

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andreja Štok

**ŠEF DRŽAVE –
FUNKCIJA IN PRISTOJNOSTI**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andreja Štok

**ŠEF DRŽAVE –
FUNKCIJA IN PRISTOJNOSTI**

Magistrsko delo

Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, 2011

ŠEF DRŽAVE – FUNKCIJA IN PRISTOJNOSTI

(Povzetek)

Povzetek:

Funkcija šefa države je predstavljanje države tako v sami državi kot v meddržavnih odnosih. Med šefi držav obstaja veliko razlik, kar zadeva njihove pristojnosti na različnih področjih. Dandanes lahko sodobne liberalne države razvrstimo glede na ustavni položaj šefa države na predsedniške, parlamentarne ali polpredsedniške demokracije. Nasproti tem so z nekaterimi izjemami postavljeni avtoritarni režimi, v katerih v primerjavi z liberalnimi demokracijami ni svobodnih volitev, ni ustavno zagotovljenega sistema nadzora in ni spoštovanja človekovih pravic.

Kljub temu da so pristojnosti šefa države določene v temeljnem aktu države, pa pridejo pri uresničevanju le-teh velikokrat bolj do izraza druge – neformalno določene pristojnosti ali ustaljene prakse, interesi političnih elit in osebne značilnosti vsakokratnega šefa države. Idealno raziskovalno okolje za proučevanje tako funkcije šefa države kot tudi njegovih pristojnosti nudijo države Srednje in Vzhodne Evrope. Kljub podobnemu izhodišču (razpad komunističnega sistema) so prevzele različne ustavne sisteme in rezultati so bili zelo različni.

Poseben poudarek naloga namenja funkciji in pristojnostim predsednika Republike Slovenije, pri čemer se ne izogne niti kritičnim pogledom na ustavna določila in niti ne predlogom za morebitne spremembe.

Izhodiščni predmet proučevanja je funkcija šefa države in njegovih pristojnosti v različnih ustavnih sistemih. Za razumevanje dejanskega položaja in moči šefa države ni dovolj le poznavanje ustavnih določil, temveč je morda še bolj pomembno poznavanje politične zgodovine države, ustavnega sistema in širših družbenopolitičnih okoliščin, v katerih deluje šef države.

Ključne besede:

šef države, pristojnosti šefa države, parlamentarni sistem, predsedniški sistem, polpredsedniški sistem, predsednik Republike Slovenije

HEAD OF STATE – DUTY OF OFFICE AND POWERS

(Summary)

Summary:

The head of state's duty of the office is to serve as the representative of the state inside the state itself as well as in interstate relations. But there are several differences among heads of states as regards their powers on different areas. According to the constitutional position of their head of state modern liberal states can be divided into presidential, parliamentary and semi-presidential democracies. Their opposite are, with some exceptions, authoritarian regimes, where as opposed to liberal democracies there are no free elections, constitutional system of control or respect of human rights.

Even though the head of state's powers are specified in the state's basic act, other powers – such as informally specified powers or established practises, as well as political elites' interests and personal characteristics of each head of state - come to prominence by their implementation. An ideal research area for studying head of state's duty of the office and powers are countries of Middle and Eastern Europe. Despite their similar origin (collapse of the communist system) they adopted different constitutional systems and the results were very diverse.

The thesis especially emphasises on the duty of office and powers of the President of the Republic of Slovenia, while it also includes critical aspects of the constitutional terms as well as proposals for possible changes.

The basic subject of study is the head of state's duty of office and their powers in different constitutional systems. To understand the actual head of state's status and power it is not enough to be acquainted with constitutional terms, what is more important is the understanding of the state's political history, its constitutional system and broader social-political circumstances where the head of state acts.

Key words:

head of state, powers of the head of state, parliamentary system, presidential system, semi-presidential system, president of the Republic of Slovenia

KAZALO

1 UVOD	7
1.1 CILJ PREUČEVANJA.....	11
1.2 OPREDELITEV HIPOTEZ.....	12
1.3 OPREDELITEV METOD RAZISKOVANJA.....	13
1.4 PREDVIDENA STRUKTURA NALOGE	13
2 OPREDELITEV POJMOV	15
2.1 ŠEF DRŽAVE.....	15
2.1.1 Prihod šefa države na oblast – volitve, kandidiranje in pasivna volilna pravica	17
2.2 FUNKCIJA IN PRISTOJNOSTI ŠEFA DRŽAVE.....	22
2.2.1 Merjenje dejanske moči šefa države.....	27
2.2.2 Funkcija podpredsednika	30
2.2.3 Šef države vs. predsednik vlade – simbioza ali boj?	31
2.2.4 Odgovornost šefa države.....	34
3 ŠEF DRŽAVE V RAZLIČNIH USTAVNIH UREDITVAH	39
3.1 ŠEF DRŽAVE V PARLAMENTARNEM SISTEMU	46
3.1.1 Nemčija	46
3.1.2 Italija	49
3.2 ŠEF DRŽAVE V PREDSEDNIŠKEM SISTEMU.....	51
3.2.1 Združene države Amerike	51
3.3 ŠEF DRŽAVE V POLPREDSEDNIŠKEM SISTEMU	61
3.3.1 Francija.....	64
3.4 ŠEF DRŽAVE V MODERNEM SKUPŠČINSKEM SISTEMU.....	68
3.4.1 Švica.....	69
3.5 ŠEF DRŽAVE V OSTALIH USTAVNIH UREDITVAH.....	70
3.5.1 Monarhija.....	70
3.5.2 Nedemokratski ustavni sistemi	76
3.5.3 Vatikan	77
4 ŠEF DRŽAVE V NOVIH INSTITUCIONALNIH OKVIRIH POSTKOMUNISTIČNIH DRŽAV	81
4.1 POLJSKA.....	89
4.2 ROMUNIJA	94
4.3 RUSKA FEDERACIJA.....	98
5 USTAVNI POLOŽAJ ŠEFA DRŽAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI	106

5.1 ŠEF DRŽAVE V ČASU SOCIALISTIČNE JUGOSLAVIJE.....	106
5.2 USTAVNI POLOŽAJ PREDSEDNIKA REPUBLIKE	112
5.2.1 Izvolitev in pogoji za opravljanje dela.....	112
5.2.2 Funkcija in pristojnosti predsednika republike	116
5.2.3 Odgovornost predsednika republike	130
5.2.4 Nadomeščanje predsednika republike.....	132
5.3 SKLEPNE UGOTOVITVE O USTAVNEM POLOŽAJU PREDSEDNIKA REPUBLIKE.....	133
6 ŠEF DRŽAVE KOT VODJA.....	137
7 SKLEP.....	142
8 LITERATURA.....	147

1 UVOD

Šef države kot prvi reprezentant države predstavlja državni vrh, in sicer tako na zunaj, v meddržavnih odnosih, kot tudi v sami državi, v skladu z mednarodnim pravom zastopa državo v mednarodnih odnosih.

Pojem šef države¹ se uporablja za vse oblike tega organa ne glede na obliko vladavine, sestavo (individualni ali kolektivni organ), obliko državne oblasti (parlamentarni, skupščinski, predsedniški ...), način izvolitve (posredna ali neposredna izvolitev) ter obseg pristojnosti. Po svoji funkciji sodi v izvršilno vejo oblasti, glede na ustavna določila o enem ali dveh predsednikih – šefu države in šefu vlade, glede na pridobitev mandata (po volilnem sistemu) ter čas trajanja funkcije lahko ugotovimo, kakšne pristojnosti so šefu države določene ter v kakšnem razmerju je predvsem do zakonodajne veje oblasti. Razlikujemo med državami, v katerih je funkcija šefa države ločena od funkcije šefa vlade, šef države pa ima le reprezentativne funkcije, oziroma med državami, v katerih je šef države tudi šef vlade ter ima pomembne pristojnosti (zakonska iniciativa, veto, razpust parlamenta ...), ter državami, v katerih ima šef države pomembne pristojnosti, kljub temu da sam ni šef vlade. Najmočnejši položaj, ki spominja celo na absolutnega vladarja, ima šef države v enopartijskih državah ali vojaških režimih.

Pristojnosti šefa države so različne: lahko razglašajo zakone, poveljuje oboroženim silam, podeljuje mandat za sestavo vlade, postavlja in odpoklicuje veleposlanike, podeljuje odlikovanja, odloča o pomilostitvah in podobno. Seveda vsaka država posebej določi naloge svojega šefa države, razlike med državami pa izvirajo predvsem iz ustavnega položaja šefa države na zakonodajnem, izvršilnem in sodnem področju.

Glede na to je razumljivo, da je določitev ustreznega ustavnega sistema v interesu mnogih političnih akterjev. Pravzaprav imajo politologi za preučevanje te izbire trenutno edinstveno priložnost, saj nudijo še nestabilne demokracije postkomunističnih držav naravni laboratorij.² Po propadu komunističnega sistema so se nekatere države, kljub pričakovanjem in željam po demokratizaciji, spremenile v

¹ V nalogi bom uporabljala različna poimenovanja za šefa države – to bo lahko predsednik države, predsednik republike, monarh, kralj, cesar – vedno pa bom imela s tem poimenovanjem v mislih nekoga, ki predstavlja državni vrh navznoter in navzven.

² King (2000, 145).

šibke avtoritarne države, nesposobne obvladovati »težko« pridobljeno državno ozemlje. Izbira »napačnega« sistema lahko namreč v novih demokracijah hitro zamaje komaj pridobljeno in še krhko stabilnost, saj lahko glede na zgodovinske izkušnje daje preveliko moč enemu človeku, avtokratske značilnosti sistema pa posledično ogrozijo stabilnost cele države.

Naloge šefa države so trojne: tiste, ki izvirajo iz pooblastil in nalog, določenih v ustavah, protokolarne naloge ter naloga simbolnega predstavljanja, ne samo države, temveč celotnega naroda. Politologi so razvili kar nekaj metod merjenja in primerjanja predsednikovih pristojnosti, vendar pa je stvar diskusije, koliko so te primerne za dejansko primerjavo predsednikovih pristojnosti v posameznih državah. Vprašanje je, koliko lahko ena sama klasifikacija zajame vse posebnosti ustavnega sistema, še toliko bolj pa posebnosti političnih in zgodovinskih okoliščin, ki imajo lahko velik vpliv na dejansko izvajanje zapisanih pristojnosti vsakokratnega šefa države. Zgodovina nas vsekakor uči, da je dejanska moč šefa države v veliki meri odvisna ne samo od tistih formalnih, uradnih in ustavno določenih nalog in pooblastil, temveč tudi od znanja, izkušenj ter priljubljenosti posameznega šefa države.

Položaj ter posledično pristojnosti in naloge državnega poglavarja so se skozi čas spreminjale. Monarh – v najbolj tradicionalnem pomenu te besede – je poosebljal suverenost, ki jo v njeni osnovni obliki opisujemo kot vrhovnost, nedeljivost in neomejenost. Za Bodina je bil edini suveren monarh, ki je predstavljal celotno državno oblast, imel pravico izdajati zakone, odločati o vojni in miru, imenovati državne uradnike, soditi in dajati pomilostitve, kovati denar, nalagati davke, določati mere in uteži. Srednjeveški vladarji so tako vladali na podlagi vsesplošno priznane pravice, ki naj bi izhajala od samega Boga, v nekaterih primerih so bili celo poosebljeno božanstvo. Jedro legitimnosti božje suverenosti kralja je bilo kasneje potrebno prenesti na ljudstvo. Skrb za blagostanje ljudi ni bila več naloga božjega suverena, temveč vlade, ki je morala sprejeti vse potrebne ukrepe, da poskrbi za svoje ljudstvo.

V postvestfalskem obdobju so evropski kralji izgubili duhovno legitimiteto, reformacija pa je prinesla idejo o vzpostavitvi nacionalnih cerkva, v luči katere so bili tudi kralji videti kot tirani in avtokrati. Pojavila se je tudi ideja sekularne države. Industrijska

revolucija je s seboj poleg vzpona kapitalizma prinesla vedno večje konflikte in nesoglasja med družbo in monarhom, zato prehod med monarhijo in državo, v kateri je ljudstvo suvereno, ni bil lahek proces. Potrebno je bilo zagotoviti popolnoma nov okvir demokracije, ustoličiti in potrditi okvir nove države, v kateri bodo lahko vsi prosperirali. Za to je nova država potrebovala troje: šefa države, birokracijo in izvoljeno skupščino. In če je v monarhiji šef države pravno in politično neodgovorna oseba, z dosmrtnim mandatom, je v demokratični republiki šef države pravno in politično odgovoren, zanj veljajo določene omejitve, posebnosti ali olajšave, njegov mandat, ki ga nastopi po izvolitvi, pa je časovno omejen.

Za moderno dobo je značilno mišljenje, da suverenost izvira iz ljudstva in pripada ljudstvu, ljudstvo pa lahko izvrševanje suverenosti podeli posamezniku ali predstavniškemu telesu. (Igličar 2007, 174) Po dobi nedeljive in koncentrirane vrhovne oblasti se je v moderni dobi uveljavilo načelo »razdeljene oblasti« na tri veje: zakonodajno, izvršilno in sodno, ki se medsebojno dopolnjujejo in nadzorujejo. Oblast v državi torej ne sme biti absolutna, potrebno jo je porazdeliti med posamezne, različne nosilce državne oblasti. Ideja o tem ni nova, zasledimo jo že pri Locku v 17. in Montesquieuju v 18. stoletju. Takšna delitev oblasti naj bi zagotavljala varstvo svobode in pravic državljanov.

Neposredno na podlagi načela delitve oblasti vsaka država (torej ustavodajalec) s funkcionalno in institucionalno demokratično legitimacijo oblikuje zakonodajno, izvršilno in sodno oblast ter tako določi institucije, organe, preko katerih ljudstvo izvršuje državno oblast. Obstaja več različnih oblik vladavine in nenazadnje tudi več različnih klasifikacij. Kot temeljni obliki izstopata parlamentarni in predsedniški sistem. Razprava glede prednosti in slabosti enega ali drugega sistema poteka že več kot stoletje. Nekateri politologi so celo mnenja, da se politična znanost trenutno sooča s tretjim valom študij o domnevnih prednostih parlamentarnega ali predsedniškega sistema, katere prvi val je sprožil Juan Linz leta 1990 s svojimi članki o domnevnih nevarnostih predsedniškega in prednostih parlamentarnega sistema. Danes lahko z nekaj izjemami (npr. Švica, San Marino) svetovne države razvrstimo glede na ustavno izbiro enega ali dveh šefov izvršilne oblasti, način pridobitve položaja šefa države ter način ohranitve položaja. Na tak način lahko po eni izmed klasifikacij opredelimo države kot vojaške diktature, monarhije, parlamentarne monarhije, predsedniške republike oziroma mešane republike.

Dva ustavna sistema, najpogostejša v demokratičnem svetu, parlamentarni in predsedniški, predstavljata dve nasprotujoči si točki. Najbolj očitna razlika med njima je pravzaprav v funkciji nosilca izvršilne oblasti. V parlamentarnem sistemu je šef vlade šef izvršilne oblasti ter skupaj s celotnim ministrskim zborom izvršuje oblast tako, da oblikuje ter izvršuje programe in politike. Običajno je to vodja politične stranke, ki je na parlamentarnih volitvah dobila največje število glasov, člane ministrskega zbora izbere sam izmed članov svoje stranke ali članov koalicijskih strank, pogosto njihovo imenovanje potrjuje parlament. Šef države ima le omejene politične funkcije, čeprav je v večini primerov, če že ne aktivni politik, pa vsaj nekdo, ki je predlagan s strani ene ali več političnih strank. Tak sistem torej temelji na fuziji oblasti ter medsebojni odvisnosti, ki izvira iz dejstva, da šef vlade prihaja iz zakonodajne veje ter za obstoj vlade nujno potrebuje njeno zaupanje in podporo.

V predsedniškem sistemu je šef države hkrati tudi šef vlade, običajno je izvoljen na neposrednih volitvah za določen, fiksen mandat ter ima znatne ustavne pristojnosti, njegova zamenjava oziroma odstavitev s položaja pa je mogoča le v določenih, izjemnih primerih. Če je v čistih parlamentarnih sistemih izvršilna oblast centralizirana v kabinetu predsednika vlade oziroma ministrskem zboru, je v predsedniškem sistemu skoraj v celoti pri predsedniku države.

V 2. polovici 20. stoletja se je 91 držav osvobodilo kolonialne nadvlade in stopilo v neodvisnost, več kot polovica teh držav je od sprejetja prve ustave le-to spremenilo vsaj enkrat. Večina postkolonialnih držav je enostavno »podedovala« režim nekdanjega imperialnega vladarja. Številne nekdanje britanske kolonije so britansko kraljico obdržale kot protokolarnega šefa države, hkrati pa oblikovale parlamentarni westminstrski model političnega sistema. Podobno so nekdanje francoske kolonije sledile ustavnim določilom francoske pete republike. Pomembno pa je poudariti, da so se države v kasnejših revizijah ustav nekdanjih kolonialnih držav vedno pogosteje odločale za predsednika, izvoljenega na splošnih in svobodnih volitvah. Razkorak med kolonialnimi velesilami in nekdanjimi kolonijami se je tako s časovnim oddaljevanjem vedno bolj povečeval. Podobno se je dogajalo z državami vzhodne in srednje Evrope ob prehodu v demokratizacijo. Zaradi domino efekta, ki je postopoma zrušil komunistične sisteme nekdanjega vplivnega bloka, tj. Sovjetske zveze, so se države znašle v situaciji, ko so morale pod pritiskom mednarodne javnosti čim hitreje zagotoviti prehod v tržno gospodarstvo ter omogočiti demokratizacijo celotne družbe. Šefi držav so v teh procesih igrali bistveno vlogo, nekateri pozitivno, drugi pa le s

stališča pozicije povečevanja moči svoje funkcije. Po mnenju Valerie Bunce (2000, 711) so bile mlade demokracije najbolj ogrožene takrat, ko so bile pod vplivom voditelja, s strani množic videnega kot osvoboditelja in vodja naroda, ki pa je svoj položaj na čelu države izkoristil za promocijo lastnih interesov. Karizmatični voditelji Havel, Walensa in drugi se bodo zapisali v zgodovino, ker pa preučevanje njihove vloge še vedno traja, je vprašanje, ali bodo njihova imena zapisana z zlatimi črkami.

1.1 CILJ PREUČEVANJA

Kot že rečeno, je najbolj enostavna razvrstitev ustavnih sistemov na parlamentarne, predsedniške in, predvsem v zadnjih dvajsetih letih, polpredsedniške ustavne sisteme. Vendar pa se v nalogi ne ukvarjam s posameznimi značilnostmi vsakega sistema, tudi ni moja naloga, da preučujem »pravilno« razvrščanje držav v posamezne klasifikacije. Kar me zanima, so funkcija in pristojnosti šefa države v različnih ustavnih sistemih, zato se enostavnemu razvrščanju na dve prevladujoči obliki ustavnega sistema, tj. parlamentarnemu in predsedniškemu, pa tudi ostalim oblikam (npr. monarhija) kot tudi vedno bolj aktualnemu polpredsedniškemu sistemu, ne morem izogniti.

Temelj naloge je torej opredelitev funkcije in pristojnosti šefa države v različnih političnih sistemih. V ta namen sem izbrala najbolj značilne države posameznega političnega sistema, pri čemer ne pozabljam na nekatere izjeme, s poudarkom na položaju predsednika države v ustavnem sistemu Republike Slovenije.

