидованим демократијама. У ауторитарним системима, какав је Турска, строга политичка дисциплина посланика, неограничена моћ председника у именовању и смењивању чланова владе, али и именовања чланова судства који су блиски владајућој партији, значајно урушавају демократске процедуре. На тај начин принцип строге поделе власти идеал-типова presidencyја није принцип који је у Турској примењен.

Успостављање једне главе извршне власти која се бира непосредно на изборима са могућношћу једног реизбора у складу је са начелима presidencyја. Међутим, турски уставотворац се одлучио за решење у којем је могућ и трећи мандат уколико три петине посланика или председник раније распишу председничке изборе за време другог председничког мандата (Esen and Gumuscu 2017, 308). Оваквим решењем је потенцијално омогућено лидеру АКП да монополизује власт до 2034. године што би по ко зна који пут довело до краха демократије, али и до одступања од принципа класичног председничког система. Тако је заправо механизам кочница и равнотеже (*check and balances*) у коме парламент може казнити неодговорну извршну власт постао механизам за консолидацију ауторитаризма. Анализирајући ревидиран Устав, уочава се и да је из Поглавља II, Чл. 101. који регулише егзекутиву, избрисана одредба о неспојивости председничке и лидерске страначке функције (Constitution of the Republic of Turkey 1982). Овакво решење постоји у другим системима и државама, међутим у контексту Турске је оно проблематизовано не само зато што је шеф државе председник свих грађана, без обзира на партијску припадност, већ зато што са одржавањем лидерске улоге у партији он веома снажно може да утиче на рад законодавног тела у целини. Додатно, кроз исту дужину мандата председника и народних посланика од пет година и симултаност председничких и парламентарних избора (Constitution of the Republic of Turkey 1982, Art. 77), парламентарни избори падају у сенку управо због вођења грубе кампање актуелног председника који истовремено представља и кандидата на председничким и странку на парламентарним изборима.

Самостално именовање и смењивање министара и високих државних функционера без сагласности Скупштине

у супротности је са принципом класичног председничког система (Лазих 2019, 59). Овакво решење смањује репрезентативност турске администрације јер о његовом устројству одлучује председник који за најближе сараднике самостално именује само политички подобне. Легислатива је додатно ослабљена и тиме што су потпредседник и министри политички одговорни искључиво председнику чиме се његова моћ увећава (Constitution of the Republic of Turkey 1982, Art. 106). На примеру Турске потврђени су Лајпхартови ставови о хијерархијском и вертикалном принципу доношења одлука на челу са неодговорним председником јер ауторитарни механизми и диспропорционални однос између одговорности и овлашћења високих државних функционера спречавају успостављање професионалне и политички независне администрације (Лазих 2019, 60). На тај начин очекиван је пораст клијантелизма и непотизма у свим гранама власти, али и одсуство хоризонталне одговорности.

Ограничења овлашћења председника у председничким системима могу бити већа или мања, односно реактивна и проактивна (Mainwaring and Shugart, 1997) у зависности од тога како ју је уставотворац замислио и то не доводи у питање легитимитет самог система. Легитимитет и демократичност система постају упитни онда када моћ председника доминира над свим гранама власти и последично ствара зависне и лабилне институције. Право вета председника Турске као реактивна и законодавна иницијатива као проактивна мера такође не смањују легитимитет и демократичност система. Међутим, такве се мере спроводе у окружењу строге партијске дисциплине и самим тим крхког парламента, што извршну власт чини доминантном и у законодавном процесу (Лазих 2019, 63). Превентивним слабљењем судства пре увођења председничког система, Ердоган је успео да ограничи контролну функцију представничког тела. Устав Републике Турске прописује да апсолутна и накнадно тропетинска већина посланика може покренути истрагу против високих државних функционера где Врховни суд, који је под директним утицајем председника, доноси пресуду (Constitution of the Republic of Turkey 1982, Art. 105). Поред тога, од 2017. године, смањен је број уставних судија, па тако од укупно петнаест чак дванаест именује председник, док само три Скупштина (Art. 146). Турска верзија президенцијализма, легитимисана већинском вољом грађана је, доминантном

улогом председника над законодавном и судском влашћу, показала да је у питању хибридни режим који је све даљи од демократије, а једнако ближи деспотији.

