



Miro CERAR*

IZVIRNI
ZNAŠTVENI
ČLANEKPOLOŽAJ IN VLOGA PREDSEDNIKA
REPUBLIKE SLOVENIJE

Povzetek. Čeprav je predsednik Republike Slovenije voljen neposredno, kar je formalno element (pol)predsedniškega sistema, pa iz celote slovenske ustavne ureditve izhaja, da ima Slovenija parlamentarni sistem, v katerem je težišče političnega odločanja v sferi parlamenta in vlade. Predsednik ima pretežno reprezentativne, protokolarne in iniciativne funkcije, zaradi česar je njegova politična vloga relativno šibka. Kljub temu pa si lahko v okviru javnega nastopanja in preko različnih neformalnih oblik delovanja predsednik republike zagotovi veliko avtoriteto in močan vpliv na politično dogajanje. Vendar pa je od prvih predsedniških volitev minilo le pet let, zato bo šele prihodnost resnično pokazala, do kje lahko realno seže predsednikov vpliv in ali je nova ustavna ureditev v tem pogledu ustrezna.

Ključni pojmi: predsednik republike, polpredsedniški sistem, parlamentarni sistem, skupščinski sistem, vlada, državni zbor.

763

Uvod

Ali ima Slovenija parlamentarni ali polpredsedniški sistem?

V Sloveniji se državna oblast po klasičnem vzorcu deli na zakonodajno, izvršilno in sodno.¹ Zakonodajno oblast izvaja parlament, ki je sestavljen iz državnega zbora kot splošnega predstavniškega doma, in državnega sveta, kot interesnega predstavništva z zelo omejenimi pristojnostmi. Izvršilna funkcija oblasti se deli med predsednika republike in vlado (t.i. dualizem izvršilne oblasti). Sodno oblast izvajajo sodišča in deloma ustavno sodišče, ki presoja ustavnost in zakonitost pravnih aktov ter odloča o ustavni pritožbi in o nekaterih drugih zadevah.²

* Mag. Miro Cerar, asistent na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in svetovalec za ustavno vprašanja v Državnem zboru Republike Slovenije.

¹ V slovenski ureditvi se načelo delitve oblasti pri razmerju med parlamentom in vlado kaže bolj kot "sodelovanje oblasti" ("power sharing"), kar je tipična značilnost parlamentarnega sistema (Sartori 1994: 101), medtem ko sta položaj in delovanje predsednika države v večji meri "ločena" ("separated") od parlamenta in vlade.

² Temeljne značilnosti navedenih vej oblasti in njihovih medsebojnih razmerij v Republiki Sloveniji so predstavljene npr. v 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.

Na splošno je v Sloveniji, tako v strokovnih in političnih krogih, kot tudi v javnosti, uveljavljeno prepričanje, da ima Slovenija *parlamentarni sistem*, v katerem je težišče političnega odločanja v sferi parlamenta in vlade. Tudi v Sloveniji se je, podobno kot v drugih srednje in vzhodnoevropskih državah v tranziciji (z izrazito izjemo Rusije) izkazalo, da so (p)ostale formalne pristojnosti parlamenta zelo močne, kajti v vseh teh državah so zakonodajna telesa nenaklonjena omejevanju lastnih pristojnosti nasproti izvršilni oblasti (Zielonka 1994, 90). Za razliko od "čistega parlamentarizma", ki so ga izbrale nekatere države (Albanija, Belorusija, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija in Slovaška), sodi slovenska ureditev bolj v razred "ostalih parlamentarizmov z direktno voljenim predsednikom", kamor sodijo tudi Bolgarija, Litva, Poljska, Romunija in Ukrajina (ibid.), pri čemer pa je vloga neposredno voljenega predsednika republike v Sloveniji relativno majhna. To velja predvsem za predsednikove pravno določene pristojnosti, kajti podobno kot npr. v Bolgariji, je (lahko) dejansko njegova moč tudi večja kot izgleda na papirju (Bugarič 1997, 138).

Slovenski predsednik države ima pretežno le državniške reprezentativne in protokolarne funkcije oziroma pristojnosti. Ker pa je voljen neposredno in to le za določeno obdobje, je v skladu z nekaterimi definicijami polpredsedniških sistemov, kot je npr. Elgiejeva (1997) zgolj formalna (re)definicija takšnih sistemov, slovensko ureditev mogoče uvrstiti celo med polpredsedniške sisteme, saj izpolnjuje za to oba ključna formalna pogoja: "popularly-elected fixed-term president."³ Vendar pa tudi Elgi opozarja, da obstaja v teoriji več različnih definicij polpredsedniškega sistema, med katerimi nobena ne more že zgolj sama po sebi zanesljivo odraziti značilnosti posameznega političnega sistema.

V nadaljevanju se ne osredotočam toliko na vprašanja ustrezne klasifikacije, čeprav tudi temu namenjam nekaj pozornosti, pač pa predvsem na samo naravo in značilnosti položaja in vloge predsednika republike v kontekstu ustavnega in političnega sistema Republike Slovenije.

Nacionalna osamosvojitev in prvo konstituiranje predsednika republike, parlamenta in vlade

Slovenija je postala neodvisna država in sprejela novo ustavo leta 1991. Nove institucije oblasti kot so predsednik republike, vlada in državni zbor je zato mogoče ocenjevati le z vidika tega kratkega obdobja - prva vlada se je konstituirala s sprejemom ustave, prvi državni zbor in predsednik republike pa sta bila izvoljena šele v decembru leta 1992. Slovenija se nahaja v začetnem obdobju uveljavljanja nove institucionalne zgradbe, zaradi česar bodo pravila politične igre, ki se sedaj oblikujejo med predsednikom, parlamentom in vlado verjetno v veliki meri odločilna za prihodnje delovanje in razmerja med temi akterji.

³ Elgie predstavlja in kritično obravnava Duvergerjeve in številne druge opredelitve polpredsedniškega sistema, pri čemer v izogib nesporazumom sklepno predlaga povsem formalno (re)definicijo takšnega sistema: "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." (v: Elgie 1997: 13).

Prvemu predsedniku Republike Slovenije v decembru 1997 poteče petletni mandat, državni zbor je bil drugič izvoljen konec leta 1996, do sedaj pa so se zamenjale tri vlade. Glede predsednika republike se je izkazalo, da so njegove ustavne pristojnosti v normalnih razmerah relativno šibke ter so pretežno, ne pa izključno, reprezentativne in protokolarne. Vendar pa je predsednik Milan Kučan uspel v zadnjih petih letih na neformalni ravni uveljaviti svoj velik politični vpliv in s tem tudi relativno veliko popularnost med slovenskimi državljani. K temu je pripomoglo tudi dejstvo, da predsednik zaradi skromnih ustavnih pristojnosti ne nosi neposredne odgovornosti za večino pomembnejših političnih odločitev, kar bistveno zmanjšuje možnosti kritike nasproti njemu. Kritičen odnos volivcev do političnih institucij, ki je v časih tranzicije tako zaradi subjektivnih kot tudi objektivnih vzrokov praviloma zelo intenziven, se tako bolj usmerja zoper vlado in parlament ter še posebej zoper politične stranke.

Mednarodna primerjalna raziskava zaupanja v institucije kaže,⁴ da je med državljani srednje in vzhodnoevropskih držav v letu 1995 zaupanje v institucije na splošno bistveno nižje kot v zahodnoevropskih državah. To velja še posebej glede zaupanja v politične institucije. V tem okviru je primerjalno gledano v Sloveniji zaupanje v vlado, parlament in predsednika republike v povprečju bistveno višje kot v drugih državah iz navedenega kroga.⁵ V Sloveniji sami pa zaupanje v politične institucije v obdobju od leta 1991 do 1996 konstantno upada. Ta negativni trend je izrazit še posebej pri političnih strankah, pa tudi pri državnemu zboru in vladi, nekoliko blažji pa je pri predsedniku republike.⁶

V začetnem obdobju uveljavljanja demokracije, t.j. od leta 1992 dalje, ni prihajalo v Sloveniji do nikakršnih izrednih razmer ali situacij, ki bi dopuščale in terjale uporabo izrednih pristojnosti predsednika republike (npr. izdajanje uredb z zakonsko močjo) ali bi terjale nadomeščanje kateregakoli od visokih funkcionarjev (predsednika republike, predsednika državnega zbora in predsednika vlade). Institut konstruktivne nezaupnice, ki ga je slovenska ustava povzela po nemški ustavni ureditvi, praviloma onemogoča vladne krize. V primeru po parlamentarnih volitvah novembra leta 1996, ko zaradi pat pozicije v 90-članskem državnem zboru več mesecev ni bilo mogoče sestaviti vlade, pa je prišla do izraza vloga predsednika republike, ki ima pristojnost prvega predlagatelja kandidata za predsednika vlade.

