

---

*Predsjedničke studije*

---

Izvorni znanstveni članak

341.511(497.4)

321.728(497.4)

342.384.2(497.4)

Primljeno: 20. prosinca 2005.

---

**Uloga predsjednika republike u slovenskom  
(ustavno)pravnom i političkom sustavu**

---

MIRO CERAR\*

*Sažetak*

Slovenski model političkog sustava, razmatra se u tekstu, podrazumijeva da predsjednik ima samo reprezentativne, inicijativne i protokolarne funkcije. Po Elgijevoj definiciji, Slovenija bi mogla biti uvrštena gotovo u polupredsjedničke režime, pa stoga valja razmotriti povijesne, ustavne i političke okolnosti u kojima je nastala i razvijala se uloga predsjednika republike u slovenskome političkom sustavu. Nakon detaljne analize političke tradicije i kulture, napose razvoja ustavne kulture, autor analizira i ustavno-političku praksu kao i rezultate izbora za predsjednika republike, njihovu političku orijentaciju, i razliku između ustavnih ovlaštenja i predsjedničkih performansi. U zaključku se iznosi ocjena da Slovenija nema moćnog predsjednika države, nego simboličnoga, unatoč činjenici da se predsjednik bira na neposrednim izborima, pa stoga politički sustav Slovenije valja uvrstiti u kategoriju "parlamentarnog sustava s predsjednikom". Pošto je povijest individualnog predsjedništva u Sloveniji još vrlo kratka, trenutačno je teško ocijeniti sve njegove važne aspekte, a tek će budući razvoj dovoljno pouzdano pokazati koje su stvarne mogućnosti i ograničenja predsjednika Republike kao pravnog i političkog aktera.

*Ključne riječi:* slovenski politički sustav, predsjednik, predsjedničke ovlasti, izravni izbor predsjednika, polupredsjednički sustavi, parlamentarni sustavi, trodioba vlasti, razvoj slovenskoga političkog sustava

\* *Miro Cerar*, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani i savjetnik za ustavna pitanja u Državnom zboru (parlamentu) Republike Slovenije.

## 1. Uvodni zaključci o položaju predsjednika u okviru slovenskoga parlamentarnog sustava

U Sloveniji se državna vlast, po klasičnom modelu trodiobe vlasti, dijeli na zakonodavnu, izvršno-upravnu i sudbenu vlast.<sup>1</sup> Zakonodavnu vlast provodi Državni zbor (parlament Republike Slovenije) kao opći Zastupnički dom. Državni svet (Državni savjet), uz Državni zbor, još ima specifičnu zakonodavnu funkciju (položaj drugog doma parlamenta s ograničenom odgovornošću) kao interesno zastupništvo s ograničenim odgovornostima. Izvršna funkcija vlasti podijeljena je između predsjednika Republike Slovenije i Vlade (tzv. *dualizam izvršne vlasti*). Sudbenu vlast provode sudovi, a dijelom i Ustavni sud, koji donosi presude vezane za ustavnost i zakonodavnost općih pravnih akata te odlučuje o ustavnim tužbama i nekim drugim pitanjima.<sup>2</sup>

Općenito je u Sloveniji, kako u stručnim tako i u političkim krugovima, pa i u javnosti, posve uvriježeno mišljenje da Slovenija ima *parlamentarni sustav*, kojemu se težište političkih odluka nalazi u sferi parlamenta i Vlade. U Sloveniji se, kao i u nekim drugim srednjoeuropskim i istočnoeuropskim državama, koje završavaju, ili su završile, tranzicijsko razdoblje (s najvećom iznimkom Rusije), pokazalo da parlament ima vrlo široka i snažna formalna područja odgovornosti. Naime, u svim tim državama zakonodavna su tijela nenaklonjena sužavanju svojih područja odgovornosti u suprotnosti s izvršnom vlašću (Zielonka, 1994.: 90). Za razliku od "čistog parlamentarizma", kakav su odabrale neke države (Albanija, Bjelorusija, Češka, Estonija, Mađarska, Latvija i Slovačka), slovensko državno uređenje više pripada u razred "ostalih parlamentarizama s izravno izabranim predsjednikom", kamo također pripadaju Bugarska, Litva, Poljska, Rumunjska i Ukrajina (itd.), pri čemu je uloga izravno izabranog predsjednika republike u Sloveniji relativno malena. To ponajprije vrijedi za predsjednička ustavno određena područja odgovornosti, kao, primjerice, u Bugarskoj gdje ta područja stvarne političke moći i utjecaja mogu biti veća od onoga što stoji na papiru (Bugarič, 1997.: 138).

Slovenski predsjednik države ima, kao što će biti jasnije u nastavku, uglavnom samo reprezentativne inicijative i protokolarne funkcije, odnosno

<sup>1</sup> U slovenskom državnom uređenju raspodjela vlasti između Parlamenta i Vlade uređena je kao *podjela vlasti (power sharing)*, što je tipično obilježje parlamentarnog sustava (Sartori, 1994.: 1019, dok su položaj i djelovanje Predsjednika umnogome odvojeni (*separated*) od Parlamenta i Vlade.

<sup>2</sup> Temeljne karakteristike navedenih grana vlasti i njihovih međusobnih odnosa u Republici Sloveniji predstavljene su u Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, 1996.: 91-239; Rupnik, Cijan, Grafenauer, 1994.: 117-228, 243-259, 293-308; Grad, 1992.: 137-149; Ribičič, 1992.: 173-183; Ribarič, 1992.: 184-188; Krivic, 1992.: 189-201.

odgovornosti (njegova područja odgovornosti mogu biti izrazito jaka samo u ratnom ili izvanrednom stanju). S obzirom na to da je predsjednik *izravno* izabran za određeno razdoblje, bilo bi moguće, u skladu s nekim definicijama polupredsjedničkih sustava, kao što je Elgijeva čista (re)definicija takvih sustava, slovensko državno uređenje gotovo uvrstiti u polupredsjedničke režime.<sup>3</sup>

U nastavku teksta ne usredotočujem se toliko na pitanja odgovarajuće klasifikacije, iako i tomu namjeravam posvetiti pozornost, koliko ponajprije na prirodu i karakteristike položaja i uloge predsjednika u kontekstu ustavnog i političkog sustava Republike Slovenije.

## *2. Nacionalno osamostaljenje i prvo konstituiranje predsjednika Republike Slovenije, Parlamenta i Vlade*

Slovenija je 1991. godine postala neovisna država te je usvojila Ustav. Nove institucije vlasti, kao što su predsjednik, vlada i državni zbor (parlament) upravo je zbog toga moguće ocjenjivati samo iz relativno kratkoga vremenskog razdoblja – prva je Vlada bila konstituirana usvajanjem Ustava, prvi Državni zbor (parlament) i Predsjednik bili su izabrani u prosincu 1992. godine. Slovenija je već sada prošla kroz početno razdoblje razvoja institucionalne strukture, iako temeljna pravila političke igre, koja su karakteristična za ulogu predsjednika u odnosu prema Parlamentu (Državni zbor) i Vladi, još se nisu posve uvrijedila i učvrstila.

Prvi slovenski predsjednik, Milan Kučan, svoj je prvi predsjednički mandat završio u prosincu 1997. i nedugo je potom ponovno bio izabran za predsjednika Republike Slovenije. Njegov drugi mandat završio je 2002. kad je na novim predsjedničkim izborima, na kojima se Kučan nije više kandidirao<sup>4</sup>, pobijedio dotadašnji predsjednik Vlade i Liberalne demokracije Slovenije dr. Janez Drnovšek (u drugom krugu izbora je s dobrih 56% glasova

<sup>3</sup> Elgie predstavlja i kritički obrađuje Duvergerove i brojne druge raspodjele polupredsjedničkog sustava, pri čemu, kako bi izbjegao nesporazum, zaključno predlaže posve formalnu (re)definiciju takvog sustava: “*A semi-presidential regime is one in which a popularly-elected fixed-term president exists alongside a prime minister and cabinet who are responsible to parliament*” Elgie, 1999.: 13. Usto Elgie upozorava da postoji područje više različitih definicija polupredsjedničkog sustava, od kojih ni jedna ne može sama po sebi pouzdano izraziti karakteristike pojedinačnoga političkog režima. Unatoč tomu isti autor, u skladu sa svojom (upitnom) klasifikacijom, Sloveniju gotovo izričito svrstava u polupredsjedničke sustave (Elgie, 1999.: 14).

<sup>4</sup> U skladu s trećim paragrafom čl. 103 Ustava Republike Slovenije (u nastavku: URS), predsjednik Republike bira se na razdoblje od pet godina i to *najviše dvaput zaredom*. Kučan se, dakle, 2002. godine nije smio ponovo kandidirati za predsjednički položaj jer bi to bila njegova *treća uzastopna kandidatura*. No za njegovu ponovnu kandidaturu na budućim izborima za predsjednika nema nikakvih prepreka, on bi se ponovno mogao kandidirati 2007. godine.

više pobijedio protukandidatkinju Barbaru Brezigar, koja je uživala veliku potporu slovenske desnice). Za Kučana možemo reći da je unatoč ograničenim ovlastima na neformalnoj razini uspio očuvati svoj velik stvarni politički utjecaj i s time također svoju relativno veliku popularnost među slovenskim građanima. Toj je popularnosti pripomogla i činjenica što predsjednik ne snosi neposredne odgovornosti za većinu važnih političkih odluka zbog skromnih ustavnih ovlasti, što umnogome smanjuje stupanj kritičnosti prema njemu. Kritički odnos birača prema političkim institucijama, koji je u trenutku tranzicije, kako zbog subjektivnih, tako i zbog objektivnih uzroka, u pravilu izrazito intenzivan, uglavnom se usmjerio protiv Vlade i Parlamenta te još više protiv političkih stranaka.

Za razliku od Kučana, Drnovšek je prve dvije godine svojega mandata proveo gotovo posve "neopaženo" jer se minimalno odazivao na politička događanja. U trećoj godini svojega mandata intenzivirao je svoju političku aktivnost, pri čemu je u drugoj polovini 2005. god. (odnosno u trenutku pisanja ovog članka), bez dovoljne prethodne političke koordinacije sa slovenskom Vladom i Državnim zborom, u domovini i u stranim zemljama izrazio neka odlučna politička stajališta (npr. o neizbježnosti neovisnog statusa Kosova), koja nisu izražavala stajališta Vlade i Parlamenta. S takvim samostalnim ("solističkim"), odnosno izrazito političko aktivističkim ponašanjem, koje je, kako u slovenskoj, tako i u stranoj javnosti, dobilo brojne kritike, Drnovšek je pokazao da predsjednik države s jedne strane može također preuzeti političku inicijativu dok je s druge strane potaknuo pitanja o odgovarajućem državnom uređenju položaja predsjednika Republike u odnosu prema Vladi i Državnom zboru (vidi: Pogorelec, 2005.: 3-4).