ЗАКЉУЧАК

Успостављање presidencyализма у Турској може се посматрати једнако као последица слабих, краткотрајних и неефикасних влада парламентарног система, стварања турског режима од стране војске, као и ауторитарне политичке културе. Институционални развој, праћен честим променама устава, резултовао је концентрацијом моћи и доминацијом извршне над законодавном и судском влашћу. Детерминисаност поменутих политичких процеса омогућила је персонализацију политике и консолидацију ауторитарног система под окриљем демократских процедура. Систем са јаким вођом материјализован је за време власти АКП која је омогућила економски просперитет и понудила решење политичких и институционалних криза на крилима политичког ислама. Пут институционалних реформи праћен је потпуном политичком контролом, елиминацијом политичких противника, слабљењем Уставног суда и изbacивањем војног естаблишмента из процеса доношења политичких одлука. Немогућност турског друштва да се одрекне наслеђа султаната потпомогнута је неодлучношћу Запада по питању европске будућности Турске. Спољни фактор који је деценијама подстрекивао демократски развој, сада је убрзао преображај Турске у њен опозит. Након позитивне референдумске одлуке 2017. године када је вољом грађана легитимисана тежња политичке класе ка председничком систему, било је јасно да је Турска одлучила да *више не чека испред врата Европске уније*, као и да је Унија дубоко разочарана дешавањима у Турској и њеним скретањем са демократског пута (Hurriyet Daily News 2017; упоредити APF 2017). Припреме за увођење presidencyализма биле су у служби обезбеђивања његовог легитимитета и довеле до тога да Турска још више склизне са демократског колосека. Реформисањем институција којим су оне ефективно блокиране, контролом медија и политичким притиском на грађане створена је атмосфера у којој се одлуке доносе ефективно, у складу са свим наметнутим политичким процедурама, а у интересу политичке елите. Примена институционалних решења председничког система на турско

друштво са дефицитом политичке културе, није довела до консолидације демократије. Овакав систем је произвео нестабилан presidencyализам, сроднији латиноамерчким моделима и који обилује антиинституционалним ставовима, смањеном хоризонталном одговорношћу и репрезентативношћу, као и неограниченом моћи моноцефалне егзекutive.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Aјзенхамер, Владимир, и Ђурић, Живојин. 2018. „Политички систем Турске на размеђу кемализма и исламизма.“ *Српска политичка мисао* 18 (4): 441–466.
- Aksan, Virginia H. 2006. “Ottoman to Turk: Continuity and Change.” *International Journal*, 61(1): 19–38. doi: 10.1177/002070200606100102.
- APF. 2017. “Erdogan warns Turkey could ‘say goodbye’ to EU”, *The Hindu*. 2 May 2017. Poslednji pristup 20. mart 2021. <https://www.thehindu.com/news/international/erdogan-warns-turkey-could-say-goodbye-to-eu/article18357191.ece>.
- Aslan-Akman, Canan, and Akçalı Pinar. 2017. “Changing the system through instrumentalizing weak political institutions: the quest for a presidential system in Turkey in historical and comparative perspective.” *Turkish Studies* 18 (4): 577–600. doi: 10.1080/14683849.2017.1347508.
- Bağlı, M. 2013. “Hikmet-i Hükümet.” *Yeni Türkiye* 51: 185–189.
- Başer, M. 2017. “The Turkish diaspora and the constitutional referendum.” *Independent Turkey*, 22 April 2017. Poslednji pristup 15. mart 2021. <https://www.imi.ox.ac.uk/blog/turkey2019s-diaspora-engagement-policy-under-the-justice-and-development-party>.
- Castaldo, Antonino. 2018. “Populism and Competitive Authoritarianism in Turkey.” *Southeast European and Black Sea Studies*, 18 (4): 467–487. doi: 10.1080/14683857.2018.1550948.
- Charlton, R. 1986. “Contemporary Legislatures.” *Comparative Government*, 38–54. USA: Longman.
- Constitution of the Republic of Turkey, dostupno na: https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf . Pristupljeno: 18. mart 2021.
- Cremer A., Serra. 2016. “Turkey Between the Ottoman Empire and the European Union: Shifting Political Authority Through