⁴ Rose, R., Haerpfer, Ch.: *New Democracies, Barometer IV: A10-Nation Survey*, Studies in Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1996 - navajam po Toš 1996: 649-650.

⁵ Znotraj kroga srednje in vzhodnoevropskih držav je npr. zaupanje v vlado najvišje v Sloveniji (43%) in na Češkem (43%), ki jima sledijo Bolgarija (36%), Hrvaška (36%), Slovaška (30%), Romunija (26%), Poljska (21%), Madžarska (18%), Belorusija (15%) in Ukrajina (15%) - povprečje 18%. Zaupanje v parlament je najvišje na Hrvaškem (30%) in Sloveniji (27%), sledijo pa jima Bolgarija (26%), Slovaška (25%), Romunija (25%), Poljska (24%), Češka (23%), Madžarska (22%), Belorusija (13%), Ukrajina (11%) - povprečje 22%. Daleč najvišje zaupanje v predsednika republike obstaja v Sloveniji (58%), ki ji sledijo Hrvaška (51%), Romunija (48%), Belorusija (38%), Bolgarija (38%), Madžarska (37%), Češka (36%), Ukrajina (31%), Poljska (29%) in Slovaška (26%) - povprečje 39% (glej *ibid.*).

⁶ V Sloveniji je zaupanje v politične stranke v obdobju od leta 1991 do 1996 s slabih 12% upadlo na zgolj 4%. Zaupanje v državni zbor se je v tem obdobju s 37% zmanjšalo na 11%, zaupanje v vlado s 43% na 29% in zaupanje v predsednika republike z 68% na 40% (podrobneje Toš 1996: 651-654).

Predsednik republike nima nobene pomembnejše vloge v zakonodajnem postopku in v procesu oblikovanja politike države, kar vse je v pristojnosti državnega zbora in vlade. Zaenkrat takšna omejena vloga predsednika republike v javnosti ali v strokovnih krogih ne sproža pomislekov, kar dokazuje, da se je ustavni koncept v tem pogledu doslej izkazal kot splošno sprejemljiva rešitev.

Zgodovinski dejavniki in nedavni dogodki, ki so vplivali na vzpostavitev novega sistema

Zgodovinski dejavniki in vplivi na nastanek in razvoj republike

Kljub temu, da Slovenija v svoji večstoletni zgodovini vse do leta 1991 ni bila nikoli samostojna država, pa je v vsem tem času kot del širših (državnih) tvorb razvijala svoje predstavniške institucije. Kljub različnim nihanjem v razvoju je mogoče reči, da je imela Slovenija že do začetka 20. stoletja bogato tradicijo predstavniških sistemov in demokratičnih izkušenj. Razvojna linija in nihanja ustrezajo splošnemu razvoju predstavniških sistemov v širših predelih Evrope (Vilfan 1995, 22).

Svojega prvega predsednika države je Slovenija dobila leta 1992. V času ko je bila Slovenija avstrijska dežela (do konca prve svetovne vojne) ter nato v času združitve Slovencev v državo Slovencev, Hrvatov in Srbov (Država SHS) in kasneje v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (oboje se je zgodilo v letu 1918), ter v socialistični Jugoslaviji po drugi svetovni vojni, ni bilo nikakršnih možnosti za vzpostavitev institucije šefa suverene (neodvisne) slovenske države. Sloveniji so v vseh teh obdobjih vladali pretežno odtujeni centri moči, v katerih je sicer Slovenija imela svoje predstavnike, ni pa uživala popolne suverenosti.

Nekakšen zametek bodočega šefa slovenske države je pomenil (kolektivni) izvršni odbor Osvobodilne fronte, ki je bil leta 1941 konstituiran kot izvršilni organ Slovenskega narodnoosvobodilnega odbora, kot organizacije ustanovljene za borbo proti (nemškemu, italijanskemu) okupatorju (glej Ribičič 1996, 137). V drugi, t.j. socialistični Jugoslaviji, katere federalni del je postala Slovenija po drugi svetovni vojni, je Slovenija dobila svojega prvega šefa "države", t.j. prezidij ljudske skupščine Slovenije, ki je bil po vzoru na sovjetsko ureditev ne le kolektivni šef "države", temveč je predstavljal tudi vodstvo ljudske skupščine in je bil v času med zasedanji skupščine tudi nadzorni organ nad delom vlade. Vsi organi slovenske oblasti so bili podrejeni jugoslovanskim organom. Prezidij je imel predsednika, enega ali dva podpredsednika in največ 20 članov.

Leta 1957 je bil v Sloveniji prezidij ukinjen, ni pa bil nadomeščen z individualnim šefom države, kot se je to zgodilo na ravni jugoslovanske federacije. Po letu 1963 se je nato v funkciji šefa "države" (federalne enote) postopno uveljavilo predsedstvo Skupščine Republike Slovenije, ki ga je uvedel skupščinski poslovnik. Šele leta 1974 je Slovenija dobila šefa države v obliki kolektivnega Predsedstva Socialistične Republike Slovenije, ki je predstavljalo republiko Slovenijo (takrat še vedno federalno enoto SFR Jugoslavije) in imelo pomembne pristojnosti na področju ljudske obrambe, mednarodnih odnosov ter nekaterih drugih pomembnejših političnih vprašanj.

Postopni ustavni razvoj je nato v letu 1989 privedel do tega, da je bilo v predsedstvu republike odpravljeno članstvo po položaju (do takrat sta imela avtomatično članstvo v tem osemčlanskem organu predsednik CK ZKS in predsednik SZDL), število članov je bilo zmanjšano na štiri člane in predsednika predsedstva, poleg tega pa so bile uvedene neposredne volitve predsednika in članov predsedstva (podrobneje Ribičič 1996, 138-140). Neposredne volitve predsedstva so bile uvedene predvsem tudi zaradi možnega pritiska javnosti.

Prehod v sedanji sistem s predsednikom republike kot individualnim šefom države je bil del procesa državnega osamosvajanja in demokratizacije Slovenije. Šlo je za radikalno prekinitev s prejšnjim sistemom, v katerem je bil šef "države" kolektivni organ z bistveno drugačno funkcijo, pri čemer vse do leta 1989 kolektivno predsedstvo tudi ni imelo demokratične legitimizacije. Najpomembnejša razlika je v tem, da je sedanji predsednik republike šef samostojne in mednarodno priznane države, medtem ko so bila prejšnja slovenska predsedstva in drugi "državni" organi podrejeni federalni jugoslovanski oblasti. Dodati še velja, da prehod v sistem s predsednikom republike ni imel funkcije neposredne prekinitve z monarhično tradicijo, to je z obdobji, ko je bila Slovenija del avstrijske in kasneje staro-jugoslovanske monarhije, kajti prelom s temi obdobji je pomenila že ureditev v okviru SFR Jugoslavije.

Ustavna razprava - dilema med polpredsedniškim in parlamentarnim sistemom

Za vse srednje in vzhodnoevropske države v tranziciji iz socializma v demokracijo zahodnega tipa je bila v ustavnih razpravah značilna dilema glede izbire parlamentarnega ali pol-predsedniškega modela oblasti (glej npr. Marko 1991, 45-50; László Trócsányi 1995, 19-21; Kaučič 1992, 737). Tudi v Sloveniji je bila v začetni fazi razprave o novi slovenski ustavi izpostavljena ta dilema.