V Vzhodni Evropi smo bili pred dvajsetimi leti priča padcu komunizma, ki je izpod svojega jarma osvobodil večje število držav, ki pa so morale skozi težko preizkušnjo prehoda iz avtoritarnega v demokratični sistem. Zanimivo je, da je veliko število držav imelo praktično enaka izhodišča, vendar pa drugačne zgodovinskopolične in gospodarske razmere, kar je posledično vplivalo na drugačne ustavne izide. Zaradi dejansko izredno zanimivega procesa nastajanja ustavnega sistema v velikem številu držav Vzhodne Evrope sem se dotaknila tudi razvoja funkcije šefa države v sedaj že posttranzicijskih državah.

1.2 OPREDELITEV HIPOTEZ

Postavljeni sta bili naslednji hipotezi:

H1:

Resnična moč šefa države je velikokrat odvisna ne le od formalno zapisanih pooblastil, temveč bolj od njegove osebnosti, karakteristik značilnosti, znanja, aktivnosti, priljubljenosti, pa tudi voditeljskih sposobnosti.

Večino današnjih demokratičnih držav lahko uvrstimo med države s parlamentarnim ali predsedniškim sistemom. Sam položaj ter posledično funkcije in pristojnosti šefa države v parlamentarnem ali predsedniškem sistemu se med seboj razlikujejo, zato jih med seboj nikakor ne moremo primerjati. Da bi ugotovili, kakšne so formalne pristojnosti, je potreben pregled ustavnih določil primerjanih držav.³ Iz primerjave letih ter iz kritične presoje izvrševanja funkcije šefa države bom poskušala ugotoviti, ali je položaj šefa države odvisen le od zapisanih pristojnosti ali pa je za »močnega« šefa države potrebno še kaj več.

H2:

Dejanska moč šefa države se spreminja glede na politično situacijo, zgodovinske okoliščine in širše družbenogospodarske okoliščine.

Funkcija in pristojnosti šefa države so zapisane v ustavi ali drugem temeljnem aktu države, ki pa je podvržen spremembam. Že ena sama sprememba lahko bistveno vpliva na razmerja med posameznimi nosilci oblasti. Ne samo, da je resnična moč odvisna od osebnostnih značilnosti šefa države, velikokrat so tudi širše družbenogospodarske in politične okoliščine tiste, ki bistveno vplivajo na moč in položaj šefa države. Še posebej je to razvidno pri preučevanju ustavnih ureditev postkomunističnih držav, v katerih je bila dejanska moč šefa države podvržena spremembam v družbi in političnem prostoru.⁴

³ Preučevanje formalno zapisanih pristojnosti predstavlja le začetno točko raziskovanja resnične moči šefa države, saj na položaj šefa države vplivajo še drugi dejavniki. (glej Lajh in Krašovec 2003, 76–91).

⁴ Glej tudi Fink - Hafner 2003, 22–30.

1.3 OPREDELITEV METOD RAZISKOVANJA

Za preučevanje funkcij in pristojnosti šefa države se v prvi vrsti poslužujem analize primarnih normativnih virov. Ker me zanimajo ustavno določene pristojnosti šefa države, je prav, da v ta namen preučim določila ustav primerjanih držav.

Za nadaljnjo predstavitev kot tudi za preučevanje nezapisanih pristojnosti šefa države ter njegovo dejansko delovanje v političnem življenju države je uporabljena sekundarna analiza domače in tuje znanstvene literature, ne morem pa se izogniti različnim elektronskim in internetnim virom, ki nudijo statistične podatke o raziskovalnem problemu.

Pri nastajanju magistrskega dela sem torej uporabila naslednje raziskovalne metode:

- študij primarnih virov (ustave, zakoni),
- študij in analiza strokovne literature s področja primerjalnega ustavnega prava in oblikovanja države, analiza časopisnih člankov, prispevkov s konferenc,
- metodo klasifikacije, na podlagi katere bodo opredeljeni temeljni pojmi naloge,
- deskriptivno metodo, s katero bodo opisana dejstva, odnosi in procesi, kar bo omogočilo celovit prikaz obravnavanega raziskovalnega problema,
- induktivno (od posebnega k splošnemu) in deduktivno (od splošnega k posebnemu) metodo ob obravnavi obstoječega stanja z uporabo metode primerjanja.

Funkcije in pristojnosti šefa države sem predstavila z metodo analize vsebine, pri pomenu šefa države ter razvoju funkcije pa je bila uporabljena zgodovinska razvojna analiza.

Pri obravnavi posameznih primerov sem uporabila metodo študije primera.

1.4 PREDVIDENA STRUKTURA NALOGE

Magistrsko delo je razdeljeno na več poglavij.

Prvo poglavje poleg uvodnih misli vključuje tudi metodološki in hipotetični okvir dela. Opredeljen je predmet raziskovanja, določena sta temeljni metodološki in hipotetični okvir raziskovanja.

Drugo poglavje postavlja teoretični okvir ter opredeljuje temeljne pojme raziskovanja.

Tretje poglavje umešča institucijo šefa države v različnih ustavnih sistemih ter opredeljuje bistvena razmerja med izvršilno in zakonodajno oblastjo. V tem poglavju preučujem položaj šefa države s stališča ustavnega primerjalnega prava, ne izogibam pa se tudi čisto politološki razpravi v podanih okvirih.

Četrto poglavje je usmerjeno predvsem na nastanek institucije in položaj šefa države v mladih tranzicijskih in posttranzicijskih državah.

Peto poglavje je v celoti namenjeno preučevanju funkcije in pristojnosti šefa države v Republiki Sloveniji z ozirom na njena zgodovinskopolitična izhodišča. Poskušala bom določiti ustavne okvire predsednikovih pristojnosti, poglavje pa bom zaključila z nekaterimi predlogi v smeri ustavnih sprememb funkcije in pristojnosti predsednika države.

V šestem poglavju bom poskušala preučiti funkcijo šefa države s stališča vodje; kaj je potrebno za dobrega vodjo in katere osebnostne lastnosti šefa države morajo izstopati.

Sedmo poglavje predstavlja sklepni del naloge, podaja končne ugotovitve in preverjanje postavljenih hipotez na podlagi metodoloških in raziskovalnih okvirov.

Osmo poglavje vključuje nabor uporabljene literature z obravnavanega področja.

2 OPREDELITEV POJMOV

2.1 ŠEF DRŽAVE

Kot navajata Kaučič in Grad (1999, 251), s pojmom šef države označujemo *državni organ, ki predstavlja državo in opravlja druge, praviloma izvršilne funkcije oblasti*, in sicer vse oblike tega organa, ne glede na obliko vladavine (monarhija ali republika), njegovo sestavo (individualni ali kolektivni organ), obliko državne oblasti, način izvolitve in obseg pristojnosti.

Šef države predstavlja državo tako doma kot tudi zunaj v meddržavnih odnosih. Vsaka država namreč potrebuje državni vrh, po protokolu je šef države pred vsemi drugimi organi.

Pojem sam izvira iz časov absolutističnih monarhij, ko je monarh kot nosilec vrhovne državne oblasti svojo oblast izvajal neposredno in prek podrejenih državnih uslužbencev. Monarh je bil tisti, ki je sprejemal bistvene odločitve, imel je vrhovno pravico ukazovanja, bil je suveren (Zagorc 2009, 7). Z besedo »suveren«⁵ označujemo tistega, ki je najvišji na svojem področju oziroma vrhovni v svoji domeni (Kaučič v Zagorc 2009, 7).

Danes, ko je večina evropskih držav republik, nam je vsaj v evropskem političnem prostoru bližji naziv predsednik države, zato bo ta termin v nalogi mogoče pogosteje uporabljen. Beseda predsednik izvira iz latinske besede »praesidens« in pomeni *človeka, ki sedi spredaj* (Taghiyev 2006, 12), danes pa ta institucija v svetu pomeni *splošno spoznanje, da vsaka država potrebuje državni vrh, tudi republika. Zato imajo države prvega reprezentanta države, posebnega državnega poglavarja*. (Ribarič 1997)

Kot pravi Zagorc (2009, 11), je vsebina suverenosti prilagojena teku časa – po Bodinu sodijo med pravice suverena odločanje o miru in vojni, imenovanje visokih funkcionarjev, kovanje denarja, pobiranje davkov, pomilostitve in sojenje na najvišji

⁵ Beseda »suverenost« izhaja iz fr. *souverain* oziroma iz lat. *supremus* in stfr. *sovrain*, uporabljamo pa jo za označitev *subjekta, ki je najvišji na svojem področju oziroma vrhovni v svoji domeni*. (Kaučič v Zagorc 2009, 7, op. št. 6).

stopnji. Podobno opredeli suverenost Hobbes in sicer kot zakonodajno in sodno oblast ter oblast izvrševanja in postavljanja davkov, po Locku pa je kralj suveren, ki sodeluje v zakonodajni oblasti, ima federativno oblast ter privilegije odločanja v izjemnih primerih. Tako je bil monarh tisti, ki je lahko na podlagi upravičenosti naziva (*maiestas realis*) konkretno uveljavil suverenost (*maiestas personalis*) – gre torej za razmerje med upravičenostjo do naziva in konkretnim uveljavljanjem suverenosti (Zagorc 2009, 12). Nasprotje takšne monarhične suverenosti predstavlja ljudska suverenost, na podlagi katere pripada oblast v državi ljudstvu, ki jo izvršuje tako, da izvoli svoje predstavnike, ki v njenem imenu sprejemajo bistvene odločitve v državi. Suverena, nedeljiva in vrhovna oblast mora biti v državi edina, za zagotovitev preprečitve zlorabe oblasti pa je potrebno izvrševanje oblasti razpršiti, s čimer se zagotovi, da je nobena institucija in noben organ ne izvršuje samostojno. Urejena so razmerja med posameznimi vejami oblasti, ločene so pristojnosti med njimi, najbolj dosledno pa je načelo delitve oblasti urejeno takrat, kadar pravila določajo, da državni organi ne smejo hkrati opravljati več funkcij, ob tem pa še, da osebe, ki izvršujejo funkcije v državnih organih, niso člani več državnih organov hkrati (Zagorc 2009, 5). Bistvo načela delitve oblasti je tako varovanje posameznika pred svojevoljnim ravnanjem oblasti, izhaja pa iz dveh elementov: najprej iz ločenosti treh vej (zakonodajne, izvršilne in sodne) kot tudi iz obstoja sistema zavor in ravnovesij med njimi.

Po svoji funkciji sodi šef države v izvršilno vejo oblasti, katere naloga je usmerjanje ter hkrati nadzor nad izvajanjem nacionalne politike, zagotavljanje podpore za doseganje ciljev ter protokolarno vodstvo in vodstvo v času kriznih razmer. V liberalnih demokracijah je izvršna oblast predsedniška, parlamentarna ali dvojna (Hague in drugi 2001, 322).⁶ Vsekakor je potrebno razlikovati med izvršilno oblastjo, ki kreira politiko, ter med birokracijo, ki to politiko izvaja (ibid.)

⁶ *Izvršna vlast je politička razina vrha vlasti, a dužnosti su joj, da usmjerava nacionalne poslove, prati kako provode politike, mobilizira podršku za svoje ciljeve i osigurava ceremonijalno i krizno vodstvo. U liberalnim demokracijama izvršna vlast može biti predsjednička, parlamentarna ali dvojna.* (Hague in drugi 2001, 322)

2.1.1 Prihod šefa države na oblast – volitve, kandidiranje in pasivna volilna pravica

Šef države lahko nastopi svoj položaj na podlagi izvolitve (neposredno ali posredno), na podlagi dednega nasledstva (monarhija, cesarstvo) ali z nasilnim prevzemom oblasti – vojaškim udarom ali revolucijo.

Glede na to, da šef države pomeni ne le posebljanje enotnosti države in vseh državljanov, temveč tudi predstavlja zagovornika stališč in vrednot, *ki jih je treba varovati ne glede na politične interese* (Zajc 2003, 178), imajo volitve šefa države za državljane velik pomen. Poleg tega pa imajo državljani po vsej verjetnosti občutek, da s svojim glasom dejansko prispevajo k izvolitvi »svojega« kandidata, v primerjavi s parlamentarnimi volitvami, kjer glasujejo za stranke. Za predsedniške volitve so bistvenega pomena formalna pravila, hkrati pa tudi strategije glavnih akterjev in merila, ki veljajo za postavljanje kandidatov. V primeru predsedniških volitev, ki so bolj personalizirane kot npr. parlamentarne, pa velja poudariti tudi vlogo osebnosti in lika kandidata za predsednika.⁷ Kandidiranje na volitvah za šefa države daje možnost uveljavitve tako »mladim« kot tudi že uveljavljenim kandidatom ter tudi tistim, ki želijo na tak način nekako zaključiti svojo politično pot.

Volilna kampanja naj bi volivcem dala predvsem odgovore na vprašanja (Cerar 2007):

- *kakšne osebne lastnosti ima (bodoči) predsednik države;*
- *kakšno je njegovo politično, strokovno in splošno življenjsko znanje ter koliko ima političnih in življenjskih izkušenj;*
- *za katere vrednote (ideale, cilje) ter politične, ekonomske, socialne, kulturne in druge družbene usmeritve se bo zavzemal, če bo izvoljen za predsednika.*

⁷ Po mnenju Zajca (2003, 179) omogočajo predsedniške volitve državljanom izražanje drugačne politične preference kot parlamentarne volitve in sicer prav zaradi izredno visoke personalizacije predsedniških volitev. Dejstvo je, da za predsednika ni vedno izvoljen kandidat, katerega stranka je na preteklih volitvah zmagala ali celo na podlagi javnomnenjskih raziskav uživa največjo podporo. Kot primer lahko navedemo volitve leta 1990, ko so bile sočasno izvedene volitve v skupščino RS in volitve za predsednika predsedstva SRS. V prvem krogu predsedniških volitev je dobil večino glasov Milan Kučan (44,4 %) v razmerju do drugouvrščenega Jožeta Pučnika (26,6 %). Koalicija strank Zveza komunistov Slovenije – Stranka demokratične preнове in Socialistična zveza Slovenije – Socialistična zveza delovnega ljudstva sta dobili 22,7 % glasov, koalicija Demos pa 54,8 % glasov. Ugotovimo lahko, da so volivci tudi drugih političnih strank glasovali za medijsko prepoznavnega in karizmatičnega voditelja, kar kaže na personifikacijo volitev (Krašovec in Lajh 2003, 135).

Po Zajcu (2003, 183) je predsedniški kandidat uspešnejši takrat, ko volivcem predstavi nove zamisli in nove rešitve za obstoječe probleme, hkrati pa jih prepriča, da je probleme tudi sposoben rešiti. Kljub temu izkušnje tranzicijskih držav kažejo, da temu ni vedno tako. Te so namreč pogosteje izvolile predsedniške kandidate, ki niso ponujali novih zamisli in sprememb, temveč so le zagotavljali kontinuiteto v političnem prostoru.

Pravzaprav je le malo strokovne literature, ki bi se ukvarjala s pomenom in pravili načina izvolitve šefa države, zagotovo manj kot tiste, ki se ukvarja z načinom izvolitve članov predstavniških domov. Zanimivo je, da so pravila izvolitve predsednika države v primerjavi s parlamentarnimi volitvami neprimerno enostavnejša. Vendarle pa je potrebno poudariti pomembnost predsedniških volitev še z dveh vidikov; z vidika števila kandidatov in zmagovalca v predsedniški tekmi, pa tudi z vidika vsaj posrednega vpliva predsedniških volitev na strankarski sistem in razdrobljenost parlamenta (Shugart v Zajc 2003, 179).

Kot že rečeno, v demokratičnih državah razlikujemo med dvema različnima načinoma izvolitve šefa države – neposrednim in posrednim (glej Tabelo 2.1).

Tabela 2.1: Način volitev predsednika države v nekaterih evropskih državah

Način volitev				
	Posreden	Neposreden		
		Sočasen s parlamentarnimi volitvami	Dolžina predsedniškega mandata	Volilna formula
Avstrija		ne	6 let	absol. večina
Bolgarija		ne	5 let	absol. večina
Bosna in Hercegovina		da	4 leta	večina
Češka	x			
Finska		ne	6 let	absol. večina
Francija		ne	7 let	absol. večina
Hrvaška		ne	5 let	absol. večina
Italija	x			
Islandija		ne	4 leta	večina
Jugoslavija			5 let	absol. večina
Litva		ne	5 let	absol. večina

Madžarska	x			
Makedonija		ne	5 let	absol. večina
Nemčija	x			
Poljska		ne	5 let	absol. večina
Slovenija		ne	5 let	absol. večina
Romunija		da	4 leta	absol. večina
Rusija		ne	4 leta	absol. večina
Ukrajina		ne	5 let	absol. večina

Vir: Zajc (2003, 180)

Zajc (ibid.) razlikuje med dvema volilnima formulama neposrednih volitev šefa države. Na podlagi navadne večine postane predsednik tisti kandidat, ki zbere največje število glasov, ne glede na to, ali dobljeno število glasov predstavlja dejansko voljo večine volivcev, kar lahko privede do nasprotovanja ne samo strank, temveč tudi javnosti. Tako izvoljeni predsednik namreč nima nujno potrebne politične legitimitete.

Drugi način neposredne izvolitve na podlagi absolutne večine predpostavlja dva kroga in sicer v primeru, da v prvem krogu noben kandidat ne dobi zadostnega števila glasov. V tem primeru v prvi krog vstopi večje število kandidatov, kar pomeni tudi večjo razpršenost glasov in večjo verjetnost, da bo potreben drugi krog med dvema kandidatom, ki bosta prejela najvišje število glasov, za sam drugi krog pa so značilna dogovarjanja med strankami in sklepanje koalicij.

Kljub temu, da je najpogosteje uporabljen sistem za izvolitev predsednika države dvokrožni večinski, poznamo še druge oblike večinskega volilnega sistema na neposrednih volitvah predsednika države, kot jih opredelijo Blais, Massicotte, Dobrzynska (Lajh in Krašovec 2003, 80 op. št. 8), in sicer:

- *dvokrožni sistem,*
- *sistem alternativnega glasu,*
- *sistem ponavljajočih se volitev, ne glede na število krogov volitev,*
- *sistem plebiscita o enem kandidatu,*
- *sistem, ko se po volitvah, na katerih ni noben kandidat pridobil zadostnega števila glasov volivcev, odločanje o izvolitvi predsednika države prenese na parlament.*

V primeru posrednih volitev predsednika države je ta lahko izvoljen v predstavniških telesih ali v za ta namen oblikovanem volilnem telesu. Blais, Massicotte, Dobrzynska (Krašovec in Lajh 2003, 118) ugotavljajo, da je večje število držav najprej uporabljalo posredni način izvolitve, kar so sčasoma nadomeščale z neposrednim načinom izvolitve. Prehod iz neposrednega v posredni način izvolitve predsednika države je manj pogost.

Posredne volitve predsednika države tako poznajo ustavni sistemi Nemčije, Češke, Latvije in Madžarske (Lajh in Krašovec 2003, 80), v Estoniji je predsednik izvoljen v posebnem volilnem telesu.⁸ Estonska izvolitev predsednika republike je posebnost in omogoča tudi do pet krogov volitev. Način izvolitve podrobneje ureja estonska ustava in zakon o volitvah predsednika republike iz leta 1996. Estonskega predsednika voli (v prvih treh krogih) enodomni parlament in sicer z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev na tajnem glasovanju. V kolikor noben kandidat ne prejme zadostne večine glasov, se takoj naslednji dan izpelje ponovno glasovanje, za katerega se lahko predlagajo tudi novi kandidati. V kolikor ponovno noben kandidat ne prejme dvotretjinske večine, parlament izpelje še isti dan volitve med dvema kandidatoma, ki sta prejela največje število glasov. Tudi v tretjem krogu je za izvolitev predsednika republike potrebna dvotretjinska večina, v kolikor pa niti v tretjem krogu predsednik države ni izvoljen, predsednik parlamenta skliče v roku enega meseca volilno zborovanje, na katerem voli predsednika republike posebno volilno telo, ki ga sestavljajo poslanci in zastopniki občin.⁹ Na volilnem zborovanju parlament predstavi tista dva kandidata, ki sta se udeležila tretjega kroga glasovanja v parlamentu, nove kandidate pa lahko predlaga tudi najmanj 21 članov volilnega telesa. Za izvolitev je potrebna večina oddanih glasov, v kolikor pa v prvem krogu noben kandidat ne prejme potrebne večine, se še isti dan opravi glasovanje med kandidatoma, ki sta prejela največje število glasov (Dubrovnik 2009a, 36–37).