U godinama koje su slijedile nakon neposrednog osamostaljenja Slovenije međunarodno je poredbeno istraživanje povjerenja u institucije<sup>5</sup> pokazalo da su državljani srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država 1995. godine imali manje povjerenja u institucije države od državljana zapadnoeuropskih država. Ta se činjenica napose odnosila na povjerenje prema političkim institucijama. U tom je okviru, gledajući poredbeno, u Sloveniji bio u prosjeku zamjetno viši postotak povjerenja u Vladu, Parlament i predsjednika Republike nego u državama spomenutog kruga.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Rose, R., Haerpher, Ch.,: *New Democracies, Barometer IV: A10- Nation Survey*, Studies in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1996, nav. prema Toš, 1996.: 649-650.

<sup>6</sup> Unutar kruga srednjoeuropskih i istočnoeuropskih država bilo je npr. povjerenje u *Vladu* najveće u Sloveniji (43%) i u Češkoj (43%), nakon njih su Bugarska (36%), Hrvatska (36%), Slovačka (30%), Rumunjska (26%), Poljska (21%) Mađarska (18%), Bjelorusija (15%) i Ukrajina (15%) – prosječno 18%. Povjerenje u parlament bilo je najviše u Hrvatskoj (30%) i Sloveniji (27%), nakon njih su Bugarska (26%), Slovačka (25%), Rumunjska (25%), Poljska (24%), Češka (23%), Mađarska (22%), Bjelorusija (13%), Ukrajina (11%) – prosječno 22%. Daleko najviše povjerenje uživao je predsjednik Republike i to u Sloveniji (58%), nakon nje je Hrvat-

U samoj je Sloveniji povjerenje u političke institucije u razdoblju od 1991. do 1996. godine stalno opadalo. Taj negativni trend bio je osobito izražen kod političkih stranaka kao i pri Državnom zboru i Vladi, nešto manji prema predsjedniku Republike.<sup>7</sup> U duljem razdoblju, odnosno poslije, u razdoblju od 1991. do 2003./4. god, možemo zapaziti da je povjerenje u predsjednika Republike isprva opadalo pa se ponovno podiglo te nanovo opadalo, pri čemu je cijelo to vrijeme povjerenje bilo više od povjerenja u Vladu i Državni zbor<sup>8</sup>, što predsjedniku države svakako daje posebno institucionalno značenje.

Pravno-formalno u Sloveniji je svakako najjači politički čimbenik Državni zbor, što proizlazi već iz njegova ustavnog položaja, odnosno ustavno određenih odgovornosti, pri čemu je to umnogome izraz početnoga prisnog oduševljenja novom parlamentarnom demokracijom, u kojoj bi predstavničko tijelo naroda trebalo biti najvažnija uređujuća sila (Zajc, 1997.: 14). Kao što će biti objašnjeno u nastavku, riječ je o recidivu prethodnoga skupštinskog sustava. Gotovo bismo mogli reći da sadašnji slovenski parlamentarni model pretpostavlja slabu Vladu, što uzrokuje razgraničavanje ovlasti u oblikovanju politike u korist Državnoga zbora, koji pokušava biti vrhovni upravitelj države također u operativnom smislu (Zajc, 1997.: 13-14, 22-23). Dakako, tomu treba dodati da u Sloveniji postoji tendencija jačanja izvršne vlasti prema zakonodavnoj, pri čemu Vlada, u pravilu, već unaprijed ima osiguranu većinsku (koalicijsku) potporu u Državnome zboru, s čime je praktično snažno relativizirano ustavno načelo podjele vlasti (čl. 3/2: URS). Iako, dakle, Državni zbor ima brojne važne ovlasti, odluke parlamentarne (koalicijske) većine vrlo su često samo “produženje” politike, koju determinira Vlada.

Sve od osamostaljenja Slovenije pa do danas nije dolazilo do izvanrednih odnosa ili situacija, koje bi dopuštale ili zahtijevale uporabu izvanrednih ovlasti predsjednika Republike (npr. izdavanje uredbi sa zakonskom snagom), ili koje bi zahtijevale daljnju zamjenu bilo kojega od visokih dužno-

ska (51%), Rumunjska (48%), Bjelorusija (38%), Bugarska (38%), Mađarska (37%), Češka (36%), Ukrajina (31%), Poljska (29%) i Slovačka (26%) – prosječno 39% (Vidi, *ibid.*).

<sup>7</sup> U Sloveniji je povjerenje u političke stranke u razdoblju od 1991. do 1996. s loših 12% palo na jedva 4%. Povjerenje u Državni zbor se smanjilo u tome razdoblju s 37% na 11%, a povjerenje u Vladu s 43% na 29% i povjerenje u Predsjednika sa 68% na 40% (podrobnije Toš, 1996.: 651-654).

<sup>8</sup> V. Rus, Toš (2005.: 346) – iz tablica rezultata mjerenja povjerenja u institucije, između ostalog, vidljivo je da je slovenski *predsjednik Republike* u razdoblju od 1997.- 2004. uživao sljedeći stupanj povjerenja: 41,7% (1997.), 44,0% (1998.), 59,2% (2000.), 55,6% (2001.), 41,0 (2003./4.). Povjerenje u Vladu i Državni zbor u istome je razdoblju bilo sljedeće: *Vlada* 27,6% (1997.), 26,3% (1998.), 43,9% (2000.), 41,3% (2001.), 34,9% (2003./4.); *Državni zbor* 13,0% (1997.), 9,1% (1998.), 23,6% (2000.), 17,7% (2001.), 21,5% (2003./4).

snika (predsjednika Republike, predsjednika Državnoga zbora i predsjednika Vlade). Institucija konstruktivnog nepovjerenja, što ga je slovenski Ustav preuzeo od njemačkoga ustavnog uređenja u pravilu onemogućuje krize vlade. U određenim situacijama, kao što je bila situacija na parlamentarnim izborima u prosincu 1996. godine, kad se zbog pat-pozicije u 90-članskom Državnom zboru (odnos zastupnika dvaju političkih "blokova" je bio posve simetričan, tj. 45 : 45) zbog toga više mjeseci nije mogla sastaviti Vlada. Uloga predsjednika Republike, koja ima ovlast prvoga predlagatelja kandidata za predsjednika Vlade, može doći do većeg izražaja.

Predsjednik Republike nema nikakve važnije uloge u zakonodavnom postupku i u procesu oblikovanja državne politike. Zasad ta ograničena uloga predsjednika Republike nije prouzročila ozbiljnijih problema iako je, dakako, izazvala različita stručna premissljanja i prijedloge u smjeru uređivanja takvog položaja predsjednika, koji bi se u većoj mjeri mogao usporediti s drugim parlamentarnim sustavima. Istodobno je funkcija predsjednika Republike, zbog svoje slabe političke snage, postala u određenoj mjeri sve manje zanimljiva za političke stranke, koje usmjeravaju na izborima većinu svoje energije u dobivanje položaja u Parlamentu, pa posljedično i u Vladi. Dakako da se ni jedna ozbiljnija politička stranka u Sloveniji neće unaprijed odreći težnji za položaj predsjednika Republike jer, kao što je rečeno, njegov *stvarni politički utjecaj* može biti vrlo velik.

### *3. Neki povijesni čimbenici i utjecaji na nastanak i razvoj Republike*

Unatoč tomu što Slovenija nikada nije bila samostalna država u svojoj višestoljetnoj povijesti sve do 1991., cijelo je vrijeme, kao dio širih (državnih) tvorbi, razvijala svoje zastupničke institucije. Uza sva kolebanja u razvoju, možemo reći da je Slovenija još od početka 20. stoljeća imala bogatu tradiciju zastupničkih sustava i demokratskih iskustava. Razvojna linija i kolebanja odgovaraju općem razvoju zastupničkih sustava na širem području Europe (Vilfan, 1995.: 22).

Svoga prvog pravog predsjednika države, kao što je već spomenuto, Slovenija je dobila 1992. godine.

U vremenu kad je bila austrijska država (do kraja Prvoga svjetskog rata), potom u trenutku ujedinjenja Slovenaca u Državu Slovenaca, Hrvata i Srba (Država SHS) i poslije u Kraljevinu Srba, Hrvata i Slovenaca (obje su nastale 1918. godine) te u komunističkoj Jugoslaviji nakon Drugoga svjetskog rata, nije bilo nikakvih mogućnosti za uspostavu institucije šefa suverene (neovisne) slovenske države. Slovenijom su u svim tim razdobljima pretežno

vladali otuđeni centri moći. Iako je u njima Slovenija imala svoje predstavnike, nije imala realnih mogućnosti za odlučan politički utjecaj.

Nekakav zametak budućega šefa slovenske države značio je (kolektivni) izvršni odbor Oslobodilne fronte (Oslobodilačke fronte), koji je 1941. bio konstituiran kao izvršno tijelo Slovenskoga narodnooslobodilačkog odbora, kao organizacije koja je bila utemeljena sa zadaćom borbe protiv (njemačkoga, talijanskog) okupatora (v. Ribičič, 1996.: 137). U drugoj, tj. socijalističkoj (komunističkoj) Jugoslaviji, čiji je član Slovenija postala nakon Drugoga svjetskog rata, dobila je svoga prvog šefa “države”, tj. Prezidij Ljudske skupštine Slovenije (Prezidij Narodne skupštine Slovenije), koji po uzoru na sovjetsko uređenje nije bio samo kolektivni šef “države”, nego je i predstavljao vodstvo narodne skupštine i bio je u vrijeme između zasjedanja skupština nadzorno tijelo rada vlade – dakako sva su ta tijela slovenske vlasti bila podređena jugoslavenskim tijelima vlasti. Prezidij je imao predsjednika, jednoga do dva potpredsjednika i najviše 20 članova.

U Sloveniji je Prezidij ukinut 1957., ali nije bio nadomješten individualnim šefom države, kao što se to dogodilo na razini jugoslavenske federacije. Nakon 1963. se, na funkciju šefa “države”, postupno uvriježilo Predsedništvo Skupštine Republike Slovenije (Predsjedništvo Skupštine Republike Slovenije), što ga je uveo skupštinski poslovnik. Tek je 1974. Slovenija dobila šefa države u obliku kolektivnog Predsedstva Socijalistične Republike Slovenije (Predsjedništva Socijalističke Republike Slovenije), koje je predstavljalo Republiku Sloveniju (tada još uvijek federalnu jedinicu SFR Jugoslavije) i imalo važne ovlasti na području narodne obrane, međunarodnih odnosa te nekih drugih važnih političkih pitanja.

Postupni ustavni razvoj je potom 1989. doveo do toga da je bilo otklonjeno članstvo po položaju u predsjedništvu Republike (dotad su dva visoka partijska dužnosnika imala automatsko članstvo u osmeročlanskom tijelu), broj članova je bio smanjen na četiri člana i predsjednika predsjedništva, usto je bilo uvedeno neposredno biranje predsjednika i članova predsjedništva (podrobnije Ribičič, 1996.: 138-140). Neposredno je biranje ponajprije bilo uvedeno zbog snažnog pritiska javnosti, odnosno civilne službe, unutar koje su krajem osamdesetih godina brojni intelektualci i drugi protivnici već oblikovali relativno snažnu političku opoziciju vladajućem Savezu komunista.