Delovni osnutek ustave, ki ga je izdelala strokovna skupina ustavne komisije je v politično razpravo ponudil dve alternativni rešitvi. Po *polpredsedniškem* modelu naj bi imel neposredno izvoljeni predsednik republike med drugim odločilen vpliv na oblikovanje vlade, saj bi imenoval predsednika vlade in na njegov predlog ministre, po *parlamentarnem* modelu pa naj bi predsednika vlade volil državni zbor, predsednik republike pa naj bi imel le omejene reprezentativne in protokolarne pristojnosti (podrobneje Jambreč 1992, 316-324). Že v tej začetni fazi ustavne razprave je bil kmalu dosežen konsenz, da je za Slovenijo primernejši parlamentarni model,⁷ kar se je utemeljevalo predvsem z nevarnostjo, da bi v času tranzicije in kasneje posameznik v funkciji možnega predsednika lahko predstavljal premočno protiutež drugim državnim organom ali pa jih celo nadvladal. Parlamentarni sistem je bil še posebej z vidika kontrole nad vlado ocenjen kot bolj demokratičen od (pol)predsedniškega sistema (Krivic 1990, 1186). Kljub temu pa so bile v slovenski ustavni sistem vgrajene tudi nekatere značilnosti polpredsedniškega režima, kot ga opredeljuje uvodoma omenjena Elgijeva definicija.

⁷ Predstavitev tega modela v kontekstu osnutka nove slovenske ustave glej v Cerar 1991: 130-133.

Neposredne volitve predsednika in prvi predsedniški mandat

V ustavni razpravi je prevladalo stališče, da se predsednika republike voli neposredno. Do te, nekoliko kontradiktorne rešitve (neposredno voljen predsednik s šibkimi pooblastili), za katero npr. Elster (1993, 197) celo meni, da "nasprotuje naravi ustavnega mišljenja", je privedel predvsem pritisk javnega mnenja, kajti slovenski državljani so v začetni fazi tranzicije, tj. ob koncu 80-ih in v začetku 90-ih let, jasno izražali željo, da bi neposredno volili predsednika republike.⁸ Vendar pa so takrat volivci verjetno pričakovali, da bo imel neposredno voljeni predsednik močnejši politični vpliv in večje možnosti delovanja. Šele v naslednjih letih je javnost spoznala, kakšen je dejanski ustavni položaj predsednika republike. V začetni fazi tranzicije so bili volivci povprečno slabo seznanjeni s pristojnostmi takrat še kolektivnega predsedstva države ter s pristojnostmi skupščine in izvršnega sveta kot njenega izvršilnega organa. Tudi ob prvih volitvah predsednika republike po novi ustavi večina volivcev ni dobro poznala ustavno določenih pristojnosti predsednika republike. Relativno veliko nepoznavanje institucij je bilo takrat predvsem posledica izostanka organiziranega in intenzivnejšega informiranja ljudi o novih ustavnih institucijah.

Dokaj zanesljivo je mogoče oceniti, da je bila ustavna institucija predsednika republike ob nastajanju nove ustave v veliki meri prilagojena tudi konkretni osebi Milanu Kučanu, ki je bil takrat predsednik predsedstva Republike Slovenije, pred tem pa več let tudi predsednik Zveze komunistov Slovenije. Milan Kučan si je z uspešnim reformnim načinom vodenja Zveze komunistov v 80. letih zagotovil velike simpatije med slovenskim ljudstvom, še posebej v času, ko se je slovenska Zveza komunistov borila proti centralističnim in hegemonističnim tendencam prosrbske jugoslovanske Zveze komunistov. Zaradi njegove priljubljenosti je bilo takratnim parlamentarnim strankam, med katerimi večina ni bila naklonjena Kučanovi izvolitvi za predsednika republike,⁹ povsem jasno, da bo na neposrednih volitvah izvoljen za predsednika. Zaradi nesporne podpore javnosti neposrednim

⁸ Javnomnenjska raziskava iz leta 1989 je pokazala, da je bilo 86,7% anketirancev za neposredne volitve predsednika republike, 4,4% je menilo, da naj ga voli republiška skupščina, 4,1% je predlagalo, da naj ga volijo občinske skupščine in 4,8% na vprašanje ni vedelo odgovoriti (Slovensko javno mnenje, 1989). V javnomnenjski raziskavi iz leta 1990 se je 82,3% anketirancev izreklo za neposredne volitve predsednika republike, 7,8% je podprlo varianto, da naj ga voli skupščina z dvetretjinsko večino, 4,5% je menila, da naj ga voli skupščina z navadno večino, 5,4% anketirancev pa na vprašanje ni vedelo odgovoriti. 30,8% anketirancev je menilo, da zadostuje, da je kandidat za predsednika republike polnoletna oseba, 29,8% je menilo, da mora biti starejši od 30 let, 33,2% je menilo, da mora biti starejši od 40 let, 6,6% pa na vprašanje ni vedelo odgovoriti. Zanimivo je, da je na vprašanje o možnih pristojnostih predsednika kar 71,3% anketirancev odgovorilo, da naj predsednik sklicuje seje vlade, 69,9% pa tudi, da naj predsednik predlaga sejam vlade (Stališča Slovencev ob novi ustavi, 1990). Ustavna ureditev je torej od javnega mnenja odstopila predvsem s tem, ko ni posebej določila minimalne starosti predsedniškega kandidata (po splošni ureditvi zadostuje za to kandidaturo 18 let) in s tem, ko predsedniku republike ni dala nobenih pristojnosti vplivanja na delovanje vlade - vendar pa je zelo verjetno, da anketiranci v tistem času niso jasno razločevali med institucijami predsednika republike in vlado v parlamentarnem ali polpredsedniškem sistemu.

⁹ V času predsedniških volitev 1992 so javnomnenjske ankete pokazale, da so celo stranke, katerih volivci so večinsko podpirali kandidaturo Milana Kučana, predlagale temu kandidatu svoje protikandidature (podrobneje Ribičič 1996-I: 288).

predsedniškim volitvam, parlamentarne stranke v ustavi niso mogle uveljaviti svoje zamisli, da bi predsednika volil parlament. Če bi svojo zamisel lahko uveljavile, Kučan zagotovo ne bi bil izvoljen. V dani situaciji pa so parlamentarne stranke z določitvijo relativno majhnih predsedniških pristojnosti zmanjšale vpliv "bodočega predsednika" Kučana. Projekcija Kučanove izvolitve se je izkazala za povsem točno, kajti na volitvah decembra 1992 je že v prvem krogu z veliko večino glasov (63,8%) premagal ostalih sedem predsedniških kandidatov, ki so jih kandidirale pomembnejše politične stranke, in postal prvi slovenski predsednik.

Izvolitev Kučana za predsednika je bila posledica njegovega zmernega načina vodenja politike in nastopanja v javnosti. Slovenska javnost oziroma volivci imajo namreč pretežno odbojen in nezaupljiv odnos do karizmatično liderskih osebnosti (Markič 1992, 752; Tomc 1993, 152), še posebej, če ti zastopajo skrajne politične opcije. To je bil v ustavni razpravi tudi dodatni razlog za hitro doseg konzenza glede parlamentarnega sistema in za zavrnitev takšnega polpredsedniškega sistema, ki naj bi se po mnenju nekaterih strokovnjakov zgledoval po francoskem modelu. Takšna prevladujoča zmerna mentaliteta slovenskih državljanov Slovenijo tudi jasno ločuje od nekaterih drugih bivših jugoslovanskih republik, npr. od Srbije in Hrvaške, kjer so se ohranili oziroma razvili "herojski" tipi liderjev (Markič 1992, 752).

Predsedniška funkcija ni obremenjena s pomembnimi pristojnostmi velike politike, zato pa je okrepljena reprezentativna vloga predsednika republike. Sedanji predsednik se, poleg opravljanja državnih protokolarnih in reprezentativnih obveznosti, udeležuje številnih prireditev na mikro ravni in tako vzpostavlja identifikacijo ljudi z državo. Za utrjevanje stabilnosti političnega sistema je ravno ta funkcija predsednika velikega pomena. Tako predsednik "z malo politiko zagotavlja pogoje za veliko politiko", čeprav v njej nima velikih pristojnosti v odločanju (Lukšič, 1993, 23).