⁸ Predsednika države je tudi na Slovaškem še do leta 1999 volil parlament (za izvolitev je bila potrebna 3/5 večina glasov vseh poslancev), zaradi težav pri volitvah predsednika države, ki jih je parlament imel leta 1998, pa je prišlo do spremembe načina volitev.

⁹ Volilno telo je zaradi velikega števila občin v Estoniji zelo veliko (vsaka občina namreč predlaga najmanj enega zastopnika glede na število občanov). Na predsedniških volitvah leta 1996 je volilno telo sestavljalo 374 članov, pet let kasneje 367 članov, leta 2006 pa 347 članov (Dubrovnik 2009a, 37).

Ko govorimo o volitvah predsednika države, ne smemo zanemariti pomena volilne kampanje, med katero poskuša predsedniški kandidat pridobiti zaupanje morebitnih volivcev. Kljub temu, da so nekaterim šefom držav dane le šibke pristojnosti, morajo ti vseeno nekako pritegniti zadostno število glasov, to pa lahko le tako, da v okviru nekega »političnega programa« podajo svoja predvidevanja in rešitve problema.

Če le ponazorimo na primeru slovenskega predsednika države – slovenski predsednik ima ustavno šibke pristojnosti in ni tisti ključni akter, ki bi odločal o zakonodajnih aktih, o porabi sredstev ali o politiki na splošno, zato ni potrebno, da oblikuje svoj lasten politični program, saj ni nikakršne možnosti, da bi ga lahko udejanil v konkretnih političnih aktih (Cerar 2007). Kljub temu pa je po mnenju Cerarja (ibid.) nujno, da kandidat za predsednika države predstavi svoja stališča do aktualne politike in družbeno relevantnih vprašanj, saj lahko o dejavnostih institucij predsednik države predstavlja svoje mnenje ter na tak način vpliva tudi na javno mnenje, s tem pa posredno tudi na delovanje vlade in parlamenta.

Položaj šefa države je močno omejen z različnimi pravili (omejitve pri pasivni volilni pravici, trajanju mandata ...), medtem ko takih pravil pri npr. predsedniku vlade v parlamentarnem sistemu skoraj ni, saj je položaj predsednika vlade že v skladu z ustavnimi določili odvisen od podpore v parlamentu ter podvržen selekciji na parlamentarnih volitvah. V nekaterih državah je pasivna volilna pravica (pravica biti izvoljen) omejena, in sicer npr. na 35 (Avstrija, Ciper, Madžarska), 40 (Nemčija, Češka, Slovaška), ali celo 50 let (Italija). Podobno je v nekaterih parlamentarnih monarhijah, kjer je zasedba prestola vezana na dopolnjeno starost in sicer na dopoljenih 18 ali celo 25 let (Švedska). Pasivno pravico je najstrožje omejila Bolgarija, v kateri mora kandidat za predsednika države izpolnjevati naslednje pogoje: imeti mora najmanj 40 let starosti, stalno prebivališče v državi, določen čas pred samimi volitvami mora dejansko prebivati v državi (5 let), po rojstvu mora biti državljan Bolgarije, ne sme imeti državljanstva druge države in ne sme biti opravično nesposoben. Glede na omejitve pasivne volilne pravice predstavlja slovenska ustavna ureditev svojevrstno posebnost – pravico voliti in biti izvoljen za predsednika države ima državljan Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil 18 let in mu ni odvzeta opravilna sposobnost (Zakon o volitvah predsednika republike, v nadaljevanju ZVPR, 2. čl.).

Države svojemu šefu države določajo različno dolge mandate. Najpogostejši je petletni mandat, v nekaterih državah pa opravlja predsednik države štiriletni (Latvija), šestletni (Avstrija) ali pa celo sedemletni mandat (Irska, Italija). Različni mandatni dobi parlamenta in predsednika države državi zagotavljata kontinuiteto in politično stabilnost ne glede na menjavo politične oblasti, hkrati pa ima predsednik države pomembno vlogo pri konstituiranju nove vlade (Ribarič 1997). Države se med seboj razlikujejo tudi po tem, kolikokrat je mogoče izvoliti isto osebo za predsednika države. V nekaterih ustavnih ureditvah je npr. določeno, da je lahko nekdo izvoljen največ dvakrat, v drugih pa, da je lahko izvoljen npr. največ dvakrat zaporedoma, kar brez dvoma napeljuje na stališče, da je lahko ista oseba izvoljena samo dvakrat zaporedoma, sicer pa večkrat.¹⁰

Kot posebnost med ustavnimi sistemi Evrope je potrebno omeniti Bolgarijo, v kateri se mora za uspešno izvolitev predsednika države prvega kroga udeležiti najmanj polovica volilnih udeležencev, bolgarski državljani pa poleg predsednika države na isti listi volijo tudi podpredsednika.

Kandidate za predsednika države lahko predlagajo volivci, člani predstavniškega doma ali politične stranke. Nekateri države so omejile možnost kandidiranja le na volivce (Poljska) oziroma le na poslance oziroma senatorje (Češka, Madžarska). V Sloveniji lahko kandidate za predsednika države predlagajo poslanci državnega zbora, politične stranke in volivci (ZVPR, 10. čl.).

2.2 FUNKCIJA IN PRISTOJNOSTI ŠEFA DRŽAVE

V politiki gre za moč, moč, ki jo ima neka institucija, ki jo predstavlja ena sama ali skupina oseb v razmerju do druge institucije, torej za sposobnost ene ali skupine oseb, da nekaj naredi ali nekaj doseže. Le-ta je vedno opredeljena v ustavnem okviru, zato lahko govorimo o moči predsednikove institucije (pristojnosti, ki so funkciji predsednika podeljene na podlagi ustave), ob tem pa tudi o moči predsednika, torej osebe, ki zaseda to funkcijo, in ki pristojnosti, ki so dodeljene

¹⁰ To velja tudi za slovensko ustavno ureditev: 103. člen Ustave namreč določa, da je predsednik republike izvoljen za dobo petih let, vendar največ dvakrat zaporedoma. Več o tem glej v poglavju o položaju predsednika države v slovenskem ustavnem redu.

funkciji, tudi dejansko izvaja (Müller 2006). Pod ustavno določenim pojmom funkcije je tako razumeti *celoto vseh nalog, pooblastil in pristojnosti nosilcev funkcije* (Ribarič 1997).

Kot že rečeno, je šef države najvišji organ predstavljanja države navznoter in navzven. V mednarodnih odnosih nastanejo neke posledice za državo šele z dejanjem določenih subjektov, tistih, ki so po notranjem in mednarodnem pravu pooblašteni za delovanje v mednarodnih odnosih, oziroma tistih, ki za delovanje potrebujejo posebno pooblastilo. Ti subjekti v mednarodnih odnosih izražajo voljo ter izvajajo dejanja, ki se štejejo kot dejanja države. Vsaka država posebej določi, katera državna institucija v skladu z notranjim pravom je tista, ki zastopa državo v mednarodnih odnosih. Kot najvišja državna institucija, pooblaščen za delovanje v mednarodnih odnosih, se smatrajo šef države, vlada, minister oziroma ministrstvo za zunanje zadeve (Berković 1997, 21–22).

Funkcija in pristojnosti predsednika države so običajno zapisane v najvišjem pravnem aktu države – v ustavi. Teršek (2006, 31) povzema Carla Schmitta, ki pravi, da naj bo predsednik države razumljen kot varuh ustave in ustavnosti, kar naj se neposredno izraža v njegovih formalno določenih pristojnostih.

Vendar pa formalno določene pristojnosti ne določajo v celoti položaja, ki ga oseba zaseda na funkciji predsednika države; upoštevati je potrebno tudi neformalne predsednikove pristojnosti, zanemariti pa ne smemo niti osebnostnih karakteristik vsakokratnega predsednika.

Posebej pomembna je integracijska funkcija šefa države, saj mora državni poglavar zastopati in predstavljati vse prebivalce države in ne le enega dela. Hkrati je funkcija šefa države posebej pomembna v času kriz in izrednih razmer, ko omogoča prav zaradi svojega neodvisnega in fleksibilnega položaja razreševanje situacije.

V politični znanosti obstaja kar nekaj različnih načinov razvrščanja in merjenja predsednikovih pristojnosti. Kaučič in Grad (1999, 254), ko opredeljujeta pristojnosti predsednika RS, le-te razvrstita v štiri skupine: *klasične funkcije, pristojnosti na zakonodajnem področju, pristojnosti na izvršilnem področju in izredne pristojnosti predsednika republike*.

Klasične funkcije so tiste, ki jih šef države opravlja kot predstavnik države (predstavlja državo, je poveljnik oboroženih sil, odloča o pomilostitvah, podeljuje odlikovanja in častne naslove, postavlja in odpoklicuje diplomatske predstavnike) (Dubrovnik 2009b, 162). Da je predsednik države tisti, ki brez dodatnih posebnih

pooblastil predstavlja državo, izhaja iz Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, ki v 7. členu določa vse tiste, ki imajo na podlagi svoje funkcije vsa pooblastila, da predstavljajo državo ter na tej podlagi sklepajo mednarodne pogodbe.

Pristojnosti na zakonodajnem področju šef države v parlamentarnem sistemu deli z zakonodajno vejo oblasti – parlamentom, zato so njegove pristojnosti na tem področju relativno šibke, razen v primeru, da ima predsednik države tudi zakonodajno iniciativo¹¹ in pravico uporabe veta. Pravica veta ima lahko na zakonodajno vejo oblasti zelo močan vpliv, saj z vetom predsednik republike od zakonodajnega telesa zahteva, da o zakonu ponovno odloča. Takšno pristojnost ima predsednik republike v kar nekaj evropskih državah, kot navaja Dubrovnik (2009b, 162) v vseh vzhodnoevropskih državah, članicah EU, razen v Sloveniji. Po uporabi veta mora, kot že rečeno, zakonodajno telo ponovno glasovati o zakonu, za izglasovanje katerega je običajno potrebna strožja večina – v Romuniji in na Madžarskem navadna večina, v Bolgariji, na Češkem in na Slovaškem pa absolutna večina. Pravica do uporabe veta je neposredno povezana s pravico oziroma raje dolžnostjo razglasitve zakona. V kolikor predsednik republike ne uporabi veta na določen zakon¹², ga v ustavno določenem času razglasi. V slovenskem pravnem sistemu npr. velja, da predsednik republike mora razglasiti zakon, razen v primeru, da obstajajo formalne ustavnopravne ovire.

Izrednega pomena je razpust parlamenta in razpis predčasnih volitev. Glede tega bi lahko rekli, da to ni le pravica predsednika države, temveč celo dolžnost, saj je ob nastopu določenih okoliščin (npr. če v določenem roku parlament ne izvoli predsednika vlade oziroma če parlament ne izglasuje zaupnice vladi ipd., največkrat pa v primeru, da parlament kljub večkratnim poskusom ne uspe oblikovati vlade) to dolžan storiti (Dubrovnik 2009b, 164).

Na izvršilnem področju ima lahko šef države mandatarska pooblastila ter pooblastila za imenovanje nekaterih najvišjih državnih funkcionarjev (npr. sodnikov), pomemben je tudi institut protipodpisa. Mandatarska pooblastila se v celoti navezujejo na postopke, ki jih opravlja predsednik države v zvezi z imenovanjem predsednika vlade

¹¹ Zakonodajno iniciativo ima predsednik republike npr. na Poljskem in na Madžarskem.

¹² Uporaba veta ni edini postopek, ki ga lahko predsednik republike uporabi – v Romuniji, na Poljskem in na Madžarskem lahko namreč predsednik republike pred razglasitvijo zakona pozove ustavno sodišče, da se izreče o skladnosti zakona z ustavo. (Dubrovnik 2009b, 163)

po opravljenih parlamentarnih volitvah.¹³ V večini držav predsednik države imenuje predsednika vlade, ki pa mora po zaupnico (skupaj z že oblikovano vlado ali sam) še v parlament. Predsednikova povezovalna vloga in vloga predsednika vseh državljanov pride še posebej do izraza, kadar se iz rezultatov parlamentarnih volitev ne da izluščiti nespornega zmagovalca ali koalicije zmagovalnih strank.

V večini evropskih držav je pri vseh odločitvah predsednika države potreben protipodpis predsednika vlade ali pristojnega ministra. S tem vlada dejansko prevzame na svoja pleča del politične odgovornosti, zagotovljeno je enotno vodenje države, na drugi strani pa se še dodatno omeji že tako šibke pristojnosti predsednika države.

Kot izredne pristojnosti Kaučič in Grad (1999, 254) opredeljujeta pristojnosti šefa države, ko je moteno in celo onemogočeno delovanje ustavnega in političnega sistema in ko posamezne institucije ne morejo delovati; so torej sredstva za *hitro in učinkovito odzivanje na razmere, ki ogrožajo varnost in obstoj države*. Gre za pristojnosti, ki so primarno v domeni drugih institucij državnega sistema, predsedniku države pa so podeljene z namenom, da se varuje in ohrani ustavni sistem države, pri čemer državna institucija, ki ima v izrednih razmerah obsežnejše pristojnosti, le-teh ne sme izrabiti za to, da spreminja ustavni sistem.¹⁴

Shugart (1997, 60) razdeli predsednikove pristojnosti na vladne (pristojnost imenovati ali odstavljati ministre) in zakonodajne. Slednje Shugart (ibid.) opredeli kot proaktivne in odzivne (reaktivne).¹⁵ Proaktivne pristojnosti predsednika so tiste, ki predsedniku omogočajo sprejem pravnih aktov, ki jih zakonodajno telo samo po sebi ne bi sprejelo (npr. izdaja dekretov), odzivne pristojnosti predsednika pa so tiste, ki predsedniku omogočajo ustavitev zakonodajnih aktov, ki jih je sprejela parlamentarna večina (npr. pristojnost veta). Odzivne pristojnosti tako omogočajo blokado sprejetega akta ter posledično ustavitev začete politike, proaktivne pristojnosti pa predsedniku omogočajo začetek nove politike po njegovem »okusu«, zato so predsedniki, ki imajo proaktivne pristojnosti, močnejši kot tisti, ki imajo samo odzivne, seveda pa je

¹³ V Bolgariji in na Madžarskem predsednika vlade izvoli parlament po formalno izvedenih volitvah. (Dubrovnik 2009b, 165)

¹⁴ Izpostaviti je potrebno primer Francije, v kateri ima zakonodajno telo tudi v izrednih razmerah pomembno vlogo. Na podlagi 16. člena lahko namreč predlaga ustavno obtožbo predsednika, v kolikor meni, da je ta presegel svoja pooblastila (Ferejohn in Pasquino 2004, 217).

¹⁵ Seveda Shugart opredeljuje pristojnosti predsednika države v predsedniškem sistemu.

najmočnejši tisti predsednik, ki ima oboje, tako proaktivne kot tudi odzivne pristojnosti. V primeru, da ima predsednik le proaktivne pristojnosti, mu lahko disciplinirana parlamentarna večina vedno »povozi« dekret. S tem je predsednik republike na slabšem položaju.

Lajh in Krašovec (2003, 78, glej Tabela 2.2) primerjata ustavno opredeljene pristojnosti z vidika štirih skupin spremenljivk, ki po njunem mnenju najbolj opisujejo položaj, pristojnosti in funkcije predsednika države¹⁶, in sicer:

- volitve in odgovornost predsednika države,
- zunanje politične in obrambne pristojnosti predsednika države,
- sodelovanje predsednika države pri oblikovanju oblasti,
- sodelovanje predsednika države pri oblikovanju javnih politik.

Tabela 2.2: Preučevane skupine spremenljivk in pripadajoče lastnosti

Volitve in odgovornost	Zunanje politične in obrambne pristojnosti	Sodelovanje pri oblikovanju oblasti	Sodelovanje pri oblikovanju javnih politik
način izvolitve	predstavljanje države v tujini	razpisovanje volitev v parlament	možnost odločilnega veta
trajanje mandata in število ponovitev mandata	sprejemanje poverilnih pisem	možnost sklica izredne seje parlamenta	možnost zakonske iniciative
zahteve/omejitve pri kandidaturi	postavljanje, imenovanje veleposlanikov	možnost razpustitve parlamenta	možnost dajanja ustavnih amandmajev
nezdružljivost funkcije	ratificiranje mednarodnih pogodb	imenovanje, predlaganje mandatarja	možnost sodelovanja na sejah vlade
nadomeščanje predsednika	vrhovni poveljnik oboroženih sil	imenovanje, predlaganje ministrov	iniciativa za razpis referendumu
ustavna obtožba	razglašanje izrednega vojnega stanja	imenovanje, predlaganje ustavnih sodnikov	

Vir: Lajh in Krašovec (2003, 78)

¹⁶ Lajh in Krašovčeva sta se v svoji raziskavi o položaju predsednika države osredotočila na ustavno opredeljene položaje, pristojnosti in funkcije predsednikov naslednjih držav: Češke, Črne gore, Estonije, Hrvaške, Latvije, Litve, Madžarske, Makedonije, Poljske, Slovaške, Slovenije in Srbije. Te države razvrstita v tri grozde držav: v baltskega, postjugoslovanskega in srednjeevropskega.

Po njunem mnenju so najbolj pomembne pristojnosti iz tretje in četrte skupine, torej sodelovanje pri oblikovanju oblasti in sodelovanje pri oblikovanju javnih politik. Zunanjepolitične in obrambne pristojnosti so klasične pristojnosti šefov držav, medtem ko lahko iz ustavno določenih pristojnosti pri npr. oblikovanju politik razumemo, kakšen je lahko dejanski vpliv predsednika države na druge nosilce oblasti, predvsem zakonodajne oblasti.

2.2.1 Merjenje dejanske moči šefa države

Moč šefa države izhaja po mnenju Lijpharta (v Krouwel 2003, 6) iz treh virov: iz ustavno določenih pristojnosti (reaktivna ali proaktivna), iz politične stranke, ki ji predsednik pripada oziroma lahko bi tudi rekli, ki predsednika podpira, ter iz politične legitimacije, ki mu jo daje neposredna izvolitev s strani državljanov.

Veliko avtorjev se je že poskušalo pri opredeljevanju predsednikovih pristojnosti ter merjenju le-teh, vprašanje, ki se nam zastavlja, je, ali jih lahko merimo, glede na to, da so nekatere pomembnejše kot ostale (podeljevanje odlikovanja ali pristojnost imenovanja ministrov).

Pri analizi in merjenju predsednikovih pristojnosti se težava pojavi tudi zato, ker moč predsednika izvira ne samo iz ustavno določenih nalog, temveč tudi iz neformalnih pristojnosti in predsednikove osebnosti. Poleg tega pa je potrebno upoštevati širše družbene in politične okoliščine, še posebej novonastalih demokracij, kar pa, kot navaja Taghiyev (2006, 11–13), večina metod ne upošteva.

