
Predsjednički izbori u Hrvatskoj

Izvorni znanstveni članak
342.511:324
Primljeno: 27. veljače 2005.

Predsjednički izbori, učinci selekcije i promicanje kulture ustavnodemokratske republike

ARSEN BAČIĆ*

Sažetak

Imajući na umu dugu evoluciju ustava i ustavne politike te svekoliku zanimljivost procesa međugre vrline i demagogije koja se pojavljuje prilikom predsjedničkih izbora, autor u tekstu upućuje na nekoliko tema. Ponajprije na standardne “dogmatske” komparativne odredbe o izboru šefa države koje autor osvjetljava kroz ustavnopravnu optiku tzv. *selektivnog učinka*. S obzirom na to da institucija Predsjednika Republike postoji u mnogim ustavima i po tome je jedan od najznačajnijih institucionaliziranih aspekata političkog i društvenog života svake zemlje, autor osobito propituje mjeru u kojoj ta institucija u izbornom kontekstu pridonosi afirmaciji republikanizma, demokracije i javne sfere. Autor zaključuje da izbor predsjednika i učinci izborne selekcije, između ostaloga, utječu i na proces političke integracije koja bi danas svugdje, pa tako i u Hrvatskoj, zbog više razloga trebala afirmirati općeprihvaćena ontološka načela suvremene ustavnodemokratske države.

Ključne riječi: ustav, komparativno ustavno pravo, učinci selekcije, predsjednički izbori, republikanizam, ustavna demokracija

1. Uvodna napomena

U nizu suvremenih ustavnodemokratskih država republikanske provenijencije izbor predsjednika države prigoda je za niz organiziranih i orijentiranih rasprava o budućnosti zemlje i nacije u njoj. Za razliku od kandidata za većinu drugih visokih državnih pozicija svaki predsjednički kandidat osjeća

* *Arsen Bačić*, redoviti profesor i predstojnik Zavoda za ustavno pravo Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Splitu.

obvezu da elaborira programatsku viziju za iduće mandatno razdoblje. To čine i oni od kojih se to uopće ne očekuje, kao što je to bio slučaj nedavno i kod nas. Izborna kampanja odvija se putem serije rasprava – najprije među kandidatima svake od važnijih stranaka u zemlji, potom u kulminirajućoj seriji rasprava između kandidata najvažnijih stranaka. Zato nije ni čudo što se pobjednik nakon izbora neizostavno poziva na “mandat” naroda koji podupire njegove ideje iz predizborne kampanje. Vremenom je institucija predsjednika u brojnim državama postala plebiscitarnom funkcijom, platformom s koje pobjednik nastoji uvjeriti zakonodavno tijelo da odgovarajućom zakonodavnom politikom podupre njegovo predsjedništvo jer – njegov mandat ionako proizlazi iz naroda.¹

U nastojanju da objasni razloge i motive ustroja federalnih institucija, napose ulogu i mjesto predsjednika Republike, suvremeni američki konstitucionalist Bruce Ackermann ističe da se većina gore istaknutih odlika pojavila i najviše razvila u historijskom procesu izbora predsjednika SAD-a. Ipak, prema njegovu su mišljenju neke od spomenutih i najznačajnijih osobina nastale unatoč originarnim intencijama tvoraca Ustavotvorne Konvencije u Philadelphiji. Štoviše, one nisu ni bile dio originarnoga ustavnog plana američkih ustavotvoraca koji su nakon iskustva s Georgeom III. bili po svemu sumnjičavi prema jakoj egzekutivi. Većina njih je na temelju svog razumijevanja političkih događaja i ličnosti iz prošlosti umnogome naglašavala opasnost od postojanja i demagoškog djelovanja predsjednika na planu destabilizacije Republike i ostvarivanja osobne ambicije da se postane neki novi Kralj. Naime, u projektu izbora predsjednika američke republike ustavotvorci nisu vidjeli niz nesmiljenih borbi i prilika u kojima se kandidati koriste svim mogućim sredstvima kako bi mobilizirali mase i osvojili potporu programatskim idealima, nego jednostavno puki sustav selekcije koji je trebao služiti različitim svrhama, između ostaloga i izboru vođe nove republike. U tom je pravcu instaliranje izbornog kolegija (*Electoral College*) bio racionalni potez kojemu je svrha bila izbjegavanje plebiscitarnog predsjedništva. Namjera je ove institucije bila ohrabriti i potaknuti izbor čovjeka s najboljim zaslugama prema Republici. Najvažnija njegova kvalifikacija, kako to poručuje B. Ackermann, trebala je “biti republikanska vrlina, a ne populistička demagogija”².

Imajući na umu dugu evoluciju ustava i ustavne politike te svekoliku zanimljivost procesa međugre vrline i demagogije koja se pojavljuje prilikom predsjedničkih izbora, uputit ćemo na nekoliko tema s kojima se u ovome kontekstu bavi tradicionalno i komparativno ustavno pravo i suvremeni kon-

¹ V. Prilog 1: Izbori predsjednika republike – komparativni ustavnopravni pregled (priredio Petar Bačić, asistent Pravnoga fakulteta Sveučilišta u Splitu).

² Bruce Ackermann, 199.: 67.

stitucionalizam. Ponajprije, uputit ćemo na standardne “dogmatske” komparativne odredbe koje vrijede za izbor šefa države. Potom ćemo skupinu tih odredaba ukratko osvijetliti kroz optiku koju danas afirmira novija ustavna teorija otkrivajući pritom cjelinu selektivnog učinka u ustavnom pravu u čijem okviru *eo ipso* leži i problematika predsjedničkih izbora. Najzad, s obzirom na to da institucija Predsjednika Republike postoji u mnogim ustavima i po tome je jedan od najznačajnijih institucionaliziranih aspekata političkog i društvenog života u više zemalja, uključujući i Hrvatsku, osobito je zanimljivo pitanje koliko ta institucija u kontekstu izbora pridonosi afirmaciji republikanizma, demokracije i javne sfere, općenito političke integracije koja bi danas svagdje, pa tako i u Hrvatskoj, trebala zbog više razloga afirmirati i počivati na općeprihvaćenim ontološkim načelima suvremene ustavnodemokratske države.

2. Komparativno ustavno pravo o izborima za državnoga poglavara

Različiti su sustavi izbora za državnoga poglavara. U suvremenim državama nositelj te funkcije može biti individualno ili kolektivno tijelo. Ipak, u suvremenim republikama uglavnom je riječ o dvama temeljnim oblicima izbora: neposrednim i posrednim izborima.³

2.1. Neposredni i posredni izbori

Neposredni izbor najčešće se primjenjuje u predsjedničkim sustavima, gdje je šef države ujedno i šef vlade, i gdje vlada rigidna podjela vlasti na izvršnu i zakonodavnu. S obzirom na to da u predsjedničkom sustavu predsjednik obnaša značajne nadležnosti, ti su izbori od velikog značenja za svaku demokratsku vlast. Šef države bira se na neposredan način i u nekim državama gdje izvršnu vlast dijele šef države i predsjednik vlade, ili gdje je uloga državnog poglavara uglavnom ceremonijalna (Austrija, Finska, Francuska, Irska, Portugal, Šri Lanka, Zambija). Jedan od problema koji se povezuje s neposrednim izborima jest mogućnost da se uz nekoliko kandidata teže dolazi do apsolutne većine u korist jednoga od kandidata, pa se taj problem rješava na nekoliko načina. U Austriji, Francuskoj i Portugalu, ako u prvom krugu nijedan kandidat ne postigne apsolutnu većinu glasova, drugi se krug odvija između dvojice kandidata koji su u prvom krugu dobili najviše glasova. U Austriji je moguće da svaka od dviju skupina predlagatelja koji stoje iza dvaju kandidata, umjesto originalnog kandidata za drugi krug imenuje drugu osobu. Također, ako se u predsjedničkim izborima natječe

³ Richard Rose, 1987.

samo jedan kandidat, izbor mora biti realiziran u formi referenduma⁴. Drugi način postizanja većine provodi se preferencijalnim glasovanjem. U Irskoj se koristi jedan od sustava proporcionalne reprezentacije s jednim prenosivim glasom. Na Filipinima apsolutna većina nije nužna. Kandidat s najvećim brojem glasova postaje predsjednikom države. Ipak, ako dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, onda predsjednika bira većina članova obaju domova parlamenta koji o novom predsjedniku glasuju odvojeno.⁵

Kod posrednog izbora predsjednika države predsjednika izabire izborni kolegij koji čine različiti članovi. U Njemačkoj, Indiji, Indoneziji i Italiji predsjednika bira izborni kolegij sastavljen od članova središnjeg parlamenta i članova pokrajinskih parlamenata. U Njemačkoj federalnog predsjednika bira federalna konvencija od članova Bundestaga (Donjeg doma saveznog parlamenta) i jednakog broja članova koje su izabrali zemaljski – pokrajinski parlamenti. Da bi bio izabran, kandidat za predsjednika mora dobiti većinu glasova. Ako nakon dvaju glasovanja nijedan kandidat ne dobije većinu, predsjednikom postaje kandidat koji je u trećem krugu glasovanja osvojio najveći broj glasova.⁶ U Indiji izborni kolegij čine članovi obaju domova parlamenta. Glasovanje se odvija na temelju formule koja izražava razlike u populaciji između država⁷. U Italiji predsjednika bira izborni kolegij što ga čine članovi obaju domova parlamenta i 58 regionalnih predstavnika. Svaka regija daje tri predstavnika, a Vall d'Aosta jednoga. Glasovanje je tajno, a predsjednikom postaje onaj koji dobije dvije trećine glasova. Da bi se došlo do te većine, potrebna je serija glasovanja, no najčešće se nakon trećeg puta prihvaća kandidat s apsolutnom većinom glasova⁸. U SAD-u izborni kolegij čine izravno izabrani predstavnici država. Broj članova koji predstavljaju državu jednak je kombinaciji senatora i zastupnika u prvom domu koji predstavljaju državu. Od tih se članova nakon njihova izbora traži da glasuju za kandidata koji je dobio većinu u njihovoj državi.⁹

Kolektivni šef države postoji danas u Švicarskoj gdje izvršnu vlast obnaša sedmeročlano Savezno vijeće. To vijeće bira federalni parlament na zajedničkoj sjednici obaju domova. Iz istog kantona može doći samo po jedan

⁴ Ustav Austrije (1920., revidiran 1929., konsolidirani tekst 1983.), čl. 60.1-2.