Prelazak u postojeći sustav s predsjednikom Republike kao individualnim šefom države bio je dio procesa državnog osamostaljenja i demokratizacije Slovenije. Posrijedi je bio radikalni prekid s prethodnim sustavom, u kojem je šef “države” bio kolektivno tijelo sa znatno drukčijom funkcijom, pri čemu je do 1989. kolektivno predsjedništvo također imalo demokratsku legitimaciju. Iz rečenoga je također očito jasno da prelazak u sustav s predsjednikom Republike nije imao funkciju neposrednog prekida s monarhističkom tradicijom, tj. s razdobljima, kad je Slovenija bila dio austrijske, a ka-

snije i jugoslavenske monarhije, jer je napuštanje tih razdoblja već značilo uređenje u okviru SFR Jugoslavije.

#### *4. Dvojba između polupredsjedničkog i parlamentarnog sustava u ustavnoj raspravi*

Za sve srednjoeuropske i istočnoeuropske države u procesu tranzicije iz komunizma u demokraciju u ustavnim je raspravama postojala znatna dvojba s obzirom na izbor parlamentarnog ili polupredsjedničkog modela vlasti (v. Marko, 1991.: 45-50; Trócsányi, 1995.: 19-21; Kaučič, 1992.: 737). Ta je dvojba bila istaknuta u početnoj fazi rasprava o novome slovenskom ustavu.

Radni nacrt Ustava, što ga je u ljeto 1991. izradila stručna skupina ustavne komisije, ponudio je dva alternativna rješenja u političkoj raspravi. Po *polupredsjedničkom* modelu izravno izglasan predsjednik Republike imao bi, između ostalog, odlučan utjecaj na oblikovanje Vlade, jer bi mogao imenovati predsjednika Vlade i na njegov prijedlog ministre, a po *parlamentarnom* modelu predsjednika Vlade birao bi Državni zbor, predsjednik Republike imao bi samo ograničene reprezentativne i protokolarne ovlasti (podrobnije Jambrek, 1992.: 316-324). Već u toj početnoj fazi ustavne rasprave ubrzo je dosegnut konsenzus da je za Sloveniju primjereniji parlamentarni model,<sup>9</sup> što se utemeljivalo ponajprije uz opasnost da bi u trenutku tranzicije, ali i poslije, pojedinac u funkciji moćnoga predsjednika mogao biti presnažna protuteža drugim državnim tijelima ili ih čak i nadvladati. Parlamentarni sustav je bio, osobito sa stajališta kontrole narodnog predstavništva nad Vladom, ocijenjen kao više demokratski od (polu)predsjedničkog sustava (KriVIC, 1990.: 1186). Jedini, ali istodobno snažan, element polupredsjedničkog sustava, koji je kasnije bio ugrađen u Ustav, bila je institucija neposrednih izbora predsjednika da se predsjednik može više puta kandidirati za taj položaj.

#### *5. Neposredni izbori predsjednika i prva tri (dosadašnja) predsjednička mandata*

U raspravi o ustavu u razdoblju od 1990. do 1991. godine prevladavalo je stajalište da predsjednik Republike mora biti izabran neposrednim putem. Do toga pomalo kontradiktornog rješenja (neposredno izabran predsjednik sa slabim ovlastima), za koje npr. Elster (1993.: 197) čak smatra da “se suprotstavlja prirodi ustavnog mišljenja”, došlo je ponajprije zbog pritiska ja-

<sup>9</sup> Predstavljanje toga modela u kontekstu osnutka novoga slovenskog Ustava vidi: u Cerar, 1991.: 130-133.



vnog mnijenja, jer su slovenski građani u početnom razdoblju tranzicije, krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina 20. stoljeća, jasno izražavali želju o neposrednom biranju predsjednika Republike.<sup>10</sup> Iako su birači tada vjerojatno očekivali da će neposredno izabran predsjednik imati snažniji politički utjecaj i mogućnosti djelovanja. Tek se sljedećih godina javnost postupno upoznavala s time kakav je zapravo ustavni položaj predsjednika Republike. U početnom razdoblju tranzicije birači su bili prosječno loše upoznati s ovlastima tada još kolektivnog predsjedništva države te, s druge strane, s ovlastima skupštine i izvršnog savjeta kao njegova izvršnog tijela. Također, nakon prvih izbora predsjednika Republike, po novom Ustavu (1992.), većina birača nije dobro poznavala ustavno određene ovlasti predsjednika Republike. Relativno veliko nepoznavanje institucija bilo je u tom prijelaznom razdoblju ponajprije posljedica zamršene strukture vlasti u prethodnom komunističkom režimu i poprilične apatičnosti naroda prema (dotadašnjoj) politici, izostanka organiziranog i intenzivnijeg informiranja ljudi putem medija o novim ustavnim institucijama. Danas je, kao što je rečeno, stanje znatno drukčije, iako je formalna moć predsjednika Republike među građanima još uvijek općenito precijenjena.

Donekle možemo pouzdano ocijeniti da je ustavna institucija predsjednika Republike u trenutku nastanka novog Ustava umnogome bila “prilagođena” također konkretnoj osobi Milana Kučana (usp. Ribičič, 2000.: 4), kasnije prvoizabranog predsjednika Republike koji je tada bio predsjednik Predsjedništva Republike Slovenije, a prije toga višegodišnji vođa Saveza komunista Slovenije. Milan Kučan je s uspješno reformiranim načinom vođenja Saveza komunista osamdesetih godina pridobio velike simpatije slovenskoga naroda, napose u vremenu kad se slovenski Savez komunista borio protiv centralističkih i hegemonističkih tendencija prosrpskoga jugoslaven-

<sup>10</sup> Istraživanje javnog mnijenja iz 1989. pokazalo je da je 87% ispitanika bilo za neposredni izbor predsjednika Republike, 4,4% smatralo je da ga treba izabrati republička skupština, 4,1% predlagalo je da ga trebaju izabrati općinske skupštine, 4,8% ispitanika nije odgovorilo na pitanje (Slovensko javno mnijenje, 1989.). U istraživanju javnog mnijenja iz 1990. godine 82,3% ispitanika izjasnilo se za neposredno biranje predsjednika Republike, 7,8% poduprla je varijantu da ga treba izabrati skupština dvotrećinskom većinom, 4,5% je smatralo da ga treba izabrati skupština običnom većinom, 5,4% ispitanika nije odgovorilo na postavljeno pitanje. 30,8% ispitanika smatralo je zadovoljavajućim da predsjednik Republike bude punoljetna osoba, 29,8% smatralo je da mora biti stariji od 32 godine, 33,2% smatralo je da mora biti stariji od 40 godina, a 6,6% na postavljeno pitanje nije odgovorilo. Zanimljivo je da na pitanje o snažnim ovlastima predsjednika čak je 71,3% ispitanika odgovorilo da bi predsjednik trebao sazivati sjednice Vlade, 69,9% da bi trebao sam predsjedavati sjednicama Vlade (Stajališta Slovenaca o novome Ustavu, 1990.). Ustavno uređenje je, dakle, po javnom mnijenju, napravilo odstupanje ponajprije u tome što nije odredilo minimalnu starost predsjedničkog kandidata (po općem uređenju za kandidaturu zadovoljava dob od 18 godina) pa tako predsjedniku Republike nije dala nikakvih ovlasti na rad Vlade – iako je vrlo vjerojatno da u tom trenutku ispitanici nisu jasno razlikovali instituciju predsjednika Republike i Vladu u parlamentarnom i polupredsjedničkom sustavu.

skog Saveza komunista. Zbog njegove omiljenosti među tadašnjim parlamentarnim strankama, među kojima većina nije bila naklonjena Kučanovoj pobjedi na izborima za predsjednika Republike (bilo zbog njegove komunističke prošlosti, bilo zbog različitih protivničkih razloga),<sup>11</sup> bilo je posve jasno da će na neposrednim izborima biti izabran za predsjednika. Zbog nepopitne potpore javnosti neposrednim predsjedničkim izborima, parlamentarne stranke u Ustavu nisu mogle ostvariti svoje zamisli da bi predsjednika birao parlament. Da su mogli svoju zamisao ostvariti, Kučan sigurno ne bi bio izabran. U danoj situaciji parlamentarne stranke su s određivanjem slabih predsjedničkih ovlasti smanjile utjecaj “budućeg predsjednika” Kučana. Projekcija Kučanove pobjede na predsjedničkim izborima u prosincu 1992. već u prvom krugu većinom glasova (63,8%) nad sedam predsjedničkih kandidata, koje su kandidirale važnije političke stranke, dovela je do toga da je postao prvi slovenski predsjednik.

Pobjeda na izborima predsjednika posljedica je i njegova umjerenog načina vođenja politike i nastupanja u javnosti. Slovenska javnost, odnosno većina građana, ima uglavnom odbojan i nepovjerljiv odnos prema karizmatično liderskim osobnostima (Markič, 1992.: 752; Tomc, 1993.: 152), a još više ako ti zastupaju krajnje političke opcije. To je u raspravi oko Ustava također bio dodatni razlog za brzo postizanje konsenzusa s obzirom na parlamentarni sustav i za odbijanje takvoga polupredsjedničkog sustava, koji bi, po mišljenju nekih stručnjaka, uzeo francuski model kao uzor. Takav prevladavajući “oprezan” mentalitet slovenskih građana Sloveniju također odvajao od nekih drugih bivših jugoslavenskih republika, primjerice od Srbije i Hrvatske, koji su odmah nakon raspada SFRJ sačuvali, odnosno razvili “herojski” tip vođe (Markič, 1992.: 752).

Predsjednička funkcija u Sloveniji nije opterećena važnim ovlastima velike politike, ali je zato poduprta reprezentativna uloga predsjednika Republike. Milan Kučan je u svom prvom predsjedničkom mandatu, uz obavljanje državnih protokolarnih i reprezentativnih obveza, sudjelovao na brojnim susretima na mikrorazini i tako uspostavljao identifikaciju ljudi s državom (Lukšič, 1993.: 23), pri čemu je takvu praksu nastavio i u drugom mandatu. Za utvrđivanje stabilnosti političkog sustava upravo je ta funkcija predsjednika od velikog značenja. Tako predsjednik “s malom politikom osigurava uvjete za veliku politiku”, iako u njoj nema velikih ovlasti u odlučivanju (Lukšič, 1993.: 23). Sadašnji predsjednik Drnovšek je prve dvije godine svojega mandata proveo znatno manje politički aktivno od svoga prethodnika, potom je osobito 2005. (u trenutku pisanja ovog članka) svoju političku aktivnost snažno intenzivirao i to u obliku različitih javnih nastupa, sudjelo-

<sup>11</sup> U trenutku predsjedničkih izbora 1992. god. ankete javnog mnijenja pokazale su da su čak stranke, čiji su birači većinski podupirali kandidaturu Milana Kučana, predlagale tome kandidatu svoje protukandidate (podrobnije Ribičič, 1996<sup>1</sup>: 288).

vanja na lokalnim i drugim priredbama i najzad u obliku povećane međunarodne aktivnosti.

