Postavení tureckého prezidenta a jeho změny v navrhované ústavní reformě – konec parlamentního systému v Turecku?*

MARCELA CUPALOVÁ**

Abstract: **The Changing Position of the Turkish President Due to Proposed Constitutional Reform – The End of the Parliamentary System in Turkey?**

Strengthening presidential powers in the Turkish parliamentary system has been the aim of many political actors since the beginning of discussions about the new constitutional framework in 1980. Direct presidential election, as one of the main features of the semi-presidential and presidential systems, has become especially salient with the turbulent events following the recent presidential election. Introducing direct presidential election is the main ambition of a new constitutional amendment which has already been passed in the Turkish parliament. In the case of a favourable result for the referendum, the amendment will bring about futher strengthening of the Turkish president's position and possibly change the entire Turkish political system. The aim of my contribution is to analyze the existing powers of the Turkish president as well as the consequences of this prospective constitutional change. The analysis concludes that in the Turkish political system, the president has a stronger position than is usual in classic parliamentary systems, and the constitutional change would strengthen the semi-presidential features of the Turkish political system even more. Consequently, the advantages and disadvantages of both presidential and semi-presidential systems are brie y evaluated and applied to the Turkish situation. The aim is to predict how these systems might function in the specific conditions of Turkey, and to offer some optimal measures to support the stability of Turkey.

Keywords: Turkey, political system, presidential powers, presidential, semi-presidential and parliamentary system.

1. Úvod

První snahy o posílení pozice prezidenta v tureckém parlamentním systému se datují do počátku osmdesátých let, kdy byly zahájeny diskuse o novém ústavním uspořádání, a odrazily

* Článek byl vypracován v rámci výzkumného záměru „Governance v kontextu globalizované společnosti a ekonomiky" Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze (MSM 6138439909).

** Autorka působí na Katedře politologie Vysoké školy ekonomické. Adresa: Katedra politologie VŠE, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3; e-mail: marcelacu@seznam.cz.

se také v posílených pravomocích prezidenta v dosud platné Ústavě z roku 1982. Cílem některých politických aktérů se přitom v následujících letech stalo další posílení prezidentských rysů systému až na úroveň poloprezidentského nebo prezidentského systému. S blížícím se datem parlamentní volby tureckého prezidenta letos opět zesílily hlasy opozičních stran požadující přímou volbu prezidenta, která je jedním ze znaků prezidentských a poloprezidentských systémů. Hlavní motivací byla zřejmě snaha zabránit vládní umírněně islamistické Straně spravedlnosti a rozvoje, která disponovala pohodlnou většinou hlasů v parlamentu, aby si prosadila svého kandidáta.[1] Strana spravedlnosti a rozvoje požadavky opozičních stran celkem pochopitelně odmítala, protože se nechtěla dobrovolně vzdát výsady, kterou disponovaly i předchozí vládní strany, resp. strany s většinou v parlamentu. Problém ovšem spočíval v tom, že úřad prezidenta, který je vnímaný jako jistý sekulární symbol, měl poprvé připadnout kandidátovi islámské strany, což bylo velmi negativně vnímáno armádou i částí veřejnosti. V souvislosti s bouřlivými událostmi okolo volby tureckého prezidenta, kdy bylo první kolo volby prohlášeno Ústavním soudem za neplatné vzhledem k nedostatečnému počtu přítomných poslanců,[2] schválil parlament ústavní změnu, která zavádí přímou volbu prezidenta.[3] Ústavní změna zatím vzhledem k překážkám kladeným ze strany odstupujícího prezidenta A. Sezera[4] nevstoupila v platnost, pokud k tomu ovšem dojde, její důsledky budou významné. Záměrem článku je proto vyjasnit dopady případné ústavní změny na turecký politický systém. Řešení tohoto problému vyžaduje analýzu současných pravomocí tureckého prezidenta a vlivu ústavní změny na jeho postavení. Z analýzy vyplývá, že s dalším posílením pravomocí prezidenta by turecký politický systém získal poměrně silné poloprezidentské rysy. V další části proto stručně zmiňuji výhody a nevýhody poloprezidentského a prezidentského systému a podmínky jejich funkčnosti, které aplikuji přímo na případ Turecka. Cílem je předpovědět pravděpodobné fungování těchto systémů ve specifických tureckých podmínkách a určit nejvhodnější opatření pro posílení politické stability v Turecku, což je hlavním argumentem obhájců prezidentského systému.

2. Současné postavení prezidenta v Turecku

Současný turecký politický systém charakterizuje Ústava z roku 1982 jako parlamentní. Článek osm Ústavy stanoví, že o výkonnou moc se dělí prezident a vláda (v čele s premiérem – čl. 109), což je v rozporu s praxí v prezidentských režimech. Parlamentnímu systému odpovídají také ustanovení článků 109, 110, 111, 112, která specifikují způsob sestavování vlády, nutnost důvěry parlamentu při sestavování vlády i v průběhu její funkce a kolektivní odpovědnost vlády parlamentu, a článek 99 Ústavy, který blíže upravuje proces vyslovení nedůvěry vládě parlamentem. Parlamentnímu systému odpovídá také způsob volby tureckého prezidenta, který je volen nepřímo parlamentem. Tureckému prezidentovi tak schází jeden z podstatných rysů prezidentů v prezidentských i poloprezidentských systémech, tj. lidový mandát, což do jisté míry limituje jeho postavení. Přesto mají turecké parlamentní strany velký zájem o obsazení prezidentské funkce, protože Ústava z roku 1981 připisuje prezidentovi některé významnější pravomoci. To zvyšuje přitažlivost prezidentského úřadu natolik, že je tato funkce chápána jako vrchol politické kariéry a turecké prezidentské volby se stávají více než v jiných parlamentních systémech bojem o moc. Vzhledem ke způsobu volby a přitažlivosti prezidentské

funkce je volba prezidenta do velké míry záležitostí parlamentních stran a prezidenti jsou obvykle vybíráni z jejich středu.[5] Ústava přesto zdůrazňuje nezávislost a nestrannost prezidenta, což má zajistit jednak délka jeho funkčního období, jednak nemožnost jeho znovuzvolení. Prezident volený na sedmileté funkční období musí spolupracovat s nejméně dvěma různými parlamenty volenými na pět let, což by mělo podpořit jeho nadstranickost a omezit přílišné vazby na strany, které ho do parlamentu zvolily. Také zákaz znovuzvolení prezidenta má zabránit vytváření užších vztahů a stranění parlamentní většině, na které by bylo jinak prezidentovo znovuzvolení závislé. Za účelem zajištění nadstranickosti prezidenta byla také uzákoněna větší než prostá většina nutná k jeho zvolení.[6] Této většiny obvykle nebyla schopna dosáhnout jediná strana, na kandidátovi se proto muselo shodnout více stran.

Co se týká prezidentských pravomocí, ty byly současnou Ústavou z roku 1982 podstatně rozšířeny. Zatímco Ústava z roku 1961 připisovala prezidentovi jen velmi omezené a symbolické funkce a výkonné pravomoci ponechávala v rukou vlády, Ústava z roku 1982 připisuje prezidentovi významné pravomoci, z nichž některé jdou za rámec prezidentských pravomocí v klasických parlamentních systémech. Zatímco před rokem 1982 nedocházelo vzhledem k omezeným pravomocím prezidenta ke zdvojení pravomocí a sporům mezi prezidentem a vládou, pravomoci, upravené v článku 104 Ústavy z roku 1982, se staly základem častých sporů i tématem diskusí o budoucí podobě tureckého politického systému.

Většina pravomocí v legislativní oblasti, stanovených v Ústavě z roku 1981, byla upravena již v Ústavě 1961. Na začátku legislativního období prezident pronáší úvodní proslov v parlamentu, v případě potřeby může svolat zasedání parlamentu, vyhlašuje zákony, může vracet zákony parlamentu, obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákonů, dekretů s mocí zákona a procedurálních pravidel parlamentu, pokud jsou v rozporu s Ústavou. Může také vyhlásit nové volby. Poměrně významnou novinkou, zavedenou nově Ústavou z roku 1982, je pravomoc prezidenta předložit zákony týkající se ústavních změn k referendu. Tato pravomoc náleží také prezidentovi v poloprezidentském systému Francie a byla hojně využívána de Gaullem pro prosazení jím preferovaných zákonů. Posiluje také postavení tureckého prezidenta. Právě nedávno využil turecký prezident tohoto nástroje pro zablokování ústavních změn navržených vládou týkajících se právě změny způsobu volby prezidenta.