Elementi skupščinskega sistema

Na novo ustavnopravno ureditev predsednika republike in drugih vej oblasti je med drugim pomembno vplivala tudi dediščina prejšnjega *skupščinskega* sistema, za katerega je na splošno značilno, da je v njem položaj izvršilne veje oblasti bistveno bolj podrejen skupščini kot vrhovnemu političnemu in zakonodajnemu organu, kot pa je to značilno za parlamentarne ali (pol)predsedniške sisteme. Preostanek skupščinske miselnosti se tako dandanes kaže npr. v tem, da ministre po ustavi imenuje in razrešuje državni zbor na predlog predsednika vlade, kar je precejšen odstop od drugih parlamentarnih sistemov. Prav tako so posamezni elementi skupščinskega sistema prisotni v nekaterih zakonskih rešitvah (npr. sodnike voli izključno državni zbor) in v določbah poslovnika državnega zbora, ki postavljajo predvsem vlado v izrazito podrejen položaj nasproti državnemu zboru (Grad, 1995, 461, 466-467).

Skupščinskost se je v preteklosti postopno zasidrala v politični mentaliteti Slovencev in se dandanes kaže tudi v pretiranem nezaupanju v *posameznike* kot nosilce državnih funkcij. Poleg šibkih pristojnosti predsednika republike, je tudi predsednik vlade omejen pri izbiri ministrov, dodati pa velja, da ima relativno

skromne pristojnosti tudi predsednik državnega zbora pri vodenju tega organa. Nasploh je v Sloveniji močno prisotna težnja, da se v politiki o pomembnejših zadevah odloča *zborno*. Posamezniki se lahko kot izraziti liderji, tudi z določeno "karizmo", uveljavljajo le v okviru posameznih političnih strank in njihovega članstva oziroma simpatizerjev. Na nivoju državnih institucij pa se ta karizma izgublja, kar sili najvidnejše državne funkcionarje k zmernosti in previdnosti v javnem nastopanju. Tu gre za močno vsidran *politično-kolektivistični* karakter Slovencev, oziroma "korporativistično dimenzijo politične kulture (Lukšič, 1994), ki ga lahko morda bistveno spremenijo le izjemne (npr. krizne) situacije.

Ustavne pristojnosti predsednika republike, predsednika vlade in državnega zbora

Uvodno o položaju predsednika republike

Temeljna funkcija predsednika republike je, da predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil, poleg tega pa opravlja tudi druge (predvsem protokolarne) obveznosti, ki mu jih nalaga ustava.

Funkcija predsednika republike je nezdružljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica. Ker po ustavi Slovenija nima podpredsednika države, mora v primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika funkcijo predsednika republike začasno opravljati predsednik državnega zbora. V takšnem primeru je treba razpisati volitve za novega predsednika republike najkasneje v 15 dneh po prenehanju funkcije prejšnjega. Ustava pa ne določa, kdo nadomešča predsednika republike v primeru, če ga ne more nadomeščati predsednik državnega zbora.

Poudariti je treba, da ima v Sloveniji parlament manjši vpliv na položaj predsednika republike, kot je to značilno za druge parlamentarne sisteme, na drugi strani pa ima tudi predsednik primerjalno gledano manjše možnosti vplivanja na položaj in delovanje parlamenta (Grad 1995, 464). Poleg tega je vloga predsednika republike tudi pri oblikovanju vlade v slovenskem sistemu bistveno manjša kot v drugih parlamentarnih sistemih (Grad, 462).

Volitve predsednika republike

Predsednik republike je voljen na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah. Neposredne volitve dajejo predsedniku pomembno integrativno vlogo v državi (Rupnik, Cijan, Grafenauer 1994, 193). Volitve predsednika republike razpiše predsednik državnega zbora. Kandidate za predsednika republike lahko alternativno predlagajo naslednji predlagatelji: 1. najmanj deset poslancev državnega zbora; 2. politična stranka skupno s podpisi najmanj treh poslancev ali skupno s podpisi najmanj 3000 volivcev; 3. najmanj 5000 volivcev. Vsak poslanec ali volivec da lahko podporo samo eni kandidaturi. Zakon določa, da nihče ne more hkrati kandidirati za predsednika republike in za poslanca državnega zbora ali za člana državnega sveta.

Za predsednika je kandidat izvoljen z večino veljavnih glasov. Predsednik republike je izvoljen za dobo petih let in je lahko največ dvakrat zaporedoma izvoljen na to funkcijo. Za predsednika republike je lahko izvoljen le državljani Slovenije, pri čemer za razliko od večine drugih ureditev, ustava ne postavlja nobene posebne starostne omejitve za predsedniškega kandidata. Po splošni ureditvi ima torej v Sloveniji tako aktivno kot tudi pasivno volilno pravico za predsednika republike vsak državljani, ki je dopolnil 18 let in mu ni odvzeta poslovna sposobnost.¹⁰

Pristojnosti predsednika v postopku izvolitve vlade

V Sloveniji po nemškem vzorcu predsednik po izvedenih parlamentarnih volitvah predlaga državnemu zboru v izvolitev kandidata za predsednika vlade, vendar pa za razliko od nemške ureditve nima nobene vloge pri imenovanju ministrov. Preden predlaga kandidata za predsednika vlade, se je predsednik republike dolžan posvetovati z vodji parlamentarnih poslanskih skupin, vendar pa na njihova mnenja in predloge ni vezan. Če kandidat za predsednika vlade v državnem zboru ne dobi potrebne, tj. absolutne večine glasov, lahko predsednik republike po ponovnih posvetovanjih v 14 dneh predlaga drugega ali pa ponovno istega kandidata, vendar pa lahko v tem "drugem krogu" predlagajo kandidate tudi poslanske skupine ali najmanj deset poslancev. Če je v navedenem roku vloženih več predlogov, se glasuje o vsakem kandidatu posebej, pri čemer se najprej glasuje o kandidatu, ki ga je predlagal predsednik republike, če ta ni izvoljen, pa še o drugih kandidatih po vrstnem redu vložitve predlogov.

Če ni izvoljen noben kandidat mora predsednik republike razpustiti državni zbor in razpisati nove parlamentarne volitve, razen če državni zbor v 48 urah ne sklene izvesti ponovne volitve predsednika vlade, kjer zadošča za izvolitev navadna večina glasov (v tem primeru pride lahko do oblikovanja manjšinske vlade). Na ponovnih volitvah se glasuje o posameznih kandidatih po vrstnem redu števila glasov iz prejšnjih glasovanj, nato pa o novih kandidaturah, med katerimi ima ponovno prednost morebitni kandidat predsednika republike. Če tudi pri teh volitvah noben kandidat ne dobi potrebne večine glasov, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve.

Poleg navedenega primera, predvideva ustava možnost razpusta državnega zbora le še v primeru neuspelega uveljavljanja zaupnice vladi. Kadar zahteva predsednik vlade v državnem zboru glasovanje o zaupnici vladi in vlada pri tem glasovanju ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora državni zbor v 30 dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Ustava ne predvideva drugih možnosti za razpust državnega zbora, kar tudi pomeni, da se državni zbor po ustavi ne more sam razpustiti. Predsednik države pa ne more samostojno presoati in odločati o tem, ali bo razpustil državni zbor, pač pa je v obeh navedenih primerih to dolžan storiti.

¹⁰ Primerjalno velja omeniti, da se npr. v ZDA, Avstriji in na Portugalskem zahteva za predsedniškega kandidata starost najmanj 35 let, v Nemčiji, Bolgariji, Turčiji in Makedoniji 40 let, v Italiji pa celo 50 let.

Potem, ko sta državni zbor in vlada po volitvah konstituirana, predsednik republike z njima ohranja določeno sodelovanje, vendar nima več nobene pristojnosti, ki bi mu omogočala neposredne posege v njuno delovanje. Izjemo od tega predstavlja situacija, ko se državni zbor zaradi izrednega stanja ali vojne ne more sestati. V takšnem izjemnem primeru lahko predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo.

Pristojnosti predsednika v izrednem ali vojnem stanju

O razglasitvi izrednega ali vojnega stanja ter o nujnih ukrepih v takšnih situacijah odloča državni zbor na predlog vlade. Prav tako odloča državni zbor o uporabi obrambnih sil. Če pa se državni zbor ne more sestati, je po ustavi predsednik republike pooblaščen, da na predlog vlade razglasi izredno ali vojno stanje ter odredi uvedbo nujnih ukrepov in morebitno uporabo oboroženih sil. V izrednem ali vojnem stanju lahko predsednik republike na predlog vlade sprejema uredbe z zakonsko močjo, ki se nanašajo na obrambo, odloči o uporabi slovenske vojske, o uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter o splošni mobilizaciji v izrednem stanju. Te odločitve mora dati predsednik v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane.