## 6. *Ostaci skupštinskoga sustava i načina mišljenja*

Na novo ustavnopravno uređenje predsjednika Republike i drugih grana vlasti, između ostalog, snažno je utjecalo i naslijede prethodnoga skupštinskog sustava, za koji je općenito karakteristično da je u njemu položaj izvršne grane vlasti znatno više podređen skupštini kao vrhovnome političkom i zakonodavnom tijelu, kao što je značajno za parlamentarne ili polupredsjedničke sustave. Oстaci skupštinske prakse i načina mišljenja u slovenskom Ustavu mogu se još uvijek vidjeti u načinu da ministre Ustavom imenuje i razrješava Državni zbor, a predlaže predsjednik Vlade, što je poprilično odstupanje od drugih parlamentarnih sustava. Upravo tako su pojedini elementi skupštinskoga sustava prisutni u nekim zakonskim rješenjima (primjerice, suce bira isključivo Državni zbor na prijedlog Sudbenoga savjeta) i u odredbama poslovnika Državnoga zbora, koje postavljaju i Vladu u pretjerano podređen položaj prema Državnom zboru (Grad, 1995.: 461, 466-467).

Skupštinski se sustav u prošlosti postupno usidrio u političkom mentalitetu Slovenaca te je dandanas prisutan u pretjeranom nepovjerenju u *pojedince* kao nositelje državnih funkcija. Uz smanjene ovlasti predsjednika Republike bila je također spomenuta ograničenost ovlasti predsjednika Vlade pri izboru ministara, pritom treba dodati da i predsjednik Državnoga zbora također ima relativno skromne ovlasti u vođenju tih tijela. U Sloveniji je općenito snažno prisutna težnja da se u politici o važnim pitanjima odlučuje *zajednički*. Pojedinci se mogu samo kao izraziti vođe s određenom “karizmom” uvriježiti u okviru pojedinačnih političkih stranaka i njihova članstva, odnosno simpatizera. Na razini državnih institucija ta se karizma gubi jer prisiljava “najviđenije” državne dužnosnike na umjerenost i oprez u javnim istupima. Može se smatrati da je posrijedi snažno ukorijenjen političko-kolektivistički karakter Slovenaca, koji mogu izmijeniti samo iznimne (npr. krizne) situacije. Sve to, dakako, utječe na očekivanja građana, koja su usmjerena na predsjednika Republike, te na njihove ocjene njegova djelovanja.

## 7. *Ustavne ovlasti predsjednika Republike i njegov odnos prema Vladi i Državnom zboru*

### 7.1. *Temeljno o položaju i funkciji predsjednika Republike*

Temeljna funkcija predsjednika Republike jest da predstavlja Republiku Sloveniju i da je vrhovni zapovjednik njezinih obrambenih snaga (čl. 102 URS), kao i to da obnaša i druge dužnosti određene Ustavom.

Funkcija predsjednika Republike ne može se obnašati istodobno s nekom drugom javnom funkcijom ili pozivom (čl. 105 URS). S obzirom na to da Slovenija Ustavom nema potpredsjednika Republike, u slučaju trajne nemogućnosti vršenja dužnosti, smrti, odstupanja ili kakvoga drugog prekida predsjednikove funkcije, do izbora novog predsjednika funkciju predsjednika Republike mora privremeno obnašati predsjednik Državnoga zbora. U tom slučaju treba raspisati izbore za novog predsjednika Republike najkasnije petnaest dana nakon prekida funkcije prethodnoga (čl. 106/1 URS). Predsjednik Državnoga zbora privremeno obnaša funkciju predsjednika Republike (čl. 106/2 URS). Ustav ne određuje tko zamjenjuje predsjednika Republike ako ga ne može zamijeniti predsjednik Državnoga zbora. Vezano uz to pojavljuju se također razmišljanja da bi tada tu zadaću morao preuzeti jedan od (tri) potpredsjednika Državnoga zbora (Ribarič, 2002.: 833; Zagorc, 2004.: 110), što je upitno jer potpredsjednici Državnoga zbora nisu nikakva ustavna kategorija.

Treba naglasiti da u Sloveniji parlament (Državni zbor) ima manji utjecaj na položaj predsjednika, što je karakteristično za druge parlamentarne sustave; s druge strane, predsjednik, za usporedbu, može manje utjecati na položaj i djelovanje Parlamenta (Grad, 1995.: 464). Usto je uloga predsjednika Republike i u oblikovanju Vlade u slovenskom sustavu znatno manja od drugih parlamentarnih sustava (Grad, 1995.: 462). Takav sustav odnosa između zakonodavstva i izvršne vlasti u Sloveniji Ribičič označuje (2004.: 86-87) kao sustav *stabilne* ravnoteže zakonodavne i izvršne vlasti, za razliku od opće, češće prisutne, *dinamične* ravnoteže u kojem su elementi *checks and balances* brojniji i snažniji.

## 7.2. Izbori za predsjednika Republike

Predsjednik Republike bira se na neposrednim, općim i tajnim izborima (čl. 103/1 URS). Neposredni izbori daju predsjedniku važnu integrativnu ulogu u državi (Rupnik, Cijan, Grafenauer, 1994.: 193), iako istodobno stvaraju među biračima zbujujući dojam o ovlastima predsjednika. U dosadašnjim trima izbornim kampanjama bilo je također značajno da su novinari predsjedničke kandidate ispitivali o njihovim pogledima na praktično sve tadašnje aktualne političke teme, što je u javnosti, odnosno među biračima, moglo samo još stvoriti *lažan dojam* da predsjednik Republike može također *neposredno*, tj. s pravnim ili drukčije obveznim vlastitim odlukama, utjecati na rješavanje određenih važnih političkih, ekonomskih ili drugih pitanja. S druge strane, u svjetlu “medijskih zakona” suvremenoga političkog natjecanja, politički su kandidati također mogli često “obećavati” više od onoga što je moguće realno očekivati od predsjednika Republike u okviru njegovih ustavno određenih ovlasti.

Paradoksalnost predsjednikova položaja (neposredno izabran predsjednik s izrazito ograničenim ovlastima) upravo najočitije dolazi do izražaja u trenutku predsjedničke izborne kampanje. Dakako, u svemu tome ne treba zanemariti važne transmisijsko-simbolične uloge predsjednika jer biranje određene osobe za predsjednika Republike s njezinim javno poznatim političkim i drugim preferencijama jasan je znak parlamentarnim i vladinim političkim strankama, kakva su u tom trenutku opća, odnosno većinska očekivanja biračkoga tijela.

Izbor predsjednika Republike raspisuje predsjednik Državnoga zbora (103/5 URS). U skladu sa Zakonom o volitvah Predsednika Republike (Zakon o izboru predsjednika Republike) (u nastavku teksta: ZVPR)<sup>12</sup> kandidate za predsjednika Republike alternativno mogu predlagati sljedeći predlagatelji: 1. najmanje deset zastupnika Državnoga zbora, 2. politička stranka zajedno s potpisima najmanje triju zastupnika ili zajedno s potpisima najmanje 3.000 birača; 3. najmanje 5.000 birača. Svaki zastupnik ili birač može dobiti potporu samo u jednoj kandidaturi. Nitko se ne može istodobno kandidirati za predsjednika Republike i za zastupnika u Državnome zboru ili za člana Državnoga sveta (Državnoga savjeta) (vidi: čl. 11-18 ZVPR).

Kandidat za predsjednika izabran je većinom vrijedećih biračkih glasova. Kao što je bilo već prethodno objašnjeno, predsjednik Republike je izabran na razdoblje od pet godina i na tu funkciju može biti najviše dva puta zaredom izabran (čl. 103/3 URS). Za predsjednika Republike može biti izabran samo državljanin Slovenije, pri čemu, za razliku od većine drugih uređenja, Ustav ne postavlja posebna starosna ograničenja predsjedničkoga kandidata. Po općem uređenju, dakle, u Sloveniji ima kako aktivno tako i pasivno pravo biranja predsjednika Republike svaki građanin, koji je navršio 18 godina i kojem nije oduzeta poslovna sposobnost.<sup>13</sup>

Vezano s mogućnošću ponovne kandidature za funkciju predsjednika Republike, treba spomenuti da je u prosincu 2001. skupina zastupnika formalno predlagala da se čl. 103 URS izmijeni tako da bi isti dopuštao najviše dvostruki izbor za obnašanje funkcije predsjednika Republike. Iako to nije bilo javno izneseno, namjera toga prijedloga bila je ponajprije onemogućiti moguće ponovno, tj. treće kandidiranje Milana Kučana. U tom se trenutku na kandidaturu već potencijalno pripremao tadašnji predsjednik Vlade dr. Drnovšek, koji se smatrao nepobitnim favoritom za predsjednika države. S obzirom na to da je tada dr. Drnovšek povremeno imao ozbiljnih zdravstvenih problema, među Kučanovim je političkim suparnicima (u koje su se ubrajali

<sup>12</sup> Ur. I. RS, št. 39/92.

<sup>13</sup> Za usporedbu treba spomenuti da se primjerice u SAD-u, Austriji i u Portugalu za predsjedničkog kandidata zahtijeva najmanja starosna dob od 35 godina, u Njemačkoj, Turskoj i Makedoniji 40, a u Italiji čak 50 godina.

i zastupnici koji su predložili spomenuti ustavno-revizijski prijedlog) prevladavala bojazan da će se Drnovšekov predsjednički mandat prerano završiti zbog zdravlja ili drugih razloga, što bi omogućilo bivšem predsjedniku Kučanu ponovnu kandidaturu za predsjedničko mjesto, ubrzo nakon prestanka njegova mandata (u tom bi slučaju, kao što je prethodno spomenuto, to bila treća predsjednička kandidatura ili izbor, koja ne bi bila uzastopna s obzirom na njegova prethodna dva mandata). Predlaganu je ustavnu promjenu kasnije odbio Državni zbor, tako da ostaje na snazi sadašnje ustavno uređenje po kojem se Kučan nakon Drnovškova mandata može ponovno kandidirati za predsjednika Republike (valja pritom spomenuti da je još po isteku svoga drugoga predsjedničkog mandata Kučan izjavio da se ubuduće više ne namjerava kandidirati za taj položaj).