Pravomoci prezidenta v soudní oblasti byly v Ústavě z roku 1982 podstatně rozšířeny. Nejvýznamnější pravomocí prezidenta je právo jmenovat všechny členy Ústavního soudu. Prezident také vybírá čtvrtinu členů Státní rady (Vrchního správního soudu), hlavního státního žalobce a jeho zástupce u Vrchního odvolacího soudu, členy Vrchního vojenského odvolacího soudu, Vrchního vojenského správního soudu a Nejvyšší rady soudců a státních žalobců (Yazıcı 2002: 133–136). Pro srovnání, podle Ústavy z roku 1961 jmenoval prezident pouze dva členy z patnácti stálých a pěti náhradních členů Ústavního soudu. Co se týká Státní rady, Ústava z roku 1961 nepřipisovala pravomoc výběru jeho členů prezidentovi, ale výboru složenému ze stálých členů a náhradníků Ústavního soudu. Také pravomoc výběru hlavního státního žalobce a jeho zástupce u Vrchního odvolacího soudu náležela podle Ústavy z roku 1961 Velkému všeobecnému shromáždění Vrchního odvolacího soudu (od roku 1971 pak členům Vrchního odvolacího soudu). Podle praxe zavedené Ústavou z roku 1961 také neměl prezident pravomoc vybírat členy Nejvyšší rady soudců a státních žalobců.[7] Je zřejmé, že pravomoci prezidenta v soudní oblasti jsou v porovnání s praxí zavedenou Ústavou z roku 1961 mnohem

širší. Prezident vybírá velkou část vrcholných soudních představitelů. Pravomoci tureckého prezidenta, co se týká jmenování soudců Ústavního soudu a Vrchního správního soudu, překračují dokonce pravomoci francouzského prezidenta v poloprezidentském systému.[8]

Také pravomoci prezidenta v oblasti výkonné moci byly v porovnání s Ústavou z roku 1961 rozšířeny. Z rozšíření pravomocí a z nejasného vymezení některých pravomocí, z něhož není zřejmé, zda je prezident vykonává sám nebo ve spolupráci s vládou, ovšem pramení určitá nejistota a vznikají i občasné spory. Pravomoci jako jmenování a přijímání abdikace premiéra, akreditování tureckých vyslanců do cizích zemí a přijímání vyslanců cizích zemí, podpis a vyhlašování mezinárodních smluv, jmenování šéfa generálního štábu, funkce vrchního velitele ozbrojených sil v zastoupení parlamentu, předsednictví Národní bezpečnostní radě, podepisování dekretů a promíjení nebo zmírňování trestů pro nemoc, invaliditu a pokročilý věk náležely prezidentovi i podle Ústavy z roku 1961. Na druhou stranu, pravomoc ukončit na návrh premiéra funkční období ministrů, v nutném případě svolat vládu pod prezidentovým předsednictvím, pravomoc rozhodnout o mobilizaci tureckých ozbrojených sil, svolávat Národní bezpečnostní radu, z rozhodnutí vlády svolané pod prezidentovým vedením vyhlásit stanné právo a výjimečný stav a vydávat dekrety s mocí zákona, jmenovat členy a předsedu Státního kontrolního výboru, nařídit Státnímu kontrolnímu úřadu, aby provedl šetření a kontrolu, a výběr členů Výboru pro vysoké vzdělávání a rektorů univerzit jsou pravomoci svěřené prezidentovi nově Ústavou z roku 1981.

Mezi výkonné pravomoci, které vykonává prezident bezesporu sám, patří jmenování a odvolávání ministrů na premiérův návrh, předsedání vládě či její svolávání pod prezidentovým vedením, svolávání Národní bezpečnostní rady, jmenování členů Státní kontrolní rady a její pověřování šetřením a kontrolou. Vyhlašování výjimečného stavu a stanného práva a vydávání dekretů s mocí zákona jsou naopak jasně pravomocí vykonávanou ve spolupráci s vládou. Zda ovšem prezident potřebuje souhlas vlády pro mobilizaci tureckých ozbrojených sil, není z Ústavy jasné. Z článku 117 Ústavy, který stanovuje, že vláda je odpovědná parlamentu za zajištění národní bezpečnosti a přípravu armády pro obranu vlasti, by se dalo vyvozovat, že vysílání jednotek do boje je pravomoc, kterou sdílí prezident s vládou. Spory přetrvávají také v oblasti jmenování rektorů univerzit. Z článku 130 odstavce 6 upravujícího fungování ústavních institucí vysokého vzdělávání vyplývá, že rektory vybírá a jmenuje prezident (Yazıcı 2002: 139). Podle výkladu tureckého odborníka na ústavní právo Özbuduna se ovšem pravomoc prezidenta samostatně jmenovat rektory neslučuje se základními zásadami parlamentního režimu. Podle Özbuduna by měl prezident sdílet pravomoc jejich jmenování s vládou, protože rektoři jsou součástí státní správy, vykonávají výkonné pravomoci, a za své činy by tak měli být zodpovědní vládě (Özbudun 1995: 288).

Pravomoci prezidenta se zdají být na první pohled značně rozsáhlé, pravomoci jako vyhlášení výjimečného stavu a stanného práva ovšem vyžadují souhlas parlamentu a jsou časově omezené.[9] Také dekrety vydané v rámci těchto výjimečných situací musí být týž den předloženy parlamentu ke schválení. Co se týká prezidentského rozhodnutí o mobilizaci ozbrojených sil, jde také spíše o výjimku. O mobilizaci ozbrojených sil obvykle rozhoduje parlament. Pouze v případě, že je země vystavena ozbrojenému útoku v době, kdy parlament zrovna nezasedá, a je nutné bezodkladně rozhodnout o mobilizaci ozbrojených sil, může toto rozhodnutí učinit prezident. Jedná se tedy spíše o výjimečnou situaci. Postavení tureckého prezidenta v této oblasti je tedy slabší než postavení prezidenta francouzského i amerického. Na rozdíl od

francouzské praxe, kde může prezident samostatně přijímat rozsáhlá opatření v mezinárodní a vojenské oblasti, náleží tureckému prezidentovi pravomoci v těchto oblastech spíše ve výjimečných situacích (paragrafy 121 a 122), kdy se o ně navíc dělí s vládou (ačkoli v případě mobilizace armády není situace zcela jasná, jak již bylo zmíněno výše).

Turecký prezident také nemá tak silný mandát jako francouzský prezident, protože je volen parlamentem, zatímco francouzská Ústava z roku 1958 (paragraf 6) zakotvuje lidovou volbu prezidenta. Turecký prezident má sice podobně jako prezident francouzský pravomoc předsedat vládě nebo svolat vládu pod svým vedením, pokud to uzná za nutné, jedná se ovšem o výjimečné situace, jak také specifikují paragrafy 121 a 122 Ústavy. Všeobecně je přijímáno, že šéfem vlády je premiér (paragraf 112 Ústavy). Podle francouzské Ústavy je naopak obvyklé, že prezident předsedá vládě (paragraf 9), zatímco situce, kdy premiér nabývá významné pravomoci v domácí politice, je spíše výjimkou, ke které dochází v období tzv. kohabitace (tj. v případě, kdy vládu sestaví jiná strana, než za kterou byl zvolen prezident). Tureckému prezidentovi také nenáleží téměř neomezené právo rozpustit dolní (a v tureckém případě také jedinou) komoru tureckého parlamentu, jako je tomu u francouzského prezidenta (paragraf 12 Ústavy z roku 1958). Právo rozpustit parlament bylo sice v porovnání s Ústavou z roku 1961 poměrně rozšířeno, přesto je ale vázáno na jisté zásadní podmínky (Tanör 2000: 320–322). Rozpuštění parlamentu je v podstatě možné jen z iniciativy premiéra. Skutečným držitelem této pravomoci je tedy premiér. Prezident hraje v této oblasti spíše symbolickou roli, typickou pro parlamentní systém. Tím ovšem tureckému prezidentovi schází významný nástroj francouzského prezidenta, kterým lze překonat případné spory a možné zablokování systému, ke kterému může dojít zejména v případě odlišného politického směřování prezidenta a vlády. K podobným sporům dochází také v tureckém politickém systému, a to právě proto, že prezident je vybaven silnějšími pravomocemi než v klasických parlamentních systémech, které navíc nejsou vždy jasně definovány, a je volen na delší období než parlament, který ho zvolil. Turecký prezident ovšem nemá možnost rozpustit parlament jako východisko ze sporů a řešení zablokování systému. Spory mezi prezidentem a vládou se tak staly celkem běžným rysem současného ústavního období.