Ustavi država na koje se referiramo u ovom radu nalaze se na web stranici *Constitution Finder*: <http://confinder.richmond.edu/>. Također je za informacije o Ustavima Austrije i Singapura korištena stranica <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>.

⁵ Ustav Filipina (1987.), čl. 7.4.

⁶ Temeljni Zakon SR Njemačke (1949.) čl. 54.

⁷ Ustav Indije (1950.), čl. 54, čl. 55.

⁸ Ustav Italije (1947.), čl. 83.

⁹ Ustav SAD-a (1787.), Amandman XII (1804.)

član Saveznog vijeća. Svake godine to Vijeće iz svojih redova bira predsjednika. Naslov “Predsjednika” po svemu je ceremonijalni naslov jer izvršna vlast kolektivno pripada Saveznom vijeću¹⁰.

Državnog poglavara može birati i parlament, kao što je slučaj u Grčkoj, Izraelu, Malti, Singapuru, Južnoj Africi i Zimbabveu. U Grčkoj predsjednika tajnim glasanjem dvotrećinskom većinom bira jednodomni parlament. Ako predsjednik nije izabran u prvom krugu, drugi se krug izbora mora ponoviti u roku od pet dana. Ako u roku od pet dana nije ostvarena dvotrećinska većina, treći se krug mora održati u idućih pet dana, s time da se tada traži tročetinska većina. Ako ni tada predsjednik ne bude izabran, onda se parlament raspušta te se raspisuju novi parlamentarni izbori. Nakon izbora održava se sljedeći krug izbora. Ako se ni tada ne ostvari tročetinska većina, održava se sljedeći krug izbora i to u roku od pet dana, s tim da se za predsjednika izabire kandidat koji je uspio prikupiti apsolutnu većinu glasova. Ako ni tada ne bude ostvarena većina, održava se šesti izborni krug u roku od pet dana, ali samo s dvojicom kandidata koji su u prethodnom glasanju imali najviše glasova. Izabire se kandidat koji uspije prikupiti najviše glasova.¹¹

2.2. Postupci predlaganja

Najveći dio odredaba o predlaganju kandidata za predsjednika nalazi se u izbornim zakonima, a ne u ustavima. Shodno tome, postoje različite metode predlaganja kandidata. Na jedan se način predlažu kandidati koji se biraju na neposrednim izborima, a na drugi kandidati koji se biraju na posrednim izborima. Tako, primjerice, u Irskoj kandidata za predsjednika mora predložiti najmanje dvadeset članova iz jednog od domova irskog parlamenta (*Oireachtas*) ili najmanje četiri vijeća administrativnih pokrajina. Bivši predsjednici mogu se predlagati sami¹². U Finskoj pravo predlaganja kandidata imaju registrirane političke stranke koje imaju predstavnike u parlamentu. Kandidata može predložiti i 20.000 birača.¹³ U Izraelu kandidata za predsjednika države predlaže deset ili više zastupnika u Knessetu. Zastupnik ne može predložiti više od jednog kandidata.¹⁴

¹⁰ Ustav Švicarske (1878.), čl. 95.

¹¹ Ustav Grčke (2001.), čl. 32.

¹² Ustav Republike Irske (1937.), čl. 12.4.

¹³ Ustav Finske (2000.), čl. 23.a.

¹⁴ Temeljni Zakon Izraela (1964.), čl. 6.

2.3. Kvalifikacije za funkciju

U najvećem broju slučajeva kandidat za predsjednika države mora zadovoljiti uvjete koji se odnose na državljanstvo, mjesto rođenja, prebivalište i biračko pravo. U nekim se zemljama traže i osobne kvalitete. Tako se za predsjednika mogu natjecati samo osobe s integritetom, dobrim karakterom i reputacijom. U Singapuru se, primjerice, traži da predsjednik bude osoba s najmanje tri godine iskustva na poslu u javnom ili privatnom sektoru gdje je mogao iskusiti pritisak administrativnih i financijskih problema i potragu za rješenjima što je nužno za jednu vodeću funkciju.¹⁵

Dob kandidata također je jedna od čestih restrikcija. U nekim se zemljama to ograničenje veže samo uz opasku da predsjednik mora imati biračko pravo. No, niz zemalja ipak izričito navodi dob koja je potrebna za obnašanje te funkcije. Tako se u Irskoj, Keniji, Islandu, Portugalu i Austriji traži da kandidat za predsjednika bude stariji od 35 godina i više. Na Filipinima, u Grčkoj, Njemačkoj i Zimbabveu donja je granica 40, a u Italiji 50 godina.

S obzirom na instituciju inkompatibilnosti na Malti predsjednik ne može biti onaj koji drži ili koji je bio na funkciji predsjednika Vrhovnog suda ili bilo kojega drugog visokog suda. U Austriji je zabranjeno da predsjednik bude netko iz obitelji koje su nekad vladale državom.¹⁶ Kad je riječ o restrikcijama, onda najveći broj država poznaje ograničenja obnašanja određenih funkcija dok je predsjednik na vlasti. Najveći broj ustava tako zabranjuje da predsjednik istodobno bude i zastupnik parlamenta, ili da drži neku drugu javnu službu ili zaposlenje. Neke države idu još dalje pa predsjednicima zabranjuju bilo kakvo angažiranje u trgovini, profesiji ili drugoj poslovnoj aktivnosti. Tako je u Grčkoj i Italiji izričito uglavljeno da je služba predsjednika inkompatibilna s bilo kojom drugom službom, mjestom ili funkcijom. Najdetaljniji je temeljni zakon SR Njemačke koji utvrđuje da predsjednik ne može biti član savezne vlade ili saveznog parlamenta, on ne može držati nijedno drugo plaćeno mjesto, niti se angažirati u trgovini ili zanimanju, ili obnašati profesiju ili pripadati upravnim ili direktorskim tijelima koja donose profit.¹⁷

2.4. Trajanje mandata i mogućnost ponovnog izbora

Najčešći mandat predsjednika države jest mandat u trajanju od pet godina koji je uobičajen u Grčkoj, Indiji, Indoneziji, Izraelu, Južnoj Koreji, Maleziji, Malti, Portugalu, SR Njemačkoj ... Mandat od šest godina uobičajen je

¹⁵ Ustav Singapura (1963., amandmani 1993., 1994.) čl. 19.2.

¹⁶ Ustav Austrije (1920., 1929., 1983.) čl. 60.3.

¹⁷ Temeljni Zakon SR Njemačke (1949), čl. 97.

u Austriji, Filipinima, Finskoj, Singapuru, Šri Lanki. Mandat od sedam godina je u Francuskoj, Irskoj i Italiji. Mandat predsjednika u SAD-u je četiri godine.

U stanovitom broju zemalja osoba može biti izabrana za predsjednika države ograničen broj puta uzastopno. U Austriji, Grčkoj, Irskoj, Izraelu, Portugalu i SR Njemačkoj predsjednik može biti ponovno izabran najviše u dva uzastopna mandata. Na Filipinima nema mogućnosti ponovnog izbora.

2.5. Uklanjanje predsjednika države s položaja

Klasično ustavno pravo poznaje nekoliko metoda s pomoću kojih se predsjednik države uklanja s položaja. U nekim sustavima o tome odlučuje samo parlament ili izborni kolegij, a u drugima taj proces uključuje parlament i sudove, a u trećima, pak, o tome odlučuje narod.¹⁸

Na Malti se predsjednik države uklanja s položaja odlukom parlamenta i to u dvama slučajevima: zbog nesposobnosti daljnjeg obnašanja svojih funkcija, ili zbog lošeg ponašanja¹⁹. U Izraelu se predsjednik može ukloniti s položaja ako Knesset donese odluku da “ne zaslužuje svoju funkciju zbog ponašanja te gubi svoju funkciju predsjednika”. Pritužbe toga tipa nadležnom parlamentarnom odboru podnosi najmanje dvadeset članova Knesseta, a prije nego što dođe pred Knesset, taj zahtjev treba prihvatiti tri četvrtine odbora. Rezoluciju o uklanjanju s položaja Knesset mora prihvatiti dvotrećinskom većinom²⁰. U dvodomnim parlamentima (Irska, Indija) proces uklanjanja predsjednika traži različitu ulogu svakog doma. U objema zemljama pismenu optužbu zbog lošeg ponašanja podnosi određeni broj zastupnika jednog ili drugog doma. Rezolucija o *impeachmentu* u domu gdje je podnesena optužba treba biti prihvaćena s dvotrećinskom većinom svih članova toga doma. Nakon toga drugi dom istražuje navode optužbe. Ako optužba bude dokazana, rezoluciju o *impeachmentu* treba dvotrećinskom većinom prihvatiti i dom koji je istražio navode optužnice, nakon čega se predsjednik uklanja s funkcije.²¹

U Njemačkoj su u postupak uklanjanja predsjednika uključeni parlament i Ustavni sud. Predsjednika se može krivično goniti zbog svojevoljne povrede Temeljnog zakona ili bilo kojega drugog saveznog zakona. Prijedlog za pokretanje *impeachmenta* mora podnijeti najmanje jedna četvrtina zastup-

¹⁸ Claude Emeri, 1987.