### *7.3. Ovlaсти predsjednika Republike u postupku odabira Vlade*

U Sloveniji, po njemačkom uzoru, predsjednik Republike nakon provedenih parlamentarnih izbora, predlaže Državnom zboru na biranje kandidate za predsjednika Vlade (čl. 11/1 URS). Ipak slovenski predsjednik Republike, za razliku od njemačkoga, nema nikakvu ulogu pri imenovanju ministara. Prije nego predloži kandidata za predsjednika Vlade, predsjednik Republike dužan je posavjetovati se s vođama parlamentarnih zastupničkih skupina, iako nije vezan njihovim prijedlozima i mišljenjima. Ako kandidat za predsjednika Vlade u Državnom zboru ne dobije potrebnu, tj. apsolutnu većinu glasova, predsjednik Republike može, nakon novih savjetovanja u roku od četrnaest dana, predložiti drugoga ili ponovno istoga kandidata, iako u tome "drugom" krugu zastupničke skupine mogu predlagati i to najmanje deset zastupnika. Ako je u navedenom roku dano više prijedloga, glasuje se o svakom kandidatu posebno, pri čemu se najprije glasuje o kandidatu kojeg je predložio predsjednik Republike, ako taj ne bude izabran, glasuje se o drugim kandidatima prema redu davanja prijedloga (čl. 227 Poslovnika Državnoga zbora – u nastavku teksta PODZ).<sup>14</sup>

Ako nije izabran ni jedan kandidat, predsjednik Republike mora raspustiti Državni zbor i raspisati nove parlamentarne izbore, osim ako Državni zbor u roku od 48 sati ne uspije izvesti ponovni izbor predsjednika Vlade, za što je potrebna uobičajena većina glasova (u tom slučaju može doći do oblikovanja manjinske vlade). Na ponovnim izborima glasuje se o pojedinačnim kandidatima prema redu broja glasova iz prijašnjih glasovanja, potom o novim kandidaturama među kojima ponovno ima prednost kandidat predsjednika Republike. Ako ni na tim izborima ni jedan kandidat ne dobije većinu

<sup>14</sup> Ur. l, br. 35/2 i 60/04.

glasova, predsjednik Republike mora raspustiti Državni zbor i raspisati nove izbore (čl. 111/4, 5 URS i čl. 228 PODZ).

Uz navedeni primjer Ustav predviđa mogućnost raspuštanja Državnoga zbora samo u slučaju neuspjelog izglasavanja povjerenja Vladi, kad predsjednik Vlade u Državnom zboru zahtijeva glasanje o povjerenju Vladi i na tom glasanju Vlada ne dobije potporu većine glasova svih zastupnika. Državni zbor mora u roku od 30 dana izabrati novoga predsjednika Vlade ili dotadašnjem predsjedniku na ponovljenom glasanju izglasati povjerenje, inače predsjednik Republike mora raspustiti Državni zbor i raspisati nove izbore (čl. 117 URS). Ustav ne predviđa druge mogućnosti za raspuštanje Državnoga zbora, što također znači da se Državni zbor Ustavom ne može raspustiti sam od sebe, po vlastitoj odluci. Predsjednik Republike ne može samostalno prosuđivati i odlučivati o tome hoće li raspustiti Državni zbor, u oba navedena primjera dužan je (automatski) to učiniti.

#### *7.4. Ovlasti predsjednika Republike u izvanrednom ili ratnom stanju*

O proglašenju izvanrednog ili ratnog stanja te o nužnim mjerama u takvim situacijama odlučuje Državni zbor na prijedlog Vlade. Državni zbor odlučuje i o uporabi obrambenih snaga. Ako se Državni zbor ne može sastati, predsjednik Republike ovlašten je Ustavom da na prijedlog Vlade proglasi izvanredno ili vojno stanje te odredi uvođenje nužnih mjera ili moguću uporabu oružanih sila. U izvanrednom ili vojnom stanju predsjednik Republike može na prijedlog Vlade davati uredbe sa zakonskom snagom (čl. 108/1 URS), koje se odnose na obranu, donositi odluke o uporabi slovenske vojske, o uvođenju radne i materijalne dužnosti te o općoj mobilizaciji u izvanrednom stanju.

Uredbama sa zakonskom snagom predsjednik može, u izvanrednom ili vojnom stanju, ograničiti pojedina ljudska prava i temeljne slobode, osim nekih od prava koja štite najvažnija čovjekova dobra (čl. 108/2 URS)<sup>15</sup>. Usto izvanredne mjere na podlozi navedenih uredaba ne smiju prouzročiti nejednakost, koja bi se temeljila samo na određenim osobinama pojedinca. Iz navedenog je jasno da predsjednikova uredba može imati zakonsku snagu, ne samo snagu zakona nego i snagu Ustava, jer može privremeno ograničiti ili razvrgnuti neka Ustavom zajamčena prava. Predsjednik Republike mora izdane uredbe sa zakonskom snagom predložiti na potvrdu Državnom zboru čim se taj sastane (čl. 108/3 URS). Ustav ne određuje što se događa ako Dr-

<sup>15</sup> Po Ustavu ni u jednom slučaju nije dopušteno privremeno razvrgnuti ili ograničiti prava koja osiguravaju sljedeći članci: čl. 17 URS (nedodirljivost ljudskog života), čl. 18 (zabrana mučenja), čl. 21 (osiguravanje ljudske osobnosti i dostojanstva u pravnim postupcima), čl. 27 (nevinost do dokazivanja krivnje), čl. 28 (načelo zakonitosti u kaznom pravu), čl. 29 (pravna jamstva u kaznom postupku), čl. 41 (sloboda savjesti).

žavni zbor ne potvrdi uredbe sa zakonskom snagom. Usto u takvom slučaju uredba prestaje biti važeća, neki misle da u slučaju odbijanja ratifikacije uredbe Državni zbor također može predsjednika Republike optužiti za kršenje Ustava na Ustavnom sudu (vidi: Kaučič, 1995.: 267). Prava predsjednika Republike od izdavanja uredaba sa zakonskom snagom samo su iznimna i privremena ovlast, koja ne smije uvriježiti bilo kakvu samovolju.

### *7.5. Utjecaj predsjednika Republike na rad i odluke Državnoga zbora*

Mogućnost utjecaja predsjednika Republike na rad i odluke Državnoga zbora u formalnom su smislu općenito male. Taj zaključak potvrđuju i druga dosadašnja iskustva s bivšim (Kučan) i sadašnjim (dr. Drnovšek) predsjednikom Republike. Ipak, u budućnosti nije moguće isključiti mogućnost puno aktivnijega političkog djelovanja određenog predsjednika Republike, koji bi u tom slučaju, iako formalno neobvezujućim mišljenjima i pobudama, mogao snažnije utjecati na rad i odluke parlamenta ili Vlade. Takav bi utjecaj predsjednik mogao dosegnuti ako bi nastupao sa stajalištima koja bi u javnosti uživala veliku potporu. S druge strane, dakako da je moguće da bi pretjerano "aktivistički" predsjednik, koji bi se u svojim stajalištima izrazito udaljio kako od Vladine (koalicijske) politike tako i od javnog mnijenja, u očima birača i drugih nositelja vlasti čak politički omalovažio, a time i dodatno oslabio svoj politički utjecaj.

Ako bismo sada razmotrili ulogu predsjednika Republike u vezi s radom Državnoga zbora, ponajprije bismo vidjeli da je predsjednička zakonodavna funkcija smanjena jedva na proglašenje (promulgaciju) zakona, koje prihvaća Državni zbor (čl. 91 URS). Predsjednik dakle nema formalne zakonske inicijative, nema mogućnosti za neposrednu suradnju u zakonodavnom postupku, nema mogućnosti stavljanja veta na zakone ili na bilo koje druge akte i ne može zahtijevati zakonodavni referendum. Predsjednik može na zakonodavni postupak i na druge parlamentarne postupke utjecati samo svojim mišljenjima i pobudama, koje Državni zbor ne obvezuju (podrobnije Ribarič, 1996.: 80-81). Usto predsjednik Republike može zahtijevati izvanredni saziv Državnoga zbora<sup>16</sup>, što mu daje mogućnost da na takvoj sjednici neposredno iznese svoje mišljenje i pobude.

Predsjednik Republike mora proglasiti zakon najkasnije osam dana nakon njegova prihvaćanja. Pritom se postavlja pitanje može li predsjednik ot-

<sup>16</sup> Izvanrednu sjednicu može sazvati izvan redovitih zasjedanja Državnoga zbora i u trenutku redovitih zasjedanja kad je riječ o zahtjevima koje nije moguće odgoditi i koje nije moguće pravodobno uvrstiti u dnevni red sjednice, pri čemu parlamentarni poslovnik za takav saziv propisuje neke dodatne uvjete (v. čl. 58 PoDZ). Treba naglasiti da se izvanredne sjednice ne sazivaju samo zbog izvanrednih stanja, iako dakako i u tim slučajevima, nego i za posve obične zakonodavne i druge postupke ako se pojavi potreba za hitnom obradom pojedinačnih akata.



kloniti promulgaciju zakona. Slovenska teorija Ustava odgovara na to pitanje negativno jer je promulgacija zakona predsjednikova ustavna dužnost. Ako predsjednik otkloni promulgaciju, u teoriji se između ostalog predlaže da bi tu njegovu dužnost privremeno preuzeo predsjednik Državnoga zbora, koji je potpisnik zakona i koji je ovlašten za zamjenjivanje predsjednika Republike kad on nije u mogućnosti obnašati svoju funkciju (Kaučič, 1995.: 264).

Za razliku od nekih drugih parlamentarnih uređenja, slovenski Ustav predsjedniku Republike ne omogućuje izdavanje akata za izvršavanje zakona (primjerice, uredaba) i, dakako, još manje akata, koji bi imali prirodu ili snagu zakona, kao što su uredbe sa zakonskom snagom –te samo, kao što smo rekli, predsjednik prihvaća, odnosno proglašava u ratnom stanju i to još na prijedlog Vlade te u slučaju kad se Državni zbor ne može sastati i sam prihvaćati akte o potrebnim mjerama.

Poslovnik Državnoga zbora sadržava odluke koje osiguravaju redovitu obaviještenost predsjednika Republike o tome što se događa u Državnom zboru (obaviješten je o sjednicama i prima sve materijale o predmetima koji su na dnevnom redu sjednica Državnoga zbora – čl. 222 PoDz).<sup>17</sup> Ako predsjednik Republike Državnom zboru bez njegova zahtjeva pošalje svoje mišljenje o pojedinačnom pitanju, predsjednik Državnoga zbora dužan je to mišljenje dostaviti svim zastupnicima i ovlaštenom radnom tijelu, potom Državni zbor raspravlja na svojoj sjednici o predsjednikovu mišljenju (v. čl. 223/3 PoDZ), pri čemu predsjednikovo mišljenje ne obvezuje ni zastupnike ni Državni zbor. Predsjednik Republike također ima pravo objasniti na sjednici Državnoga zbora svoja mišljenja i stajališta prema pojedinačnim pitanjima (čl. 224 PoDZ). S druge strane, Državni zbor već ima ustavnu mogućnost zahtijevati od predsjednika Republike izražavanje njegova mišljenja o pojedinačnom pitanju (čl. 107/2 URS i 224 PoDZ). U praksi je dosad ta formalna komunikacija između predsjednika Republike i Državnoga zbora bila minimalna. Unatoč malim mogućnostima da bi predsjednik Republike općenito snažnije utjecao na pojedinačne odluke Državnoga zbora, ne može se sagledati u nekim slučajevima predsjednikova politička snaga, koja se može vidjeti u njegovoj funkciji predlagatelja. Riječ je o primjerima gdje je predsjednik Republike jedini predlagatelj kandidata za važne državne funkcije koje bira ili imenuje Državni zbor. Predsjednik tako predlaže Državnom zboru na izbor ponajprije kandidate za ustavne suce, za pet članova Sudbenog savjeta (od ukupno 11 članova), devet članova trgovačkog suda, guver-

<sup>17</sup> Obvezno obavješćavanje predsjednika Republike o predmetima koji se odnose na izvršavanje njegove funkcije od strane predsjednika Vlade, ministara i drugih nositelja javnih funkcija određuju čl. 11 i 12 Zakona o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (Ur. l. RS, br. 15/2003.) (Zakon o osiguravanju uvjeta za vršenje funkcije predsjednika Republike). (Ur. l. RS, br. 15/2003.)

nera i šest članova Banke Slovenije te na kraju kandidata za pučkoga pravobranitelja (varuh človekovih pravic).