Taghiyev (2006, 13) piše o treh različnih metodah merjenja predsednikovih pristojnosti:

- deskriptivni metodi,
- metodi kontrolnega seznama (*check list method*),
- metodi lestvice (*scaling method*).

Deskriptivna metoda, ki jo je razvil Lucky Christian, določa 38 indikatorjev, na podlagi katerih opredeli prisotnost oziroma odsotnost določene predsednikove pristojnosti (npr. na vprašanje, ali predsednik imenuje člane kabineta, odgovori enostavno z DA ali NE). Metoda je uporabna, če hočemo spoznati predsednikove pristojnosti v eni

državi na splošni ravni, ne zajema pa vseh podrobnosti, kot tudi ni primerna za primerjave med pristojnostmi predsednikov večjega števila držav. Lucky pri primerjavi predsednikovih pristojnosti preučuje ali te pristojnosti opravlja predsednik samostojno ali ne. (Dubrovnik 2009b, 170)

Po *metodi kontrolnega seznama* lahko sestavimo seznam predsednikovih pristojnosti (Krouwel jih je naštel 7, Frye pa kar 27) (Taghiyev 2006, 13), nakar na podlagi v ustavi zapisanih pristojnosti vsaki pristojnosti dodelimo 1 točko (če predsednik to pristojnost ima), 0,5 točke (če predsednik pristojnost deli s kom drugim) oziroma 0 točk (če predsednik te pristojnosti nima). Ta metoda nikakor ni brez slabosti. Prva se pojavi že pri določitvi pomembnosti posameznih predsednikovih pristojnosti, saj ne ločuje med stopnjo pomembnosti posameznih predsednikovih pristojnosti. Težko namreč rečemo, da je imenovanje predsednika vlade po pomembnosti enako imenovanju vrhovnega državnega tožilca.

Metoda lestvice naj bi merila majhne razlike med posameznimi ustavnimi sistemi na področju predsednikovih pristojnosti. Razvila sta jo Haggard in Shugart (ibid.) ki predlagata za vsako pristojnost tri različne dimenzije oziroma lestvico od 0–3, kasneje sta Shugart in Carey uporabila štiristopenjsko lestvico 0–4. Kot primer si pogledajmo Roperjevo (2002, 258–265.) merjenje predsednikovih pristojnosti v desetih državah (Avstrija, Finska, Francija, Islandija, Litva, Moldavija, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovenija) s po njegovem mnenju polpredsedniškim sistemom (glej Tabela 2.3). Roper je poskušal izmeriti predsednikove zakonodajne in nezakonodajne pristojnosti. Kot zakonodajne pristojnosti opredeli možnost veta, izdajo aktov z zakonsko močjo (decree power), pristojnost predlaganja referendumov, kot nezakonodajne pa pristojnosti pri oblikovanju vlade, pristojnosti pri razpustitvi vlade ter pristojnost razpustitve parlamenta. Vse pristojnosti pri vsaki posamezni državi razvrsti na štiristopenjsko lestvico. Za npr. merjenje zakonodajne pristojnosti uporabe veta Roper določi lestvico, kot sledi:

- če predsednikov veto ne more biti preglasovan, dobi oceno 4,
- če je predsednikov veto lahko preglasovan z dvotretjinsko večino, dobi oceno 3,
- če je predsednikov veto lahko preglasovan s tričetrtinsko večino, dobi oceno 2,
- če je predsednikov veto lahko preglasovan z absolutno parlamentarno večino, dobi oceno 1,

- če predsednik nima možnosti veta oziroma če je le-ta lahko preglasovan z navadno večino, dobi oceno 0.

Tabela 2.3: Združeni rezultati – predsednikove pristojnosti v desetih izbranih premiersko predsedniških državah

Država	zakonodajne	nezakonodajne	skupaj
Avstrija	0	5	5
Finska	0	7	7
Francija	1	5	6
Islandija	4	12	16
Litva	1	0	1
Moldavija	5	2	7
Poljska	3	5	8
Portugalska	1	6	7
Romunija	5	2	7
Slovenija	2	1	3

Vir: Roper (2002, 260)

Sam Roper (2002, 259) ugotavlja, da so rezultati presenetljivi; Avstrija in Francija sta namreč zbrali približno enako število točk, čeprav vemo, da naj bi imel francoski predsednik znatno večje pristojnosti v primerjavi z avstrijskim, ki običajno velja za precej pasivnega. Podobno presenetljiv je rezultat Islandije, katere predsednik tudi velja za pasivnega oziroma ima šibke pristojnosti. Iz navedenega lahko kaj kmalu ugotovimo, da do takšnih presenečenj lahko pride zato, ker se pri preučevanju običajno naslanjamo le na ustavno določene pristojnosti, ne pa toliko na druge indikatorje (dejanska predsednikova moč, osebne karakteristike, kot tudi politično stanje v državi), ki k dejanski moči predsednika doprinesejo prav toliko ali pa še več. Prav tako lahko trdimo, da lestvice in metode nikakor ne morejo biti uporabljene za primerjalne analize predsednikovih pristojnosti v različnih državah, saj ne morejo zajeti vseh posebnosti ustavnega in političnega sistema. Če se vrnemo na primer Francije, ki je pri uporabljeni metodi merjenja prejela približno enako število točk kot Avstrija, Suleiman (v Roper 2002, 262) opozarja, da je moč francoskega predsednika osnovana na podpori, ki jo ta dobi od svoje politične stranke. Brez te podpore v narodni skupščini je predsednikova moč dejansko ohromljena.

2.2.2 Funkcija podpredsednika

V predsedniškem ustavnem sistemu pogostokrat naletimo na institucijo podpredsednika, kljub temu pa v politični znanosti zaradi domnevne nepomembnosti le-te ni veliko raziskav na to temo. Politologi navajajo, da je institut podpredsednika kot prva uvedla ameriška ustava, in sicer kot odgovor na poseben sistem izvolitve predsednika preko elektorskega zbora. Vsak elektor naj bi podal dva glasova, enega po vsej verjetnosti za kandidata lastne države, drugega pa za kandidata, ki naj bi bil resnično usposobljen za vodenje države. Šele po uvedbi takšnega načina glasovanja pa se je pojavilo vprašanje, kakšno funkcijo in naloge naj bi izvoljeni podpredsednik sploh opravljal. Institut podpredsednika države so povzele nekatere države s predsedniškim sistemom, vendar se naloge in pristojnosti podpredsednika kot tudi način izvolitve razlikujejo, vsem podpredsednikom pa je skupna naloga, da v primeru prenehanja mandata nasledijo predsednika države.¹⁷ Na tak način je državi zagotovljeno vodstvo države brez večjih političnih turbulenc, po vsej verjetnosti pa tudi kontinuiteta politike, če gre za politično sorodnost predsednika in podpredsednika, za kar je večja verjetnost v primeru istočasne izvolitve obeh na splošnih in neposrednih volitvah (primer ZDA).¹⁸

Nekaterim podpredsednikom so poleg naloge nadomestitve predsednika¹⁹ določene še nekatere druge pristojnosti. Povečini so le-te izvršilne narave. Podpredsedniki torej nastopajo kot desna roka predsednika.

Med posameznimi ustavnimi sistemi z uveljavljeno institucijo podpredsednika izstopata Ciper in Bolgarija. Ciper ima na podlagi ustavnih določil zaradi specifične politične situacije grškega predsednika in turškega podpredsednika, oba pa imenujeta sedem grških in tri turške ministre, ki sestavljajo vlado (Ustava Republike Ciper, 36.–60. čl.).

¹⁷ Baumgartner in Case (2009, 149) navajata, da od leta 1841–1975 več kot tretjina predsednikov ZDA iz različnih razlogov ni zaključila svojega mandata, zaradi česar so jih nasledili podpredsedniki. Leta 1992 je moral brazilski predsednik Fernando Collor de Mello zapustiti položaj predsednika države, nasledil ga je podpredsednik Itamar Franco. Bolivijski predsednik je leta 2001 zaradi zdravstvenih razlogov odstopil s položaj predsednika države, zamenjal ga je podpredsednik Quiroga.

¹⁸ Predsednik in podpredsednik sta lahko izvoljena na splošnih in neposrednih volitvah istočasno (podpredsednik se lahko izvoli v povezavi s predsednikom, kot je to v primeru ZDA, ali ločeno), lahko pa je izvoljen na drugačen način – torej v zakonodajnem telesu.

¹⁹ Od 29 držav, ki jih Baumgartnerjeva in Caseova (2009) preučujeta, ima le osem držav podpredsednika z izključno nalogo nadomestitve predsednika. V vseh ostalih imajo podpredsedniki še druge pristojnosti.

Posebnost je tudi ustavna ureditev funkcije podpredsednika v Bolgariji. Ustava predvideva funkcijo podpredsednika, ki je izvoljen istočasno in skupaj s predsednikom države (Ustava Republike Bolgarije, 97. čl.). 104. člen bolgarske ustave določa, da lahko predsednik pooblasti podpredsednika države za opravljanje določenih nalog predsednika, opredeljenih v 98. členu Ustave in sicer za imenovanje državnih uradnikov, podeljevanje oziroma odločanje o odvzemu bolgarskega državljanstva, podeljevanje azila ter izdajanje pomilostitev. Podpredsednik v skladu s 97. členom Ustave tudi nadomesti predsednika države v primeru njegove nezmožnosti opravljanja funkcije.²⁰

Ugotovimo torej lahko, da se je institut podpredsednika uveljavil zaradi možnosti predčasne prenehanja funkcije predsednika države, vendar pa ostaja na mnogih področjih še nedorečen. Še posebej je potrebno poudariti vprašanje, ki ga izpostavlja tudi Baumgartnerjeva in Caseova (2009, 161–162) – če je institut tako »nepomemben« vsaj v času trajanja predsednikovanja, kako zagotoviti, da bodo za to mesto kandidirali sposobni ljudje, ki bodo v primeru prenehanja mandata sposobni učinkovito voditi državo?

2.2.3 Šef države vs. predsednik vlade – simbioza ali boj?

V predsedniškem sistemu je le en nosilec izvršilne oblasti – predsednik države, ki opravlja funkcijo tako predsednika države kot vlade. V nasprotju s predsedniškim sistemom sta v parlamentarnem ter polpredsedniškem sistemu vedno dva: šef države (monarh, predsednik države) in predsednik vlade. Na področjih, kjer se pristojnosti obeh prepletajo, je možnost za konfliktna situacije večja, čeprav so v državah Zahodne Evrope, z izjemo Francije, ostajale precej omejene. Politični položaj predsednika vlade je namreč v državah v tem delu Evrope dominantnejši od položaja predsednika države, politična kultura pa je včasih tudi ne glede na nepisana pravila na višji ravni.

²⁰ Sedanji bolgarski predsednik je v skladu s 104. členom Ustave podpredsednika Marina pooblastil za podeljevanje oziroma odvzem državljanstva, odobravanje azila, izdajanje pomilostitev ter za imenovanje uradnikov v točno navedene institucije oziroma organizacije. (spletna stran predsednika Republike Bolgarije)

V državah Vzhodne in Srednje Evrope je položaj nekaterih predsednikov države v primerjavi s položajem predsednikov vlad neprimerno močnejši, zato je vsaj v prvih letih postranzicijskega obdobja prihajalo do ostrih konfliktov med obema nosilcema funkcij, kar je imelo nemalokrat za posledico odstavitev predsednika vlade s strani parlamenta. Razloge za običajno konfliktno odnose med obema nosilcema moči najdemo v osebnostnih značilnostih obeh, trenutni politični situaciji, pa tudi v velikokrat nejasno določenih pristojnostih vsaj predsednika države.

V parlamentarnem sistemu uspešnost političnega voditelja pogosto izenačujemo z dolžino trajanja njegovega mandata. Predsednik vlade namreč lahko ostane na položaju le, če zna spretno krmariti med drugimi bolj ali manj močnimi političnimi subjekti.

V času, ko prihaja v zahodnoevropskih državah do pojava personifikacije in presidentializacije položaja prvega ministra (predsednika vlade)²¹, lahko opazimo v vzhodnoevropskih državah precejšen upad moči predsednika vlade in relativno kratka obdobja njihovega predsedovanja. Medtem ko je v zahodnoevropskih državah veliko število predsednikov vlad ostalo na oblasti več kot en mandat – v Nemčiji je Schröder opravljal funkcijo predsednika vlade 7 let, Kohl kar 17 let, v Veliki Britaniji je mandat Tonyja Blaira trajal 8 let, Thatcherjeve pa kar 12 let – je povprečen čas trajanja mandata predsednika vlade v vzhodnoevropski ali srednjeevropski državi manj kot dve leti (Baylis 2007, 82).

Razlog za to je prav gotovo v običajno neposredni izvolitvi šefa države, kar mu daje večjo politično legitimnost, prav gotovo pa tudi v tem, da so stranke v turbulentnih tranzicijskih časih uživale manjše zaupanje, zaradi česar se je ugled predsedniškega položaja kot položaja nad strankarsko politiko povečal.

Poudariti pa je potrebno še en vidik in sicer različna izhodišča predsednika države in predsednika vlade. Države Vzhodne Evrope so imele še iz časov komunizma nekakšen zgodovinski spomin na predsednika države, medtem ko je bila izvršilna oblast skoncentrirana v politbiroju komunistične stranke, vlada pa je izvajala le podrejene, pretežno administrativne naloge.²²

²¹ Tony Blair v Veliki Britaniji, Nicholas Sarkozy v Franciji.

²² V skladu s poljsko ustavo iz leta 1952 je imel vrhovno oblast v državi enodomen sejm in kolektivno predsedstvo države, ministrski svet je imel pretežno administrativno vlogo, njegovi sestanki so bili večinoma le mesečni.

Razlika med obema nosilcema se pojavlja tudi zaradi različnih izkušenj in političnega ozadja. V državah Zahodne Evrope so predsedniki vlad običajno poklicni politiki z bogatimi političnimi izkušnjami in strankarskim zaledjem. V državah Vzhodne Evrope večina predsednikov vlad izvira iz za politiko netipičnih poklicev (Joszef Antall – uprava muzeja, Jerzy Buzek – kemija, Andres Tarrand – klimatologija), medtem ko je kar nekaj predsednikov držav imelo takšne ali drugačne izkušnje v družbenopolitičnem življenju države v času komunizma (Walensa, Havel).

Kar pa je posebej značilno za predsednike postkomunističnih držav, je njihova karizmatičnost zaradi zaznamovanosti v prejšnjem sistemu. Walesa, Havel, Göncz in Zhelev so imeli v času prejšnjega sistema status upornika in kot take jih je spoštovala tudi mednarodna skupnost. V nasprotju z njimi pa je veliko predsednikov vlad, tako Baylis (1996, 305), preživelo čas komunizma kot profesorji, raziskovalci, večinoma so bili tudi člani komunistične partije (Constantinescu v Romuniji). Ti predsedniki države so zaradi tega uživali večjo podporo ljudi, ki so nanje gledali kot na poroke za zagotavljanje legitimnosti družbenih sprememb, kar pa je še posebej zanimivo, je to, da nobeden od teh predsednikov po nastopu funkcije ni želel voditi politične stranke (Nahtigal 2004, 359).

Predsedniki držav in predsedniki vlad v postkomunističnih državah se razlikujejo tudi glede ohranitve položaja, pridobljenega na podlagi izvolitve ali imenovanja. Medtem, ko je predsednikom države zagotovljen štiri ali petletni mandat, ki ga lahko izgubijo le na podlagi izjemnih okoliščin ali dogodkov, ki zahtevajo določen postopek (ustavna obtožba), pa je lahko predsedovanje predsednika vlade tudi bistveno krajše in podvrženo dobri volji predsednika države (ibid.). Jelcin je npr. v času svojega drugega mandata zamenjal kar nekaj predsednikov vlad. Predsedniki držav so svoja prizadevanja pogosto usmerjali k povečevanju in širjenju svojih pristojnosti, med drugim tudi z iskanjem zaveznikov med posameznimi političnimi strankami (svoje naj ne bi imeli, če so hoteli biti nadstrankarski predsedniki) ter povečevanjem svojega administrativnega aparata. Nekateri predsedniki so vzpostavili svoj lasten administrativni aparat, zrcalno sliko vlade, ki je pokrivala vsa področja političnega življenja v državi (v času Havla je njegov aparat štel 630 zaposlenih, podobno sta ravnala Jelcin in Putin). Walensa, ki je svoje pristojnosti poskušal širiti z uvajanjem precedanov, pa v svojih prizadevanjih ni bil uspešen ter je na volitvah (najbrž delno tudi zaradi tega) gladko izgubil.

Iz napisanega lahko zaključimo, da je konflikt med obema nosilcem oblasti tako konflikt med predsednikom z dejansko veliko politično legitimiteto, ki izhaja iz neposredne izvolitve, vendar s pogosto nejasnimi in nedorečenimi pristojnostmi, ter na drugi strani predsednikom z malo politične legitimitete, z veliko pristojnostmi in odgovornostmi za dejanski zaključek gospodarske in politične tranzicije. Na prvi pogled se mogoče zdi, da so krajšo potegnili predsedniki vlade, vendar pa tudi oni sami v tem boju niso ostali brez zob, veliko je odvisno tudi od njihovih osebnostnih značilnosti. Predsednik vlade se lahko v skrajnem primeru zateče k parlamentu ter lobiranju za sprejetje predpisov, ki bi omejili predsednikove pristojnosti oziroma k zahtevi za ustavno presojo glede domnevne prekoračitve predsednikovih pristojnosti. Lahko poskuša s položajev odstraniti privrženca predsednika države, oklestiti sredstva za predsednikova potovanja v tujino oziroma celoten predsednikov proračun, najbolj kontroverzen, za politično kariero vsakega predsednika vlade tudi najbolj nevaren, pa je prav gotovo poskus na kakršenkoli način spraviti predsednika države s funkcije.

2.2.4 Odgovornost šefa države

Pogorelec (2006, 28) opredeljuje odgovornost predvsem kot

posledico ravnanja, ki pomeni opustitev obveznosti ali dolžnosti, in ki kot takšno predstavlja kršitev določenih etičnih, moralnih ali pravnih norm. Odgovornost se navadno kaže v zvezi oziroma kot posledica negativnega ali pasivnega odnosa do nekaterih pravil obnašanja, zato so pri odgovornosti navadno represivne tudi njene sankcije. Sankcije odgovornosti pa se kažejo predvsem v obliki ukrepov negativne narave, kot so posegi v čast, premoženje ali prostost tistega, ki je prekršil normo. Pri odgovornosti gre torej za dolžnost sprejeti in se podrediti posledicam svojih ravnanj.

Pogorelec (2006, 34) razlikuje med pravno in nepravno odgovornostjo. Temeljna razlika med njima je v normativni ureditvi nekega dejanja in določitvi pravne sankcije za uveljavljanje takšne odgovornosti. Pogorelec nadalje (2006, 35) loči med kazensko, civilno, disciplinsko in politično odgovornostjo nosilcev javnih funkcij, od katerih ima lahko politična odgovornost pravno ali nepravno obliko. Politična

odgovornost se od drugih oblik pravne odgovornosti loči tudi po tem, da *ne temelji na objektivnih materialnih kriterijih, ki bi bili vnaprej jasno določeni* (Pogorelec 2006, 37). Edina sankcija, ki jo politična odgovornost predvideva, tj. odpoklic z oblasti, tako ni sankcija v smislu kaznovanja, temveč pomeni le izgubo politične oblasti.