Z uredbami z zakonsko močjo lahko predsednik v izrednem ali vojnem stanju izjemoma omeji tudi posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine, razen nekaterih od teh pravic, ki varujejo najpomembnejše Človekove dobrine.¹¹ Poleg tega izjemni ukrepi na podlagi navedene uredbe ne smejo povzročiti neenakopravnosti, ki bi temeljila le na določenih osebnostnih lastnostih posameznikov. Iz tega je razvidno, da ima lahko predsednikova uredba z zakonsko močjo ne le moč zakona temveč tudi moč ustave, saj lahko začasno omeji ali razveljavi nekatere ustavno določene temeljne pravice.

Predsednik republike mora uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta sestane. Ustava ne določa, kaj se zgodi v primeru, če državni zbor uredbe z zakonsko močjo ne potrdi. Poleg tega, da v takem primeru uredba seveda preneha veljati, pa nekateri menijo, da lahko v primeru zavrnitve ratifikacije uredbe, državni zbor predsednika republike tudi obtoži kršitve ustave pred ustavnim sodiščem (glej npr. Kaučič 1995, 267). Pravica predsednika republike do izdajanja uredb z zakonsko močjo je torej le izjemno in začasno pooblastilo, ki ne sme pomeniti uveljavljanja kakršnekoli samovolje.

Vloga predsednika v zakonodajnem postopku in njegove možnosti vplivanja na delo državnega zbora

V zakonodajnem postopku ima predsednik republike le pristojnost, da razglasa (promulgira) zakone. Predsednik torej nima formalne zakonske iniciative, nima možnosti za neposredno sodelovanje v zakonodajnem postopku, nima možnosti

¹¹ Po ustavi ni v nobenem primeru dopustno začasno razveljaviti ali omejiti pravic, ki jih zagotavljajo naslednji členi: 17. člen ustave (nedotakljivost človekovega življenja), 18. člen (prepoved mučenja), 21. člen (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v pravnih postopkih), 27. člen (domneva nedolžnosti), 28. člen (načelo zakonitosti v kazenskem pravu), 29. člen (pravna jamstva v kazenskem postopku) in 41. člen (svoboda vesti).

vložiti veta na zakone ali na katerekoli druge akte in ne more zahtevati zakonodajnega referendumu. Predsednik lahko na zakonodajni postopek in na druge parlamentarne postopke vpliva le s svojimi mnenji in pobudami, ki pa državnega zbora ne obvezujejo (podrobneje Ribarič 1996, 80-81). Poleg tega pa lahko predsednik republike tudi zahteva sklic izredne seje državnega zbora,¹² kar mu daje možnost, da na takšni seji neposredno predstavi svoja mnenja in pobude.

Predsednik republike mora razglasiti zakon najkasneje 8 dni po njegovem sprejemu. Ob tem se zastavlja vprašanje, če predsednik lahko odkloni promulgacijo zakona. Slovenska ustavna teorija odgovarja na to vprašanje negativno, kajti promulgacija zakona je predsednikova ustavna dolžnost. V primeru, da bi predsednik promulgacijo odklonil, se v teoriji predlaga, da to njegovo dolžnost prevzame predsednik državnega zbora, ki je podpisnik zakona in je pristojen za nadomeščanje predsednika republike, kadar ta ne opravlja svoje funkcije (Kaučič 1995, 264).

Za razliko od nekaterih drugih parlamentarnih ureditev, slovenska ustava predsedniku republike ne omogoča izdajanja aktov za izvrševanje zakonov (npr. uredb) in seveda še manj aktov, ki bi imeli naravo ali moč zakona, kot so npr. uredbe z zakonsko močjo, le-te namreč lahko sprejema predsednik le v času vojne ali izrednega stanja, in še to le na predlog vlade.

Poslovnik državnega zbora vsebuje določila, ki zagotavljajo, da je predsednik republike sproti in redno obveščan o vsem, kar se dogaja v državnem zboru (obveščen je o sejah in prejema vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu sej državnega zbora). Če predsednik republike državnemu zboru brez njegove zahteve pošlje svoje mnenje o posameznem vprašanju, mora predsednik državnega zbora to mnenje poslati vsem poslancem in pristojnemu delovnemu telesu, vendar pa to mnenje nikogar od poslancev k ničemer ne zavezuje. Predsednik republike ima tudi pravico, da neposredno na seji državnega zbora obrazloži svoja mnenja in stališča do posameznih vprašanj, obenem pa ima že po ustavi državni zbor možnost, da od predsednika republike zahteva, da izreče mnenje o posameznem vprašanju. V praksi je bila dosedaj takšna formalna komunikacija med predsednikom republike in državnim zborom minimalna. Državni zbor je doslej le dvakrat zahteval mnenje predsednika republike (glej Ribarič 1996, 81).

Obtožba predsednika republike pred ustavnim sodiščem

Predsednik republike, enako kot predsednik vlade in ministri, ne uživa imunitete, zato je po splošnih predpisih kazensko odgovoren. Poleg tega pa ustava posebej ureja tudi institut odgovornosti predsednika republike (t.i. "impeachment"). Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali hujše krši zakon, ga lahko državni zbor, na predlog najmanj 30 poslancev, obtoži pred ustavnim sodiščem. Le-to ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega predsednika oprosti. Z dvotretjinsko večino glasov vseh ustavnih sodnikov pa lahko ustavno sodišče

¹² Izredno sejo je mogoče sklicati zunaj rednih zasedanj državnega zbora in v času rednih zasedanj, kadar ni pogojev za redno sejo. Treba je poudariti, da se izredne seje ne sklicujejo le zaradi izrednih razmer, pač pa tudi v primerih, ko gre za povsem običajne zakonodajne in druge postopke, pri katerih se pokaže potreba po hitrem oziroma urgentnem obravnavanju. Če predsednik državnega zbora na zahtevo predsednika republike ne skliče izredne seje, lahko le-to skliče sam predsednik republike.

tudi odloči, da predsedniku preneha funkcija. Potem ko ustavno sodišče dobi sklep državnega zbora o obtožbi, lahko odloči, da predsednik republike do odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije.

Obtožba zoper predsednika se obravnava na javni obravnavi, kamor je povabljen tudi predsednik republike. Če predsednik republike med postopkom odstopi ali če mu preneha mandat, ustavno sodišče postopek ustavi. Na posebno zahtevo državnega zbora ali obtoženega mora ustavno sodišče tudi v takšni situaciji postopek nadaljevati.

Parlamentarna preiskava zoper predsednika in druge nosilce javnih funkcij

Glede odgovornosti predsednika republike, pa tudi predsednika vlade in ministrov, je treba dodati, da se lahko zoper njih, enako kakor zoper vsakega drugega nosilca javne funkcije (npr. poslanca državnega zbora, člana državnega sveta), v skladu z ustavo in zakonom uvede parlamentarna preiskava, v kateri se odloča o njihovi morebitni politični odgovornosti. Gre torej za dodatno, specifično možnost, ko lahko parlament ugotavlja politično odgovornost najvišjih državnih funkcionarjev. Parlamentarna preiskava se nanaša na zadeve, ki ne pomenijo neposredne kršitve ustave ali zakonov, in zato tudi ne sodijo v pristojnost rednih sodišč ali v okvir "impeachementa", pač pa gre za politično ali drugače neprimerno in škodljivo ravnanje javnih funkcionarjev - npr. različne afere, škandali (podrobneje Ribarič 1995, 277-285).

Druge pristojnosti predsednika republike

Poleg vsega navedenega je predsednik republike pristojen tudi za številne druge zadeve, ki pa nimajo večjega neposrednega političnega vpliva. Predsednik republike opravlja tako še naslednje zadeve:

- razpisuje volitve v državni zbor in skliče prvo sejo novega državnega zbora,
- postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike Slovenije in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov,
- izdaja listine o ratifikaciji,
- odloča o pomilostitvah,
- podeljuje odlikovanja in častne naslove,
- predlaga ustavnemu sodišču, da v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe izreče mnenje o njeni skladnosti z ustavo,
- predlaga državnemu zboru v izvolitev ustavne sodnike ter pet članov sodnega sveta (le-ta ima skupno 11 članov)
- imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom (zaenkrat zakoni določajo, da predlaga predsednik državnemu zboru v izvolitev varuha človekovih pravic, v imenovanje pa devet članov računskega sodišča ter šest članov Banke Slovenije in njenega guvernerja).