U svim tim slučajevima Državni zbor odlučuje samo o kandidatima koje je prethodno izabrao predsjednik Republike, zato Državni zbor mora u slučaju određenog kandidata, kojeg nije izabrao ili imenovao, pričekati na novi predsjednički prijedlog.

### *7.6. Mogućnost tužbe protiv predsjednika Republike na ustavnom sudu*

Predsjednik Republike, jednako kao i predsjednik Vlade i ministri, ne uživa imunitet te je zato kazneno, civilno pa i opće pravno odgovoran po javno vrijedećim propisima. Uz to Ustav posebno uređuje i instituciju odgovornosti predsjednika Republike, tzv. ustavnu tužbu (*impeachment*) (čl. 109 URS). Ako predsjednik Republike prilikom obnašanja svoje funkcije krši Ustav ili teže krši zakon, Državni ga zbor, na prijedlog najmanje 30 zastupnika, može optužiti pred ustavnim zakonom. O tužbi odlučuje Državni zbor većinom glasova svih zastupnika (čl. 63/1 Zakona o ustavnom sudu u nastavku teksta ZUstS).<sup>18</sup> Zaključak o tužbi mora sadržavati opis utemeljenog kršenja i prijedlog dokaza (čl. 63/2 ZUstS). O tome je posebno određeno da u trenutku raspisivanja izbora za predsjednika Republike pa do proglašenja izbornih rezultata nije dopušteno uložiti zaključak o takvoj optužbi (čl. 63/3 ZUstS).

Kad Ustavni sud dobije zaključak Državnoga zbora o tužbi, može dvotrećinskom većinom glasova svih sudaca odlučiti da predsjednik Republike do odluke o tužbi privremeno ne može obnašati svoje dužnosti tj., funkcije (čl. 109 URS i čl. 63/4 ZUstS). Potom u svojoj konačnoj odluci Ustavni sud ili prihvati utemeljenost optužbe ili optuženog predsjednika oslobodi. U slučaju utemeljenosti optužbe Ustavni sud dvotrećinskom većinom glasova može odlučiti da se predsjedniku ukidaju, odnosno prestaju njegove funkcije (član 109 URS). Optužba predsjednika vodi se na javnoj raspravi na koju su pozvani i predsjednik Republike i od strane Državnoga zbora ovlašteni predstavnik (čl. 64/2, 4 ZUstS). Ako predsjednik Republike u vremenu trajanja postupka odstupi ili ako mu istekne mandat, Ustavni sud zaustavlja ustavni postupak. Na poseban zahtjev Državnoga zbora ili na zahtjev optuženika Ustavni sud mora nastaviti s postupkom.

Dosad u praksi nije bilo tužbe protiv predsjednika. O tome još treba reći da bi takva tužba sigurno istaknula i činjenicu da su ustavne odluke u tom pogledu izrazito nedorečene, pri čemu uopće nije jasno što točno pripada u kategoriju “kršenja ustava ili težega kršenja zakona”, što znači materijalno-

<sup>18</sup> Ur. l. RS br. 15/94.

pravnu podlogu za uvažavanje predsjednikove odgovornosti (podrobnije Cerar, 1999.: 237-244; Kristan, 2004.: 47-48).

### *7.7. Mogućnost odobrenja parlamentarne istrage protiv predsjednika Republike*

U okviru rasprave o odgovornosti predsjednika Republike (više o tome npr. Ribarič, 1999.: 583-605), treba dodati da se protiv njega, kao i protiv bilo kojega drugog nositelja javne funkcije (ministra, zastupnika Državnoga zbora, člana Državnoga savjeta) u skladu s Ustavom i zakonom, može provesti parlamentarna istraga u kojoj se odlučuje o njegovoj mogućoj *političkoj* odgovornosti. Riječ je dakle o ustavnoj mogućnosti Državnoga zbora da utvrdi (također i) političku odgovornost najviših državnih dužnosnika za njihovo moguće neprimjereno ili štetno ponašanje.<sup>19</sup> Parlamentarna bi se istraga po svojoj naravi usmjeravala ponajprije na predmete koji nužno ne znače kršenje Ustava ili zakona (iako to nije isključeno, ipak se tada takav predmet prepušta ovlaštenim pravosudnim tijelima, primjerice tužilaštvu), riječ je ponajprije o političkom ili drukčije neprimjerenom ili štetnom ponašanju javnih dužnosnika – različite afere, skandali (podrobnije u Ribarič, 1995.: 277-285).

### *7.8. Druge ovlasti predsjednika Republike*

Uza sve navedeno, predsjednik Republike je ovlašten i za neke druge predmete, koji u praksi nemaju većega političkog značenja za njega. Predsjednik Republike obnaša i sljedeće dužnosti:

- raspisuje izbore za Državni zbor i saziva prvu sjednicu novoga Državnoga zbora,
- postavlja i opoziva veleposlanike te poslanike Republike Slovenije i prima vjerodajnice stranih diplomatskih predstavnika,
- izdaje listine o ratifikaciji,

<sup>19</sup> Čl. 93 URS određuje: “Državni zbor može zatražiti istragu o pitanjima javnog značenja, može to napraviti na zahtjev trećine zastupnika Državnoga zbora. S tom svrhom imenuje komisiju koja u postupcima istrage i ispitivanja ima smisleno jednake ovlasti kao pravosudna tijela. “U čl. 1 Zakona o parlamentarni preiskavi (Zakon o parlamentarnoj istrazi) (u nastavku teksta ZPPre), određeno je da se ta istraga obavi u pitanjima javnoga značenja, “da se utvrdi i ocijeni činjenično stanje, koje može biti podloga za odluku Državnoga zbora o političkoj odgovornosti nositelja javnih funkcija, za promjenu zakonodavstva na određenom području i za druge odluke Državnoga zbora i njegove ustavne ovlasti. “Ako je u nekom predmetu već u tijeku kazneni postupak, to nije prepreka da tada, u okviru ovlasti državnoga tijela, također bude provedena parlamentarna istraga (čl. 2 ZPPre).

- odlučuje o pomilovanju,
- dodjeljuje odlikovanja i časne naslove,
- predlaže Ustavnom sudu da u postupku ratifikacije međunarodnog ugovora izriče mišljenje o njegovoj sukladnosti s Ustavom.

U mogućim sporovima o ovlastima između Državnoga zbora, predsjednika Republike i Vlade odlučuje Ustavni sud (čl. 160/1 URS). Taj se postupak pokreće samo na zahtjev jednoga od navedenih tijela kad smatra da je drugo tijelo posegnulo u područje njegove ovlasti te mu je oduzelo. Ustavni sud odlukom utemeljuje koje je tijelo odgovorno i može razvrgnuti ili otkloniti propis na osnovi kojega je utemeljio protuustavnost ili nezakonitost (čl. 61/4 ZUstS).

Treba spomenuti i to da Ustav ne propisuje supotpise (kontrasignature) predsjednika Vlade ili pojedinačnih ministara na akte predsjednika Republike, što je posljedica ustavno spomenutih ovlasti predsjednika Republike (Kaučič, 1995.: 2729). To dosad nije prouzročilo praktične probleme ili teorijska premišljanja, iako se institucija kontrasignature načelno ne bi mogla suglasiti s općom koncepcijom slovenskog Ustava (Ribarič, 1997.: 47).

### *8. Utjecaj predsjednika na formiranje Vlade*

Općenito vrijedi da je moć predsjednika ovisna o relativnoj moći ili slabosti konkurentnih grana vlasti. Tamo gdje su parlamenti snažno fragmentirani, vladine koalicije nestabilne, a sudovi neiskusni, predsjednik i sa slabim ovlastima može uspostaviti odlučujući utjecaj (Holmes, 1993/1994.: 36). Unatoč činjenici što je u razdoblju nakon osamostaljenja politička situacija u Sloveniji bila u razdoblju postupne konsolidacije, u praksi se još nije dogodilo ništa što bi predsjedniku neposredno i transparentno omogućilo dominantan politički utjecaj.

S obzirom na to da se zastupnici Državnoga zbora biraju prema proporcionalnom izbornom sustavu, neposredno nakon izbora u Državnom su zboru u tijeku intenzivni pregovori o sastavljanju vladine koalicije. Predsjednik Republike u tim je pregovorima angažiran tako da se jednom ili više puta savjetuje s predstavnicima parlamentarnih zastupničkih skupina i utvrđuje koji bi kandidat za predsjednika Vlade mogao postići većinsku potporu u Državnom zboru. Kao što je bilo objašnjeno, predsjednik Republike ima formalno pravo samostalnog predlaganja kandidata za predsjednika Vlade, iako je pritom, dakako, činjenično ograničen aktualnim rasporedom moći u Državnom zboru.

Ako se nakon izbora među parlamentarnim strankama oblikuje transparentna i čvrsta koalicija, onda će predsjednik Republike u pravilu predložiti

za predsjednika Vlade kandidata te koalicije. Savjetovanje s predsjednikom nikako ne može zamijeniti odlučujuću ulogu Parlamenta (Ribarič, 1992.: 692). U slučajevima kad se nakon izbora formira više koalicijskih opcija, predsjednička bi funkcija predlaganja mogla biti znatno važnija. Iako to ne vrijedi samo za prethodno spomenute slučajeve, neposredno nakon parlamentarnih izbora 1996., kad se je 90-članski Državni zbor polarizirao posve simetrično (45 : 45) pa je zato prelazak samo jednoga jedinog zastupnika iz jedne skupine stranaka u drugu omogućio izbor predsjedničkog kandidata. U drugim slučajevima, kad su u procesu pregovora o kandidatu za predsjednika Vlade moguće veće “preraspodjele” stranačkih glasova, može se po prvom neuspjelom glasanju na prijedlog pojedinačne zastupničke skupine ili najmanje deset zastupnika izabrati kandidat druge, “protupredsjedničke” opcije.