¹⁹ Ustav Malte (1964.), čl. 48.3

²⁰ Temeljni Zakon Izraela (1964.): Predsjednik Države, čl. 20

²¹ Ustav Irske (1937.) čl. 12.10, Ustav Indije (1950.), čl. 61.

nika Bundestaga ili Bundesrata, a prihvatiti ga treba dvije trećine zastupnika u Bundestagu ili Bundesratu. Nakon toga postupak preuzima Ustavni sud. Ako Sud dokaže predsjednikovu krivicu, predsjednik mora napustiti funkciju (čl. 61. Temelnog zakona – *Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht*)²².

Na Islandu Ustav predviđa da će predsjednik napustiti svoju funkciju, ako se takva odluka potvrdi na plebiscitu koji je održan u skladu s rezolucijom koju je prihvatila tročetvrtinska većina zastupnika spojenog Althinga. Ako prijedlog bude odbačen na plebiscitu, parlament se mora raspustiti i izabrati novi.²³ U Austriji se predsjednik može ukloniti narodnim referendumom. No, prije pokretanja referenduma Narodno vijeće dvotrećinskom većinom svojih članova mora zatražiti od saveznog kancelara da sazove savezni parlament. Rezultat referenduma će se primijeniti samo po odluci saveznog parlamenta.²⁴ Osim tog postupka postoji i postupak optužbe protiv predsjednika ako je on povrijedio savezni ustav. O gubitku funkcije u tom slučaju odlučuje Ustavni sud.²⁵

3. Ustavne i druge pravne odredbe kao izvor determinacije ovlasti i utjecaja predsjednika države

Recentna ustavnopravna i politološka literatura više ili manje opravdano koristi svaku prigodu da bi pokazala relevantnost i značenje utjecaja jednih institucija na druge. Nakon K. Whearea koji je u knjizi *Legislatures* (1968.) među prvima govorio o opadanju utjecaja predstavničkih i zakonodavnih tijela u kontekstu suvremene ustavnodemokratske države, pitanje *does constitutions (institutions) matters?* – postalo je nezaobilaznom temom sustavnih analiza ovoga puta i suvremene egzekutive. Tako je američki politolog Anthony King s osobitom pozornošću obrađivao temu dinamike egzekutive, napose njezine interne dinamike.

“Poznavanje prava i ustava od esencijalne je važnosti; od suštinskog je značenja i poznavanje institucija. No, politolozi koji pokazuju zanimanje za ta pitanja idu korak dalje – oni studiraju praksu egzekutivnih institucija”²⁶

²² Temeljni Zakon SR Njemačke (1949.) Artikel 61 [Anklage vor dem Bundesverfassungsgericht]

²³ Ustav Islanda (1944.) mijenjan 1995., 1999., čl. 11.

²⁴ Ustav Austrije (1920., revidiran 1929., konsolidirani tekst 1983.), čl. 60.6.

²⁵ Ustav Austrije (1920., revidiran 1929., konsolidirani tekst 1983.), čl. 142.

²⁶ A. King, 1975.

Koji to čimbenici, prema A. Kingu, osim ustavnih i drugih normi determiniraju ovlasti i utjecaj nositelja egzekutivne vlasti? Ima ih više, pa se govori o sljedećim čimbenicima:²⁷

3.1. *Ovlasti i obveze koje proizlaze iz funkcije*

Najslikovitiji primjer utjecaja normativnog i faktičnog na ovlasti koje ima glavni čovjek egzekutive jesu položaj i uloga predsjednika SAD-a s jedne i položaj engleskog premijera s druge strane. U SAD-u su sve ovlasti, i ustavne i faktične, u rukama predsjednika. U Engleskoj premijer kao najjači čovjek izvršne vlasti ima samo nekoliko gotovo “neupadljivih” formalnih ovlasti, ali virtualno neograničeno područje autoriteta. Ipak, dok se u Britaniji, s obzirom na ulogu kabineta i pojedinih ministara, može zamisliti situacija funkcioniranja vlasti bez premijera, svi su američki predsjednici gotovo prisiljeni biti aktivisti.²⁸

3.2. *Bliskost pojedinim odlukama ili političkim područjima*

Za najveći broj ministara povezanost s određenim odlukama jednostavno je pitanje same funkcije. Ministar obrane ne može izbjeći povezanost s odlukama iz domene obrane zemlje, kao što ni ministri financija ne mogu zaobići odluke koje se tiču poreza. No, kad je riječ o šefu egzekutive onda je ta povezanost počesto stvar izbora. Dok se britanski premijer zbog činjenice što ga obvezuje samo nekoliko formalnih ovlasti češće oslanja na akcije ministara, pa je utoliko slobodniji, to ne vrijedi za američkog predsjednika kao omnipotentnoga državnog poglavara. Ipak, postoji opća suglasnost kako se čelnici egzekutive najčešće vežu uz odluke iz sfere vanjske politike i obrane.

3.3. *Očekivanja drugih*

Narod od predsjednika očekuje da bude jamac različitih vrijednosti: od digniteta vlade pa do nacionalnog prosperiteta.

²⁷ A. King u svom tekstu prije svega analizira instituciju američkog predsjednika i engleskog premijera kao čelnika najmoćnijeg, odnosno najefikasnijeg, dijela engleskog Ustava što ga je W. Bagehot u knjizi *The English Constitution* nazivao *efficient part of the Constitution*.

²⁸ A. King, op. cit. str. 222.

3.4. Upravljanje i regrutiranje osoblja

Ako se odlučivanje glede regrutiranja osoblja uzima kao pokazatelj sposobnosti predsjednika da primjenjuje utjecaj, onda se britanski premijer ne može uspoređivati s američkim predsjednikom. Početkom sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća Ured u Bijeloj kući zapošljavao je otprilike 580 ljudi, od čega su pedesetorica bili osobni pomoćnici predsjednika. Prema podatcima iz proračuna za 2005. godinu G. W. Bush zapošljava danas 1.850 ljudi čiji se troškovi pokrivaju iznosom od 341 milijun dolara.²⁹ S druge strane, *Private Office* britanskog premijera, kojega opslužuju uglavnom karijerni birokrati, nije osoblje koje bi na isti način kao što to čine službenici američkog predsjednika štutilo premijerove osobne interese. Sekretarijat ne duguje svoju lojalnost premijeru osobno nego kabinetu kao kolektivu. Konačno, svaki pokušaj da uzdigne značenje svoga privatnog ureda više nego što je normalno izazvao bi reakciju ministara i starijih službenika.³⁰

3.5. Konceptija službe/ureda

Iako postoje različite koncepcije predsjednikova ureda, one se kreću između dviju krajnosti. Prve, što ju je izrazio još predsjednik W. H. Taft (1909.-1913.): “Ne postoji definirani rezidij vlasti kojega predsjednik ne bi mogao obavljati ako mu se čini da bi to bilo u javnom interesu”, i druge što ju je izrazio J. F. Kennedy (1961.-1963.): “Predsjednik mora biti spreman da obnaša pune ovlasti svog ureda – od kojih su neke specificirane, a neke nisu”. U svakom slučaju, konceptija ureda pokazuje mjeru njegovog aktivizma.

3.6. Položaj u očima svojih kolega

Osjetljivost pozicije šefa egzekutive proizlazi iz činjenice da mu dobri savjetnici iz samog vrha izvršne vlasti ne moraju jamčiti visoku profesionalnu reputaciju u drugim granama vlasti.

3.7. Profesionalna reputacija

Različita reputacija raznih šefova država ima veze s njihovim fluktuirajućim utjecajem.

²⁹ Bradley H. Patterson Jr., 2000.

³⁰ R. Rose, 1987.

3.8. Javni prestiž

Najveći broj poglavara itekako teži osvajanju javnog prestiža, ali samo ga rijetki doista imaju.