Lze tedy shrnout, že zatímco ustanovení upravující nestrannost a nadstranickost prezidenta, některé jeho pravomoci, způsob jeho volby a vzájemné vztahy exekutivy a legislativy odpovídají zásadám parlamentního systému, některá ustanovení posilující prezidentovy pravomoci ve výkonné oblasti vzbuzují asociace s poloprezidentským systémem. Tureckými politickými vědci bývá turecký politický systém označován jako „oslabený parlamentarismus“ (Özbudun 1995: 309–310) nebo „poprezidentštěný parlamentní systém“, tj. parlamentní systém prostoupený a „narušený“ prezidencialismem (Çağlar 1990: 104–105). V podstatě lze říci, že turecký systém v praxi osciluje mezi poloprezidentským a parlamentním systémem. Za „poloprezidentská“ lze označit období vlády prezidenta Turguta Özala s premiéry Yıldırımem Akbulutem a Mesutem Yılmazem (1989–1991) a prezidenta Süleymana Demirela s premiérem Mesutem Yılmazem (1997–1998), menšinovou vládou Bülenta Ecevita (1998–1999) a koalicí DSP-MHP-ANAP v letech 1999–2000. V těchto obdobích nevyužívali prezidenti Özal a Demirel pouze pravomoci nestranné hlavy státu připisované jim Ústavou, ale stali se určujícím prvkem v zahraniční i domácí politice. Po roce 1991, kdy Demirel zformoval koalici DYP-SHP, ztratil ovšem prezident Özal rozhodující roli ve vládní politice a tím se i významně oslabily poloprezidentské rysy systému. Podobně Demirel nehrál později v prezidentské

funkci rozhodující roli ve vládní politice premiérky T. Çiller (1993–1995) a N. Erbakana (1996–1997), kdy se dostal v podstatě do pozice prezidenta v parlamentních systémech. Jakou formu na sebe politický systém vezme, závisí na různých faktorech. Podle Yazıcıho se systém blíží poloprezidentskému v případě, že vláda je sestavena ze stejné strany (koalic), jaké zvolily prezidenta. V opačném případě se systém přibližuje spíše k parlamentnímu (Yazıcı 2002: 147). Svou roli hraje také to, kdo je do prezidentské funkce zvolen. Silní političtí lídři jako Özal a Demirel, kteří přešli do prezidentské funkce z premiérského křesla, měli i jako prezidenti tendenci chovat se, jako by byli v premiérském křesle, a posilovat prezidentské pravomoci, což samozřejmě vedlo ke sporům s vládou.

Za vlády prezidenta Özala se například rozhořely spory s tehdejším premiérem Demirelem týkající se (ne)podepisování vládních výnosů, zdržování jejich podpisů a spory o to, zda je nutný spolusouhlas prezidenta se jmenováním soudců. Ústavní soud v podstatě podpořil stávající praxi, tedy silnější postavení prezidenta.[10] Tím ovšem přetrvává nebezpečí dalších, těžko řešitelných sporů, protože tureckému prezidentovi na druhou stranu chybí nástroje řešení těchto sporů, kterými disponuje prezident ve francouzském poloprezidentském systému.

Možným řešením tohoto problému je omezení pravomocí prezidenta tak, aby odpovídaly klasickému parlamentnímu systému, nebo naopak rozšíření pravomoci prezidenta rozpustit parlament, jako je tomu v poloprezidentských systémech. To by bylo potřebné zvláště v případě dalšího posílení prezidenta lidovým mandátem na základě zavedení navrhované přímé volby. Prezident vybavený lidovým mandátem a téměř neomezenou pravomocí rozpouštět parlament by velmi pravděpodobně využil své síly také k zasahování do zahraniční i vnitřní politiky (jak již také činil v tzv. „poloprezidentských obdobích“). V takovém případě by se postavení tureckého prezidenta velmi přiblížilo postavení prezidenta ve francouzském poloprezidentském systému.

3. Turecká diskuse o přechodu k poloprezidentskému a prezidentskému systému

První debaty o přechodu tureckého politického systému k poloprezidentskému se objevily na počátku osmdesátých let na Ústavním semináři pořádaném novinami Tercüman a v navrhovaném Ústavním projektu časopisu Yeni Forum Dergisi. Část vědců na semináři Tercümanu obhajovala přechod k poloprezidentskému systému podle vzoru Francie, část podporovala parlamentní systém, ovšem s širšími prezidentskými pravomocemi. Yeni Forum Dergisi předložil návrh na přijetí poloprezidentského systému podle vzoru Francie, ovšem s požadavkem silnější autonomie premiéra. Poradní výbor, který byl vytvořen po vojenském převratu 12. září 1980 za účelem přípravy návrhu nové ústavy, se shodl na tom, že parlamentní systém je třeba zachovat, prezidentské pravomoci by ale měly být rozšířeny. Hlasy hájící prezidentský a poloprezidentský systém byly v menšině. Převažoval názor, že tyto systémy jsou v rozporu s tureckými tradicemi a snadno by se mohly zvrhnout v diktátorský režim. Další debaty o přechodu k poloprezidentskému systému otevřel v roce 1987 Turgut Özal. Özal požadoval přímou volbu prezidenta dvoukolovým většinovým systémem na funkční období pěti let s jedním možným znovuzvolením.[11] Prezidentské volby se měly konat zároveň s volbami do tureckého parlamentu. Podle zdrojů blízkých Özalovi ovšem nebylo jeho skutečným cílem

zavedení poloprezidentského systému, jak bylo deklarováno, ale spíše systému prezidentského podle amerického vzoru.[12] Obhajoba poloprezidentského systému měla být jakýmsi přechodným obdobím, které mělo připravit tureckou veřejnost na přechod k čistě prezidentskému systému. Özalovy návrhy byly opozičními stranami hodnoceny různě. Demirelova Strana správné cesty (DYP) lidovou volbu prezidenta podporovala, sociální demokraté hájili parlamentní volbu prezidenta, která údajně nutí strany k jednání a podporuje konsensus. Návrh tak nepřesáhl rámec debat a nestal se základem ústavní změny (Milliyet, Tercüman a Cumhuriyet 1988). Dalším, kdo znovu oživil debaty o přechodu k (polo)prezidentskému systému, byl S.Demirel (Turan a Kalaycıoğlu 1996). Reagoval tak na politickou krizi, způsobenou vládní politikou islamistické Strany blahobytu, která v roce 1997 vyústila téměř ve vojenskou intervenci (premiér Erbakan nakonec pod tlakem odstoupil). V reakci na tento krizový vývoj se znovu začaly zdůrazňovat přínosy možného rozpuštění parlamentu prezidentem jako jediné možnosti ukončení vlády radikálních stran, které mohou za jistých okolností získat silnou parlamentní většinu. Ústavní reforma měla být cestou z nestability. Návrh změny ústavy připravené Demirelem obsahoval některé mechanismy poloprezidentského a prezidentského systému, jisté pravomoci ve výkonné i zákonodárné moci byly svěřeny prezidentovi volenému lidem. Demirel ovšem tyto zprávy v tisku později dementoval (Milliyet 1998).