Vsekakor velja, da so nosilci javnih funkcij, tudi šefi države, vedno podvrženi javni in medijski kritiki in tako odgovorni volivcem, stranki, s pomočjo katere so prišli na oblast, in zgodovini.

a.) Politična odgovornost monarha

Sam koncept politične odgovornosti se je lahko v polni meri uveljavil šele s pojavom novodobne demokracije. V času absolutistične monarhije je bil monarh utelešenje najvišje oblasti, imel je moč, ki mu je bila dana od Boga, torej nad njim samim ni bilo nikogar, ki bi mu moral odgovarjati. V angleški politični zgodovini se je celo uveljavil rek *The king can do no wrong*. Vseeno pa so morali vladarji, ki so razumeli vladanje kot zasebno odločanje, velikokrat odgovarjati ne le pred Bogom, temveč tudi pred ljudmi. Edina sankcija politične odgovornosti, tj. odvzem politične oblasti vladarja (primer Anglije v 17. stoletju), pa bi v državi povzročila tolikšne družbene pretrese, celo ogrozila obstoj dinastije in monarhije, da je postalo jasno, da iskanje politične odgovornosti za državo ni prava rešitev. Postopoma se je politična moč prenašala s kralja na vlado in parlament, kar je pomenilo zmanjševanje politične oblasti kralja in prenos odgovornosti na druge nosilce oblasti. Iskanje politične odgovornosti kralja ter morebitni posledični odvzem oblasti, čigar produkt bi bili družbeni pretresi, zato ni bilo več potrebno. Rek *The king can do no wrong* je bil zamenjan z reko *The king cannot act alone*. Uveljavitev tega reka lahko opazimo danes v institutu sopodpisa, v katerem vlada, torej predsednik vlade ali pristojni minister, prevzame odgovornost za odločitev šefa države. Tako *kralj več ne vlada, postane neškodljiv in odtlej na simbolični ravni pooseblja legitimnost države; je nosilec zunanjih znamenj suverenosti, vendar jih sam ne more uporabljati*. (Bidégaray in Emeri v Pogorelec 2006, 55)

b.) Politična odgovornost šefa države v parlamentarnem sistemu

Parlamentarni sistem je utemeljen na odgovornosti vlade parlamentu in dualizmu izvršilne veje oblasti. Monarha je zamenjal predsednik republike, ki je na svoj položaj prišel z izvolitvijo in sicer za določen čas. Vlada je namreč v parlamentarnem sistemu

zavor in ravnotežja za svoje delovanje politično odgovorna in je zato posledično nestabilen element. Predsednik republike – predstavnik naroda in države pa mora biti v parlamentarnem sistemu nad strankarsko in dnevno politiko ter državi zagotavljati stabilnost. Prav zato je vloga predsednika države v parlamentarnem sistemu omejena ter izvzeta iz dejanskega izvrševanja politike. Kot pravi Pogorelec (2006, 180–181) je v večini modernih parlamentarnih držav uveljavljena politična neodgovornost predsednika republike. Edine znane primere politične odgovornosti iz preteklosti predstavljajo ustavna ureditev nemške weimarske republike iz leta 1919 (volivci so lahko na posebnem referendumu glasovali o politični odgovornosti neposredno izvoljenega predsednika), ustavna ureditev Portugalske iz leta 1911, Estonije iz leta 1920, Latvije iz leta 1922 in Španije iz leta 1931. Od sodobnih parlamentarnih sistemov pozna Avstrija politično odgovornost predsednika republike (ibid.), kar je posebnost med parlamentarnimi sistemi. Za odstavitev zveznega predsednika Avstrije je potrebna izvedba zapletenega pravnega postopka, vendar tega v politični praksi, kot pravi Mueller (v Dachs in drugi 1998, 128) skoraj ni mogoče izvesti. Ustava predvideva referendum, ki ga razpiše zvezna skupščina, ki jo za ta primer skliče zvezni kancler na pobudo državnega zbora, pri čemer je potrebno sklep izglasovati z dvotretjinsko večino, na seji pa mora biti prisotnih najmanj 50 % poslancev. Na podlagi sklepa državnega zbora, zvezni predsednik ne sme več opravljati svoje funkcije, za sklep zvezne skupščine, ki odloči o referendumu pa je potrebna absolutna večina oddanih glasov in prisotnost najmanj ene tretjine članov zvezne skupščine (državnega zbora in zveznega sveta). Mueller (ibid.) tak referendum opredeljuje kot de facto glasovanje o zaupnici eni od obeh državnih institucij, ki sta izvoljeni neposredno – zveznemu predsedniku in državnemu zboru. V kolikor volivci glasujejo proti odstavitvi zveznega predsednika, šteje namreč to kot ponovna izvolitev zveznega predsednika, hkrati pa pomeni takojšnjo razpustitev državnega zbora in ponovne volitve. Takšna možnost ugotavljanja odgovornosti zveznega predsednika opozarja na razkorak med zveznim predsednikom in parlamentom ter vlado, v katerem je vlada v tem primeru postavljena v bistveno ugodnejši položaj kot druge vlade v parlamentarnih sistemih. Vendar pa je ta možnost precej omejena; malo je namreč verjetno, da bo parlament, v tem primeru državni zbor, preložil odločanje o svojem političnem preživetju na ramena volivcev (Jovičić v Pogorelec 2006, 182). Podobno lahko volivci na Slovaškem na referendumu odpokličejo predsednika republike zaradi politične odgovornosti, seveda

ob predpostavki, da za odpoklic glasuje več kot polovica vseh volilnih udeležencev. Razpis referendumu lahko zahteva 3/5 poslancev. Poudariti pa je potrebno, da v kolikor po izvedenem referendumu predsedniku republike funkcija ne preneha, ta v roku 30 dni razpusti parlament. (Dubrovnik 2009b, 168; Ustava Republike Slovaške, 106. čl.)

c.) Politična odgovornost šefa države v polpredsedniškem sistemu

Predsednik države ima v polpredsedniškem sistemu močan položaj in pomembne pristojnosti. Formalno je sicer odgovoren parlamentu, vendar na nekaterih področjih pristojnosti ni podvržen nikakršni politični odgovornosti (Pogorelec 2006, 183). Kot primer lahko navedemo 68. člen francoske ustave, ki določa, da predsednik republike ni odgovoren za dejanja pri opravljanju svoje funkcije – razen v primeru veleizdaje. Obtožiti ga morata oba domova ljudske skupščine z večino glasov svojih članov. V tem primeru mu sodi visoko sodišče pravice.

d.) Politična odgovornost šefa države v predsedniškem sistemu

V čistem predsedniškem sistemu izvolijo predsednika države volivci posredno ali neposredno, iz česar sledi, da je predsednik države lahko formalno odgovoren le in samo njim, svoje zaupanje oziroma nezaupanje pa volivci izrazijo nič prej kot na naslednjih predsedniških volitvah. Predstavniško telo nima instrumenta in pravne podlage, s pomočjo katere bi lahko odstavil predsednika države. Takšna možnost pa bi bila tudi v nasprotju s striktnim načelom delitve oblasti. Edina možnost, ki se jo predstavniški dom lahko posluži, je instrument ustavne obtožbe ter striktno izvajanje parlamentarnega nadzora nad delom vlade. Zaradi posebnosti kabinetnega sistema velja načelo nedotakljivosti tudi za celotno izvršilno vejo oblasti.

e.) Politična odgovornost šefa države v skupščinskem sistemu

Skupščinski sistem, kot smo ga poznali v časih komunističnih držav, je izhajal iz načela enotnosti oblasti. Kot del izvršilne oblasti so delovali tudi šefi držav – bodisi kot individualni ali kolektivni organ. Politična odgovornost šefa države se na način, kot je poznan v demokratičnih državah, ni mogel uveljaviti (Pogorelec 2006, 184).

Danes je edini poznan demokratični skupščinski sistem švicarski. Funkcijo zveznega predsednika opravlja eden izmed članov zveznega sveta, ki ga z namestnikom izvoli za čas enega leta izmed članov zveznega sveta zvezna skupščina. Po ustavi ima

zvezni predsednik le tiste pristojnosti, ki jih ni mogoče opravljati po kolegijem načelu: predstavlja državo znotraj in navzven, predseduje zveznemu svetu in sprejema nujne odločitve, ki jih mora potrditi zvezni svet (Grad in drugi 2004, 229).

3 ŠEF DRŽAVE V RAZLIČNIH USTAVNIH UREDITVAH

Ustava določa »pravila igre«, na podlagi katerih zakonodajna in izvršilna oblast vladata, hkrati pa določa osnovne okvirje, v katerih je moč izvrševati zastavljeno politiko. Bistvenega pomena za demokratičnost in stabilnost vsake države je razmejitev oblasti med zakonodajno in izvršilno vejo oziroma med parlamentom in vlado. Hkrati pa predstavlja ustavno določeno razmerje med izvršilno in zakonodajno vejo temelj razlikovanja med predsedniškim in parlamentarnim sistemom (Fuchs 2001, 8). Podobno trdita Kaučič in Grad (1999, 251), in sicer, da je eno izmed temeljnih meril klasične klasifikacije političnih sistemov na predsedniški (polpredsedniški), parlamentarni in skupščinski sistem prav v položaju šefa države, obsegu njegovih pristojnosti in iz tega izhajajočih razmerij do zakonodajnih in izvršilnih organov. Podobno navaja Fink - Hafner (2003, 24, op. št. 2), ki pravi, da sta *ključna kriterija pri tipologizaciji ustavnih sistemov dva: neposredne volitve predsednika države in dodatne, ustavno opredeljene kompetence predsednika države, zlasti v razmerju do vlade oziroma predsednika vlade in v razmerju do parlamenta.*

Kljub temu da obstaja tradicionalno razvrščanje na parlamentarne in predsedniške sisteme, se čedalje bolj uveljavljajo različice obeh sistemov. Shugart (ibid.) opredeljuje kar pet vrst ustavnih sistemov, ki jih razvrsti glede na odnos med zakonodajno in izvršilno oblastjo: *čisti predsedniški, premiersko predsedniški, predsedniško parlamentarni, parlamentarni z neposredno izvoljenim predsednikom in čisti parlamentarni sistem.* Danes lahko večino demokratičnih²³ ustavnih sistemov uvrstimo vsaj v eno od treh kategorij – med parlamentarne, predsedniške ali polpredsedniške ustavne sisteme. Običajno države izberejo med parlamentarnim ali predsedniškim sistemom, postopna demokratizacija v Vzhodni Evropi pa je pokazala »priljubljenost« izbire polpredsedniškega sistema, ki naj bi po mnenju Shugarta (v Taghiyev 2006, 12) zadržal nekatere prednosti ob istočasnem zmanjšanju slabosti predsedniškega sistema. Nasprotje demokratičnih sistemov so avtokratični sistemi, ki prevladujejo v Afriki, na Bližnjem vzhodu in v Aziji.

²³ Demokratični sistem je po mnenju politologov tisti, ki mu vladajo predstavniki, izvoljeni na svobodnih volitvah. Nasproti demokraciji »stoji« diktatura, v kateri ali vodja izvršilne oblasti ali zakonodajna oblast nista izvoljena, ali v kateri ni dovoljena več kot ena sama politična stranka oziroma ni zamenjave na oblasti (Golder 2005, 104). Golder (2005, 105) navaja tudi zanimiv podatek, da je šele po letu 1992 število držav z demokratičnim sistemom večje kot število diktatur.

Ferfila (2006, 17) med skupne značilnosti avtoritarnih režimov, med katere uvršča *osebne diktature (tiranije), vojaške oligarhije (junte), dinastije (monarhije), komunistične režime*, navaja sledeče:

- *vladajoča politična elita običajno dela v tesni povezavi z gospodarsko elito, bogataši;*
- *cilj obeh elit je predvsem ohranjanje sedanjega stanja, ne želita nobenih sprememb, zlasti ne hitrih in globljih, politika se ne meša v delovanje trga, saj tudi neomejeno delovanje trga povzroča prav take želeno posledice – bogati bogate ter (Magstadt v Fefila ibid.)*
- *vojska ima pogosto odločilno besedo pri postavljanju in ohranjanju vlad, čeprav ne vlada neposredno in odkrito.*

Klasifikacija posameznih političnih sistemov ter njihovih značilnosti ni predmet te naloge, zato se ob tem ne bom ustavljala. V nadaljevanju bodo prikazane le posamezne značilnosti parlamentarnega, predsedniškega in polpredsedniškega sistema s poudarkom na funkciji in položaju šefa države v posameznih državah, tako kot jih klasificira večina avtorjev (glej Hague in drugi 2001, 323 ter Tabela 3.1).

Tabela 3.1: Glavne značilnosti treh sistemov: parlamentarnega, predsedniškega in polpredsedniškega

<i>predsedniški</i>	<i>parlamentarni</i>	<i>polpredsedniški</i>
neposredna izvolitev predsednika države	posredna izvolitev šefa države	neposredno izvoljen predsednik države in vlada izvoljena v neposredno izvoljenem zakonodajnem telesu
predsednik države ima pravico razpustiti parlament	vlada (ali predsednik vlade) lahko razpusti parlament	predsednik države lahko razpusti parlament in razpiše volitve
predsednik države je neposredno vključen v oblikovanje vlade (imenuje ministre)	šef države nima formalnih pristojnosti pri oblikovanju vlade	predsednik države lahko imenuje/predlaga ministre, ki jih potrdi parlament
vlada in ministri niso odgovorni parlamentu	vlada mora biti potrjena v parlamentu	vlada je odgovorna parlamentu
predsednik države lahko	predsednik države ne more	predsednik države lahko

predlaga zakonodajne predpise	predlagati zakonodajnih predpisov ter nima možnosti veta	predlaga zakonodajne predpise le v okviru svojih ustavno določenih pristojnosti
predsednik države ima izvršilne pristojnosti	predsednik države nima izvršilnih pristojnosti	predsednik države ima znatne izvršilne pristojnosti, čeprav ima večino izvršilnih pristojnosti predsednik vlade
vlada lahko ignorira parlamentarno izglasovano nezaupnico	vlada mora odstopiti, če je izglasovana nezaupnica	vlada mora odstopiti, če je izglasovana nezaupnica

Vir: Krouwel (2003, 5)

V parlamentarnem sistemu je demokratično legitimna institucija parlament, izvršilna oblast – vlada pa je v celoti odvisna od parlamentarne podpore. Parlamentarni sistem zaznamuje medsebojna odvisnost (Stepan in Skach 1993, 3); vlada je odvisna od parlamentarne podpore, hkrati pa lahko nosilec izvršilne oblasti razpusti zakonodajno telo in razpiše volitve. Običajno je nosilec izvršilne oblasti predsednik vlade, ki ni voljen neposredno, temveč posredno, v parlamentu, in sicer predvsem na podlagi rezultatov izvedenih volitev in pogajanj med političnimi strankami.

V parlamentarnem sistemu obstaja tudi šef države. In čeprav je pogostokrat izvoljen na neposrednih in splošnih volitvah, ne dosega splošne prepoznavnosti predsednika vlade. Šef države ima običajno zelo omejene in predvsem reprezentativne pristojnosti.

V nekaterih parlamentarnih sistemih je vidna naraščajoča prepoznavnost vodij strank (personifikacija), zato volivci na parlamentarnih volitvah ne volijo več stranke, temveč vodjo stranke, ki ga želijo videti na mestu predsednika vlade. Svojo razpoznavnost in socialni kapital lahko predsedniki vlad kasneje pogosto uspešno unovčijo pri kandidaturi za predsednika države.

Sartori (v Fuchs 2001, 8) opredeljuje predsedniški sistem kot tisti, v katerem je predsednik države izvoljen s strani ljudstva in sicer za določeno dobo, v času katere ne more biti odstavljene na podlagi glasovanja v zakonodajnem telesu, predseduje pa vladi ali vladam, ki jih sam imenuje.

Če je za parlamentarni sistem značilna medsebojna odvisnost, je za predsedniški sistem značilna medsebojna neodvisnost. Oba nosilca tako zakonodajne kot tudi

izvršilne oblasti sta izvoljena neposredno. Zaradi neposredne izvolitve je izvršilna oblast v celoti neodvisna od parlamentarne podpore, nosilec izvršilne oblasti pa tudi ne more razpustiti parlamenta. Nosilec izvršilne oblasti, šef države je običajno tudi predsednik vlade. Tako predsednik države kot tudi zakonodajno telo sta izvoljena za določen mandat.

Po mnenju Linza (1990, 53) pri predsedniškem sistemu izstopa dvoje značilnosti in sicer sklicevanje predsednika na visoko demokratično legitimnost (zaradi neposredne izvolitve) in fiksni mandat. Glede na fiksni mandat in visoko demokratično legitimnost je zato jasno, da predsednika z njegovega položaja ni lahko odstaviti – v večini držav je potrebno sprožiti ustavno obtožbo. Zaradi zapletenih postopkov v primeru ustavne obtožbe in pomena, ki ga le-ta predstavlja za politično življenje, so države raje poskušale z omejitvijo števila izvolitev na mandat.

Shugart (1997, 55) opredeljuje predsedniški sistem bolj ozko kot ostali avtorji, saj pravi, da je sistem predsedniški takrat, ko je šef vlade (predsednik) izvoljen na neposrednih in splošnih volitvah, vladni kabinet pa je odgovoren izključno in le predsedniku, mandat je fiksni, kar pomeni, da ga niti izvršilna ali zakonodajna oblast ne moreta skrajšati. Shugart opredeljuje tak ustavni sistem kot čisti predsedniški in kot taka se po njegovem mnenju klasificirata sistema Združenih držav Amerike in Venezuele. V primeru, da je vladni kabinet odgovoren tako predsedniku kot tudi parlamentu, govorimo o predsedniško parlamentarnem sistemu. Primera takšnih držav sta Rusija in Ukrajina.

Neposredna izvolitev daje šefu države nedvomno veliko politično legitimiteto. Nekateri predsedniki držav so prišli na svoj položaj z manjšim številom glasov (ali približno enakim) kot nekateri predsedniki vlad v parlamentarnem sistemu, prvi pa imajo vseeno večjo politično legitimiteto kot drugi, ki se morajo za obstoj na oblasti še boriti z ostalimi političnimi strankami. Predsednik države pa se mora včasih soočiti še z eno težavo, tj. s sklicevanjem predstavnškega doma na politično legitimiteto, pridobljeno na volitvah, še posebej ko je večina predstavnikov članov opozicijske stranke. Linz (1990, 53) si zato zastavlja vprašanje, kdo ima v tem primeru večjo politično legitimiteto, predsednik države ali predstavnški organ.

Večina ustav držav predsedniškega sistema ne predvideva demokratičnih mehanizmov, ki bi pripomogli k razreševanju konfliktov in kriz, zato se nemalokrat

znajdejo v situaciji, ko je edini mediator vojaška sila. Edina država s predsedniškim sistemom, ki se je temu vsaj doslej uspešno upirala, so Združene države Amerike. Predsednikov fiksni mandat deli politični proces države na jasno razmejena časovna obdobja, ki ne dopuščajo postopnega prilagajanja okoliščinam. Obdobje trajanja predsednikovega mandata postane tako ključna točka vseh političnih akterjev. Linz (1990, 54) opozarja še na eno značilnost predsedniškega sistema – na nasledstvo v primeru nenadne smrti ali odstopa predsednika države. V tem primeru lahko položaj predsednika države zasede nekdo, ki ima popolnoma drugačno politično orientacijo kot predhodnik ali nekdo, ki nima niti sposobnosti niti podpore volivcev, da to postane. Ferfila in drugi (2003, 31) npr. navajajo, da je vsak peti predsednik ZDA prišel na položaj predsednika s položaja podpredsednika. Nazadnje so bili državljani ZDA s to možnostjo soočeni v mandatu Georga Busha st., ko je zaradi njegovih zdravstvenih težav obstajala realna možnost, da ga na mestu predsednika nasledi podpredsednik Dan Quayle.