Omeniti velja, da ustava ne predpisuje sopodpisa (kontrasignature) predsednika vlade ali posameznih ministrov na akte predsednika republike, kar je posledica ustavno omejenih pristojnosti predsednika republike (Kaučič 1995, 272). To ni dosedaj povzročalo nobenih praktičnih problemov ali teoretičnih pomislekov,

čeprav institut kontrasignature v načelu ne bi bil nezdružljiv s splošno koncepcijo slovenske ustave (Ribarič 1997, 47).

Spori o pristojnosti med predsednikom, državnim zborom in vlado

Ustava določa, da v sporih o pristojnostih med državnim zborom, predsednikom republike in vlado odloča ustavno sodišče. Le-to v skladu z zakonom začne postopek na zahtevo tistega od navedenih organov, ki meni, da je drug organ posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel. Ustavno sodišče z odločbo ugotovi, kateri organ je pristojen, lahko pa tudi razveljavi ali odpravi predpis, katerega protiustavnost ali nezakonitost je pri tem ugotovilo.

Razmerje med predsednikom republike in parlamentarno večino

Vpliv predsednika na formiranje vlade

Na splošno velja, da je moč predsednika odvisna od relativne moči ali šibkosti konkurenčnih vej oblasti. Kjer so parlamenti močno fragmentirani, vladne koalicije nestabilne in sodišča neizkušena, tam lahko tudi predsednik s šibkimi pristojnostmi vzpostavi odločilni vpliv (Holmes 1993/1994, 36). Kljub dejstvu, da politična situacija v Sloveniji še ni dovolj konsolidirana, pa se v praksi zaenkrat še ni pojavila situacija, ki bi predsedniku neposredno in transparentno omogočila dominanten politični vpliv.

Poslanci državnega zbora se volijo po proporcionalnem volilnem sistemu,¹⁵ zato potekajo neposredno po volitvah v državnem zboru intenzivna pogajanja o sestavi vladne koalicije. Predsednik republike je v teh pogajanjih udeležen na ta način, da se enkrat ali večkrat posvetuje s predstavniki parlamentarnih poslanskih skupin in ugotovi, kateri kandidat za predsednika vlade ima možnosti za večinsko podporo v državnem zboru. Kot je bilo pojasnjeno ima predsednik republike formalno pravico, da samostojno predlaga kandidata za predsednika vlade, vendar pa je pri tem seveda dejansko omejen z aktualno razporeditvijo moči v državnem zboru.

Če se po volitvah med parlamentarnimi strankami izoblikuje transparentna in čvrsta koalicija, potem bo predsednik republike praviloma predlagal za predsednika vlade kandidata te koalicije. Posvetovanja pri predsedniku namreč nikakor ne morejo nadomestiti odločilne vloge parlamenta (Ribarič 1992, 692). V primerih, ko se po volitvah odpira več koalicijskih opcij, pa je lahko predlagateljska funkcija predsednika bistveno pomembnejša. Vendar pa to velja le za primere, kakršen je npr. nastal v že omenjeni situaciji, neposredno po parlamentarnih volitvah 1996, ko se je 90-članski državni zbor polariziral povsem simetrično (45/45) in je zato že prestop enega samega poslanca iz ene skupine strank v drugo omogočil, da je bil izvoljen predsednikov kandidat. V drugačnih primerih, ko so v procesu pogajanj

¹⁵ Kot je znano je slovenski proporcionalni sistem delno korigiran z glasovanjem o posamičnih kandidatih v volilnih okrajih ter z določitvijo praga za vstop v državni zbor. Od teh dveh korekcij predstavlja le zadnja neposreden element večinskega sistema. O volitvah državnega zbora podrobneje npr. Grad 1996/1, 119-200.

in volitev predsednika vlade možne večje "prerazporeditve" strankarskih glasov, je lahko po neuspelem prvem glasovanju na predlog posamezne poslanske skupine ali najmanj desetih poslancev izvoljen tudi kandidat druge, "proti-predsednikove" opcije.

Ob tem je treba še omeniti, da se od prvih demokratičnih volitev leta 1990 še ni izoblikoval noben razviden in značilen način oblikovanja koalicij. Nove in prenovljene stranke so oblikovale koalicije, ki so bile zelo različne - od "načelne" Demosove koalicije preko t.i. "male" koalicije na koncu prvega mandata slovenske skupščine (leta 1992), do "velike koalicije" treh povsem različnih strank v prvem mandatu državnega zbora (1992-1996) in do sedanje "pragmatične koalicije" med Liberalno demokratsko stranko in Slovensko ljudsko stranko (glej Zajc 1997, 15). To kaže, da bo slovenski politični prostor ob veljavnem proporcionalnem volilnem sistemu vsaj v prihodnjih nekaj letih še vedno precej nepredvidljiv, zaradi česar bo vsakokratna parlamentarna in vladna koalicija rezultat predvsem trenutnih razmerij moči med parlamentarnimi strankami. Vendar pa je pričakovati, da se bo takšna situacija dolgoročno postopoma umirjala in pripeljala do dveh ali treh močnejših političnih blokov in do večje predvidljivosti njihovih medsebojnih razmerij. K temu bo posredno pripomogla tudi strankarska disciplina, ki še posebej v okviru parlamentarnih strank vseskozi narašča.

Če je uspešnost delovanja parlamentarnega sistema pogojena predvsem s pogoji oziroma dejavniki kot so (a) relativno disciplinirane stranke, (b) lojalnost članov do svojih strank, (c) sposobnost strank za skupno delovanje in (d) odstotnost ali izolacija proti-sistemskih strank (Linz 1994, 62), potem je za Slovenijo mogoče na splošno reči, da zadnji pogoj že izpolnjuje, ter da se postopno približuje tudi izpolnitvi prvih dveh pogojev, v najmanjši meri pa je zaenkrat izpolnjen pogoj pod točko (c).

Predsednik in parlamentarna koalicija

Glede na volilni sistem in dinamiko strankarskega življenja v Sloveniji, je državni zbor po volitvah nujno sestavljen iz več strank, med katerimi so potrebni precejšnji kompromisi za oblikovanje parlamentarne in s tem vladne koalicije. Če je predsednik države član ali pristaš katerekoli od parlamentarnih strank, mu praviloma to še ne omogoča večinske parlamentarne podpore, kajti v okviru sedanjega proporcionalnega volilnega sistema je v državnem zboru praktično nemogoče pričakovati prevlado zgolj ene same stranke. Posamezna stranka je lahko le relativna zmagovalka volitev. Seveda pa je možno, da je vladna koalicija toliko politično in drugače sorodna, da na volitvah predsednika republike predlaga skupnega kandidata ali pa da se v temeljnih izhodiščih ujema s stališči aktualnega predsednika, na katerega izvolitev ni imela neposrednega vpliva.

Morebitno zavezništvo ali nasprotovanje med vladno (parlamentarno) koalicijo ter predsednikom republike je formalno relevantno le v manjši meri, tj. zgolj v okviru njunega omejenega medsebojnega vpliva in omejenih pristojnosti predsednika (npr. pri imenovanjih in volitvah). Seveda pa takšnega zavezništva kljub omejenim pristojnostim predsednika ne gre podcenjevati, kajti če sta predsednik in parlamentarna koalicija (in s tem avtomatično tudi vlada) uglasena na

"isto frekvenco", potem lahko to rezultira v izjemno možnem vplivanju na javno mnenje, ki ga je mogoče v takšni simbiozi lažje usmerjati v smeri podpore vladni politiki in s tem krepiti možnosti koalicije za nadaljnji obstoj na oblasti. Hkrati se seveda s podporo koalicije predsedniku bistveno okrepijo možnosti za njegovo ponovno (drugo) izvolitev na to funkcijo.