Tím ovšem debaty o změně politického systému neskončily. Znovu je oživil současný premiér Recep Tayip Erdoğan, který 21. dubna 2003 ve svém projevu prohlásil: „Mým politickým přáním je prezidentský systém, mým ideálem je americký model“ (Erdoğan 2005). Také ostatní obhájci prezidentského systému, přestože se nepouštějí do detailního popisu svého modelu, zřejmě upřednostňují model USA. Podle jednoho z hlavních obhájců prezidentského systému z řad vládní AKP, Burhana Kuzu, profesora ústavního práva a předsedy Parlamentní ústavní komise, je změna směrem k prezidentskému systému nutná s ohledem na vstup Turecka do Evropské unie. Pokud by se totiž v rámci demokratizačních změn snížilo kvorum pro vstup do parlamentu, jak někteří navrhují, dostalo by se do parlamentu příliš mnoho stran a bylo by nutné vytvářet mnohostranické koalice. Tím by se podle Kuzu značně snížila pravděpodobnost prosazení dalekosáhlých požadavků EU. K zavedení „řiditelné demokracie“, nutné kvůli zajištění vstupu do EU, jenž je údajně potřebný pro racionalizaci politické a ekonomické struktury Turecka, se hlásí také ústavní právník Hekimoğlu. Turecké krize připisuje parlamentnímu systému s příliš velkou rolí stran a prorůstání jejich mechanismů do zákonodárství a exekutivy, což je podle něj příčinou špatného vládnutí i fungování parlamentu a vede k zablokování systému a krizím. Mnohostranické parlamenty jsou tak podle Hekimoğlu příčinou likvidace demokracie (Hekimoğlu 2006). Podle obhájců prezidentského systému je tedy parlamentní systém v krizi legitimity a je příčinou politické nestability. Je ho proto třeba nahradit prezidentským systémem, který by přinesl stabilitu, protože by „nejen posílil a zefektivnil exekutivní moc, ale také zákonodárný sbor by se stal více nezávislým“ (Güney 2007: 350). Lidová volba prezidenta má navíc zajistit, aby se „ve vládě odrazily skutečné preference lidu“ (Güney 2007: 350). Většina tureckých politických vědců ovšem odmítá tezi, že příčinou turecké nestability je parlamentní režim a že zavedení prezidentského systému by tento problém vyřešilo (Özbudun, Soysal a Kalaycıoğlu). V následující části budou analyzovány hlavní výhody a nevýhody prezidentského a poloprezidentského systému a důsledky jejich zavedení pro Turecko.

4. Výhody a nevýhody prezidentského systému

Argumenty podporující prezidentský systém zdůrazňují především jeho stabilitu a funkčnost. Jako výhoda prezidentského systému je obvykle vnímán fakt, že prezident nemůže být v průběhu své funkce odvolán. To údajně přispívá k stabilitě vlády a trvalosti jí prováděných politik. Podle tureckého politického vědce Evcimena také jednota výkonné moci usnadňuje rychlá rozhodnutí a účinné intervence v krizových situacích (Evcimen 1992: 319). Argumenty odpůrců prezidentského systému, kritizující koncentraci a personalizaci moci v rukou prezidenta, odmítá turecký politolog Erdoğan s tím, že postavení prezidenta v prezidentském režimu je slabší než postavení premiéra v systému parlamentním. Prezident v prezidentském systému podle něj disponuje pouze výkonnou mocí, zatímco premiér v parlamentním systému do značné míry i mocí zákonodárnou, zvláště když má za sebou silnou parlamentní podporu (Erdoğan 1996: 110). Častým argumentem ve prospěch prezidentských systémů také je, že osoba prezidenta zde může hrát sjednocující roli, a to zvláště v rozdělených společnostech. Další rozšířený argument vyzdvihuje oddělení mocí, typické pro prezidentské systémy, které má bránit zneužití moci, usnadňovat specializaci a zefektivňovat vládnutí, zatímco systém brzd a protivah udržuje rovnováhu jednotlivých mocí. S ohledem na tureckou zkušenost zdůrazňuje Evcimen také fakt, že v prezidentském systému neexistují potíže se sestavováním vlády typické pro parlamentní systém, provázené chybějící vládní autoritou (Evcimen 1992: 319). Nižší disciplína stran typická pro prezidentský systém údajně také přispívá k prosazování správných a potřebných rozhodnutí namísto zájmů motivovaných politicky.

Kritikové prezidentského systému ovšem mnohé z těchto argumentů vyvrací. Oddělení mocí a nemožnost prezidenta rozpustit zákonodárný sbor, stejně jako nemožnost Kongresu (kromě výjimečných situací) ukončit funkční období prezidenta, nemusí zvyšovat stabilitu, funkčnost systému ani zabránit zneužití moci a způsobují navíc mnohé negativní jevy. Pokud dojde mezi těmito dvěma orgány, vybavenými silným lidovým mandátem a vzájemně neodvolatelnými, ke sporu, je jen těžko řešitelný. Vládní krize může snadno přejít v krizi režimu, která si vynutí nedemokratické intervence, jak je zřejmé z příkladů Latinské Ameriky. Stabilita prezidentského systému je tedy relativní a může znamenat spíše neflexibilitu. Pokud je sestavování kabinetu v prezidentském systému absolutně v rukou prezidenta, kterému nelze vyslovit nedůvěru, taková vláda se sice snadno sestavuje, ale neodráží široký společenský konsensus. Politická realita se často neshoduje se společenskou realitou a nereaguje dostatečně na potřebu změn (Evcimen 1992: 322). Prezidentskému systému tak do velké míry schází flexibilita parlamentního. Prezident nemůže být předčasně zbaven funkce ani při rostoucím napětí a polarizaci společnosti. Pokud se ovšem situace vyhrotí a není možno odstranit prezidenta ústavními cestami, sáhne se k neústavním. Často nezbývá jiná možnost než odstranit prezidenta převratem (Mainwaring 1993: 208).

Údajná funkčnost prezidentského systému bývá podstatně omezena, pokud prezident ztratí podporu v parlamentu. Zvláště v prezidentských systémech s fragmentovaným stranickým systémem je problematické sestavování stabilních koalic, které by podporovaly prezidentovy politiky (Mainwaring 1993: 213). Sestavování koalic v prezidentském systému je totiž složitější a koalice jsou méně stabilní než v parlamentním systému, kde je přetrvání vlády na stabilní podpoře životně závislé. Podle Linze je tak pro země s hlubokými rozpory, kde mnohostranické systémy obvykle přirozeně vzniknou, vhodnější parlamentní režim, protože

fragmentace a polarizace stranického spektra zvyšují v prezidentském systému pravděpodobnost sporů a zablokování systému, a problematizují tak prosazování zákonů a vládnutí vůbec (Linz 1992: 119). Zablokování systému a s ním spojená patová situace mohou navíc vést k již výše zmiňovanému nedemokratickému řešení.

V prezidentově osobě se také koncentruje silná a do velké míry nezávislá moc, za jejíž výkon není odpovědný jiné instituci, což může snadno vést k personalizaci moci, jíž nezabrání ani zmiňovaná dělba moci. V prezidentském systému není tak přímá odpovědnost a kontrola nezávislého prezidenta při plnění jeho předvolebních slibů jako u vlády v parlamentním systému, která může snadno ztratit důvěru (Evcimen 1992: 321). Vzhledem k vysoké koncentraci moci v rukou prezidenta prezidentský systém usnadňuje přechod k autoritářskému režimu, a to zvláště ve společnostech se silnými ekonomickými problémy, kde snadno naleznou sociální základnu radikální strany s populistickou rétorikou, usilující o autoritářský režim.

Volby v prezidentském systému jsou také do značné míry hrou s nulovým součtem, což prohlubuje existující rozpory a polarizaci společnosti (Lipset 1991: 52). V prezidentském systému mají totiž vítězové velmi málo motivů pro spolupráci s poraženými a poražení velmi málo důvodů pro spolupráci s novou vládou (Lijphart 1992). Opoziční skupiny, které nevyhrají volby, se mohou celkem oprávněně cítit marginalizovány a snažit se zpochybnit legitimitu prezidenta či celého systému. Fungování prezidentského systému tak bývá problematické zvláště v etnicky a nábožensky segmentovaných společnostech, protože tento systém nepřispívá k tlumení existujících rozporů, snižování napětí a dosažení konsensu ve společnosti. Prezident také není nadstranickou hlavou státu, která by dosažení konsensu napomáhala. Nemá navíc možnost rozpustit parlament, vypsat nové volby a uklidnit tak alespoň částečně situaci.