3.9. Politička stajališta

Politička stajališta često mogu biti povezana s profesionalnom reputacijom i javnim prestižem, ali nije riječ o istoj stvari. Kad je krajem tridesetih godina Franklin Roosevelt pokušavao slomiti otpor Vrhovnoga suda (*Court packing controversy*), on je još uživao profesionalnu reputaciju i veliku mjeru javnog prestiža, ali su njegova politička stajališta bila dramatično opala, što je upućivalo na njegovu nemoć da i dalje upravlja nekim skupinama svojih sljedbenika, ponajprije onih u Kongresu.³¹

3.10. Umijeća i druge osobne kvalitete

Ti su čimbenici oblik rezidualne kategorije – dakle skupina varijabli koje pomažu u objašnjavanju onda kad drugi čimbenici otkazuju. Ipak, politolozi malo govore o osobnosti, a oni koji se bave političkom psihologijom o nositeljima egzekutive prije govore u psihološkim negoli u institucionalnim kategorijama.

3.11. (Ne)posjedovanje ovlasti o raspuštanju legislature

Ta mogućnost u parlamentarizmu ne pomaže premijeru samo da pokuša iskoristiti izbornu prednost, nego i u nastojanju da se riješi pobunjenika iz vlastitih redova. Dakako, te mogućnosti u predsjedničkom sustavu nema.

3.12. Moralni autoritet koji proizlazi iz pozicije državnog poglavara

Taj čimbenik valja razlikovati od javnog prestiža koji tijekom mandata može varirati. S druge strane, moralni autoritet tiče se svega onoga što je inherentno funkciji, neovisno o tome tko je obnaša i kojim formalnim ovlastima raspolaze.

³¹ Usp. Harvey G. Hudspeth, 2003.

3.13. Ovlasti primanja/otpuštanja

U okvirima određenoga političkog sustava od šefa egzekutive može se očekivati da prilikom izbora (smjenjivanja) svojih suradnika vodi računa o dvjema stvarima: najprije, o mogućim efektima za vlastitu političku poziciju i kapacitet da se preživi, potom o svojoj sposobnosti da ostvari zadane političke ciljeve. Njegovi su interesi najviši u trenutku imenovanja, u tom pravcu njegov izbor štiti, odnosno ruši zaštitu svoje vlasti.³²

4. O učincima selekcije u ustavnom pravu

Tradicionalna ustavnopravna analiza parlamentarne i predsjedničke izborne sagledava: (1) kao sredstvo kojim se dužnosnici usmjeruju prema promociji javnog dobra, ili barem prema blagostanju najmanje prosječnog birača; (2) kao sredstvo kojim se opravdava podjela vlasti kojom se omogućuje da “ambicija djeluje protiv ambicije”; (3) izborima se opravdavaju negativne slobode, kao što su sloboda govora i sloboda udruživanja, koje su nužni korektiv inicijativa aktualnih dužnosnika da potisnu političku opoziciju itd. No, prema A. Vermeuleu osim tradicionalne ustavnopravne analize postoji mogućnost i jedne nove, drukčije analize koja svoju problematiku sagledava preko *učinaka selekcije*. Pritom se zapravo misli na to da se ustavna pravila ne bi trebala usmjerivati samo na područje kreiranja optimalnih inicijativa od strane onih koji već obnašaju određenu poziciju vlasti, nego i na pitanja kojima će se potencijalni dužnosnici tek baviti. Dok je analiza inicijativa kratkoga daha i statična jer propituje samo kako pravna pravila određuju ponašanje dane skupine dužnosnika, analiza selekcije je dugoročnija i dinamična, ona propituje kako vremenom pravna pravila proizvode povratne učinke, imajući pritom za posljedicu i dolazak na vlast nekih novih državnih dužnosnika.³³

4.1. Primjeri i mehanizmi učinaka selekcije

U potrazi za primjerima pravila koja su pogodna za analizu prema kriteriju selekcije A. Vermeule – ograničavajući svoju analizu na dominantne američke studije³⁴, navodi ponajprije pravila koja reguliraju strukturu selek-

³² A. King, op. cit.: 22-231.

³³ A. Vermeule, 2004.: 1.

³⁴ U analizama egzekutive F. I. Greensteina i N. W. Polsbyja počesto se susrećemo s tvrdnjama da su istraživači, na žalost, u određenim područjima nailazili pretežno na građu o američkim institucijama, a u manjoj mjeri i egzekutivnim institucijama drugih zemalja. Usp. Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. (ur.), 1975.

cije federalnih dužnosnika. Glavni kriterij za evaluaciju takvih pravila jest: produciraju li oni dobre dužnosnike, pri čemu se “dobar” definira prema određenoj normativnoj teoriji koja stoji u pozadini. Za historijske očeve utemeljivače američke ustavnosti J. Madisona, T. Jeffersona i druge, izbori su ponajprije bili sredstva filtriranja: ako su dobro pripremljeni, izbori bi trebali osigurati nazočnost i akciju građana zainteresiranih za javnu sferu, tako se “prirodna aristokracija” onih koji imaju “vrlinu i talente” uspinje na vlast potiskujući loše karaktere. Standardna analiza opisuje izbore ne kao sredstva filtriranja nego kao sredstva inicijative: uzastopni izbori reduciraju opuštenost aktera – zapravo sposobnost sebičnih dužnosnika da izvore javne dobrobiti usmjere na osobnu korist – i to prisiljavajući dužnosnike da prihvaćaju mjere koje se slažu s preferencijama izbornih većina, a sve zbog toga kako ne bi bili izbačeni iz igre do sljedećih izbora. U tom se smislu u suvremenoj literaturi podsjeća na D. Humea i njegovo “spoznajno” načelo, koje se, dakako, odnosi i na izbornu problematiku i prema kojemu se “od svakog čovjeka očekuje da zna kako se u osmišljavanju svakog sustava vlasti, fiksiraju određene ustavne kontrole i provjere, jer on u svojim akcijama i nema drugog cilja osim privatnog interesa”.³⁵ Ako se za potencijalne dužnosnike pretpostavlja da su okrenuti sebičnom interesu, onda je problem ustavnog “dizajna” u tome da se odgovarajućom konstrukcijom izbornog sustava sebični interes preusmjeri u pravcu koji će pogodovati javnosti. Suprotno tomu, model filtriranja polazi od toga da su dužnosnici motivacijski heterogena skupina. Kandidati mogu imati ovakve ili onakve, dobre ili loše karaktere, pa je ustavni problem osmišljavanja izbora u tome da se birače osposobi kako bi razdvojili, jasno “sortirali”, kandidate jednog od drugoga.

4.1.1. Ograničenje mandata

Jedno od središnjih mjesta analize selekcije unutar ustavnog prava jest i problematika ograničenje mandata (*term limits*) nositelja državne vlasti. U tom je smislu temporalna podjela vlasti još uvijek bitan element kontrola i provjera različitih ustava u svijetu. U okvirima komparativnoga ustavnog prava takvu svoju ulogu najbolje potvrđuje povijest XXII. Amandmana na Ustav SAD-a i njegova gotovo polustoljetna praksa u visokoj američkoj politici.³⁶

³⁵ David Hume, 1985., nav. pr. A. Vermeule, p. 4.,

³⁶ Ustav SAD-a, Amandman XXII (1951.): (1) Nitko neće biti izabran za predsjednika više od dvaput, i nitko tko je obnašao položaj predsjednika ili privremeno djelovao kao predsjednik više od dvije godine od razdoblja za koje je koja druga osoba bila izabrana na položaj predsjednika neće biti izabran na položaj predsjednika više od jedanput. Ali taj se članak neće primijeniti na osobu koja obnaša položaj predsjednika u vrijeme kad je taj članak predložen Kongresu, niti će spriječiti osobu koja je obnašala položaj predsjednika ili privremeno djelovala kao predsjednik tijekom razdoblja unutar kojega taj članak stupi na snagu da zadrži položaj predsjednika

Ponajprije postoji očita razlika između vremenskog ograničenja mandata dužnosnika zakonodavne i izvršne vlasti. Ograničenje mandata nositelja egzekutivne vlasti bilo je kontroveržno pitanje već od početka života američke vlade. Tako jedan od *founding fathers* James Madison, za vrijeme intenzivnih ustavnih rasprava tijekom Ustavotvorne konvencije (1787.) ističe da jamstvo građanske slobode prije svega predstavlja odluka da se najznačajniji državni dužnosnici, napose oni koji obnašaju izvršne ovlasti, u točno određenim vremenskim razdobljima vrate u masu građana iz koje su proizašli kako bi mogli osjetiti i poštovati prava koja ponovno mogu biti za njih od osobnog interesa.³⁷ Dva temeljna ustavna načela koja su *founding fathers* vezali za egzekutivu bila su: (a) izvršna vlast treba biti jedinstvena i neovisna; (2) izvršnu vlast treba onemogućiti u pokušajima da demagoškim pozivanjem na narodni suverenitet širi svoje ovlasti. Prema tome praktična pitanja u oblikovanju egzekutive bila su: tko bira predsjednika, koliko dugo će mu trajati mandat i postoji li mogućnost ponovnog izbora. Konačna odluka je bila ustanovljavanje državnih elektora koji su predsjednika birali na vrijeme od četiri godine i bez formalnog ograničavanja ponovnog izbora.