Na splošno lahko šef države igra tudi vlogo svetovalca ali arbitra v smislu zbliževanja političnih strank in njihovih voditeljev ter omogočanja lažjega pretoka informacij med njimi (glej Linz 1994, 47). V Sloveniji je to mogoče le v primeru, če predsednik dejansko uživa ugled in zaupanje pri političnih strankah in njihovih voditeljih, kajti njegove skromne ustavne pristojnosti mu dajejo le malo možnosti za to, da bi lahko takšno svojo vlogo strankam kakorkoli "vsilil". Morebitna odsotnost ali zgolj minimalna prisotnost predsednika v vlogi posrednika ali svetovalca parlamentarnim strankam v Sloveniji zaradi zadostnih mehanizmov konstituiranja parlamenta ter razmerja med parlamentom in vlado praviloma ne vpliva bistveno na funkcioniranje sistema. V morebitnih izrednih razmerah pa bi bila situacija seveda povsem drugačna, pri čemer bi poleg predsednikovih večjih formalnih pooblastil v takšnih razmerah prišlo še posebej do izraza tudi dejstvo, da je predsednik voljen s strani ljudstva. Slednje bi utegnilo biti pomembno tudi v primeru, če bi predsednik, v sicer normalnih razmerah, s svojimi javno izraženimi pogledi izvajal močnejši pritisk na parlamentarne politične stranke. Vendar pa je težko predvideti, kakšno težo bi slovensko javno mnenje, ki se relativno močno polarizira tudi po strankarski ali ideološki pripadnosti, namenilo predsedniku v takšnem primeru, saj dosedaj takšnih močnejših pritiskov, usmerjenih na konkretne politične stranke, predsednik v javnosti še ni izvajal.

Strankarska pripadnost predsednika

Predsednik republike mora kot predstavnik države po naravi stvari sicer delovati nadstrankarsko, kar med drugim pomeni, da niti ne favorizira niti ne zapostavlja ali diskriminira nobene stranke; to pa ne pomeni, da predsednik nima opredeljenega lastnega odnosa do temeljnih vrednot v družbi in državi in da to v svojih nastopih tudi izraža (Ribarič 1996, 93). Slovenska ustavna ureditev poleg tega predsedniku ne prepoveduje formalne strankarske pripadnosti v času opravljanja te funkcije.

Predsednik Kučan je ob nastopu svojega predsedniškega mandata, za katerega je kandidiral zgolj na podlagi ljudske in ne strankarske podpore, svoje prejšnje članstvo v stranki "zamrznil". To pomeni, da je formalno sicer ostal član sedanje Združene liste socialnih demokratov, vendar je za čas predsedniškega mandata opustil članstvo in vsakršno aktivnost v organih te stranke, s čimer je nakazal, da želi biti v času svojega mandata predsednik vseh Slovencev. Takšni ali drugačni manevrski pristopi posameznih predsednikov seveda ne morejo realno prikriti njihove politične pripadnosti ali orientacije, kadar je ta bolj ali manj očitna oziroma vezana na določeno politično stranko. Opisano ravnanje predsednika Kučana pa se ujema z razvojem v večini drugih post-komunističnih držav, v katerih predsedniki niso vezani na posamezno politično stranko; v Bolgariji, Romuniji in

Litvi so predsedniki celo pravno obvezani, da opustijo morebitno članstvo v stranki, preden nastopijo svojo funkcijo (Zielonka 1994, 98).

Za celoten prvi predsedniški mandat (obdobje zadnjih pet let) lahko ugotovimo, da je obstajala kohabitacija med predsednikom republike in predsednikom vlade ter hkrati med predsednikom republike in parlamentarno (vladno) koalicijo. Vendar pa takšna kohabitacija zaradi ostre delitve oblasti med predsednikom republike ter parlamentom in vlado, predvsem zaradi skromnih predsednikovih pristojnosti, ni imela relevantnega učinka na formiranje politike v državi.

Predsednik in kontinuiteta državne oblasti

Za razliko od štiriletnega mandata državnega zbora ima predsednik republike Slovenije petletni mandat, kar naj bi zagotavljalo kontinuiteto državne oblasti. Morebitne predčasne volitve državnega zbora ali predčasno prenehanje funkcije predsednika lahko privedejo tudi do sočasnih volitev predsednika in parlamenta, vendar pa je takšna možnost relativno majhna. Kontinuiteta državne oblasti v osebi predsednika republike med parlamentarnimi volitvami in v času, ko državni zbor še ni konstituiran, je pomembna in vsebuje potencialno tudi realno moč predsednika, da v morebitnih izrednih razmerah začasno nadomesti državni zbor.

Sklepna opredelitev položaja in vloge predsednika republike Slovenije

S pomočjo Duvergerja lahko na podlagi vsega povedanega ocenimo, da Slovenija nima t.i. močnega predsednika ("all-powerfull presidency") kot npr. Francija ali predsednika, katerega položaj bi bil v ravnovesju z vlado ("balanced presidency and government"), kot ga imata npr. Finska in Portugalska, pač pa je položaj predsednika v Sloveniji pretežno simboličen - "a figurehead presidency" (prim. Duverger 1980, 167-177). Za to slednjo kategorijo predsedniških položajev je po Duvergerju značilno, da so predsedniki po ustavi izvoljeni neposredno, vendar pa je politična praksa v državnem sistemu parlamentarna, kar pomeni, da je moč predsednika relativno majhna.

Če poskusimo oceniti položaj slovenskega predsednika še npr. v okviru Shugartovih petih temeljnih tipov ustavnih sistemov: 1. "pure" presidential; 2. premier-presidential; 3. president-parliamentary; 4. parliamentary with "president"; 5. "pure" parliamentary, potem ga moramo uvrstiti v kategorijo "parlamentarnega sistema s "predsednikom"" (prim. Shugart 1993/94, 30-31). Gre za parlamentarni sistem, v katerem je predsednik voljen na neposrednih volitvah (za razliko od "čistega" parlamentarnega sistema, kjer predsednika voli parlament), vendar pa je njegov položaj šibak, saj nima pristojnosti samostojnega odločanja o sestavi vlade ali o razpustitvi parlamenta, poleg tega pa tudi nima moči samostojno odločati o sprejemu in implementaciji zakonov (prim. *ibid.*, 31). Tudi pregled predsedniških ustavno predpisanih pristojnosti v dvanajstih bivših socialističnih državah srednje in vzhodne Evrope kaže, da so pristojnosti slovenskega predsednika šibke in ga uvrščajo med najšibkejše predsednike tega kroga držav (glej Lucky 1993/94, 81-94).

Elster (1993, 196) ocenjuje, da je moč predsednika na splošno odvisna od zmožnosti (ustavnih pristojnosti), da odloča o naslednjih zadevah: 1. vodenje nacionalne obrambe in zunanje politike; 2. razglasitev izrednega stanja in sprejem vojnih zakonov ("martial law"); 3. razpis referendumov; 4. zakonodajna iniciativa; 5. zakonodajni veto; 6. imenovanje vlade; 7. razrešitev vlade; 8. imenovanje in razrešitev posameznih ministrov; 9. razpust parlamenta; 10. imenovanje državnih funkcionarjev brez sopodpisa (kontrasignature) vlade. Če izhajamo iz te sheme ter upoštevamo poleg tega tudi celoten spekter možnih pristojnosti, ki jih imajo v svetu predsedniki držav (o tem podrobneje npr. Shugart/Carey 1992, 148-158), vidimo, da slovenski predsednik večine teh pristojnosti nima (iz okvira Elsterjeve sheme ima v omejeni meri le pristojnosti pod točkami 1, 2 in 9). Vse to le potrjuje zgornje formalne klasifikacije položaja predsednika slovenske države ter govori v prid ugotovitvi, da je slovenski sistem mogoče označiti kot pol-predsedniški le v izključno dogovorno - formalnem smislu. Glede na razporeditev politične moči je namreč mogoče Slovenijo uvrstiti le v krog parlamentarnih sistemov.