Pokud porovnáme empirická data, prezidentské systémy jsou zpravidla méně politicky stabilní než parlamentní. Podle průzkumu provedeného Mainwaringem bylo jen 7 z 31 zemí (22,6 %), které zavedly prezidentský systém, stabilními demokraciemi. U parlamentních systémů byl tento podíl 56,8 %, tj. 25 z 44 parlamentních režimů bylo stabilními demokraciemi (Mainwaring 1993: 205–206). Empiricky bylo také prokázáno, že nestabilita prezidentských režimů je ještě prohloubena v případě mnohostranických systémů. Průměrná životnost prezidentských režimů, ve kterých neměla jedna strana většinu v parlamentu, byla 15 let, při existenci většiny jedné strany 26 let. Životnost parlamentních režimů byla 55 let, pokud měla jedna strana většinu parlamentu, a celých 111 let, pokud ji neměla (Przeworski 1996: 46–47). Z výše uvedeného je zřejmé, že zatímco pro stabilitu parlamentních režimů nejsou mnohostranické systémy problémem, v prezidentských se jím mohou snadno stát, zvláště pokud prezident není schopen zajistit si podporu v parlamentu. Fungování amerického politického systému, který bývá uváděn jako úspěšný vzor prezidentského systému, závisí na specifických faktorech. Existuje zde dlouhá demokratická tradice a instituce. Moc svěřená do rukou prezidenta je vyvažována působením značně autonomního Ústavního soudu, který prostřednictvím kontroly ústavnosti a interpretace zákonů může významně zasahovat do politiky, existencí silné a autonomní občanské společnosti a americkým federalismem. V porovnání s Tureckem zde také existuje tradiční civilní kontrola ozbrojených sil, její zasahování do politiky je tedy mnohem méně pravděpodobné (Kamalak a Soysal 2007: 307, 308, 320). K fungování amerického prezidentského systému přispívá také nízká stranická disciplína a ideologičnost stran v tradičním dvoustranickém systému, politika zaměřená na místní problémy a především pak

anglosaská konsensuální kultura (Sartori 1997: 305). Právě konsensuální politická kultura je z velké míry odpovědná za to, že systém funguje i přes jeho mnohá úskalí, která za jiných podmínek přináší nestabilitu. V zemích s jinými tradicemi, jako například v Latinské Americe s evropským koloniálním dědictvím, mnohými rozpory, které vedly ke vzniku fragmentovaného stranického systému s klientelistickými vztahy ve stranách, prezidentský systém příliš nefungoval. V zemích bez podstatnější demokratické tradice docházelo k personalizaci moci v rukou prezidenta, k růstu populismu a nesplnitelných slibů, častým vojenským intervencím a přechodům k diktátorským režimům. Z výše zmíněného plyne, že kopírování jistého systému bez ohledu na kulturní, společenská, ekonomická a politická specifika je obvykle odsouzeno k nezdaru.

5. Silné a slabé stránky poloprezidentského systému

Názory podporující poloprezidentský systém zdůrazňují především mechanismus bránící zablokování systému, jímž disponuje prakticky neodvolatelný prezident, a jeho význam pro zajištění stability systému (Kırca 1987). Členové vlády navíc získávají většinovou podporu v přímé volbě (na rozdíl od prezidentského systému, kde jsou vybíráni prezidentem samotným), což může zvýšit jejich autoritu (Sartori 1997: 166).

Kritice je vystavováno rozdvojení výkonné moci mezi prezidenta odpovědného lidu a premiéra odpovědného parlamentu. V případě, že prezident zastupuje jinou stranu, než je strana u vlády, může dojít ke sporům mezi oběma větvemi výkonné moci a tyto spory mohou ohrozit systém (Turhan 1993: 81). V takovém případě je třeba velké míry konsensuální kultury pro překonání sporů a hladké fungování mechanismu. Ve společnostech bez rozvinuté konsensuální kultury je pravděpodobné, že prezident, který nebude mít podporu většiny v parlamentu, se dostane do těžko řešitelných sporů s premiérem. Rozpuštění parlamentu jako nástroj řešení patové situace nemusí také nutně vést ke změně situace. Zvláště když se volby konají brzy po sobě, výsledek může být podobný a nemusí usnadnit vládnutí (Özbudun 1996). Jediným východiskem se pak může stát vojenský převrat. Nebezpečí přechodu k autoritářskému systému je podle tureckého politického vědce Tosuna v poloprezidentském systému menší než v prezidentském, ale při velmi slabé konsensuální kultuře také pravděpodobné (Tosun 1999: 115).

Vyvozování závěrů z empirických dat je v případě poloprezidentského systému značně obtížné, a to jednak proto, že podobných systémů není na světě příliš mnoho, ale především proto, že jsou navzájem dosti odlišné. Francie vykazovala po přijetí poloprezidentského systému značnou stabilitu, což je ovšem možné přičíst jistým specifickým faktorům. Sjednocující a stabilizační roli sehrál silný charismatický vůdce de Gaulle, jehož moc byla ovšem vyvažována nezávislým soudnictvím, účinnými a vzájemně se vyvažujícími nátlakovými skupinami a demokratickou kulturou zdůrazňující lidská práva a svobody (Tosun 1999: 119). Podobně politicky stabilní bylo po zavedení poloprezidentského systému také Finsko. Naopak Výmarská republika se svým fragmentovaným politickým systémem a ideologickou polarizací, stejně jako Jižní Korea v letech 1960–1961, vykazovala značnou nestabilitu.

6. Očekávané důsledky zavedení prezidentského systému v tureckých podmínkách

V Turecku zatím nezakořenily demokratické hodnoty a instituce jako v případě USA. Organizace občanské společnosti jsou v Turecku slabé, nerozvinuté, heterogenní, nedostatečně organizované a kontrolované státem. V Turecku stále chybí nezávislost soudnictví a civilní kontrola ozbrojených sil, jež mají stálý vliv v politice. V turecké státní správě převažují, na rozdíl od americké federalistické tradice, tradiční centralizační tendence, silně politizovaná byrokracie je značně protekcionistická. Co je ale zřejmě nejdůležitější, mezi politickou elitou neexistuje široká shoda o hře podle demokratických pravidel (Tosun 1999: 126). Vládnoucí elity se obvykle vnímají jako „spasitelé" země a lidu, opozice je chápána jako veskrze špatná, nebezpečná a destruktivní. Pokud neohrožuje vládnoucí elitu, nebere se na ni ohled, v opačném případě musí být potlačena (viz islámské a kurdské strany). Dokonce i politický boj mezi stranami hájícími oficiální ideologii je silně antagonistický a dosažení konsensu a vytváření koalic i mezi programově velmi podobnými stranami jsou velmi problematické. V Turecku tak chybí konsensuální anglosaská kultura. Vytváření koalic je ovšem v Turecku zpravidla nutností vzhledem k tradičnímu vícestranickému systému a fragmentaci stranického spektra, které odráží silné rozpory a polarizaci turecké společnosti,[13] jež se v devadesátých letech ještě prohloubila. I přes snahy o omezení počtu stran v politickém systému, a to prostřednictvím zavedení vysokého kvora pro vstup do parlamentu po převratu v roce 1980, zůstal turecký stranický systém fragmentovaný. Dosažení dvoustranického systému, typického pro americký prezidentský systém, by proto bylo i po dalším posílení většinových rysů volebního systému značně problematické a pro turecký politický systém nepřirozené. Rozpory by se beztak časem začaly projevovat, marginalizované skupiny, které by se v důsledku většinového volebního systému nedostaly do parlamentu, by pravděpodobně využily jiné, antisystémové prostředky. Zavedení většinového systému by navíc vůbec nemuselo vést k vytvoření dvoustranického systému. Turecký stranický systém příliš nereagoval na výše zmíněné posílení většinových prvků. Také v případě jiných zemí, například při výrazném posílení většinového principu ve volebním systému Japonska a Itálie, nedošlo ke změně stranického systému na dvoustranický. Pro turecké politické strany je navíc typická centrální role lídra, silná stranická disciplína a vysoká ideologičnost. Turecký politický systém tak v podstatě nevykazuje žádné charakteristiky politického systému USA, které umožňují zdárné fungování prezidentského systému.