Od Georgea Washingtona do Herberta Hoovera nijedan se kandidat nije natjecao za predsjednika više od dva puta. Washington se iz osobnih razloga povukao nakon dva mandata, iako je mogao biti izabran i treći put. Presudan je nagovor u tom smislu došao od Thomasa Jeffersona. Iako je Jefferson bio pristaša jednog mandata, promijenio je stajalište nagovarajući Washingtona da se natječe drugi puta i pripremi presedan o ograničenju na dva mandata. Nakon Washingtona, od devetorice od 26 izabranih predsjednika nijedan nije bio kandidat za predsjednika treći put. Tradicija *no three term* bila se čvrsto ukorijenila u američkom ustavnom životu³⁸. Prvi veliki izazov toj tradiciji dogodio se tijekom rekonstrukcije i to za vrijeme predsjednika Granta koji je mandat predsjednika obnašao dva puta (1869.-1873., 1873.-1877.), i predsjednika Franklina D. Roosevelta koji je razbio tradiciju, običaj, ali je zato, kako je to zabilježio Edward Corwin – “pokrenuo proces formalne amandmanske promjene”. Proces konstitucionalizacije ograničenja predsjedničkova mandata otvorio se nakon što su 1946. godine republikanci nadmoćno osvojili Kongres. Demokrati su tvrdili da su prekid *no third term* tradicije nametnule izvanredne okolnosti tijekom Drugoga svjetskog rata, ali su re-

ili djeluje kao predsjednik tijekom ostatka tog razdoblja. (2) Taj članak neće biti provediv ako ne bude odobren kao amandman na Ustav od zakonodavnih tijela tri četvrtine država unutar sedam godina otkako ga Kongres podnese državama.

³⁷ Cit. pr. H. Belz, 2001.: 26.

³⁸ Crane, E. H. & Pilon, R., 1994.

publikanci ipak uspjeli 1946. godine prihvatiti XXII. Amandman koji je ratificiran nekoliko godina poslije (1951).³⁹

4.2. Taksonomija mehanizama selekcije

Kako pravna pravila tijekom vremena utječu na izbor javnih dužnosnika? U nastojanju da razvije radnu taksonomiju mehanizama ustavne selekcije A. Vermeule postavlja nekoliko konceptualnih distinkcija. (a) *Tko koga selekcioniira?* Polazi se od toga da veća skupina posredovanjem određenog čimbenika bira manju skupinu. Standardni je slučaj onaj u kome se nositelj javne funkcije bira iz skupine kandidata. Čimbenik koji izabire može biti drugi javni dužnosnik ili skupina dužnosnika, kao u primjeru kad Predsjednik SAD-a uz suglasnost Senata postavlja federalne suce, ili su to sami birači koji između postojećih kandidata biraju Predsjednika SAD-a. Varijacije se tiču razlike u pravnim odredbama koje reguliraju jednu odnosno drugu situaciju. (b) *Učinci izravnog i neizravnog selektiranja.* Učinci selekcije mogu djelovati izravno, odnosno neizravno. Učinci izravne selekcije proistječu iz samokonstituirajućih (ustavnih) pravila ili iz strukture procesa koji se koristi za izbor dužnosnika federacije.

5. Ustavne i druge odredbe o izborima kao samostabilizirajuća i samonegirajuća pravila

Poznavanje ustava i ustavnog prava prvi je korak u nastojanju da se razumije suvremena država i društvo. Isto vrijedi i za poznavanje institucionalnih struktura⁴⁰. No, ono što posebno potiče dinamiku konstitucionalizma je sam proces, i u njemu detekcija, analiza i nova konceptualizacija važnosti učinaka selekcije, odnosno izbora visokih dužnosnika. To je zato što vremenom učinci selekcije rezultiraju sistemskom reakcijom: pravila koja se tiču selekcije mogu stabilizirati ili destabilizirati dogmatska pravila. U prvom slučaju ustavna pravila služe, odnosno smjeraju izboru dužnosnika koji će poštovati, primjenjivati i pomagati realizaciju samih pravila. U drugom, pak, slučaju ustavna će pravila omogućiti selekcioniranje dužnosnika koji negiraju, povezuju, potkopavaju i destabiliziraju postojeća pravila.

³⁹ Za ratifikaciju Amandmana XXII bio je potreban pristanak 36 američkih država, a uvjet je ispunjen 27. veljače 1951. godine kad je amandman ratificirala država Minnesota. Do danas je amandman ratificirala ukupno 41 američka država. Zanimljivo je istaknuti da je amandman ratificiran šest godina nakon smrti predsjednika Franklina D. Roosevelta koji je predsjedničko mjesto držao rekordnih četiri mandata. Na promjenu Amandmana XXII pozivao je tijekom svog mandata B. Clinton.

⁴⁰ Usp. Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. (ur.), 1975.: 206.

5.1. Problem stabilizacije

U komparativnoj ustavnoj teoriji i politici važno je pitanje na koji način ustavi postaju (ili prestaju biti) stabilnim političkim strukturama. Dosad se u pozitivističkoj analizi ustavne stabilnosti nije posvećivala osobita pozornost učincima selekcije. Vodeći pristup u toj literaturi je razvijanje teorijskih modela “samoostvarujućih ustava” u kojemu su strukture poput reprezentativne demokracije i kontrole ustavnosti zakona rezultat kompromisa između dviju skupina od kojih svaka ima svoj pogled na rizik u političkom sukobu. No, riječ je o pristupu koji vodi računa o inicijativama: imaju li politički dužnosnici odgovarajuće inicijative glede poštovanja ustava, odnosno problem ustavne stabilnosti u najvećem je dijelu pitanje inicijativa. Drugo je polazište da su politički dužnosnici interno heterogena i dinamički promjenljiva skupina koja je prije podređena učincima selekcije ustavnih pravila negoli fiksanom broju identičnih aktera s identičnim samointeresnim motivacijama. Slika koja se utemeljuje u selekciji pogoduje tamo gdje se vodi računa o ustavnoj stabilnosti, jednostavno zbog toga što tvorci ustava najčešće namjeravaju ili se nadaju da će njihov ustav osiguravati stabilan politički okvir i to ne samo prvom naraštaju dužnosnika koji su izabrani prema novim pravilima, nego i budućim naraštajima.⁴¹

Primjeri se mogu naći u pravilima koja reguliraju kvalifikaciju za određenu funkciju. Prema Ustavu SAD-a i čl. I i II. za obnašanje legislativnih i egzekutivnih funkcija traži se određena životna dob, državljanstvo i prebivalište. Dakako, trivijalno je reći da ti zahtjevi rezultiraju izravnim učincima selekcije. Puno je teže odgovoriti na pitanje jesu li takvi zahtjevi samostabilizirajući ili destabilizirajući. Za Predsjednika se traži dob od 35 godina. Svaki dužnosnik koji bude izabran prema postojećim pravilima bit će stariji od dobnog minimuma i u tom smislu nema interesa za destabilizaciju takvog pravila. Ako bi njegove pristaše među zakonodavcima prihvatili izmjene o dobnom minimumu, prvi bi učinak bio proširenje kruga potencijalnih kandidata za njegovu funkciju.

5.2. Problem destabilizacije (samonegirajuća pravila)

Postoje relevantna ustavna pravila čiji učinci selekcije destabiliziraju sama pravila, mijenjajući vremenom njihov doseg, pa i sadržaj. Na američkom primjeru to je odredba čl. III Ustava po kojemu Kongres određuje plaću sucima. S obzirom na to da Kongres odbija povećavati sudačke naknade na način koji omogućuje da drže korak s inflacijom, stvarna plaća sudaca opada. Suci napuštaju sudove, a talentirani pravnici odbijaju suditi kao suci. To su učinci koji se događaju na marginama, no teško da je riječ o marginal-

⁴¹ A. Vermeule, 2004.: 16-17.

nom učinku; komentatori opisuju pravo sudačkih naknada kao sustav u krizi.⁴²

6. Ustavnopravne i druge odredbe o izboru Predsjednika Republike u Republici Hrvatskoj

Izbori za Predsjednika Republike u Hrvatskoj nakon 1990. godine riješeni su posebnim ustavnim i zakonskim odredbama.⁴³ U najkraćim crtama, predsjednički izbori u Republici Hrvatskoj određeni su na sljedeći način:

6.1. Neposredni izbori

Ustavne odredbe određuju da se Predsjednik Republike Hrvatske bira na temelju općeg i jednakoga biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasovanjem.

6.2. Trajanje mandata

Mandat Predsjednika Republike je pet godina. Nitko ne može biti biran više od dva puta za Predsjednika Republike.

6.3. Postupak predlaganja kandidata za Predsjednika Republike

Za Predsjednika Republike Hrvatske mogu biti birani hrvatski državljani s navršenih osamnaest godina. Kandidate za Predsjednika Republike Hrvatske mogu predlagati u Republici Hrvatskoj registrirane političke stranke i birači pojedinačno ili skupno. Dvije ili više političkih stranaka registriranih u Republici Hrvatskoj mogu predložiti jednog kandidata. Političke stranke predlažu kandidate za Predsjednika Republike Hrvatske na način predviđen njihovim statutom ili posebnom odlukom donesenom na temelju statuta. Kandidati za Predsjednika Republike Hrvatske su svi koji su predloženi od jedne ili više političkih stranaka i podržani pravovaljano prikupljenim potpisima, najmanje 10.000 birača, ili koji su predloženi od birača na temelju pravovaljano prikupljenih najmanje 10.000 njihovih potpisa⁴⁴

⁴² A. Vermule, op. cit.: 24.

⁴³ Ustav Republike Hrvatske, čl. 93.-106. v. pročišćeni tekst NN 124/2000., Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, NN 22/1992.