- the Constitutional Reform.” *Fordham International Law Journal*, 35(1): 280–349.
- Dokupil, Susanna. 2002. “The Separation of Mosque and State: Islam and Democracy in Modern Turkey.” *W. Va. L. Rev.* 105(5): 53–127.
- Esen, Berk, and Sebnem Gumuscu. 2016. “Rising Competitive Authoritarianism in Turkey” *Third World Quarterly* 37 (9): 1581–1606. doi: 10.1080/01436597.2015.1135732.
- Esen, Berk, and Sebnem Gumuscu. 2017. “A Small Yes for Presidentialism: The Turkish Constitutional Referendum of April 2017.” *South European Society and Politics* 22(3): 303–326. doi: 10.1080/13608746.2017.1384341.
- Fedayi, C., Mazi. 2013. “Hal ve İstikbal Boyutlarıyla Başkanlık Sistemi.” *Yeni Türkiye* 51: 679–691.
- Jongerden Joost. 2018. “Conquering the state and subordinating society under AKP rule: a Kurdish perspective on the development of a new autocracy in Turkey.” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 21 (3): 1–14. doi: 10.1080/19448953.2018.1497751.
- Gönenç Levent. 2008. “Presidential elements in government: Turkey.” *European Constitutional Law Review* 4 (3): 488–523. doi:10.1017/S1574019608004884.
- Gurcan, Metin, and Gisclon, Megan. 2016. “From autonomy to full-fledged civilian control: The changing nature of Turkish civil-military relations after July 15.” *IPC-Mercator Policy Brief*, 2016.
- Hardin, Russell. 2009. “Compliance, Consent and Legitimacy.” In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Carles Boix and Susan C. Stokes, 1–23 Oxford. doi: 9780199566020.003.0010.
- Hurriyet Daily News. 2017. “Turkey won’t wait at Europe’s door forever: President Erdogan”, 26 April 2017. Poslednji pristup 23. mart 2021. <https://www.hurriyetaidailynews.com/turkey-wont-wait-at-europes-door-forever-president-erdogan-112434>.
- Kanatli, Mehmet. 2016. “The practicability of the presidential system in Turkey and the discussions over never ending dreams of democracy.” *Tesam Akademi Dergisi* 3 (2): 111–130. <https://dergipark.org.tr/en/pub/tesamakademi/issue/24719/261449>.
- Konak, N., and R. Özgür Dönmez, 2015. “Deconstructing a Neopatrimonial via Humour: Gezi Park ‘Capulcu’ Protests in