Je to z velké části dáno tureckou historickou tradicí, kdy byla po dlouhou dobu koncentrována absolutistická moc v rukou sultána, neexistovala omezení této moci a právní stát. To se dodnes projevuje v turecké politické kultuře. Při stále nedostatečném právním dohledu, silné stranické disciplíně a poslušnosti vůdci by tak zavedení prezidentského systému zřejmě posílilo tendence k „vládě jednoho muže". Platilo by to zejména v situaci, kdy by měl prezident většinu v parlamentu. V takovém případě by se stal pravděpodobně centrálním bodem politického systému a vláda by se personalizovala. Dělba moci, vyzdvihovaná obhájci prezidentského systému, by v takovém případě zřejmě nezabránila zneužití moci. V situaci, kdy je volební politika utvářena více symboly a médii než abstraktními myšlenkovými konstrukcemi, se navíc zvyšují šance šovinistických nacionalistů a populistů na získání silné prezidentské funkce.

Vyzdvihovaná stabilita vlády v prezidentském systému, která nemůže být po dobu svého funkčního období odvolána, může také znamenat značnou neelasticitu a necitlivost na změněnou společenskou a politickou situaci, jak již bylo zmíněno výše. Vzhledem k nemožnosti vyslovit vládě nedůvěru by se za situace značně narušené společenské rovnováhy sáhlo k jedinému možnému – a v Turecku celkem obvyklému – vojenskému řešení situace.

V prezidentském systému by se sice na jednu stranu snadněji sestavovala vláda, protože by nepotřebovala podporu parlamentu a Turecko by se vyhnulo dlouhým obdobím „bezvládí". Ministři by ovšem byli „prezidentovi muži", prezidentovi podřízení. Prezident by je mohl podle svého uvážení a potřeby měnit, údajná stabilita vlády v prezidentském systému by se tak mohla snadno změnit v nestabilitu nebo v autoritářství.

Při nedostatku konsensuálních prvků a tolerance v turecké politické kultuře by také volby, kdy „vítěz bere všechno", ještě prohloubily polarizaci a spory v turecké společnosti. Vítěz v prezidentském systému totiž získává právo činit po určité období samostatně důležitá politická rozhodnutí, může marginalizovat opozici, co se týká prosazování zájmů, kontroly politiky i rozdělování renty. Opozice, která se stává v podstatě bezmocnou,[14] může začít zpochybňovat legitimitu vlády, což může vést až k odporu k režimu. Většinové principy by tak ve svém důsledku pravděpodobně přispěly také k posílení antisystémových stran tureckého politického spektra. Přinejmenším by tento systém vyhrotil vztahy opozice a vlády (Soysal 2007: 306, 307).

Vzhledem k fragmentaci společnosti i stranického spektra by také mohlo snadno dojít k zablokování systému. Do parlamentu by se totiž pravděpodobně dostávalo více stran, které by vzhledem k vysoké volatilitě preferencí tureckých voličů nemusely být nutně těmi, které podporují prezidenta.[15] Prezident by pak pravděpodobně obtížně hledal většinovou podporu pro své politiky. Pokud má ovšem systém fungovat, musí parlament a vláda alespoň v minimální míře spolupracovat a shodnout se na jistém politickém směřování. Při nízké toleranci a neústupnosti tureckých politických aktérů by se systém zřejmě rychle zablokoval. Prezident by neměl možnost rozpustit parlament a vypsat nové volby, parlament by nemohl odvolat prezidenta, a řešení by tak bylo v nedohlednu.

Přímá volba tureckého prezidenta lidem by sice mohla zvýšit jeho demokratickou legitimitu, na druhou stranu by ale pravděpodobně nesnížila, spíše naopak vyostřila rozpory v turecké společnosti. Zatímco pravidla parlamentní volby prezidenta nutí strany k dosažení konsensu, přímá volba prezidenta by v Turecku zřejmě ještě prohloubila spory a zostřila boj mezi stranami. Co se týká sjednocující role prezidenta v rozdělených společnostech, vyzdvihované obhájci prezidentského systému, je otázkou, zda by si prezident dokázal udržet stejný odstup od různých skupin v tak ideologicky polarizované zemi, jakou je Turecko, aby si u všech získal legitimitu, a mohl tak působit jako skutečně sjednocující prvek. V prezidentském systému je navíc prezident hlavním nositelem výkonné moci, prosazuje proto svou agendu, a jak již bylo zmíněno výše, má jen málo motivů spolupracovat s poraženými, zvláště pokud má parlamentní většinu. Spíše by tedy zastupoval jen určitý segment společnosti a jeho zájmy. Do roku 1980 byly navíc do funkce tureckého prezidenta obsazováni kandidáti armády z jejího středu. To přispělo k jisté diskreditaci této funkce, což nadále snižuje pravděpodobnost toho, že by turecký prezident mohl hrát roli sjednocujícího prvku.

7. Očekávané dopady zavedení poloprezidentského systému v Turecku

V poloprezidentském, podobně jako v prezidentském systému platí, že přímá volba prezidenta by mohla do jisté míry zvýšit prezidentovu demokratickou legitimitu. Vzhledem k sociokulturní fragmentaci a výrazným náboženským a etnickým rozporům v Turecku, které se v posledních letech ještě vyostřily, by ale prezident pravděpodobně nebyl legitimním pro všechny skupiny a těžko by se mohl stát oním sjednocujícím prvkem turecké politiky. Přesto lze říci, že dvoukolový většinový systém volby používaný ve francouzském poloprezidentském systému přináší přece jen širší podporu pro prezidenta než systém jednokolový používaný v USA, protože v druhém kole se voliči neúspěšných kandidátů z prvního kola mohou rozhodnout pro jednoho ze dvou kandidátů, kterého by sice původně nevolili, ale je jim přesto bližší než kandidát druhý. Prezidentská většina je tak sice do jisté míry vynucená, ale přesto širší než v jednokolovém systému. Druhé kolo většinového hlasování také údajně zlepšuje vztahy mezi stranami, protože je nutí dohodnout se na koalicích, a podporuje tak konsensuální kulturu. Při chybějící konsensuální kultuře a silně ideologicky polarizovaném voličstvu v Turecku by ovšem nemuselo mít druhé kolo voleb tak pozitivní výsledky jako ve Francii.

Lidový mandát prezidenta v poloprezidentském (stejně jako v prezidentském) systému může také prezidenta v rámci turecké politické kultury utvrdit v přesvědčení, že zastupuje všechen lid, který musí vést „správnou cestou“. Tak může snadno sklouznout k absolutizaci vlády a chovat se spíše jako sultán, místo aby zastával funkci vyvažujícího a stabilizačního prvku v systému. V tom by jej podporovaly také poměrně rozsáhlé pravomoci prezidenta v poloprezidentském systému, za jejichž výkon navíc není politicky odpovědný. Postavení prezidenta v poloprezidentském systému se do jisté míry skutečně podobá postavení monarchy. Prezident, který má většinu v parlamentu, vládne, a protože ho nelze odvolat, odpovědnost za jeho vládnutí nese premiér.

Ve francouzském politickém systému hrál také v počátku významnou sjednocující roli charismatický de Gaulle. V Turecku sice nechybí charismatičtí lídři, dodnes se jim ovšem nepodařilo sjednotit tureckou společnost. Tím se zvyšuje nebezpečí, že prezident nezíská stabilní většinovou podporu v parlamentu, se kterou de Gaulle ve svém systému prakticky počítal.

V případě, že by prezident neměl parlamentní většinu, nastaly by problémy podobné těm v prezidentském systému. Za současné fragmentace tureckého politického spektra, při nízké toleranci a nedostatečné konsensuální kultuře by tato situace pravděpodobně vedla ke sporům mezi oběma větvemi exekutivy i mezi exekutivou a legislativou, což by ohrožovalo stabilitu systému. Pro turecké politiky, kteří mají problém dosáhnout i minimálního konsensu, by bylo velmi složité překonat období rozdílných většin prostřednictvím kohabitace, jak je zvykem ve Francii. Na to, kým by měly být vykonávány dané politické pravomoci a za jakých podmínek, by měly různé strany různé názory a velmi pravděpodobně by se nedokázaly dohodnout.