⁴⁴ Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, 1992. (čl. 2, 3, 4,)

6.4. Postupak izbora

Predsjednika Republike Hrvatske biraju hrvatski državljani s navršenih osamnaest godina, na neposrednim izborima tajnim glasovanjem na vrijeme od pet godina. Predsjednik Republike bira se većinom svih birača koji su glasovali. Ako ni jedan od kandidata ne dobije takvu većinu, izbor se ponavlja nakon četrnaest dana. Na ponovljenom izboru pravo da budu birani imaju dva kandidata koji su u prvom glasovanju dobili najviše glasova. Ako koji od tih kandidata odustane, pravo da bude ponovno biran stječe kandidat koji je sljedeći po broju dobivenih glasova. Izbor Predsjednika Republike provodi se najmanje 30, a najviše 60 dana prije isteka mandata⁴⁵.

Predsjednik Republike Hrvatske, bez obzira na to sudjeluje li na izborima jedan ili više kandidata, bira se većinom glasova svih birača koji su glasovali. Ako niti jedan kandidat ne dobije takvu većinu, izbor se ponavlja nakon četrnaest dana. Ako je na izborima sudjelovalo više kandidata, pravo da budu birani imaju dva kandidata koji su u prvom glasovanju dobili najviše glasova. Ako koji od kandidata odustane, pravo da bude ponovno biran stječe kandidat koji je sljedeći po broju dobivenih glasova. U slučaju da zbog odustajanja kandidata na ponovljenom izboru ostane samo jedan, obaviti će se izbor. Na ponovljenom izboru izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova birača koji su glasovali. Ako kandidati dobiju isti broj glasova, izbor se još jednom ponavlja. Ako neki od kandidata za Predsjednika Republike umre u vremenu od dana objave liste kandidata pa do 48 sati prije dana izbora, politička stranka, odnosno stranke, mogu umjesto njega predložiti novog kandidata. U tom slučaju ne traže se uvjeti broja potpisa birača iz članka 8. ovoga zakona. Ako jedan od kandidata, koji ima pravo sudjelovati na ponovljenom izboru, umre u vremenu od dana prvoga glasovanja na kojem ni jedan od kandidata nije dobio većinu, ponavlja se cijeli izborni postupak.⁴⁶

6.5. Inkompatibilnosti

Predsjednik Republike ne može obnašati nijednu drugu javnu ili profesionalnu dužnost. Nakon izbora, Predsjednik Republike podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci, o čemu obavještava Hrvatski sabor⁴⁷.

⁴⁵ Ustav Republike Hrvatske 1990. (čl. 94)

⁴⁶ Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske, 1992. (čl. 17.-19.)

⁴⁷ Ustav Republike Hrvatske 1990. (čl. 95)

6.6. *Odgovornost Predsjednika Republike*

Predsjednik Republike odgovoran je za povredu Ustava koju počini u obavljanju svojih dužnosti. Postupak za utvrđivanje posebne odgovornosti Predsjednika Republike može pokrenuti Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika. O odgovornosti Predsjednika Republike odlučuje Ustavni sud Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom svih sudaca. Ustavni sud mora donijeti odluku o odgovornosti Predsjednika Republike Hrvatske za povredu Ustava u roku od 30 dana od dana zaprimanja prijedloga kojim se pokreće odgovornost Predsjednika Republike za povredu Ustava. Ako Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdi njegovu odgovornost, Predsjedniku Republike prestaje dužnost po sili Ustava. Predsjednik Republike ima imunitet nepovredivosti. Predsjednik Republike ne može biti pritivoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez prethodnog odobrenja Ustavnog suda. Predsjednik Republike može biti pritivoren bez odobrenja Ustavnog suda samo ako je zatečen da čini kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju duljem od pet godina. U tom slučaju državno tijelo koje je Predsjednika Republike pritivorilo, dužno je o tome odmah obavijestiti predsjednika Ustavnog suda.⁴⁸

7. *Predsjednički izbori u Republici Hrvatskoj (1990.-2005.)*

Nakon prvih demokratskih i višestranačkih parlamentarnih izbora s početka 1990. godine pa do danas Republika Hrvatska je imala dva predsjednika. Prvi je predsjednik bio dr. Franjo Tuđman koji je prvi put na tu funkciju došao bez izbora, jer je on predsjedničku ulogu do prvih organiziranih predsjedničkih izbora u Republici Hrvatskoj obnašao temeljem ustavnog amandmana LXXI⁴⁹ odnosno čl. 7. *Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske*.⁵⁰ No, F. Tuđman je pobijedio i u prvim organiziranim demokratskim izborima za Predsjednika Republike (2. kolovoza 1992.) kad je već u prvom krugu s nadmoćnih 56,73% glasova pobijedio D. Budišu.⁵¹ Drugi predsjednički mandat kojega je dr. F. Tuđman osvojio 1997. godine prekinut je 1999. godine njegovom smrću. Nakon 2000. godine kad je na tzv. siječanjskim parlamentarnim izborima pobijedila koalicija hrvatskih stranaka koja je tražila promjenu polupredsjedničkog Ustava, na organizira-

⁴⁸ Ustav Republike Hrvatske 1990. (čl. 104.-105.)

⁴⁹ “(1) Predsjedništvo Republike Hrvatske čine predsjednik Republike i šest članova koji imaju funkcije potpredsjednika. (2) Tim se amandmanom zamjenjuje stav 1. točke 1. Amandmana L.” NN 31, 28. srpnja 1990.

⁵⁰ “Do izbora Predsjednika Republike u skladu s Ustavom, sadašnji Predsjednik Republike ima sve dužnosti određene Ustavom”. NN 56, 22. XII. 1990.

⁵¹ S. Sokol-B. Smerdel, 1995.: 162.

nim predsjedničkim izborima pobijedio je S. Mesić (2000.), koji je uspjeh ponovio i tijekom predsjedničkih izbora 2005. godine. Sukcesivno osvajanje mandata jednog i drugog predsjednika pratila je postupna i sve potpunija realizacija svega onoga što inače prati predsjedničke izbore. Konkretno, nakon usvajanja zakonskih odredbi o predsjedničkim izborima o kojoj je obvezi govorio ondašnji čl. 95. Ustava Republike Hrvatske, započinje sve razrađena implementacija strategija komunikacije hrvatskih predsjednika. A u potonjim strategijama – koje analitičari definiraju kao skup svekoliko koordiniranih ustavno političkih radnji, učinaka i relacija koje se uspostavljaju prije i nakon izbora – ogleda se i kompleksna problematika legitimacije vlasti svakog od nositelja ove prestižne funkcije vlasti.⁵²

7.1. O učincima selekcije i predsjedničkim izborima u Republici Hrvatskoj

Od faraonskih vremena pa do suvremenih dana nužnost davanja pravca sustavu vladanja bila je i ostala opća i kontinuirana dimenzija ustavnopolitičkog procesa. U tome djelovanju koriste se, dakako, različite metode, a njihova razlika i usporedba omogućila je elaboriranje koncepata s pomoću kojih se definiraju generički elementi različitih funkcija.⁵³ Među potonjim konceptima takvu prirodu ima i ideja o učincima selekcije u kontekstu predsjedničkih izbora. Postoje li i kod nas primjeri stabilizacije odnosno destabilizacije pravila koja prate kompleks predsjedničke funkcije i njegovih ovlasti?

Prije nego uputimo na karakteristične primjere, podsjetimo se nekih primarnih određenja. Prema opće prihvaćenim mišljenjima, suvremena ustavnodemokratska država se podređuje vladavini prava, a ne personalnoj volji upravljača. Državu iz prošlih epoha karakterizirala je minimalna akcija vlade i djelovanja upravljača koji su svoje akcije derivirali iz prerogativa sličnih pravu deklariranje rata, i drugih, a s pomoću kojih su vođe u političkom prostoru uživali široke mogućnosti manevriranja. No, danas akcije suvremenih upravljača *države blagostanja* određuju mnogo rigidnija pravila alokacije državnih resursa, ma koliko otvorena bila njezina akutna krizna žarišta. Iako određena funkcija uvijek fiksira parametre koji omogućuju djelovanje političkog vođe, na potonje stanje i izgled velik utjecaj imaju i personalne preferencije Predsjednika. U tom smislu postojanje nacionalnog vođe obilježava djelovanje, prijenos, uopće interakcija njegovih ovlasti, događaja i osobnosti, pri čemu upravo konkretne okolnosti uvijek naglašavaju određene aspekte takvih interakcija.⁵⁴

⁵² J. M. Cotteret, 1987.

⁵³ R. Rose, op. cit.: 5-6.

⁵⁴ R. Rose, op. cit.: 18-22.