Razlika med predsedniškim in parlamentarnim sistemom tiči v prilagodljivosti oziroma rigidnosti političnega procesa. V parlamentarnem sistemu je vedno potrebno iskati kompromise med posameznimi interesi, političnimi strankami in zato je predsednik vlade tisti, ki preverja podporo volivcev v predstavniskem telesu in je lahko tudi zamenjan. V tem primeru lahko pride funkcija predsednika države močno do izraza, saj zagotavlja državi potrebno kontinuiteto in stabilnost.

Veliko časa je veljalo, da obstajata le dva velika sistema, predsedniški in parlamentarni, umeščena na dva nasprotna si pola. S propadom komunističnih sistemov v Vzhodni in Srednji Evropi je postal najbolj »priljubljen« sistem polpredsedniški, katerega zgled je ustava francoske pete republike iz leta 1958.²⁴ Zanimivo je, da se Shugart (1997, 55) izogiba terminu polpredsedniški ter za te sisteme raje uporablja termin premiersko predsedniški. Taki sistemi imajo izvoljenega predsednika, ki ima določene pristojnosti pri oblikovanju vlade (npr. pravico imenovati predsednika vlade), vendar je vladni kabinet odgovoren le in samo parlamentu. V državah s takim sistemom ima predsednik vlade večje pristojnosti kot predsednik

²⁴ Stepan in Skach (v Mazo 2005, 12) sta leta 1993 ugotovila, da nobena država, ki je postala neodvisna med leti 1945–1979 ni izbrala polpredsedniškega ustavnega sistema, hkrati pa sta identificirala le dve državi z dolgotrajnejšim polpredsedniškim ustavnim sistemom. To sta Francija in Portugalska.

države. V takih primerih, kot trdi Shugart (ibid.), ne moremo govoriti o predsedniškem sistemu oziroma o elementih predsedniškega sistema, temveč gre za parlamentarno vlado in to kljub neposredno izvoljenemu predsedniku z več kot le ceremonialnimi pristojnostmi. Primer države s takim sistemom je Francija, pravo poplavo takih režimov pa najdemo v Vzhodni Evropi po letu 1990.

Eden prvih, ki je navedeni ustavni sistem preučeval, je bil francoski ustavni pravnik Maurice Duverger, ki je polpredsedniški sistem opredelil kot sistem, v katerem:

- je predsednik države izvoljen na neposrednih in splošnih volitvah,
- ima predsednik države znatne pristojnosti in veliko avtoriteto,
- poleg predsednika države izvršujejo izvršilno oblast predsednik vlade z ministri, ki lahko svoj položaj zasedejo le s parlamentarno podporo (Mazo 2005, 13; Brezovšek 2003, 70, op. št. 7).

Značilnost polpredsedniškega sistema je torej delitev izvršilne oblasti med dva neodvisna in ustavno močna nosilca izvršilne oblasti – neposredno imenovanega predsednika vlade in neposredno izvoljenega predsednika države. V nekaterih državah s polpredsedniškim sistemom si oba nosilca delita celo pristojnost predsedovati sestankom sej vlade ali usmerjati državno politiko, zato pogostokrat ni jasno, kateri predsednik ima končno besedo pri kateri odločitvi.²⁵ Skacheva (2007, 97) zato opozarja na to, da so v primeru tako protislovnih ustavnih določil že osebne značilnosti enega ali obeh predsednikov kot tudi razmišljanje vsaj enega predsednika o svoji večji vlogi dovolj za nastanek konfliktne politične situacije.

Elgie (v Boban 2007, 160) je polpredsedniške sisteme razvrstil v tri podtipe:

- polpredsedniški sistem z močnim predsednikom (tak sistem nastane v situaciji »winner – take – all«, predsednik države pa uveljavlja svoje pristojnosti na račun demokratičnosti zakonodajnega postopka),
- polpredsedniški sistem s predsednikom s pretežno ceremonialnimi funkcijami (neposredna izvolitev daje demokratično legitimiteto predsedniku države, ki deluje kot predstavnik celega naroda, šibke pristojnosti pa ga ne postavljajo v položaj, ko bi moral tekMOVATI s predsednikom vlade),

²⁵ Primer za to je Francija. Na podlagi 15. člena Ustave je predsednik države vrhovni poveljnik oboroženih sil ter kot tak predseduje svetu za nacionalno varnost. Na podlagi 21. člena francoske ustave pa je predsednik vlade odgovoren za obrambo države (Skach 2007, 97).

- polpredsedniški sistem z uravnoteženima predsednikoma vlade in države (oba predsednika imata približno enak obseg pristojnosti).

Nasprotna izvršilni oblasti v državah liberalne demokracije je izvršilna oblast v avtoritarni državi, kjer je oblast sicer določen z nekimi pravili, vendar ustavni nadzor in nadzor, ki ga državljani izvajajo preko volitev ne deluje. Človekove pravice in svoboščine se ne spoštujejo, oblast pa proti nasprotnikom pogosto uporablja silo. Organizacija vseh raven oblasti je na izjemno nizki ravni, velikokrat se v teh državah oblikuje kult osebnosti. Avtoritarni režimi so običajno nestabilni, kar pa je posledica odsotnosti ustreznih pravil o zamenjavi na oblasti. Interes političnega vodje je odbijati »nasprotnikove napade« in ne oblikovanje in vodenje primernih politik.

Kljub porastu liberalnih demokracij v razvitem svetu, pa so avtoritarne oblike oblasti še vedno nekaj običajnega v manj razvitem svetu. V državah srednjega vzhoda, kjer je islam tesno prepleten s politiko, je izvršilna oblast strogo avtoritarna, nastop funkcije pa največkrat odvisen od sorodstvenih povezav. Ni jasne ločnice med javnim in zasebnim sektorjem, saj sodi oboje v vladarjevo domeno. (Hague in drugi 2001, 346–347)

Ob razpravi o šefu države v različnih ustavnih sistemih nikakor ne moremo mimo problema stabilnosti različnih sistemov oziroma vprašanja, kateri sistem je boljši. Po mnenju Linza (1990, 64–65) parlamentarni sistem prav zaradi pogostih kriz in zamenjav vlade omogoča večjo stabilnost kot pa predsedniški sistem s fiksnim mandatom. Predsednika vlade je mogoče zaradi izgube zaupanja v njegovi stranki ali širši koaliciji zamenjati, stabilnost pa lahko v času zamenjave vlade zagotavlja prav predsednik države. Če je mogoče politično krizo in nezaupanje v izvršilno oblast v parlamentarnem sistemu razrešiti v razmeroma kratkem času, pa v predsedniškem sistemu po njegovem mnenju temu ni vedno tako. Predsednika s fiksnim mandatom, ki je izgubil zaupanja stranke ali prebivalstva, ni vedno mogoče zamenjati. Včasih se takšna politična kriza s posebno trmastim predsednikom države razvije v nasilno zadušitev demonstracij.

Podobno trdi tudi Riggs (1997, 257), ki meni, da je zaradi strukturnih razlogov parlamentarizem tisti, ki zagotavlja večjo stabilnost, čemur pritrjuje tudi Przeworski in sodelavci (glej v Riggs 1997, 257). Vseeno pa Riggs (ibid.) poudari, da so tudi parlamentarni sistemi z večjim številom strank nagnjeni k nestabilnosti; pogostejše so

vladne krize, medtem ko predsedniki države v predsedniškem sistemu ostanejo na položaju za določen čas, zamenjava vlade (kabinetni sistem) ne povzroči nestabilnosti oziroma večje politične krize.

Kot že rečeno, so avtoritarni sistemi vsaj običajno nestabilni, zaradi neurejenih organizacijskih struktur in neprestanega boja za oblast. Kljub temu pa najdemo tudi izjeme – avtoritarni sistemi nekaterih islamskih držav so izjemno stabilni, kar dokazuje njihovo preživetje skozi stoletja. (Hague in drugi 2001, 347)

3.1 ŠEF DRŽAVE V PARLAMENTARNEM SISTEMU

V parlamentarnem sistemu ločimo, glede na to kdo opravlja funkcijo šefa države, parlamentarno monarhijo in parlamentarno republiko. V parlamentarni monarhiji je šef države monarh, ki je politično in pravno neodgovoren (države Belgija, Danska, Velika Britanija, Luksemburg, Nizozemska, Španija, Švedska), v parlamentarni republici pa opravlja funkcijo šefa države predsednik države, ki je pravno in politično odgovoren, čeprav zanj v primerjavi z drugimi državnimi subjekti veljajo določene posebnosti in olajšave.

3.1.1 Nemčija

Temeljni zakon za Zvezno republiko Nemčijo (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, v nadaljevanju TZ) je parlamentarni svet sprejel 23. maja 1949. Celotna ustavna ureditev temelji na tem zakonu, ki nima formalnega naziva ustava. Zamišljen je bil kot dokument, ki bo določal ustavno ureditev, kar je zapisano celo v preambuli. 146. člen pa celo določa, da bo TZ v veljavi, dokler ne stopi v veljavo ustava, ki jo bo sprejelo nemško ljudstvo (Grad in drugi 2004, 99).²⁶

Zveznega predsednika Republike Nemčije voli zvezna skupščina (*Bundesversammlung*) in sicer brez razprave. Zvezno skupščino, katere edina naloga

²⁶ Do združitve obeh nemških držav sta imeli obe državi vsaka svojo ustavo, po združitvi pa je tudi na območju nekdanje Nemške demokratične republike pričel veljati Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije (Kocjančič in drugi 1998, 22).

je izvolitev zveznega predsednika, sestavljajo poslanci državnega zbora in enako število poslancev deželnih zborov. Za dobo petih let je lahko izvoljen vsak, ki ima volilno pravico za zvezni zbor in ima najmanj 40 let. Kandidat za zveznega predsednika je lahko izvoljen večkrat, vendar zaporedoma le dvakrat.

Izvoljen je kandidat, ki je prejel večino glasov vseh članov skupščine, vendar najmanj 657 glasov, če pa po dveh izvedenih volitvah nihče ne prejme večine vseh glasov, je izvoljen kandidat, ki na naslednjem glasovanju prejme najvišje število glasov (TZ, 54. čl.).

Zvezni predsednik ne more biti član vlade ali član zakonodajnega telesa katerekoli zvezne države ali federacije (TZ, 55. čl.). Ob nastopu funkcije priseže pred člani parlamenta in zveznega sveta (TZ, 56. čl.). 57. člen TZ določa, da zveznega predsednika v primeru predčasnega prenehanja mandata ali nezmožnosti opravljanja funkcije nadomešča predsednik zveznega sveta.

Nemška ustava (TZ, 58. čl.) predvideva instrument sopodpisa; vse odredbe in navodila zveznega predsednika mora sopodpisati zvezni kancler ali pristojni zvezni minister. Protipodpis pa ni potreben pri imenovanju zveznega kanclerja in pri razpustitvi parlamenta.

Zvezni predsednik predstavlja federacijo v mednarodnih odnosih (TZ, 59. čl.), kar pomeni, da sklepa pogodbe z drugimi državami, pri čemer je za pogodbe, ki zadevajo politične odnose zveze ali zahtevajo zakonsko urejanje, zahtevano soglasje pristojnega zveznega organa (Grad in drugi 2004, 118).

Zvezni predsednik imenuje zvezne sodnike, zvezne javne uslužbenke ter častnike in podčastnike oboroženih sil, razen kadar zvezni zakoni določajo drugače. Prav tako ima zvezni predsednik možnost, da pomilosti posamezne obtožene.

Zvezni parlament in zvezni svet lahko obtožita zveznega predsednika zaradi namerne kršitve zvezne ustave ali drugega zveznega zakona. Predlog za obtožbo poda najmanj četrtina članov državnega zbora ali najmanj četrtina glasov zveznega sveta. Za samo odločitev o obtožbi pa sta potrebni dve tretjini glasov članov državnega zbora ali dve tretjini glasov zveznega sveta. V kolikor zvezno ustavno sodišče ugotovi, da je zvezni predsednik namerno kršil ustavo ali zvezne zakone, lahko razglasi, da predsedniku republike preneha funkcija ter izda začasno odredbo, s katero je zveznemu predsedniku prepovedano opravljati funkcijo (TZ, 61. čl.).

Zveznega kanclerja imenuje zvezni parlament na predlog zveznega predsednika. V kolikor je zvezni kancler v parlamentu z večino vseh glasov članov parlamenta izvoljen, ga imenuje zvezni predsednik. V kolikor kandidat, ki ga predlaga zvezni predsednik, ni izvoljen, lahko zvezni parlament izvoli zveznega kanclerja v roku 14 dni po volitvah in sicer le z večino glasov vseh članov državnega zbora.

Če pa noben kandidat ni izvoljen v tem času, državni zbor izvede nove volitve, na katerih je izvoljen kandidat z najvišjim številom glasov. Po izvedenih volitvah ima zvezni predsednik na voljo 7 dni časa, da kandidata, ki je prejel večino glasov članov parlamenta, imenuje za kanclerja oziroma razpusti parlament (TZ, 63. čl.). Zvezni predsednik imenuje člane vlade na predlog zveznega kanclerja.

Sodelovanje med vlado in zveznim predsednikom je zelo pomembno, saj zagotavlja usklajeno akcijo obeh institucij. Zvezni kancler je dolžan zveznega predsednika obveščati o vseh dejanjih zvezne vlade, zato tudi ni presenetljivo, da je šef kabineta zveznega predsednika ali njegov namestnik redno prisoten na sejah vlade.

V razmerju do državnega zbora lahko zvezni predsednik zahteva sklic zasedanja parlamenta (TZ, 39. čl.), se redno srečuje s člani in odbori državnega zbora, zelo redko pa se udeležuje zasedanj parlamenta.

V primeru oboroženega napada zvezni predsednik s soglasjem državnega zbora poda mednarodnopravno obrazložitev o obstoju obrambnega stanja, po koncu obrambnega stanja pa izda sklep o prenehanju le-tega.

V primerjavi s predsedniki drugih parlamentarnih demokracij nima zvezni predsednik nikakršnih pristojnosti nad oboroženimi silami. Te so v pristojnosti pristojnega ministra oziroma zveznega kanclerja. Na splošno pa velja, da je položaj nemškega zveznega predsednika med najšibkejšimi (Grad in drugi 2004, 118).

Maja 2010 se je prvič v zgodovini Nemčije po 2. svetovni vojni zgodilo, da je predsednik države odstopil. Köhler je to storil zaradi ostrih kritik nemške javnosti zaradi svoje izjave, da je potrebno gospodarske interese države zavarovati tudi z vojaškimi operacijami, kar naj bi počela tudi nemška vojska v Afganistanu. Novi nemški predsednik Wulff je zaprisegel 29. 6. 2010 po izvolitvi v posebni skupščini (Delo 2010).

3.1.2 Italija

Po ukinitvi monarhije na plebiscitu leta 1946 je ustavodajna skupščina Republike Italije 22. 12. 1947 sprejela ustavo, ki je stopila v veljavo 1. 1. 1948. Ustavni položaj, volitve in pristojnosti šefa države so opredeljeni v členih od 83. do 91. Predsednik republike, ki predstavlja nacionalno enotnost²⁷, je izvoljen za dobo sedmih let na skupni seji predstavniškega doma in senata, dopolnjenega s člani, ki jih izvolijo regijski sveti – trije člani iz vsake regije (Grad in drugi 2004, 77). Za izvolitev predsednika republike je potrebna kvalificirana dvotretjinska večina vseh članov volilnega telesa; razen po tretjem glasovanju o kandidatu, ko zadošča že absolutna večina glasov (Ustava Republike Italije, 83. čl.).

Izvoljen je lahko vsak državljan, ki je dopolnil 50 let in ki uživa vse državljske in politične pravice (Ustava Republike Italije, 85. čl.). Ustava ne prepoveduje ponovne izvolitve, vendar pa do sedaj še noben predsednik republike ni bil ponovno izvoljen (Grad in drugi 2004, 77). Predsednik republike ob izvolitvi priseže pred parlamentom, da bo zvest republiki in da bo spoštoval ustavo ter z uvodno poslanico članom parlamenta predstavi svoja razmišljanja o opravljanju funkcije predsednika republike (Ustava Republike Italije, 91. čl.).

Če predsednik republike začasno ne more opravljati svoje funkcije, ga lahko začasno nadomesti predsednik senata. V primeru trajne nesposobnosti oziroma nezmožnosti, smrti ali odstopa, predsednik predstavniškega doma razpiše nove volitve predsednika republike (86. čl.).

V odnosu do zakonodajne oblasti predsednik republike:

- razpisuje parlamentarne volitve in skliče prvo zasedanje zbornic,
- lahko skliče izredno zasedanje zbornic,
- zbornicam lahko pošlje sporočila, s katerimi opozori na pereča družbena vprašanja (Grad in drugi 2004, 78),
- odobrava predložitve vladnih zakonskih predlogov parlamentu,
- razglaša zakone, uredbe z zakonsko močjo ter izdaja podzakonske akte, pred razglasitvijo zakona lahko zahteva, da zbornici o zakonu ponovno odločata,
- po posvetu s predsednikoma obeh zbornic lahko razpusti obe zbornici ali samo eno od njiju, (Ustava Republike Italije, 88. čl.),

²⁷ Od držav, ki imajo predsednika z relativno šibkimi pristojnostmi (Nemčija, Avstrija ...), le italijanska ustava izrecno določa, da predsednik predstavlja enotnost države (Kocjančič in drugi 1998, 190).

- lahko imenuje pet doživljenjskih senatorjev,
- lahko razpiše razveljavitveni zakonodajni referendum ter referendum o spremembi ustave.

V odnosu do izvršilne oblasti predsednik republike:

- imenuje predsednika ministrskega sveta ter na njegov predlog tudi ministre,
- imenuje državne funkcionarje, za katere to določa zakon (npr. predsednika in namestnike računskega sodišča ...),
- razglasi vojno stanje, potem ko je odločitev o tem že sprejel parlament,
- predseduje vrhovnemu obrambnemu svetu ter je poveljnik oboroženih sil,
- ratificira mednarodne pogodbe (za nekatere je potrebno soglasje parlamenta),
- sme razpustiti regijske svete in predsednike regijskih odborov.

V odnosu do sodne oblasti predsednik republike:

- imenuje pet sodnikov ustavnega sodišča,
- predseduje visokemu sodnemu svetu, pri čemer lahko s svojim delovanjem pomembno vpliva na odnos med svetom in vlado.

Poleg navedenih pristojnosti predsednik republike še sprejema in akreditira diplomatske predstavnike in podeljuje državna odlikovanja.

Ustavni sistem predvideva institut sopodpisa (Ustava Republike Italije, 89. čl.), kar pomeni, da morajo vse akte predsednika sopodpisati pristojni ministri, v primeru aktov z zakonsko močjo pa tudi ministrski predsednik.

Predsednik republike ni kazensko ne civilno odgovoren za dejanja, ki jih stori pri izvrševanju svoje funkcije, podobno kot predsedniki republik v ostalih primerljivih državah pa je tudi italijanski podvržen ustavni obtožbi parlamenta na skupni seji obeh zbornic, obtoži pa ga ustavno sodišče in sicer za veleizdajo ali naklepno kršitev ustave (Ustava Republike Italije, 90. čl.).

3.2 ŠEF DRŽAVE V PREDSEDNIŠKEM SISTEMU

Kot najbolj značilno državo predsedniškega sistema politologi navajajo Združene države Amerike.