Je přitom jen těžko představitelné, že by turečtí politikové ustoupili a vzdali se dočasně některých svých pravomocí, aby se zamezilo politickým sporům. Zablokování systému a krize by tak zřejmě byly na denním pořádku.

Možnost prezidenta rozpustit parlament, přítomná v poloprezidentském systému, by mohla částečně uklidnit situaci. Je ovšem pravděpodobné, že po volbách konaných krátce po sobě

by se poměr křesel příliš nezměnil. Pravomoc prezidenta rozpustit parlament by tak nemusela usnadnit vládnutí ani zajistit stabilitu. Časté používání této pravomoci by mohlo vést ke krizím podobným těm ve Výmarské republice a dokonce i k pádu režimu.

8. Závěr

Přestože se Turecko tradičně potýká s politickou a ekonomickou nestabilitou,[16] jak argumentují obhájci prezidentského systému, tuto nestabilitu nelze přičítat pouze parlamentnímu systému, protože její hlavní důvody spočívají jinde. V této souvislosti je třeba zaměřit se na sociální a politické prostředí, stranický systém, politickou kulturu a místní specifika plynoucí z historického vývoje. Hlavní příčiny nestability a nekonsolidovanosti turecké demokracie spočívají ve fragmentaci a polarizaci tureckého stranického systému, nedostatečné demokratické tradici a hodnotách, které většinou neodráží demokratické normy (Esmer 1999: 43), a nedostatečně rozvinuté politické kultuře. Mezi politickými aktéry neexistuje široká shoda o používání demokratických prostředků a vztahy mezi stranami jsou silně antagonistické. Strany, které nehájí oficiální ideologii, jsou dlouhodobě vnímány jako nebezpečí pro systém, které je třeba potlačit. Velmi antagonistické vztahy ale existují i mezi „systémovými" a často i ideologicky velmi podobnými stranami. To značně ztěžuje dialog, možnost dosažení minimálního konsensu a tím i vytváření stabilních koalic. Změna politické kultury je samozřejmě dlouhodobá záležitost. Její nedostatky se nevyřeší pouze změnou technických parametrů fungování systému. Socializace nových demokratických hodnot potrvá po generace. Demokratizaci ovšem mohou podpořit jistá opatření, jako je například změna diskriminačního volebního systému, zajištění právního státu a nezávislosti soudnictví (Kamalak 2007: 335). Ke stabilitě politického systému by mohla přispět také další racionalizace tureckého parlamentarismu. Jako vhodné se jeví především zavedení konstruktivního vota nedůvěry.

Přechod k prezidentskému (i poloprezidentskému) systému není řešením turecké politické a ekonomické nestability a jeho zavedení se jeví vzhledem k turecké politické tradici a kultuře jako velmi nevhodné. Vybavení prezidenta lidovým mandátem a silnými pravomocemi by mohlo v prostředí turecké nedostatečně konsolidované demokracie snadno vést k přechodu k autoritativnímu systému, a to zvláště v případě, když by měl prezident většinu v parlamentu. V případě, že by prezident většinovou podporu v parlamentu neměl, došlo by vzhledem k vyhroceným rozporům a nedostatku konsensuální kultury velmi pravděpodobně ke sporům mezi zákonodárnou a výkonnou mocí. Dvě instituce, vybavené silným lidovým mandátem a vzájemně neodvolatelné, by neměly motivaci se dohodnout, což by bránilo efektivnímu prosazování prezidentovy politiky a mohlo snadno vést i k zablokování systému. Vojenské řešení by se pak mohlo jevit jako jediné možné východisko z krize. Podobně by zřejmě fungoval také poloprezidentský systém v době kohabitace. Systém volby „vítěz bere vše", typický pro prezidentský systém, by také nadále prohloubil polarizaci, protože by marginalizoval poražené skupiny, co se týká prosazování zájmů, kontroly politiky i rozdělování zdrojů. To by mohlo vést k zpochybňování legitimity systému poraženými. Prezidentský systém by tedy v tureckých podmínkách pravděpodobně ještě vyhrotil konflikty a napětí ve společnosti a otevřel cestu ke krizím systému i autoritářským tendencím.

Pro fungování (polo)prezidentského systému je nutná nezávislost soudnictví, silné a autonomní organizace občanské společnosti, aktivní účast občanů na politice a její kontrole a demokratická, konsensuální kultura, což v Turecku zatím chybí. (Polo)prezidentský systém by se za těchto okolností nestal zřejmě ničím jiným než „populistickým diktátorským modelem" (Kalaycıoğlu 1996).

Většina tureckých politických vědců proto vystupuje proti zavedení (polo)prezidentského systému. Podle politologa Kalaycıoğlu by jeho zavedení v podstatě znamenalo „svěřit společnost voleným sultánům" (Kalaycıoğlu 1996). Také ústavní právník Özbudun odmítá (polo)prezidentský systém i zavedení přímé volby prezidenta lidem, které by vedlo k posílení prezidentských rysů systému, protože prezidentský systém je podle něj cizí turecké politické tradici a v zemích, kde neexistuje dostatečná demokratická kultura a instituce, může koncentrace výkonné moci v rukou prezidenta otevřít cestu k osobní vládě (Özbudun 1995: 280). Také podle politologa Soysala neodpovídá prezidentský systém socioekonomickým a politickým podmínkám Turecka (Soysal 2007: 305).

Za proklamacemi podporujícími zavedení prezidentského systému se pravděpodobně skrývají jiné motivy než starost o stabilitu Turecka. Může to být jednak snaha o vyřešení sporů vlády s prezidentem a jím jmenovanými vysoce postavenými byrokraty, jednak snahy o koncentraci moci. Od zahájení neoliberálních reforem v osmdesátých letech se vlády tradičně potýkají s odporem vysoce postavených byrokratů, jejichž velká část je podle současného ústavního systému jmenována prezidentem, který není politicky odpovědný, zároveň ovšem může vládě odpovědné parlamentu nepříjemně ztěžovat vládnutí. Napětí mezi vládou a byrokraty se podstatně zvýšilo zejména s nástupem umírněně islamistické Strany spravedlnosti a rozvoje (AKP) k moci. Silný odpor vzbuzovala privatizace, energetická politika vlády, nový stabilizační balíček a v neposlední řadě pak také politická ideologie, kterou přijala AKP. Kromě již zmíněného jmenování byrokratů může prezident znepříjemňovat vládě život také prezidentskými vety vládních návrhů, jež dosáhla za vlády AKP rekordního počtu. Zavedení amerického prezidentského systému by vyřešilo problém sporů obou větví exekutivy, protože výkonná moc by byla sjednocena v rukou prezidenta (Güney 2007: 351). Zároveň by znamenalo silnou koncentraci moci, což může být tím nejdůležitějším motivem obhájců prezidentského systému.

Poznámky

1. Většina vládní strany sice nestačila na zvolení prezidenta v prvních dvou kolech, kde je nutná dvoutřetinová většina, byla ovšem zcela dostatečná pro zvolení v kole třetím, ve kterém je již požadována pouze absolutní většina hlasů.
2. Hlavní opoziční strana nesouhlasila s vládním kandidátem, a proto opustila parlament.
3. Tento návrh byl sice prezidentem vetován, parlament ovšem veto přehlasoval.
4. Návrh ústavní změny byl prezidentem vetován, parlament ovšem veto přehlasoval. Prezident se poté rozhodl předložit ústavní změnu referendu a podal žalobu k Ústavnímu soudu na zrušení ústavní změny kvůli procedurálním pochybením, což ovšem Ústavní soud odmítl. Vzhledem k výše zmíněným překážkám ze strany odstupujícího prezidenta Sezera ovšem ústavní změna nestihla ovlivnit volbu současného prezidenta A. Güla.
5. Ústava z roku 1981 sice na rozdíl od Ústavy z roku 1961 umožňuje zvolení osoby, která není členem parlamentu, zároveň ovšem klade této možnosti značné překážky. Osoba mimo parlament musí

získat podporu minimálně pětiny poslanců, aby byla uznána jako kandidát na prezidentskou funkci. Toto opatření mělo bránit přílišnému štěpení hlasů mezi prezidentskými kandidáty. Přitažlivost prezidentské funkce také snižuje pravděpodobnost, že by strany vybraly kandidáta zvnějšku, protože prosazují především své kandidáty.