Unutar apstraktnih okvira mogu se analizirati i učinci selekcije hrvatskih predsjednika. Tako se npr. iz određenih akcija prvog demokratski izabranoga hrvatskog predsjednika dr. F. Tuđmana može, između ostaloga, iščitavati i problematika destabilizacije ustavnih pravila i drugih normi vladavine prava. Njegova glasovita, a zapravo arbitrarna i svojevoljna dopuna teksta svečane prisega tijekom predsjedničke inauguracije, koja je okupljene suce Ustavnog suda ostavila bez riječi, a za određeni broj promatrača bila i ostala samo marginalna epizoda u epopeji herojske faze konstituiranja samostalne hrvatske države, ipak je bila i ostala signifikantna pojava – rječiti simbol kompleksa destabilizacije ustava⁵⁵. Za Sanforda Levinsona, jednog iz plejade najumnijih suvremenih američkih konstitucionalista, riječ je o specifičnom odnosu prema ustavu u kojemu se identificira sadržaj nečije predanosti osnovnom zakonu zemlje. Prateći ulogu i značenje vjere američkih *founding fathersa* u Ustav i prisega kao oblika posebnog zavjetovanja očuvanju njegovih vrijednosti, Levinson smatra da je ustavna prisega posve sigurno test kojim se mjeri nečiji odnos prema ustavu kao obliku civilne religije i po svemu predikatni uvjet hvalevrijednog obnašanja državničke službe.⁵⁶ No, u hrvatskom kontekstu pretpostavka specifične prakse obnašanja predsjedničkih ovlasti više se ogledala u nepostojanju ograničenja “stvarne političke dinamike”⁵⁷ prvoga hrvatskog predsjednika negoli u njegovu *ustavnom attachmentu*. Politička dimenzija osobe i funkcije (*gubernaculum*) prvoga hrvatskog predsjednika bila se je posvema nadvila nad pravnom dimenzijom hrvatskoga ustavnopolitičkog trenutka (*jurisdictio*).⁵⁸ Otuda i mogućí zaključak da su se učinci selekcije posebice izražavali u sukcesivnom procesu dodatne akumulacije i koncentracije vlasti u rukama prvoga hrvatskog Predsjednika Republike.⁵⁹

⁵⁵ U čl. 49. Ustava Republike Hrvatske (1990) stoji odredba po kojoj Predsjednik Republike – “prije nego preuzme dužnost ... polaže svečanu zakletvu kojom se obvezuje na vjernost Ustavu”. Tekst prisega sadržavao je čl. 49. Zakona o izboru PR. Unatoč činjenici što tekst svečane prisega nije govorio o Bogu, F. Tuđman ga je tijekom davanja svečane prisega svojevolumeno spomenuo. Svečana prisega glasi: “Prisežem svojom čašću da ću dužnost predsjednika Republike Hrvatske obavljati savjesno i odgovorno na korist svih hrvatskih državljana, da ću se držati Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske, zalagati se za očuvanje nezavisnosti, opstojnosti i jedinstvenosti Republike Hrvatske te da ću činiti sve da se osigura redovno djelovanje svih tijela državne vlasti”.

⁵⁶ O značaju i implikacijama svečane prisega u ustavnodemokratskom kontekstu v. S. Levinson, 1989.

⁵⁷ N. Zakošek, 2002.: 112-114.

⁵⁸ O odnosu volje (*gubernaculum*) i prava (*jurisdictio*) u konstitucionalizmu v. kod C. McIlwain, 1947.; Bačić, 2001.

⁵⁹ O tome više kod N. Zakoška, op. cit. str. 113-115. koji na primjerima: (1) predsjednikove manipulacije stranačkom većinom HDZ, (2) djelovanja Predsjednikovih savjetnika preko kojih se isprepleću državne i stranačke funkcije, (3) ustavno sumnjivog proširenja predsjed-

Važnost toleriranja kulture modela predsjednikovanja što su ga medijevalni legisti uzvisili u načelu *The King cannot do wrong*, ili *Le Roi ne peut mal faire* u praksi hrvatske *političke izvanrednosti* rezultirala je reduciranjem i minimaliziranjem temeljnog načela političkog prava ustavnodemokratske države o komplementarnosti vlasti i odgovornosti. Zbiljska je poluustavnost, na posljertku, rezultirala urušavanjem važnih načela republikanske ustavnodemokratske države. Ponajprije načela diobe vlasti što je i omogućilo hegemonijsku vladavinu u kojoj je svako pozivanje na legitimnost političke kontestacije i ustavno-demokratsko izborno natjecanje “žutih, crvenih, zelenih ...” itd. bilo puka formalnost.

Razdoblje nakon parlamentarnih izbora iz 2000. godine otvara put demokratizacije i na planu institucije Predsjednika Republike. Promjena Ustava iz 2000. godine omogućuje ustavni i politički prijelaz koji na institucionalnom planu državnog poglavara označuje zapravo prijelaz od “vladara prema predsjedniku”. Proces ekscesivne personalizacije predsjednika zamjenjuje proces zbiljske nacionalizacije te institucije što podrazumijeva oblik političke integracije zemlje u kojoj predsjednički izbori traže od predsjedničkih kandidata što širu političku poruku i zahtjeve.⁶⁰ Izborom S. Mesića za hrvatskog predsjednika predsjednički izbori postali su nacionalni događaj u smislu da su se politički zahtjevi emancipirali od nacionalno-oslobodilačke retorike i kompleksa uzvišenosti egzekutivne vlasti koja u osobi hrvatskog Predsjednika nema suparnika. Dok je učinak predsjedničkih izbora 1995. i 1997. bio kristaliziran u nedodirljivost autoriteta samo jedne od glava bicefalne egzekutive – predsjednika Republike, tj. dr. F. Tuđmana – čija je institucija ocrtavala aspekte hrvatskoga političkog života gotovo potpuno neovisno o političkom režimu, učinci predsjedničkih izbora 2000. i 2005. godine pokazuju pokušaj obnove određenih demokratsko-republikanskih vrlina, koju prati postupno i osjetno ispuhivanje populističke i nacionalističke demagogije. U hrvatskom kontekstu predsjednički izbori i njihov pobjednik poslije 2000. godine nagovješćuju jačanje republikanske note ustavnodemokratske države, makar u onom aspektu prema kojemu republikanska tradicija naglašava prvenstvo i potrebu jačanja demokracije, odgovornosti, građanskih vrlina i blagodati javnog dobra. A sastavni dio takve strategije institucije Predsjednika Republike je i stabilizacija i konkretizacija ustavnih pravila u domeni odnosa među vlastima nakon 2000. godine.

ničkih ovlasti pojedinim zakonima kojim je šef države praktično, kao što je to pokazao slučaj s blokiranjem izbora zagrebačkoga gradonačelnika kršio demokratska ustavna prava hrvatskih građana, (4) formiranja koordinativnih izvršnih tijela vlasti – VONS – koja su negirala ustavno načelo diobe vlasti, upozorava na posvemašnje zanemarivanje postojanja Ustava i njegova konstitucionalnog značenja.

⁶⁰ O. Brasil de Lima Junior, 2000.

8. Zaključak

U procesu transformacija koje su se dogodile u prostoru političko-ustavnih ideja i institucija u Hrvatskoj tijekom 1990-2005. otvara se i prostor otkrivanja hrvatskog Ustava i značenja njegovih institucija. Ostavljajući za sobom razdoblje *prve* (1945.-1990.) i *srednje* Republike (1990.-2000.), Hrvatska nakon 2000. godine, nadamo se, ulazi u razdoblje *moderne* Republike u kojemu se nakon razdoblja uspostave samostalne hrvatske države još uvijek traži vlada koja bi na najbolji mogući način kroz izražavanje svoga neospornog legitimiteta ostvarivala svoje ustavno-političke zadaće.⁶¹ Praktično značenje dosadašnjih transformacija širi područje kontestacije od političkog prostora na područje javne sfere. Pitanje “Tko bi trebao vladati?” zamjenjuje se pitanjem: “Kako bi trebalo vladati?”, a to pitanje sve naglašenije ističe ulogu vrednota kao vodećeg načela u politici. Primjer posljednjih parlamentarnih, predsjedničkih i lokalnih izbora u Hrvatskoj upućuje na činjenicu kako pojedinci i društvene skupine postaju više zainteresirani za javnu reprezentaciju i samoizražavanje negoli za postojeću stranačku politiku. Sve manji postotak onih koji izlaze na birališta upućuje na zaključak o opadanju interesa i vjere u formalnu politiku, ali i sve življu raspravu o određenim javnim pitanjima (kompromiserska politika vodećih stranaka uz sve izraženu partitokraciju, traženje adekvatnog položaja i uloge dominantne crkve, kompleks pitanja vezanih uz etničku kulturu i identitete ...). U postojećem procesu svoj je prilog uspostavi ustavnodemokratske države Republike na poseban način dala i institucija predsjednika Republike. Sve je očitiji historijski i aktualni doprinos te institucije i njezina nositelja razgrađivanju paternalističke uloge samozvane elite u razdoblju razvoja hrvatske države i društva nakon 2000. godine, te otvaranju puta onim načelima i tradicijama bez kojih nema uspješnoga suvremenog ustavnopolitičkog sustava. Zahvaljujući djelovanju predsjednika Republike na unutarnjem i vanjskom planu i kod nas jača svijest i razumijevanje o komplementarnosti i nužnosti triju tradicija (republikanizma, liberalizma i demokracije)⁶² bez kojih nema suvremenoga ustavnodemokratskog sustava i bez kojih nije moguće uklapanje u širi europski okvir. Naglašavajući potrebu jačanja i obrane privatnih prava svih hrvatskih građana (liberalizam), nužnost ispunjavanja javnih obveza i dužnosti koje društvo i njegovi dijelovi imaju u državi (republikanizam) te nezamjenjivosti prava hrvatskog državljanina na sudjelovanje u političkom odlučivanju (demokracija), ta institucija i mjera njezina utjecaja i djelovanja opravdava svoj ustavni i politički *raison d’être* poslije 2000. godine. U tom su smislu predsjednički izbori iz 2005. godine svojevrsan demanti prijašnjih predviđanja da će se funkcija Predsjednika Republike nakon ustavnih pro-

⁶¹ Pojmove The Early, Middle i Modern Republic koristi B. Ackermann, 1991.