Sklepno je tako mogoče povzeti, da je vloga predsednika republike Slovenije v formalnem smislu šibka, kar pa ne onemogoča konkretni osebi predsednika, da preko neformalnega delovanja tudi intenzivneje politično vpliva na druge veje oblasti in na javnost. Ker se zgodovina individualnega predsedništva v samostojni državi Sloveniji šele začenja, je zaenkrat težko zanesljivo oceniti vse njene pomembnejše aspekte. Zaenkrat ustavni položaj in vloga predsednika v javnosti nista sprožala resnejših pomislekov, zaradi česar je mogoče sklepati, da na tem področju še ni kmalu pričakovati kakšnih bistvenih sprememb. Seveda pa bodo šele bodoči predsedniki in nadaljnji razvoj slovenske politične arene zares pokazali, kateri so dejanski okviri in možnosti predsednika republike kot političnega akterja.

LITERATURA:

- Bugarič, Bojan. 1997. From Plan to Market: One Way or Alternative Paths?, A Critique of Institutional Reforms in Central and Eastern Europe, unpublished dissertation, University of Wisconsin.
- Cerar, Miro. 1991. Die Verfassungsrechtlichen Grundlagen der Konstituierung des Staates Slowenien, v: Slowenien - Kroatien - Serbien, Die neuen Verfassungen, Ed. Marko, J./Borič, T., Böhlau Verlag, Wien-Köln-Graz, str.100-140.
- Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government, v: European Journal of Political Research, Vol.8., No.2, str.165-187.
- Elgie, Robert. The concept of semi-presidentialism and the politics of semi-presidential regimes (še neobjavljeni uvodnik h knjigi, ki bo v letu 1988 izšla pod naslovom: Semi-presidentialism in Europe).
- Elster, Jon. 1993. Constitution-making in Eastern Europe: rebuilding the boat in the open sea, v: Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Ed. J.J.Hesse, Public Administration - an international quarterly, Blackwell Publishers, Vol.71. Ns.1/2, str.169-217.
- Grad, Franc. 1995. Nekatere značilnosti razmerij med državnim zborom, državnim svetom, predsednikom republike in vlado, v: Javna uprava, št.4/1995, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, str.457-476.

- Grad, Franc. 1992. Parlament, v Nova ustavna ureditev, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana, str.137-149.
- Grad, Franc. Volitve in volilni sistemi, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1996-1.
- Grad, Franc, Kaučič, Igor, Ribičič, Ciril, Kristan, Ivan. 1896. Državna ureditev Slovenije, časopisni zavod Ur.l.RS, Ljubljana.
- Holmes, Stephen. The Postcommunist Presidency, A Forum on Presidential Powers, v: East European Constitutional Review, Fall 1993/ Winter 1994, str. 36-39.
- Jambreč, Peter. 1992. Ustavna demokracija (Graditev slovenske demokracije, države in ustave), Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Kaučič, Igor. 1995. Funkcija predsednika republike in državni zbor, v Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, str. 257-272.
- Kaučič, Igor. 1992. Volitve predsednika republike, v Teorija in praksa, št.7-8, Ljubljana, str.737-741.
- Krivic, Matevž. 1990. Parlamentarni sistem z reprezentativno vlogo šefa države in s stabilno vlado (sistem "konstruktivne nezaupnice"), v Teorija in praksa, št.10-11, Ljubljana, str. 1185-1191.
- Krivic, Matevž. 1992. Vlada, v Nova ustavna ureditev, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana, str. 189-201.
- Linz, J. Juan. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, v: The Failure of Presidential Democracy, Comparative Perspectives, Ed. J. J. Linz/A.Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, str. 3-87.
- Lucky, Christian. Table of Presidential Powers in Eastern Europe, v: East European Constitutional Review, Fall 1993/ Winter 1994, str. 81-94.
- Lukšič, Igor. 1993. Zmagovalci in poraženci volitev 1992, v Volitve in politika po slovensko, Zbornik ocen, razprav in napovedi, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str. 13-28.
- Markič, Boštjan. 1992. Politične stranke, volilna kultura, volilni sistem, v Teorija in praksa, št. 29, Ljubljana, str. 748-752.
- Marko, Joseph. 1991. Die neuen Verfassungen: Slowenien - Kroatien - Serbien. Ein Vergleich, v Slowenien - Kroatien - Serbien, Die neuen Verfassungen, Ed. Marko, J./Borič, T., Böhlau Verlag, Wien-Köln-Graz, str. 1-50.
- Ribarič, Miha. 1992. Funkcije in pristojnosti predsednika republike, v Nova ustavna ureditev, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana, str. 184-188.
- Ribarič, Miha. 1997. Odnos med Predsednikom Republike Slovenije in vlado, v Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva, Ljubljana, str. 39-53.
- Ribarič, Miha. 1996. Predsednik republike v procesu političnega odločanja, v Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, zbornik Inštituta za javno upravo, Rogaška Slatina, str. 79-94.
- Ribarič, Miha. 1992. Predsednik republike in človekove pravice, v Teorija in praksa, št. 7-8, Ljubljana, str. 687-693.
- Ribarič, Miha. 1995. Uveljavljanje odgovornosti predsednika republike, v Strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Zbornik Inštituta za javno upravo, Brdo pri Kranju, str. 273-285.
- Ribičič, Ciril. 1996. Predsednik republike, v F.Grad, I.Kaučič, C.Ribičič, I.Kristan: Državna ureditev Slovenije, časopisni zavod Ur.l.RS, Ljubljana, str. 133-147.
- Ribičič, Ciril. 1992. Ustavni položaj predsednika republike, v Nova ustavna ureditev, zbornik razprav Pravne fakultete v Ljubljani, Ljubljana, str. 173-183.

- Ribičič, Ciril. 1996. Volilni sistem v Sloveniji - Osebnost kandidatov in sorazmerna zastopanost strank, v: Volilni sistemi, zbornik, Knjižna zbirka Krt, Ljubljana, str. 283-303.
- Rupnik, Janko, Cijan, Rafael, Grafenauer Božo. 1994. Ustavno pravo Republike Slovenije, posebni del (II.knjiga), Pravna fakulteta v Mariboru, Maribor.
- Sartori, Giovanni. 1994. Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, New York University Press.
- Shugart, S. Matthew. Of Presidents and Parliaments, v: East European Constitutional Review, Fall 1993/ Winter 1994, str. 30-32.
- Shugart, S. Matthew, Carey, M. John. 1992. Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge University Press.
- 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, v Volitve in politika po Slovenijo, Zbornik ocen, razprav in napovedi, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, str.138-155.
- Toš, Niko. 1996. Zaupanje v demokratični sistem, Teorija in praksa, št.4, Ljubljana, str. 631-672.
- Trócsányi, László. 1995. Constitutionnalisme et changement du régime politique en Europe Centrale et Europe de l'Est, v System Transformation and Constitutional Developments in Central and Eastern Europe, Kecskemét-Szeged, str. 7-23.
- Vilfan, Sergij. 1995. The History of Slovene Popular Representation, Pre-20th century, in The National Assembly of the Republic of Slovenia, Ljubljana, str. 13-22.
- Zajc, Drago. 1997. Moč in nemoč slovenske parlamentarne demokracije, v Demokracija - vladanje in uprava v Sloveniji, Zbornik referatov Slovenskega politološkega društva, Ljubljana, str. 9-25.
- Zielonka, Jan. 1995. New Institutions in the Old East Bloc, in: Journal of Democracy, Vol. 5, April, str. 87-104.

PRAVNI VIRI

- Ustava Republike Slovenije z dne 23. decembra 1991, Ur.LRS, št.33/91.
- Zakon o banki Slovenije, Ur.LRS, št.1/1991.
- Zakon o državnem svetu, Ur.LRS, št. 44/92.
- Zakon o parlamentarni preiskavi, Ur.LRS, št. 63/93.
- Zakon o računskem sodišču, Ur.LRS, št.48/94.
- Zakon o ustavnem sodišču, Ur.LRS, št.15/94.
- Zakon o varuhu človekovih pravic, Ur.LRS, št.71/93.
- Zakon o vladi Republike Slovenije, Ur.LRS, št.4/93 in 23/96.
- Zakon o volitvah predsednika republike, Ur.LRS, št.39/92.
- Zakon o zunanjih zadevah, Ur.LRS, št.1/91.
- Poslovnik državnega sveta, Ur.LRS, št.44/93.
- Poslovnik državnega zbora, Ur.LRS, št.40/93, 80/94 in 28/96.