6. V prvních dvou kolech jsou pro zvolení prezidenta nutné dvě třetiny hlasů, v třetím kole stačí absolutní většina hlasů všech členů parlamentu. Do případného čtvrtého kola postupují dva nejúspěšnější kandidáti z předchozího kola. Pokud ani v tomto případě není prezident zvolen absolutní většinou hlasů všech poslanců, musí být vypsány nové parlamentní volby.
7. Podle Ústavy z roku 1961 náležela tato pravomoc Vrchnímu správnímu soudu, Kasačnímu soudnímu dvoru, parlamentu a republikovému senátu, po změně zákona č. 1488 pak náležela pravomoc volby všech členů Kasačnímu soudnímu dvoru.
8. Francouzský prezident jmenuje pouze tři z devíti členů Ústavního soudu, jmenování členů Vrchního správního soudu náleží vládě.
9. Prezident může vyhlásit stanné právo nebo uvalit výjimečný stav v souladu s rozhodnutím Rady ministrů pod jeho vedením pouze na dobu nepřesahující šest měsíců (možné prodloužení o 4 měsíce), přičemž je nutné schválení parlamentem (články 119–122 Ústavy). Dekrety vydané v době výjimečného stavu či stanného práva musí být předloženy parlamentu ke schválení.
10. Prezident nemusí automaticky podepsat, co mu vláda předloží. Na druhou stranu, bezdůvodné obstrukce mohou narušit fungování systému a „otřást i postavením prezidenta“. Rozhodnutí ovšem náleží podle tohoto usnesení prezidentovi.
11. V případě předčasných voleb do parlamentu by musel také prezident projít novými volbami.
12. Güzel, H. C.: Başkanlık Sistemi Tartışılıyor: Dosya, Sabah, 3. leden 2005.
13. Jedním z nejvýznamnějších rozporů je rozpor mezi islamisty a sekularisty a rozpor mezi tureckými a kurdskými nacionalisty. Dále pak existuje rozpor mezi sunity a alevity a rozpor pravice a levice, které se ovšem převážně kryjí s rozporem mezi islamisty a sekularisty.
14. Prezident má velmi málo důvodů brát v úvahu opoziční požadavky, pokud má většinu v parlamentu. Pouze v případě, že většinu v parlamentu má opozice, může prezidentovi znepříjemňovat vládnutí. Nemůže ale – kromě výjimečné situace impeachmentu – na prezidenta vyvíjet nátlak hrozbou ukončením jeho funkce, jako je tomu při vyslovení nedůvěry vládě v parlamentních režimech.
15. Prezident volený přímým hlasováním by nebyl nestranný a nadstranický, byl by zástupcem určitého politického proudu nebo by měl alespoň jeho podporu.
16. Za posledních padesát let prodělalo Turecko tři převraty a dalšímu převratu v roce 1997 zřejmě zabránilo jen včasné odstoupení premiéra Erbakana. Příčiny převratů byly ovšem značně různorodé. Převrat v roce 1961 byl vyvolán porušováním ústavního pořádku vládnoucí Demokratickou stranou, která využívala nedostatečných ústavních záruk (problémem byla neexistence Ústavního soudu a nadřazenosti ústavního práva a nedostatečný právní dohled nad státní správou a nezávislost soudnictví). Převrat v roce 1971 byl vyvolán násilnými akcemi a terorem, jež se stávaly vážnou hrozbou. V obou případech měly sesazené vlády bezpečnou většinu v parlamentu, převraty tedy nebyly způsobeny vládní nestabilitou, která je častým argumentem obhájců zavedení prezidentského systému. Také poslední převrat v roce 1981 byl odpovědí na násilné akce (při kterých bylo zabito stejné množství lidí jako ve Válce za nezávislost), silnou polarizaci mezi pravicí a levicí a vážné hospodářské a politické problémy. Parlament nebyl v této době usnášeníschopný, strany se nebyly schopny dohodnout ani na zvolení prezidenta. Co se ovšem na první pohled zdá jako slabost parlamentního systému, bylo způsobeno hlavně fragmentací stranického spektra, která byla doprovázena růstem množství politických stran a problematickým sestavováním vlád, které byly většinou slabé a často menšinové. Za těchto okolností se také zvýšil „vyděračský“ potenciál malých ideologických stran, jako byla islamistická Strana národní záchrany (MSP) a krajně pravicová Strana národní akce (MHP), které začaly obsazovat významné posty v administrativě, jež se tak stávala také značně politicky polarizovanou.

Literatura

Akçalı, Pınar. Aslan-Akman, Canan. Eyüboğlu, Ercan. Güney, Atila. Kamalak, Ihsan. Okyayuz, Mehmet. Özdemir, Murat. Çelebi, Hürkan. Soysal, Mümtaz. Eren-Vural, Ipek. Yetiş, Mehmet. 2007. *Başkanlık Sistemi ve Türkiye*. Istanbul: Kalkedon Yayınları.

Çağlar, Bakır. 1990. „Anayasa Mahkemesi Kararlarında Demokrasi.“ *Anayasa Yargısı* 7.

Erdoğan, M. 1996. *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

Erdoğan, Recep Tayip. 2005. „Başkanlık Sistemi Tartışılıyor.“ *Sabah*, 3. leden.

Esmer, Yılmaz. 1999. *Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler*. Istanbul: TESEV Yayınları.

Evcimen, Günar. 1992. „Başkanlık Hükümeti Sistemi. Ratio Politica'si ve Türkiye.“ *SBF Dergisi*, C:47, S:1–2, leden–červen.

Güzel, H. C. 2005. „Başkanlık Sistemi Tartışılıyor.“ *Sabah*, 3. leden.

Hekimoğlu, M. M. 2006. „Başkanlık Sistemi Gerekli.“ *Radikal 2*, 23. leden.

Heper, Metin. 1997. „Çare Başkanlık Değil.“ *Milliyet*, 27. listopad.

Kalaycıoğlu, Ersin. 1996. „Başkanlık Sistemine Özenmeli miyiz?“ *Milliyet*, 8. říjen.

Kalaycıoğlu, Ersin. 1996. „Yarı-Başkanlık: Diktaya Çağrı.“ *Milliyet*, 1. květen.

Kırca, Coskun. 1987. „Yarı-Başkanlık Sistemi.“ *Hürriyet*, 26. říjen.

Lijphart, Arend. 1992. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan José. 1992. „The Perils of Presidentialism.“ In: *Parliamentary versus Presidential Government*. Ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press.

Lipset, Seymour Martin. 1991. „Siyasal Kültürün Merkeziliği.“ In: *Bülten*, S:9, duben.

Mainwaring, Scott. 1993. „Presidentialism, Multipartism and Democracy. The Difficult Combination.“ *Comparative Political Studies*, C:26, S:2, červenec.

Özbudun, Ergun. 1995. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.

Özbudun, Ergun. 1996. „Ergun Özbudun'la Söyleşi.“ *Pazar Postası*, S:128, 2. červen.

Przeworski, Adam. Alvarez, Michael. Cheibub, Jose Antonio. Limongi, Neto. „What Makes Democracy Endure?“ *Journal of Democracy*, C:7, S:1, leden.

Sartori, Giovanni. 1997. *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiricileri ve Sonuçlar Üzerine Bir Inceleme*. Ankara: Yetkin Yayınlığı.

Sills, David L. 1968. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: The Macmillan Company and the Free Press.

Tanör, Bülent a Yüzbaşıoğlu, Necmi. 2000. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. Istanbul: Yapı Kredi Kültür Sanat Yayıncılık Ticaret ve Sanayi A.Ş.

Tosun, G. E. a Tosun, T. 1999. *Türkiye'nin Siyasal Istikrar Arayışı: Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri.* Istanbul: Basım Yayım Dağıtım.

Turan, Ilter. „Başkanlık Sistemi Siyasi Tıkanıklığı Çözer mi?“ *Yeni Yüzyil*, 28. červen.

Turhan, Mehmet. 1993. *Hükümet Sistemleri*. Ankara: Gündoğan Yayınları.

Yazıcı, Serap. 2002. *Başkanlık ve Yarıbaşkanlık Sistemleri*. Istanbul: Istanbul Bilgi Universitesi Yayınları.