⁶² G. O’Donnel, 1998.: 115.

mjena iz 2000. reducirati na skromnu ulogu *l'inauguration des chrysanthèmes*. I na hrvatskom se primjeru pokazalo da je uspostava demokracije je-dno, a njezina konsolidacija drugo pitanje. Ustavna demokracija u Hrvatskoj je pokrenuta i njezine se institucije još uvijek podešavaju. U tom smislu najveći doprinos institucije Predsjednika Republike u našim prilikama jest u tome što je demokratski izabrani predsjednik postao aktivnim čimbenikom procesa pozitivne demokratske izgradnje hrvatskog parlamentarizma i akter koji kapacitetom svojih ustavnih ovlasti ne provocira krizne situacije “natjecateljskih legitimiteta”. A takva bi uloga u okolnostima jačanja predstavničkog sustava s izbornom politikom stranaka koja potkopava povjerenje u izabrane stranačke vođe i koja unosi duboki cinizam u prostor politike i javnih poslova umanjujući odgovornost i djelotvornost nositelja vlasti, svakako vraćala nadu i očekivanja naroda u mogućnosti vladavine prava i djelotvornost mehanizma ustavne diobe vlasti.

Prilog 1. Izbori predsjednika republike – komparativni ustavnopravni pregled

Država	Trajanje mandata	Način izbora	Izvršne ovlasti	Zakonodavne ovlasti	Praksa
Austrija	– 6 godina – dopušten još 1 mandat	– 2 kruga – u drugom krugu dopuštena samo 2 kandidata	– predlaganje Vlade – obvezni supotpis	– pravo raspuštanja – promulgacija zakona	– Predsjednik arbitar
Finska	– 6 godina – neograničeni ponovni izbor	– na izravnim općim izborima određuju se veliki izbornici, a potom izbor u 3 kruga (s 2 kandidata u trećem krugu)	– predlaganje Vlade – neznatni broj ovlasti bez supotpisa – autonomna uredbodavna ovlast	– diskrecijsko pravo raspuštanja – zakonodavna inicijativa	– Predsjednik koji potiče
Francuska	– 7 godina – ponovni izbor neograničen	– 2 kruga – u drugom krugu samo 2 kandidata	– predlaganje Vlade – važne ovlasti bez supotpisa – dominira nad Vladom – može raspolagati izvanrednim ovlastima	– diskreciono pravo raspuštanja parlamenta – promulgacija zakona – komunikacija s parlamentom putem poruka – mogućnost iniciranja zakonodavnog referenduma	– Predsjednik koji vlada
Hrvatska	– 5 godina – mogućnost ponovnog izbora (1 put)	– 2 kruga – u drugom krugu samo 2 kandidata	– predstavlja i zastupa RH u zemlji i inozemstvu, brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti, odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske – povjerava mandat za sastavljanje Vlade	– proglašava zakone u roku od osam dana od kada su izglasani u Hrvatskom saboru – raspisuje izbore za Hrvatski sabor i saziva ga na prvo zasjedanje – raspisuje referendum u skladu s Ustavom	– Predsjednik koji potiče
Island	– 4 godine – ponovni izbor neograničen	– 1 krug – nema izbora u slučaju samo 1 kandidata	– predlaganje Vlade – obligatorni supotpis – “svoje ovlasti vrši preko ministara”	– diskrecijsko pravo raspuštanja parlamenta – zakonodavna inicijativa – može promulgirati provizorne zakone	– Predsjednik arbitar
Irska	– 7 godina – mogućnost ponovnog izbora (1 put)	– prenosivi glas – 2 kruga – nema izbora u slučaju samo 1 kandidata	– nakon parlamentarne investiture imenuje prvog ministra – informira se o stanju državnih poslova – ne djeluje bez savjeta suglasnog sa stajalištima Vlade	– na zahtjev prvog ministra raspušta parlament – rasplaže s pravom zakonodavnog veta – komunicira porukama	– Predsjednik koji arbitrira
Njemačka (Weimarski ustav)	– 7 godina – neograničena mogućnost ponovnog izbora	– 2 kruga – moguć narodni opoziv	– imenuje i poziva Vladu – obligatorni supotpis – može raspolagati izvanrednim ovlastima	– pravo na raspuštanje (1 put) – mogućnost inicijative zakonodavnog referenduma – promulgacija zakona	– Predsjednik koji potiče

Država	Trajanje mandata	Način izbora	Izvršne ovlasti	Zakonodavne ovlasti	Praksa
Portugal	– 5 godina – mogućnost ponovnog izbora (1 put)	– 2 kruga – 2 kandidata samo u drugom krugu	– imenovanje i opozivanje Vlade – supotpis samo u slučajevima izvanrednosti	– kvazidiskrecijsko pravo raspuštanja – komunikacija preko poruka	– Predsjednik koji animira
SAD	– 4 godine – mogućnost ponovnog izbora (1 put)	– izbor elektora na neposrednim općim izborima, a elektori biraju predsjednika	– imenovanje i opozivanje ministara (nema kolegijalne Vlade) – obnašanje svekolike izvršne vlasti	– ne može raspustiti Kongres – veto na zakone Kongresa – komunikacija preko poruka	– Predsjednik dirigent

Literatura

- Ackermann, B., 1991.: *We the people: Foundations*, Cambridge, Massachusetts
- Bačić, A., 2001.: *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Književni krug, Split
- Bagehot, W., 1867.: *The English Constitution*
- Belz, H., 2001.: Terms Limits and American Government, *Cato Institute Policy Forum*, Washington
- Claude E., 1987.: De l'irresponsabilité présidentielle, *Pouvoirs* 41/1987, p. 133-151.
- Cotteret, J. M., 1987.: Les stratégies de communication des Présidents de la République, *Pouvoirs* 41.
- Crane, E. H. i Pilon, R., 1994.: The Politics and Law of The Term Limits, *Cato Institute*, Washington.
- Greenstein, F. I. i Polsby, N. W., (ur.) *Handbook of Political Science*, Vol. 5, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts
- Hudspeth, H. G., 2003.: "Review of Marian C. McKenna *Franklin D. Roosevelt and the Great Constitutional War: The Court Packing Crisis of 1937*" *Economic History Services*, May 16, URL: <http://www.eh.net/bookreviews/library/0625.shtml>
- Hume, D., 1985.: Of the Independency of Parliament, u *Essays: Moral, Political and Literary*, Liberty Fund, (ur.) Eugene F. Miller.
- King, A. 1975.: Executives, u *Governmental Institutions and Processes*, Ed. by F.I. Greenstein i N. W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Vol. 5, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts
- Levinson, S., 1989.: *Constitutional Faith*, Princeton University Press, New Jersey
- Lima Junior, O. B. de, 2000.: Presidential elections: centrality, context and implications, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, str. 53-72.
- McIlwain, C., 1947.: *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, Ithaca, New York
- Narodne novine, 56/1990., 124/2000. *Ustav Republike Hrvatske*, Zagreb
- Narodne novine, 22/1992. *Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske*, Zagreb
- O'Donnell, G., 1998. Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 3
- Patterson, B. H., Jr., 2000.: *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Brookings Institution Press, Washington, D.C
- Richard R., 1987.: Presidents et premiers ministres: elements de comparaison, *Pouvoirs* 41., str. 5-26.
- Sokol, S., Smerdel, B., 1995.: *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb
- Vermeule, A., 2004.: Selection Effects in Constitutional Law, The Law School, University of Chicago, March, *Public Law and Legal Theory Working Paper* No, 60. str.:
- Zakošek, N., 2002.: *Politički sustav Hrvatske*, Biblioteka Politička misao, Zagreb

Web stranice:

<http://confinder.richmond.edu/>

<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/>

Arsen Bačić

*PRESIDENTIAL ELECTIONS, SELECTION EFFECTS AND
PROMOTING THE CULTURE OF CONSTITUTIONAL-
DEMOCRATIC REPUBLIC*

Summary

Having in mind the long evolution of constitutions and constitutional politics and the universal appeal of the process of the interplay between virtue and demagoguery that occurs during presidential elections, the author touches on several topics. The first are the standard “dogmatic” comparative provisions regarding the election of the head of state which the author looks into through the constitutional-legal prism of the so called *selection effect*. As the institution of the president of the republic exists in many constitutions and is thus among the most significant institutionalized aspects of political and social life of every country, the author focuses on the extent in which that institution in the electoral context contributes to the affirmation of republicanism, democracy and public sphere. The author concludes that the election of presidents and the effects of electoral selection, among other things, affect the process of political integration that ought to – not only in Croatia but everywhere and due to a plethora of reasons – promote the universally accepted ontological principles of contemporary constitutional-democratic state.

Key words: constitution, comparative-constitutional law, selection effects, presidential elections, republicanism, constitutional democracy



Mailing address: Pravni fakultet, Domovinskog rata 8,
HR 21 000 Split. *E-mail:* bacic@pravst.hr