Usto treba spomenuti i to da se od prvih demokratskih izbora 1990. dulje vrijeme nije oblikovao nikakav razvidan i značajan način oblikovanja koalicije. Nove i promijenjene stranke oblikovale su koalicije koje su bile vrlo različite: od “načelne” Demosove koalicije preko tzv. “male” koalicije na kraju prvog mandata slovenske skupštine (1992.) pa do “velike” koalicije triju posve različitih stranaka u prvom mandatu Državnoga zbora (1992.-1996.) i do “pragmatične koalicije” između Liberalne demokratske stranke i Slovenske narodne stranke od 1996. dalje (vidi: Zajc, 1997.: 15). Također nakon izbora 2004., na kojima je pobjedonosna Slovenska demokratska stranka pri oblikovanju Vlade okupila stranke, koje se zajedno s njom smatraju nasljednicom tzv. “slovenskog proljeća” (Nova Slovenija i Slovenska narodna stranka), formiranje Vlade koalicije je u prethodnom mandatu omogućila tek Demokratska stranka umirovljenika, koja je u prethodnome mandatu (2000.-2004.) sudjelovala u Vladi pod vodstvom Liberalne demokracije Slovenije, odnosno u suprotnom “taboru”. U Sloveniji možemo trenutačno govoriti o dva veća politička bloka, koja su u pravilu koncentrirana oko Slovenske demokratske stranke i Liberalne demokracije Slovenije, pri čemu prevladavaju manje stranke, koje se ili pragmatično uključuju u ideološko različito organizirane vlade (ponajprije Slovenska narodna stranka te Demokratska stranka umirovljenika) ili ostaju formalno u opoziciji, ali ipak podupiru određene vlade u zamjenu za različite “političke usluge” (npr. Slovenska nacionalna stranka).

Ako je uspješnost djelovanja parlamentarnog sustava ponajprije uvjetovana čimbenicima kao što su (a) relativno disciplinirane stranke (b) vjernost članova svojim strankama, (c) sposobnost stranaka za zajedničko djelovanje i (d) odsutnost ili izolacija protuustavnih stranaka (Linz, 1994.: 62), onda možemo općenito reći da je u slovenskoj političkoj areni zadnji uvjet već dulje vrijeme ispunjen te da su uglavnom ispunjena prva dva uvjeta, dok je trenutačno samo u manjoj mjeri ispunjen uvjet pod točkom (c), ako još uzmemo za primjer političke stranke sa suparničkim ideološkim ishodištima.

### 9. Predsjednik Republike i parlamentarna većina

S obzirom na izborni sustav i dinamiku stranačkog života, u Sloveniji je Državni zbor nakon izbora nužno sastavljen od više stranaka, među kojima su potrebni prilični kompromisi za oblikovanje parlamentarne, a time vladine koalicije. Ako je predsjednik države član ili pristaša bilo koje od parlamentarnih stranaka, u pravilu mu to ne omogućuje većinsku parlamentarnu potporu, što je u okviru sadašnjega proporcionalnog izbornog sustava, u Državnom je zboru praktički nemoguće očekivati prevladavanje samo jedne stranke. Pojedinačna stranka može biti samo relativni pobjednik izbora. Dakako, moguće je da je vladina koalicija toliko ili drukčije srodna da na izborima za predsjednika Republike predlaže zajedničkog kandidata ili da je u temeljnim ishodištima suglasna sa stajalištima aktualnog predsjednika, na kojega izbor ne bi imao neposredni utjecaj.

Moguće savezništvo ili neslaganje između parlamentarne i vladine koalicije te predsjednika Republike *formalno* je relevantno samo u manjoj mjeri, odnosno uopće u okviru njihova ograničenoga međusobnog utjecaja i ograničenih ovlasti predsjednika (pri imenovanju i izborima). Dakako, takvo savezništvo, unatoč ograničenim ovlastima predsjednika, u *činjeničnom* se političkom pogledu ne može podcjenjivati jer su predsjednik i parlamentarna koalicija (a time automatski i vlada) usuglašeni na "istoj frekvenciji", no takva simbioza može osiguravati iznimno snažnu potporu javnog mnijenja vladinoj politici i time omogućuje koaliciji daljnji opstanak na vlasti. Istodobno se s potporom koalicije predsjedniku osnažuju mogućnosti za njegov ponovni (drugi) izbor na tu funkciju.

Šef države općenito može igrati ulogu savjetnika ili arbitra u smislu zbližavanja političkih stranaka i njihovih voditelja te omogućiti lakši protok informacija među njima (Linz, 1994.: 47). U Sloveniji je to moguće samo ako predsjednik činjenično uživa ugled i povjerenje političkih stranaka i njihovih vođa, jer mu njegove skromne ustavne ovlasti daju samo slabe mogućnosti za to da bi mogao tu svoju ulogu "*nametnuti*" strankama. Moguća odsutnost ili čak minimalna prisutnost predsjednika u ulozi posrednika ili savjetnika parlamentarnim strankama ne utječe znatno na djelovanje sustava. U mogućim izvanrednim uvjetima stanje bi dakako moglo biti drukčije, pri čemu bi uz predsjedničke veće formalne ovlasti u tim slučajevima došla također do izražaja činjenica da je predsjednik izabran od naroda. Ono što slijedi moglo bi biti važno ako bi predsjednik u normalnim uvjetima, svojim javno izraženim pogledima, činio snažniji pritisak na parlamentarne političke stranke. Ipak je teško predvidjeti kakvo bi bilo slovensko javno mnijenje, koje se relativno snažno polarizira prema stranačkoj ili ideološkoj pripadnosti, u takvom slučaju jer se dosad u takvim snažnijim pritiscima usmjerenima na konkretne političke stranke nijedan predsjednik još nije našao.

## 10. Stranačka pripadnost predsjednika

Predsjednik Republike kao predstavnik države po prirodi stvari ipak mora djelovati nadstranački, što između ostalog znači da niti favorizira niti zapostavlja ili diskriminira bilo koju stranku; to ne znači da predsjednik nije opredijeljen prema temeljnim vrijednostima u društvu i državi i da to u svojim nastupima također iznosi (Ribarič, 1996.: 93). Slovensko državno uređenje predsjedniku ne zabranjuje formalne stranačke pripadnosti u trenutku obnašanja te funkcije.

Predsjednik Kučan je na početku svoga predsjedničkog mandata, za koji se, formalno gledano, kandidirao samo na temelju narodne, a ne stranačke potpore, “zamrznuo” svoje prijašnje članstvo u stranci. To znači da iako je ostao član sadašnje Združene liste socijalnih demokrata, za trajanja svoga predsjedničkog mandata povukao članstvo i sve aktivnosti u tijelima te stranke čime je pokazao da za trajanja svoga mandata želi biti predsjednik svih Slovenaca. Slično je postupio sadašnji predsjednik dr. Drnovšek. Takvi ili drukčiji manevarski postupci pojedinih predsjednika dakako ne moraju realno prikriti njihove političke pripadnosti ili orijentacije kad je orijentacija razvidna, odnosno kad je vezana za određenu političku stranku.

Opisano postupanje predsjednika Kučana i Drnovšeka slaže se s razvojem u većini drugih postkomunističkih država u kojima predsjednici nisu vezani za pojedinačnu političku stranku; u Bugarskoj, Rumunjskoj i Litvi predsjednici su čak obvezani da povuku moguće članstvo u stranci prije nego nastupe na svoju funkciju (Zielonka, 1994.: 98).

## 11. Predsjednik kao čimbenik kontinuiteta državne vlasti

Za razliku od četverogodišnjeg mandata Državnoga zbora, predsjednik Republike Slovenije ima petogodišnji mandat, što osigurava kontinuitet državne vlasti. Tijek vremena, mogućih prijevremenih izbora ili prijevremeno prestajanje funkcije predstavnika mogu, doduše, dovesti do istodobnih izbora za predsjednika i za parlament iako je ta mogućnost razmjerno malena. Kontinuitet državne vlasti u osobi predsjednika Republike tijekom parlamentarnih izbora i u trenutku kad Državni zbor još nije konstituiran važan je i sadržava potencijalnu moć predsjednika da u mogućim izvanrednim stajanjima privremeno zamijeni Državni zbor.

## 12. Zaključno opredjeljenje uloge predsjednika Republike u slovenskom (ustavno)pravnom i političkom sustavu

Uz pomoć Duvergera možemo na temelju svega dosad rečenoga ocijeniti da Slovenija nema tzv. moćnoga predsjednika države (*all-powerfull presidency*), poput Francuske, ili predsjednika čiji bi položaj bio u ravnoteži s Vladom (*balanced presidency and government*). Poput Finske i Portugala. Položaj predsjednika u Sloveniji uglavnom je simboličan – a *figurehead presidency* (Duverger, 1980.: 167-177). Za iduću kategoriju predsjedničkih položaja prema Duvergeru važno je da su predsjednici Ustavom izabrani neposredno, iako je politička praksa u državnom sustavu parlamentarna, što znači da je predsjednikova moć razmjerno malena.

Ako pokušamo ocijeniti položaj slovenskog predsjednika države još u okviru Shugartovih pet temeljnih tipova ustavnih sustava (1. *pure presidential*; 2. *premiere-presidential*; 3. *president-parliamentary*; 4. *parliamentary with "president"*; 5. *"pure" parliamentary*), onda ga moramo ubrojiti u kategoriju parlamentarnog sustava s "predsjednikom" (Shugart, 1993/94.: 30-31). Posrijedi je parlamentarni sustav u kojem je predsjednik izabran na neposrednim izborima (za razliku od "čistoga" parlamentarnog sustava, gdje predsjednika bira parlament), ipak njegov je položaj slab jer nema ovlasti samostalnog odlučivanja o prihvaćanju ili primjeni zakona (Shugart, 1993/94.: 31). Prije desetak godina bio je predstavljen pregled predsjedničkih ustavno propisanih ovlasti u bivšim komunističkim državama srednje i istočne Europe u kojem su ovlasti slovenskog predsjednika ocijenjene kao slabe i bio je ubrojen među najslabije predsjednike toga kruga država (v. Lucky, 1993/94.: 81-94; Kaučič, 2004.: 34-35). Slovenski predsjednik, u usporedbi s usporedivima parlamentarnim sustavima, ima slabiji položaj, odnosno manje važniju ulogu u odnosu prema sudbenoj vlasti (Kaučič, 2002.: 1249; Nerad, 2004.: 60).