- Turkey’.” In *Waves of Social Movement Mobilizations in the Twenty-first Century: Challenges to the Neo-Liberal World Order and Democracy*, eds. Nahide Konak and Rasim Özgür Dönmez, 59–82. London: Lexington Books.
- Lazić, Vuk. 2019. „Uvođenje predsedničkog sistema u Turskoj: perspektive i izazovi.” *Godišnjak Fakulteta političkih nauka XIII* (22): 47–68.
- Linz, Juan. 1990. “The Perils of Presidentialism.” *Journal of Democracy* 1 (1):51–69. doi: 10.1353/jod.1990.0011.
- Özbudun, Ergun. 2011. *The constitutional system of Turkey: 1876 to the present*. Springer.
- Özbudun, Ergun. 2012. “Presidentialism vs. Parliamentarism in Turkey.” *Istanbul Policy Center, Policy Brief* 1.
- Özpek, B. B. 2012. “Constitution-Making in Turkey After the 2011 Elections.” *Turkish Studies* 13(2), 153–167. doi:10.1080/14683849.2012.685253
- Mainwaring, Scott, and Shugart, Matthew S., Juan, Linz. 1997. “Presidentialism, and democracy: a critical appraisal.” *Comparative Politics*. 29 (4): 449–471. doi: 10.2307/422014.
- Milan, Francesco. 2016. “Turkey: What hides behind a failed coup attempt.” *The RUSI Journal*, 161(4): 28–32. doi: 10.1080/03071847.2016.1228291.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*, New York: Yale University Press.
- Scotti, Valentina Rita. 2017. “Presidentialism in Turkey, A first appraisal of 2017 Constitutional Reform.” *DPCE Online* 30 (2): 251–266.
- Siaroff, Alan. 2005. *Comparing Political Regimes: A Thematic Introduction to Comparative Politics*, Canada: Broadview Press.
- Türk, R. 2011. “Practicability of Presidential System in Turkey.” *Turkish Journal of Politics*, 2 (1): 33–48.
- “Turkey’s Constitutional Reform: a review of constitutional history, current parliamentary system and proposed presidential system” *TRT World*, No. 4, 2017. Poslednji pristup: 10. mart 2021. <https://www.trtworld.com/referendum/images/key/research.pdf>.
- Yilmaz, Ihsan, and Galib, Bashirov. 2018. “The AKPAfter 15 Years: Emergence of Erdoganism in Turkey.” *Third World Quarterly* 39 (9): 1812–1830. doi: 10.1080/01436597.2018.1447371.
- Zlatic, Vedran. 2017. „Republika Turska u svetlu rezultata referenduma od 16. IV 2017. godine - Povratak u prošlost

stopama izabranog ‘sultana’?” *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 54 (4): 947–979. doi: 10.31141/zrpf.2017.54.126.947

Milica Topalović*

Institute for Political Studies, Belgrade

THE CONSTITUTIONALISATION OF A PRESIDENTIAL SYSTEM IN TURKEY: AWAY FROM DEMOCRACY, CLOSER TO DESPOTISM

Resume

The transition from protective democracy in Turkey, which is characterized by the military's dominant role to a delegated democracy with a pronounced function of plebiscite executive power, was a natural and long-awaited consequence of a hundred years of rapid development of the political system. The need to adapt to expectations for the West and at the same time internal dynamics resulted in numerous institutional experiments and discontinuities - the transition from the parliamentary system in 1921, through the parliamentary in 1961, parliamentary with a pronounced function of president in 1982, semi-presidential in 2007 to presidential system 2017. Common to all political systems in almost a hundred years of existence is the impossibility to realize human and minority rights, to consolidate democracies and to enable the smooth functioning of the principle of separation of powers. The failure in that area is caused by the constant aspiration of political actors to preserve and strengthen the role of the executive power, specifically the president of the state. The last change in Turkey, after the constitutional referendum in 2017, brought a change in the organization of the state from a *de facto* semi-presidential to a presidential system, but it also announced the abandonment of the process of joining the European Union and showed the readiness of citizens to position power in the hands of one man. The Turkish version of presidentialism, introduced in 2017, is characterized by a lack of horizontal accountability, the establishment of the president's unlimited power over all branches of government, the growth of general clientelism, and reduced representativeness. The three factors that predetermined the constitutionalization of

* topalovicmilica1995@gmail.com

presidentialism were the instability of the parliamentary system, the significant role of the military in political decision-making, and the centuries-long development of the political culture of a strong leader. Through a historical review of the constitutional development that predetermined the change of Turkey's political system into a presidential one, the paper seeks to explore how such a system provided legitimacy and at the same time became undemocratic. The Turkish version of the presidential system has created a hybrid and indigenous regime of despotism with the unbalanced power of the head of state.

Keywords: Republic of Turkey, presidentialism, constitutional changes, democracy, legitimacy

* Овај рад је примљен 24. априла 2021. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 9. августа 2021. године.