Predsedniški sistem, kot ga predvideva ameriška ustava, je bil zgled za ustave večjega števila držav Latinske Amerike. Vendar pa se je ta sistem zaradi neučinkovitega ravnotežja in zavor, neupoštevanja širših družbenoekonomskih razmer, zgodovinskih okoliščin ter tesne povezave vlade z vojaškimi strukturami, večkrat izkazal kot avtoritaren in kvaziustaven. Vezi med vojaškimi strukturami in vlado so v velikem številu držav tesno prepletene, vojska pa še danes odigra pomembno vlogo pri postavljanju in odstavljanju predsednika.

3.2.1 Združene države Amerike

Združene države Amerike so zvezna republika, v kateri je oblast organizirana med zvezno vlado in državami znotraj zveze (50 zveznih držav). Zvezno državo predstavlja guverner države, ki je izvoljen neposredno za dve ali štiri leta. Funkcijo in položaj guvernerja določa vsaka država sama z ustavo, na splošno pa se ne razlikuje veliko od položaja predsednika ZDA. Guverner ima običajno pravico veta na celoten zakon ali na dele zakona. Praviloma ima pravico, da v sodelovanju s parlamentom imenuje in razrešuje visoke funkcionarje, pravico, da pomilošča, in je poveljnik oboroženih sil države. Kot pravi Grad in drugi (2004, 172), je bila funkcija guvernerja prvotno šibka ter neprijetna, predvsem zato, ker so bili guvernerji imenovani s strani britanskega monarha. Danes pa se je položaj guvernerja v zvezni državi zelo približal položaju predsednika ZDA v federaciji.

Ameriška ustava je ena izmed najstarejših na svetu, napisana leta 1787, v veljavo je stopila leta 1789. Prvotno ustavo je sestavljalo le sedem členov, do sedaj pa je bilo sprejetih 27 amandmajev. Snovalci ameriške ustave so na razhajanja naleteli prav pri določanju položaja predsednika države. Zaradi izkušenj z britansko monarhijo so želeli preprečiti tiranijo in zlorabo oblasti (Fuchs 2001, 8). Pojavljali so se celo predlogi za predsednika države kot doživljenjsko izvoljenega predstavnika ljudstva in predlogi za švicarski model kolegijskega izvršilnega organa. Vendar pa je tudi zaradi razdeljenosti ZDA na posamezne države vseeno prevladalo prepričanje, da individualni šef izvršilne oblasti z močnimi pristojnostmi učinkoviteje zagotavlja

državno stabilnost in enotnost (Grad in drugi 2004, 149). Predsednik države je tako postal *izvoljeni predstavnik ljudstva s pooblastili kralja iz 18. stoletja, ki naj kraljuje in vlada* (Riggs 1997, 266).

Zvezno oblast sestavljajo izvršilna, zakonodajna in sodna oblast. Na samem vrhu izvršilne oblasti je predsednik države s svojim kabinetom. Zakonodajno oblast predstavlja dvodomni kongres, v senatu sedita po dva predstavnika iz vsake zvezne države, v predstavniškem domu pa 435 članov, izvoljenih za dve leti. Senatu predseduje podpredsednik ZDA, ki je izvoljen hkrati s predsednikom. Sodno oblast predstavljajo sodišča, na čelu z vrhovnim sodiščem. V ameriškem političnem sistemu je bil kongres tista politična institucija, ki je imela najširše in najmočnejše pristojnosti ob svoji ustanovitvi, skozi čas pa se je kot glavni akter v ameriški politiki vedno bolj uveljavljal predsednik države. Krajcar (2008, 35) ugotavlja, da se je ta premik zgodil s predsedovanjem Roosevelta, ko se je Bela hiša s programom New Deal dejavneje vključila v reševanje težkega gospodarskega položaja v državi.

Način izvolitve predsednika ZDA je precej poseben. Predsednik je izvoljen za mandatno dobo štirih let, mandat pa prične 20. januarja ob 12. uri po opravljeni inavguraciji.²⁸ Skozi čas se je oblikovala praksa, da je vsak lahko izvoljen na to funkcijo le dvakrat²⁹, kar je bilo po 2. svetovni vojni določeno tudi na ustavni ravni (XXII. amandma) (Grad in drugi 2004, 151).

Ameriški predsednik je izvoljen neposredno, vendar ne preko splošnih volitev, temveč preko elektorskih glasov.³⁰ Elektorji pa ne izvolijo le predsednika, temveč tudi podpredsednika.

V mesecu novembru so na volilnih kolegijih naprej izvoljeni elektorji. V vsaki državi je lahko izvoljenih toliko elektorjev, kolikor ima vsaka država skupaj članov predstavniškega doma in senatorjev (skupaj 538 elektorjev). Ker so elektorji

²⁸ Barrack Obama je prvi predsednik ZDA, ki ne ustreza značilnostim dosedanjih predsednikov. Do sedaj so bili namreč vsi predsedniki beli anglosaški protestanti (*WASP white anglosaxon protestants*) (Grad in drugi 2004, 151).

²⁹ Dejansko se je takšna praksa razvila zato, ker George Washington ni hotel kandidirati še tretjič. Kar štirikrat pa je bil na položaj predsednika države izvoljen Franklin D. Roosevelt, predvsem zaradi okoliščin 2. svetovne vojne (Grad, 2004, 151).

³⁰ Način takšne izvolitve predsednika države skriva pomemben paradoks; leta 2000 je namreč George W. Bush zmagal na predsedniških volitvah z 271 elektorskim glasovi oziroma 47,88 % glasovi volivcev proti Alu Goru, ki je dobil le 267 elektorskih glasov, a kar 48,39 % glasov volivcev (Election Guide).

predlagani s strani političnih strank, je z izvolitvijo elektorjev praktično že znano, kateri kandidat bo po vsej verjetnosti izvoljen, saj elektorji vsaj običajno volijo kandidata svoje stranke.³¹

Ustavna določila zagotavljajo med posameznimi vejami oblasti nadzor in ravnotežje ter vsaki posamezni veji oblasti onemogočajo, da bi prišla do prevelike moči. Dann (n. d., 9, op. št. 40) opozarja, da se je potrebno zavedati, da nadzor kongresa nad predsednikom države ni udejanjanje demokracije, temveč delitev oblasti. ZDA ima pravzaprav sistem dvojne legitimitete – v kongresu in predsedniku ZDA. Le sklepamo lahko, da je do takšne ureditve prišlo zaradi strahu pred tiranijo, ki jo je predstavljala angleška kraljeva oblast pred nastankom konfederacije. Kljub temu pa Leloup in Shull (v Krajcar 2008, 30) ugotavljata, da se med vejami oblasti vse bolj pojavlja interes po medsebojnem sodelovanju, saj gre bolj za prepletanje pooblastil enih in drugih. Podobno meni tudi Neustadt (v Krajcar 2008, 31), po katerem predsednikova moč izvira ne toliko iz napisanih pristojnosti kot iz njegove sposobnosti prepričevanja kongresa in ostalih organov.

Želja »očetov ustave« (*founding fathers*) je bila funkcija predsednika s širokimi, a vendarle omejenimi pooblastili s strani zakonodajne veje oblasti. Razmerje med kongresom in predsednikom ZDA je sedaj, kot že rečeno, ravno obratno (glej tudi Tabela 3.2). Tudi Krajcar (2008, 7) ugotavlja, da predsednik z ogromnim aparatom, medijsko vlogo, izpiljenim medijskim pristopom vedno bolj posega na področje sodne in zakonodajne oblasti in tako zavzema osrednji položaj v politiki ZDA.

Tabela 3.2: Pristojnosti kongresa in predsednika

KONGRES	PRESEDNIK
<i>Pristojnosti, določene z ustavo (enumerated powers)</i>	
Sprejme ali zavrne zakone	Priporoča sprejem zakonov
Z 2/3 glasov preglasuje predsednikov veto	Vlaga veto na zakone
Z navadno večino glasov sprejme ali zavrne	Imenuje uradnike
nominacije	
Določa ustreznost svojih članov	Kongresu svetuje in poroča o stanju v državi
Pobiranje davkov	Sklicuje posebna zasedanja

³¹ Prvotna zamisel takšnega načina izvolitve predsednika in podpredsednika je bila najbrž v tem, da se omeji vpliv političnih strank, glede na to, da so elektorji predlagani s strani političnih strank, pa očitno namen ni bil dosežen. Poudariti je tudi potrebno, da se je v preteklosti že zgodilo, da vsi elektorji niso bili ravno lojalni in niso glasovali za kandidata svoje stranke.

Ustanavlja izvršne organe	Uveljavlja zakone
Podpira vojsko in mornarico	Izreka pomilostitve
Ratificira pogodbe	Vodi pogajanja o pogodbah
Napove vojno	Priznavanje držav
Vodi postopek impeachmenta proti predsedniku	Vodja oboroženih sil

Nakazane pristojnosti (implied powers)

Usmerja delo agencij	Oblikuje in predlaga proračun
Možnost zakonodajnega veta	Vodi gospodarstvo in posreduje gospodarska poročila
Sprejema proračun	Konfiskacija, zaplemba premoženja
Izdeluje gospodarska in proračunska poročila	Sprejema mednarodne pogodbe
Pregleduje mednarodne sporazume	Odobritev in predložitev zakonodajnega načrta
Vodi preiskave	Komunicira z mediji
Nadzira delo zveznih agencij	Organizira delo Bele hiše
Napoti delegacije na tuje	
Povečuje število zakonodajnih delavcev in agencij	
Komunicira z mediji	

Vir: Leloup, in Shull v Krajcar (2008, 30)

Kljub temu da velja ameriški sistem za prototip predsedniškega ustavnega sistema, pa Fabbrini (1999, 95) nasprotno meni, da nima vseh karakteristik predsedniškega sistema. Predsedniški sistem je po njegovem mnenju sistem, v katerem je predsednik države na čelu vseh področij politike in vseh treh vej oblasti, medtem ko je v ZDA predsednik države postajal prevladujoča figura postopoma in še to le na nekaterih področjih. Fabbrini (ibid.) se sklicuje na zgodovinski razvoj političnega sistema ZDA ter trdi, da je ameriški sistem sistem deljene vladavine, v katerem so imele v različnih obdobjih prevlado različne institucije. Če je bila politična moč do dvajsetih let prejšnjega stoletja na strani zakonodajne oblasti, je politična moč po letu 1930 bolj na strani predsednika in izvršilne oblasti. Sam preskok politične moči s strani zakonodaje na izvršilno oblast je bil posledica sprememb v političnem okolju in institucionalne demokratizacije samega sistema pred 2. svetovno vojno, hkrati pa tudi posledica dejstva, da proti povečevanju moči predsednika ni bilo jasne ustavne ovire (Fabbrini 1999, 105).

V strokovni literaturi se najpogosteje navajajo naslednje funkcije predsednika ZDA (Ferfila in drugi 2003, 31–32):

- a. *šef države* (predsednik je tako šef vlade kot tudi simbolni oče naroda),
- b. *vrhovni poveljnik* (ameriški predsednik sicer je vrhovni poveljnik vojske, vendar le-te ne vodi operativno. Vseeno pa se je v preteklosti večkrat izkazalo, da ima ameriški predsednik precejšnjo vlogo pri napovedi in usmerjanju poteka vojne (Irak, Afganistan),
- c. *oblikovalec zunanje politike* (predsednik države je samostojen pri sklepanju mednarodnih pogodb, sprejema tudi poverilna pisma tujih veleposlanikov),
- d. *predsednik kot agenda builder* (preko različnih kanalov, tiskovnih konferenc, govorov (tudi preko televizijskih ekranov) izpostavlja temeljne probleme v državi),
- e. *predsednik države kot šef vlade* (predsednik ZDA ni le simbolni vodja in oče naroda, temveč je hkrati tudi predsednik vlade, velikanskega birokratskega aparata),
- f. *vodja zakonodaje* (predsednik ima možnost, da kongresu prepreči sprejetje zakona. Če se z zakonom ne strinja in ga zato ne podpiše, lahko da nanj veto in ga z obrazložitvijo vrne kongresu oziroma se nanj ne odzove, pri čemer stopi v veljavo v roku desetih dni),
- g. *odgovoren za gospodarstvo* (stanje gospodarstva ima velik vpliv na priljubljenost predsednika države ter posledično na njegovo morebitno izvolitev),
- h. *krizni menedžer* (predsednik lahko v kriznih situacijah kot individualni organ hitreje postopa ter začne reševati krizo v nasprotju z velikim in togim kongresom),
- i. *kot vodja stranke* (predsednik države naj bi sicer zastopal vse državljane, vendar pa je hkrati tudi vodja stranke ter zastopa tudi njene interese. Priljubljenost stranke ima neposreden vpliv na njegovo priljubljenost med ljudmi ter obratno),
- j. *predsednik države kot politik* (predsednik države je vsemu navkljub še vedno politik, išče politične rešitve na probleme, s katerimi se sooča, sklepa politične koalicije in podobno. Ferfila in drugi (2003, 33) trdijo, da je njegova vloga politika rdeča nit vseh funkcij, ki jih opravlja na predsedniškem položaju).

Strinjamo se lahko z Neustadtom (v Furnas 1968, 10), ki meni, da predsednik vseh svojih vlog ne opravlja ločeno eno od druge in vsako ob svojem času, temveč vse naenkrat, spreminja se le ravnotežje med posameznimi vlogami, saj jih prilagaja spremembam in izzivom, s katerimi se nacija sooča. Neustadt (ibid.) je tudi mnenja, da je biti predsednik izrazito osebna institucija, ki jo oblikuje vsak posameznik posebej glede na to, kaj nacija pričakuje, kaj so bistveni problemi v skupnosti in tudi, katere so realne in praktične možnosti administracije.

Vpliv ameriškega predsednika na javno mnenje je potrebno posebej izpostaviti. Predsednik v predsedniškem sistemu namreč ni, tako kot predsednik vlade v parlamentarnem sistemu, vezan na dano zaupanje in posledično iskanje političnega konsenza med strankami v parlamentu, ki ima lahko za posledico glasovanje o zaupnici oziroma nezaupnici (kot je to običaj v parlamentarnih ustavnih ureditvah). Ameriški predsednik je vezan le na volilni cikel, glede na katerega izbira politične teme, na katere želi opozoriti javnost, ter čemur vedno prilagaja tudi svoj »delovni dan« – načrt potovanj, govore in pojavljanja v javnosti. Seveda je izbira določene teme, ki jo želi predsednik posebej izpostaviti, odvisna tudi od njegovih osebnih interesov, zavzemanj, volilnih obljub oziroma zahtev in splošnih ter zgodovinskih okoliščin (Yates in Whitford 2005, 577–578). Pri tem so še posebej pomembna letna poročila o stanju države, v katerih predsednik nakaže probleme, ki se mu trenutno zdijo najbolj pereči. Vendar pa, kot poudarjata Yates in Whitford (2005, 582–582), predsednik absolutno ne deluje unilateralno. Poleg svojih lastnih interesov mora vedno upoštevati tudi interese drugih institucij in splošnih okoliščin, v katerih se nahaja država.

Pomembnost drugih, poleg ustavno določenih pristojnosti, izpostavi Rossiter (v Krajcar 2008, 31), ki pravi, da ima predsednik pomemben vpliv na vsaj še štirih pomembnih področjih:

- kot vodja stranke lahko odločilno vpliva na strankarsko lojalnost in stopnjo kohezivnosti svojega administrativnega aparata,
- vpliva na javno mnenje,
- je glavni zaščitnik miru v ZDA, varuh ZDA pred vojnami in naravnimi nesrečami,
- kot prvi človek narodnega gospodarstva je odgovoren za blaginjo državljanov.

Dejstvo je, da ustava izvršilni oblasti podeljuje le omejene pristojnosti, sodna praksa in običaji pa so predsednikove pristojnosti močno razširili. Drugače povedano – nekatera predsednikova pooblastila izhajajo neposredno iz ustavnih določil, veliko pristojnosti pa temelji na precedanu, praksi ter pooblastilu, ki izvira iz kongresa. Takšen primer je seveda oblikovanje proračuna ter delovanje predsednika ZDA na področju zunanjih zadev. Obseg predsednikovih pooblastil je dejansko večkrat zelo nejasen, kar lepo ponazori tudi izjava Hamiltona (v Rostow 1989, 742), da vse, kar izrecno ne sodi v zakonodajno ali sodno vejo oblasti, sodi v okvir izvršilne oblasti. Podobno stališče zavzema Grad (2004, 153), ki meni, da se v zvezi z 2. členom Ustave postavlja vprašanje ustavne interpretacije, torej, ali so to vse njegove pristojnosti, ali pa jih je potrebno razumeti širše, in sicer v širši ustavni opredelitvi, po kateri vsa izvršilna oblast pripada predsedniku države, torej vse tiste pristojnosti, ki izhajajo iz njegovega ustavnega položaja kot nosilca izvršilne oblasti. Grad (ibid.) je mnenja, da je odgovor na to vprašanje odvisen od tega, kolikšen del pristojnosti si bo vsakokrat predsednik »rezerviral« zase.

Ustava ZDA je glede določitve predsednikovih pristojnosti zelo skopa. 2. člen, ki opredeljuje funkcijo predsednika ZDA, je sestavljen iz štirih delov. Prvi del določa, da je izvršilna oblast v rokah predsednika ZDA, ki je skupaj s podpredsednikom izvoljen za dobo štirih let. Za predsednika je lahko izvoljen le državljan ZDA oziroma oseba, ki je državljan ZDA najmanj zadnjih petnajst let ter ima najmanj 35 let. V primeru odstopa, smrti oziroma nezmožnosti opravljanja svoje funkcije, ga nadomesti podpredsednik³², v primeru, da sta oba nezmožna opravljati svojo funkcijo, pa o tem odloči kongres. Predsednik ZDA je vrhovni poveljnik vojske in mornarice ZDA ter ima možnost pomilostiti obsojene.³³

Temeljni funkciji predsednika ZDA sta nedvomno funkcija šefa države in funkcija šefa uprave, poleg tega pa predsednik vodi državno politiko, še posebej zunanjo. V

³² V primeru, da podpredsednik nadomesti predsednika, mora imenovati tudi novega podpredsednika, kar potrdi z večino glasov v obeh domovih kongres.

³³ Prvi del drugega člena opredeljuje način izvolitve predsednika in podpredsednika, drugi del govori o nekaterih predsednikovih pristojnostih na področju obrambne in vojaške politike ter o njegovih pristojnostih pri pomiloščanju in imenovanju veleposlanikov in drugih javnih uslužbencev, tretji del določa predsednikovo dolžnost predstavljanja informacij o stanju zveze, četrti del pa govori o možnosti ustavne pritožbe zoper predsednika, podpredsednika in drugih javnih uslužbencev (Jaklič in Toplak 2005, 66–76). Predsednikove pristojnosti so dejansko zelo skopo opredeljene, kar pomeni, da so si predsedniki ZDA dejansko moč v izvršilni veji izborili počasi in postopoma ter na račun drugih vej, predvsem zakonodajne veje.

soglasju z dvema tretjinama glasov senatorjev sklepa pogodbe, imenuje in odpoklicuje veleposlanike, imenuje sodnike vrhovnega sodišča in ostale javne uslužbence oziroma funkcionarje, za katere to določa zakon. Ustavna praksa je izoblikovala še tip mednarodnih sporazumov (*executive agreements*), za katere ratifikacija v senatu ni potrebna. Vsi mednarodni sporazumi, ki jih podpiše predsednik, namreč za uveljavitev potrebujejo še ratifikacijo v senatu in sicer z 2/3 števila glasov (Grad in drugi 2004, 156). Glede imenovanja in postavljanja visokih funkcionarjev pa je pomembno poudariti, da jih predsednik ne imenuje sam, temveč s predhodnim privoljenjem senata (ibid.).