Elster (1993.: 196) ocjenjuje da je moć predsjednika države općenito ovisna o mogućnostima (ustavnim ovlastima) da odlučuje u sljedećim predmetima: 1. vođenje narodne obrane i vanjske politike; 2. proglašenje izvanrednog stanja i prihvaćanje vojnih zakona (*martial law*); 3. raspisivanje referenduma; 4. zakonodavna inicijativa; 5. zakonodavni veto; 6. imenovanje vlade; 7. raspuštanje vlade; 8. imenovanje i razrješavanje pojedinačnih ministara; 9. raspuštanje parlamenta; 10. imenovanje državnih dužnosnika bez supotpisivanja (konsignature) Vlade. Ako napustimo tu shemu i prihvatimo cjelokupni spektar snažnih ovlasti koje imaju predsjednici država u svijetu (o tome detaljnije npr. Shugart/Carey, 1992.: 148-158), možemo vidjeti da slovenski predsjednik većinu tih ovlasti nema (iz okvira Elsterove sheme ima o ograničenoj mjeri samo ovlasti po točkama 1, 2 i 9). Sve to samo potvrđuje gornje određenje položaja slovenskog predsjednika te zatečenu tvrdnju da



Slovenija unatoč neposredno izabranom predsjedniku nedvojbeno pripada krugu parlamentarnih sustava.

Zaključno možemo sažeti da je uloga predsjednika Republike Slovenije u formalnom smislu slaba, što ne onemogućuje konkretnoj osobi predsjednika da preko neformalnog djelovanja također intenzivnije politički utječe na druge grane vlasti i na javnost. Tako na temelju legitimnosti svoga položaja može odigrati veliku ulogu u smislu uspostavljanja javnog prostora koji je naklonjen novima, društveno naprednim idejama i prijedlozima (Nahtigal, 2004.: 367). S obzirom na to da je povijest individualnog predsjedništva u samostalnoj Sloveniji još vrlo kratka, trenutačno je teško pouzdano ocijeniti sve njegove važnije aspekte. Tek će budući razvoj dovoljno pouzdano pokazati koje su stvarne mogućnosti i ograničenja predsjednika Republike kao pravnog i političkog aktera.

*Sa slovenskoga prevela*  
Mateja Hotunjac

### *Literatura*

- Bugarič, Bojan, 1997.: From Plan to Market: One Way or Alternative Paths?, A Critique of Institutional Reforms in Central and Eastern Europe, neobjavljena disertacija, University of Wisconsin
- Cerar, Miro, 1991.: Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen der Konstituierung des Staates Slowenien, u: Marko, J./Borič, T. (ur.), *Slowenien – Kroatien – Serbien, Die neuen Verfassungen*, Böhlau Verlag, Wien-Köln-Graz: 100-140
- Cerar, Miro, 1999.: Obtožba pred ustavnim sodiščem (nekatera odprta vprašanja veljavne ureditve), *Javna uprava*, br. 2: 235-259
- Duverger, Maurice, 1980.: A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8 (2): 165-187
- Elgie, Robert, 1999.: The Politics of Semi-Presidentialism, u: Elgie, r. (ur.) *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford – New York: 1-21
- Elster, Jon, 1993.: Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea, *Public Administration – an international quarterly*, 71 (1/2): 169-217
- Grad, Franc, 1995.: Nekateri značilnosti razmerji med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado, *Javna uprava*, br. 4: 457-476
- Grad, Franc, 1992.: Parlament, u: *Nova ustavna ureditev*, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana: 137-149
- Grad, Franc, 1996.: *Volitve in volilni sistemi*, Inštitut za javno upravo, Ljubljana
- Grad, Franc / Kaučič, Igor / Ribičič, Ciril / Kristan, Ivan, 1996.: *Državna ureditev Slovenije*, časopisni zavod Ur. l. RS, Ljubljana
- Holmes, Stephen, 1994.: The Postcommunist Presidency, A Forum on Presidential Powers, *East European Constitutional Review*, Fall 1993/ Winter 1994: 36-39

- Jambrek, Peter, 1992.: *Ustavna demokracija (Graditev slovenske demokracije, države in ustave)*, Državna založba Slovenije, Ljubljana
- Kaučič, Igor, 1995.: Funkcija predsednika republike in državni zbor, u: *Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju: 257-272
- Kaučič, Igor, 2002.: Predsednik republike in sodstvo, *Podjetje in delo*, br. 6-7: 1249-1259
- Kaučič, Igor, 2004.: Predsednik republike med reprezentativno in izvršilno funkcijo, u: *X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov)*, Portorož: 23-38
- Kaučič, Igor, 1992.: Volitve predsednika republike, *Teorija in praksa*, br. 7-8: 737-741
- Kristan, Ivan, 2004.: Odgovornost predsednika republike (šefa države), u: *X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov)*, Portorož: 39-56
- Krivic, Matevž, 1990.: Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem "konstruktivne nezaupnice"), *Teorija in praksa*, br.10-11: 1185-1191
- Krivic, Matevž, 1992.: Vlada, u: *Nova ustavna ureditev*, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana:189-201
- Linz, J. Juan, 1994.: Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, u: Linz, J.J./ Valenzuela A., *The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London: 3-87
- Lucky, Christian, 1994.: Table of Presidential Powers in Eastern Europe, *East European Constitutional Review*, Fall 1993/ Winter 1994.:81-94
- Lukšič, Igor, 1993.: Zmagovalci in poraženci volitev 1992, u: *Volitve in politika po Slovensko*, Zbornik ocen, razprav in napovedi, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana: 13-28
- Markič, Boštjan, 1992.: Politične stranke, volilna kultura, volilni sistem, *Teorija in praksa*, br. 29: 748-752
- Marko, Joseph, 1991.: Die neuen Verfassungen: Slowenien – Kroatien – Serbien. Ein Vergleich, u: Marko, J./Borič, T. (ur.), *Slowenien – Kroatien – Serbien, Die neuen Verfassungen*, Böhlau Verlag, Wien-Köln-Graz: 1-50
- Nahtigal Matjaž, 2004.: Ustavna demokracija in vloga predsednika republike, *Javna uprava*, br. 2: 357-373.
- Nerad, Sebastian, 2004.: Razmerje predsednika republike do sodne oblasti, u: *X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov)*, Portorož: 57-72
- Pogorelec, Janez, 2005.: Položaj predsednika republike, *Pravna praksa*, br. 43: 2-4
- Ribarič, Miha, 1992.: Funkcije in pristojnosti predsednika republike, u: *Nova ustavna ureditev, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani*, Ljubljana: 184-188
- Ribarič, Miha, 2002.: Nadomeščanje Predsednika republike, u: Šturm, Lovro (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana
- Ribarič, Miha, 1999.: Odgovornost predsednika republike, *Javna uprava*, br. 4: 583-606

- Ribarič, Miha, 1997.: Odnos med Predsednikom Republike Slovenije in vlado, u: *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva, Ljubljana: 39-53
- Ribarič, Miha, 1996.: Predsednik republike v procesu političnega odločanja, u: *Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Zbornik Inštituta za javno upravo, Rogaška Slatina: 79-94
- Ribarič, Miha, 1992.: Predsednik republike in človekove pravice, *Teorija in praksa*, št. 7-8: 687-693
- Ribarič, Miha, 1995.: Uveljavljanje odgovornosti predsednika republike, u: *Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju: 273-285
- Ribičič, Ciril, 1996.: Predsednik republike, u: Grad, F./ Kaučič, I./ Ribičič, C./ Kristan, I. (ur.), *Državna ureditev Slovenije*, Časopisni zavod Ur. I. RS, Ljubljana: 133-147
- Ribičič, Ciril, 2004.: Predsednik republike kot element stabilnosti v parlamentarnem sistemu, u: *X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov)*, Portorož: 83-93
- Ribičič, Ciril, 2000.: Šef države ali šef protokola, *Pravna praksa*, br. 19: 4-5
- Ribičič, Ciril, 1992.: Ustavni položaj predsednika republike, u: *Nova ustavna ureditev*, Zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana: 173-183
- Ribičič, Ciril, 1996.: Volilni sistem v Sloveniji – Osebnost kandidatov in sorazmerna zastopanost strank, u: *Volilni sistemi*, zbornik, Knjižna zbirka Krt, Ljubljana: 283-303
- Rupnik, Janko / Cijan, Rafael / Grafenauer, Božo, 1994.: *Ustavno pravo Republike Slovenije, posebni del (II. knjiga)*, Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor
- Rus, Veljko / Toš, Niko, 2005.: *Vrednote Slovencev in Evropejcev (Analiza vrednotnih orientacij Slovencev ob koncu stoletja)*, Dokumenti SJM, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Sartori, Giovanni, 1994.: *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, New York
- Shugart, S. Matthew, 1994.: Presidents and Parliaments, *East European Constitutional Review*, Fall 1993/ Winter 1994: 30-32
- Shugart, S. Matthew / Carey, M. John, 1992.: *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge
- Slovensko javno mnenje*, Raziskovalni inštitut Fakultete za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana, junij 1989.
- Stališča Slovencev ob novi ustavi, Slovensko javno mnenje 1990/2*, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Ljubljana, december 1990.
- Tomc, Gregor, 1993.: Slovenci o politiki in politikih, u: *Volitve in politika po Slovensko*, Zbornik ocen, razprav in napovedi, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana: 138-155
- Toš, Niko, 1996.: Zaupanje v demokratični sistem, *Teorija in praksa*, br. 4: 631-672
- Trócsányi, László, 1995.: Constitutionnalisme et changement du régime politique en Europe Centrale et Europe de L'Est, u: *System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe*, Kecskemét-Szeged: 7-23

- Vilfan, Sergij, 1995.: The History of Slovene Popular Representation, Pre-20th century, u: *The National Assembly of the Republic of Slovenia*, Ljubljana: 13-22
- Zagorc, Saša, 2004.: Nezdržljivost funkcije in nadomeščanje predsednika republike, u: *X. Dnevi javnega prava (zbornik referatov)*, Portorož: 95-112
- Zajc, Drago, 1997.: Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije, u: *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva*, Ljubljana: 9-25
- Zielonka, Jan, 1994.: New Institutions in the Old East Bloc, *Journal of Democracy*, br. 5: 87-104

Miro Cerar

*ROLE OF PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN SLOVENIAN  
(CONSTITUTIONAL) LEGAL AND POLITICAL SYSTEM*

*Summary*

The Slovenian model of political system envisages that the president of the Republic has only representative, initiative and protocolary functions. According to Elgie's definition, Slovenia might be categorized as a sort of a semipresidential regime; hence, the historical, constitutional and political circumstances in which the role of the president of the Republic in the Slovenian political system should be looked into. After a careful analysis of the political tradition and culture, and the development of the constitutional culture in particular, the author analyzes the constitutional-political practice and the results of the presidential elections, their political orientation and the difference between the constitutional powers and the presidential performances. The author concludes that Slovenia does not have a powerful but a symbolic president of the state, despite the fact that the presidents are elected directly; consequently, the political system of Slovenia should be classified as a "parliamentary system with a president". Since the history of the individual presidency in Slovenia is still very short, for the time being it is very hard to assess all its major aspects; only the future developments will reliably demonstrate the real competences and the constraints of the president of the Republic as a legal and political actor.

*Key words:* Slovenian political system, the president, presidential powers, direct election of the president, semi-presidential system, parliamentary system, checks and balances, development of Slovenian political system



*Mailing address:* Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Poljanski nasip 2, SI 1000 Ljubljana, Slovenija. *E-mail:* miro.cerar@pf.uni-lj.si