Ena izmed zelo pomembnih pristojnosti, vsaj z vidika volilnega telesa, je poročilo o stanju zveze, ki ga predsednik poda v kongres. Obravnava pa notranji in zunanji politični položaj države ter tudi predlaga ukrepe (npr. sprejem zakonov), ki se mu zdijo pomembni. Poleg tega predsednik skrbi za izvrševanje sprejetih zakonov ter je lahko odstranjen s položaja zaradi ustavne obtožbe.

Pravzaprav je moč političnih odločitev v ZDA razpršena na tri koncentrične kroge. V prvem in najpomembnejšem krogu so predsednik države, njegovi svetovalci in visoki predstavniki zvezne vlade, v drugem krogu so profesionalni uradniki v uradih in službah, v tretjem pa institucije, skupine in posamezniki, ki nimajo veliko moči v političnih odločitvah (Ferfila in drugi 2003, 355). Posebna struktura v ameriškem političnem sistemu je predsednikov kabinet, posebno kolegijsko telo. Oblikovan je praktično brez vsakršne pravne podlage, čeprav njegovo ustanovitev utemeljujejo na podlagi 2. člena II. poglavja ameriške ustave. Sestavljajo ga podpredsednik in vodje departmentov (trenutno 15). Glede na to, da njegove sestave ter nalog ne ureja noben akt, so sama sestava, število članov in način delovanja prilagojeni vsakokratnemu predsedniku. Predsednik ni omejen pri izbiri in številu članov kabineta in v primeru, da želi dati posebno veljavo kateremu izmed perečih problemov, povabi predstojnika te določene pristojne institucije v kabinet. Predsednik je pod nadzorom le pri imenovanju vodij departmentov, saj lahko senat da na imenovanje posameznega vodje veto. Glede samega kabineta pa je v primerjavi z vladnim kabinetom v parlamentarnem sistemu še ena bistvena razlika; vodje departmentov namreč ne morejo biti izvoljeni v kongres. V veliki meri so to strokovnjaki z določenega področja, vsi skupaj pa zato ne sestavljajo kohezivne politične strukture. Sam kabinet nima nikakršnih pristojnosti, kot telo tudi ne more sprejeti nobenih političnih odločitev, vendar pa zagotavlja enotno vizijo vlade in deluje kot

posvetovalno telo predsednika, zato je vsa teža odločitve na predsedniku ZDA (Grad in drugi 2004, 156). Iz podatkov o nekaterih kabinetih predsednikov ZDA izhaja, da je bilo včasih članstvo v kabinetu pogojeno tudi s sorodstvenimi ali osebnimi razmerji s predsednikom (Laski 1949, 12).

V odnosu do zakonodajne veje oblasti predsednik države nima zakonodajne iniciative, saj sta obe veji oblasti zaradi ustavno določene delitve oblasti jasno ločeni. Kljub temu pa obstaja kar nekaj pomembnih mehanizmov, preko katerih lahko predsednik vpliva na delo kongresa. Predsednik npr. ne more predlagati zakona brez soglasja kongresa, lahko pa da veto na zakon, sprejet v kongresu. V tem primeru ga enostavno vrne nazaj domu, v katerem je bil zakon sprejet. Za sprejem zakona je potem potrebna 2/3 večina glasov. V kolikor je zakon kljub temu sprejet, ima predsednik zagotovljeno še zadnjo varovalko – vrhovno sodišče, ki lahko zakon zavrne. Kongres ima poleg tega možnost ustanovitve posameznih agencij, na katere ima predsednik le malo vpliva. Pomembna pristojnost kongresa je tudi sprejemanje proračuna (Dann n. d., 9).

Kljub temu da ustava predsedniku ne daje zakonodajne iniciative, velja ta vseeno za glavnega zakonodajalca. Predsednik občasno nagovori kongres, pojasni trenutni položaj države ter kongresu predlaga določene akcije. Poleg tega je predsednik vpet v sam zakonodajni proces od samega predloga zakona do njegovega sprejetja in sicer preko prisotnosti predsednikovih svetovalcev na različnih odborih kongresa, kjer se razpravlja o zakonodajnih predlogih, preko vplivanja na člane kongresa in preko lobiranja. Na delovanje samega kongresa lahko predsednik vpliva neposredno tudi preko članov svoje stranke, vendar je potrebno poudariti, da so kanali vplivanja odvisni od dejanske strankarske strukture kongresa. Kljub tem neformalnim kanalom, preko katerih ima lahko predsednik ZDA zelo veliko vlogo na zakonodajni proces, pa ustava predsedniku ZDA omogoča uporabo zelo močnega instituta – uporabo veta.³⁴ Po vložnem vetu lahko kongres ponovno glasuje o zakonu, vendar potrebuje za njegovo preglasovanje, kot že rečeno, dve tretjini glasov v obeh domovih.

³⁴ Posebnost je predsednikov t. i. »žepni veto« (pocket veto), kar v praksi pomeni, da predsednik enostavno ne podpiše zakona v zato določenih desetih dneh. V tem primeru je vse odvisno od zasedanja kongresa. Če kongres zaseda vseh 10 dni, zakon velja tudi brez podpisa, če pa kongres zaključi z zasedanjem pred potekom desetih dni, ga v tem primeru predsednik dejansko onemogoči, saj kongres ne zaključi celotnega zakonodajnega postopka (Grad in drugi 2004, 155). Žepni veto ima v tem primeru učinek absolutnega veta (ibid.).

Na obrambnem področju in področju nacionalne varnosti ima predsednik države naslednje pristojnosti: je vrhovni poveljnik oboroženih sil, kljub temu pa je v skladu z ustavo kongres tisti, ki lahko napove vojne, razglasi nabor, odobri finančno podporo vojaškim posegom in podobno. Od šestdesetih let prejšnjega stoletja dalje pa politologi opažajo pomembno povečevanje moči predsednika na tem področju. Takrat je namreč Truman ukazal odhod ameriške vojske v Korejo, s čimer je postavil pomemben precedan tudi na področju odločanja o miru in vojni (Ferfila in drugi 2003, 334).³⁵

Po mnenju Dixona (v Ferfila in drugi 2003, 334) pa predsednikovo moč odločanja na področju obrambne in zunanje politike omejujejo

politične in gospodarske sile ZDA, ki imajo svoja stališča o obrambni in zunanji politiki in svoje interese v zvezi s tem, onemogočajo jo radikalne spremembe temeljnih izhodišč na področjih, ki so bila oblikovana po 2. svetovni vojni, hkrati pa nemoteno predsednikovo odločanje na področju obrambne in zunanje politike ni izvedljivo tudi zaradi zapletenih in zahtevnih mehanizmov in postopkov pri sprejemanju odločitev o teh vprašanjih. Predsednik različnim problemom pogosto ni kos, zato je v takih primerih povsem odvisen od svojih svetovalcev in drugih podrejenih v državni upravi.

Mnenje nekaterih politologov je, da ima predsednik države večje pristojnosti na področju zunanje in obrambne politike, medtem ko njegovo delovanje na notranjepolitičnem področju zahteva tesno sodelovanje s kongresom (Wrone in drugi 2007, 1). Podobno meni Wildavsky (v Krajcar 2008, 44), ki je prepričan, da imajo ZDA sicer enega predsednika, zato pa dve predsedstvi (*two presidencies thesis*). Takšno mnenje izhaja iz zgodovinske prakse. Predsedniki so imeli vedno večje težave pri pridobivanju podpore za učinkovito izpeljavo načrtov na področju notranje politike kot pa za učinkovito izpeljavo načrtov na področju zunanje in obrambne politike. Dokaz za to so izvedba Marshalovega plana, ustanovitev zveze NATO, vstop v OZN in Trumanova doktrina. Še posebej uspešen je predsednik pri uveljavljanju svojih načrtov na področju obrambne politike. Ne glede na to, da je kongres tisti, ki ima glede na ustavna določila pristojnost napovedati vojno, pa je to v 200 letih obstoja ZDA in več kot stotih vojaških spopadih storil le nekajkrat.

³⁵Truman je bil tisti, ki je odločil o bombnem napadu na Japonsko, Nixon o napadu na Kambodžo, Reagan o napadu na Grenado, Bush pa o napadu na Irak.

Ameriška ustava pozna institut obtožbe ali impičmenta predsednika in sicer zaradi izdaje, podkupljivosti ali drugih hudih zločinov ali prestopkov.³⁶ Namen impičmenta je oziroma bi vsaj moral biti v obtožbi zaradi resnih zlorab položaja, moči, ki izvirajo neposredno iz izvrševanja le in samo predsedniških pooblastil (Sunstein 1998, 280). Obtožbo proti predsedniku in podpredsedniku ZDA ima možnost vložiti le predstavniški dom, o čemer odloča z navadno večino glasov. O obtožbi odloča senat, ki lahko obsodi obtoženega z dvotretjinsko večino glasov. Do sedaj sta bila le dva predsednika ZDA obtožena na navedeni način. To sta bila Andrew Johnson in Bill Clinton, Richard Nixon pa je tik pred vložitvijo obtožbe odstopil z mesta predsednika (Grad in drugi 2004, 149).

3.3 ŠEF DRŽAVE V POLPREDSEDNIŠKEM SISTEMU

Polpredsedniški sistem kot tip ustavnega sistema v politični znanosti in realnosti ni nov, vendar pa je postal ta, v preteklosti zelo redek pojav, z nastankom novih demokracij zelo pogost.³⁷ Francoski ustavni sistem pete republike, ki ga pogosto postavljajo za prototip polpredsedniškega sistema, v zgodovini ni prvi. Po mnenju Skacheve (2007, 98) je bil prvi polpredsedniški sistem ustavni sistem weimarske Nemčije iz leta 1919. Na tej podlagi je bila Nemčija parlamentarna država z neposredno izvoljenim predsednikom države, ki je imel pomembne pristojnosti, še posebej v situaciji izrednih razmer. Tako je lahko predsednik države brez podpore v parlamentu imenoval predsednika vlade, predčasno razpustil državni zbor in začasno razveljavil ustavne določbe, ki so opredeljevale temeljne pravice in svoboščine (Kocjančič in drugi 1998, 19).

Maurice Duverger, francoski ustavni pravnik, je leta 1970 prvič predstavil definicijo polpredsedniškega sistema, katere bistvena značilnost je, da ima neposredno

³⁶ V primeru obtožbe na podlagi izdaje, podkupljivosti ali drugih hudih zločinov ali prestopkov gre bolj za kazniva dejanja, hude zlorabe oblasti in celo za zelo slabo opravljanje te funkcije (Grad in drugi 2004, 148).

³⁷ Kot pravita Cheibub in Chernykhina (2009, 203), so imele še leta 1946 le tri demokratične države takšen sistem, ki bi ga lahko opredelili kot polpredsedniški. Leta 1955 se jim pridruži Avstrija ter leta 1958 Francija. Leta 2006 pa je imelo kar 35 % vseh demokratičnih držav polpredsedniški ustavni sistem.

izvoljeni šef države takšen obseg pristojnosti, da presega obseg pristojnosti, kot ga imajo šefi držav v parlamentarnem sistemu. Na podlagi te definicije so se kot države s polpredsedniškim sistemom klasificirale tri države: Avstrija, Finska in Francija, kasneje se jim je pridružila še Irska. Štiri leta kasneje je Duverger spremenil oziroma dopolnil svojo prvotno definicijo ter ugotovil, da so značilnosti polpredsedniškega sistema tri, in sicer:

- neposredno izvoljeni šef države,
- predsednik vlade z ministri, ki lahko vladajo le na podlagi zaupanja parlamenta,
- možnost šefa države, da razpusti parlament. (v Elgie 1999, 13)

Jasen koncept polpredsedniškega sistema se je vztrajno izmikal formulaciji, saj je Duverger šele leta 1978 oziroma 1980 uspel formulirati definicijo polpredsedniškega sistema na tak način, da ta (vsaj v splošnem pomenu) velja še danes. Polpredsedniški je torej tisti sistem, v katerem je predsednik republike izvoljen na podlagi neposredne in splošne volilne pravice, ima precejšen obseg pristojnosti, nasproti funkciji predsednika republike pa je postavljena funkcija predsednika vlade in ministrov. V njihovih rokah je izvršilna oblast, na oblasti pa lahko ostanejo le z zaupnico parlamenta.³⁸ Sčasoma se je pojavilo nekaj avtorjev, ki so polpredsedniški sistem definirali na drugačen način, kar pri preučevanju in prepoznavanju sistema povzroča mnoge težave. Elgie (ibid.) je opredelil polpredsedniški sistem kot tisti, v katerem ima posredno ali neposredno (s strani ljudstva) izvoljeni predsednik republike časovno določeno trajanje mandata, svojo funkcijo pa izvršuje vzporedno s funkcijo predsednika vlade in vlade same, ki sta odgovorna parlamentu. Vendar pa tudi tu velja pravilo, da je politična praksa od države do države različna.

Še posebej problematičen je bil tisti del definicije, ki opredeljuje »obsežne pristojnosti« predsednika republike, saj ni jasno, kaj »obsežne pristojnosti« sploh so. Vsekakor pa se lahko država s predsednikom države, ki izkorišča »obsežne ustavne pristojnosti«, kaj kmalu znajde v skupini držav ustavne diktature (*constitutional*

³⁸A political regime is considered as semi-presidential if the constitution, which establishes it combines three elements: (1) the president of the republic is elected by the universal suffrage; (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them. (Duverger v Elgie 1999, 3).

dictatorship) (Skach 2007, 99).³⁹ Ustavna diktatura dejansko pomeni stanje, v katerem nosilec izvršilne oblasti izkorišča možnost izdajanja dekretov ali izvrševanja posebnih pristojnosti v takšni meri, da se s tem izogne vodenju politike po demokratičnih načelih. Seveda se vsi polpredsedniški sistemi ne razvijejo v ustavne diktature. To se zgodi le v skrajnem primeru. Včasih pa je možnost, da predsednik države izkorišča nekatere svoje »obsežne« ustavne pristojnosti, predvsem možnost izdajanja dekretov in odredb, nadvse prikladna. Na takšen način se lahko učinkovito izogne zakonodajni proceduri ter demokratičnim principom sprejemanja zakonodajnih predpisov, še posebej takrat, ko je od npr. sprejetja nekega predpisa odvisen gospodarski razvoj države. Nazoren prikaz takšnega izogibanja demokratičnim principom sprejemanja zakonodajnih predpisov najdemo v Ruski federaciji.

Z ustavnega stališča je polpredsedniški sistem pravzaprav poln dvoumnosti, saj izvršilna oblast ni jasno razmejena med dva nosilca – predsednika države in predsednika vlade, oba pa nosita enako politično legitimiteto. V primerih, ko se oba nosilca oblasti torej glede nekega političnega vprašanja ne strinjata, ustava velikokrat ne določa natančno, kateri ima končno in odločilno besedo.⁴⁰ Takšen položaj se lahko glede na osebni značaj predsednika države ali vlade še poslabša, kljub enakemu političnemu programu pa se na takšen način izvršilna oblast kaj kmalu znajde v začaranem krogu vsakodnevnih nagajanj (Skach 2007, 98). Francoska peta republika se je v položaju, ki je po mnenju Skacheve že mejila na ustavno diktaturo, znašla v letih 1959–1962. Predsednik republike De Gaulle je izkoristil določila francoske ustave ter pri sprejemanju zakonskih aktov večkrat zaobšel običajni zakonodajni postopek, hkrati pa je v primeru krize v Alžiriji, ki je trajala štiri dni, podaljšal svoje predsednikove pristojnosti na pet mesecev na podlagi 16. člena Ustave. Dejansko se je Francija v svoji zgodovini soočala z obdobji večjih nesoglasij med predsednikom republike in predsednikom vlade (Jacques Chirac in Lionel Jospin), hkrati pa doživela obdobja relativnih soglasij in podpore obema nosilcema v parlamentu (De Gaulle in Pompidou).

³⁹Nekatere države so uvedle varovalke v primeru, da se situacija ustavne diktature vendarle pojavi. Francoska ustava npr. predvideva ustanovitev posebnega sodišča, ki posreduje v takih primerih (Skach 2007, 99).

⁴⁰Glej primer iz Francije – pristojnost predsednika vlade in predsednika republike v primeru izrednih razmer. Takšen primer bi lahko v novih demokracijah kaj kmalu sprožil vojaško intervencijo in celo prevzem oblasti s strani vojske (Skach 2007, 97).

Strinjamo se lahko s Tsaiem (2008, 81), ki ugotavlja, da je polpredsedniški sistem »nevaren« in da je možnost politične krize velika tedaj, ko imata tako predsednik republike kot tudi parlament enako močne pristojnosti in to na istih področjih, hkrati pa različne politične stranke (večkrat prav nasprotno) obvladujejo eno in drugo stran.

Kljub takim »slabostim« ustavnega sistema, pa je število držav s polpredsedniškim sistemom v zadnjem času vztrajno naraščalo. Razlogi za to so bili različni in kot navajata Cheibub in Chernykh (2009, 227), jih najdemo:

- v zamenjavi ustavnega sistema zaradi dekolonizacije (monarh je enostavno zamenjan s predsednikom z močnimi pristojnostmi),
- v ojačanju izvršilne veje oblasti tako predsednika države kot predsednika vlade v razmerju do parlamenta (Francija 1958),
- kot sredstvo umiritve konfliktov v državi (Ukrajina 2004 in Kenija v letu 2008),
- kot neizogibno posledico pogajanj v procesu demokratizacije države (Poljska),
- kot izraz tradicionalnega razmerja moči (Tajvan).

3.3.1 Francija

Trenutno veljavna Ustava francoske pete republike je bila sprejeta leta 1958 kot posledica politične situacije (alžirska vojna), v kateri se je znašla Francija. Ustava namenja določilom o predsedniku republike obsežno drugo poglavje in ga na tak način postavlja pred druge politične institucije – parlament, vlado in sodne institucije. Na podlagi ustavnih določil iz leta 1958 je predsednika republike volilo posebno telo, sestavljeno iz članov parlamenta, predstavnikov lokalnih skupnosti ter članov skupščin prekomorskih ozemelj. Takšno določilo je bilo sprejeto predvsem zato, ker bi neposredne volitve predsednika republike vključevale tudi obsežno volilno telo iz afriških ozemelj, francoskih kolonij, kar bi volilno telo izključno francoskih državljanov na ozemlju francoske države postavljalo v izrazito manjšino. Določila o volitvah predsednika republike so bila spremenjena leta 1962 ter dopolnjena leta 1976. Uveljavljene so bile spremembe pri kandidiranju za predsednika republike ter določila v primeru smrti predsednika med opravljanjem funkcije (Grad in drugi 2004, 192).

Za predsednika republike lahko kandidira vsak državljan v starosti najmanj 23 let, ki ima podporo 500 oseb (članov parlamenta, regijskih svetnikov ali članov skupščine

prekomorskih ozemelj). Tak način kandidiranja naj bi omilil moč strank, čeprav praksa dokazuje, da imajo le-te še vedno prevladujoč vpliv v volilni kampanji (Grad in drugi 2004, 192).

Mandat predsednika republike traja pet let⁴¹, omejitev števila mandatov ali zaporednosti ustava ne določa. V primeru predčasnega prenehanja funkcije predsednika republike opravlja to funkcijo predsednik senata, ki ima v tem času vse pristojnosti predsednika republike, ne sme pa razpustiti skupščine, razpisati referendum ali predlagati spremembe ustave (Ustava Republike Francije, 4. odst. 7. čl.).

V skladu z določili 5. člena Ustave je predsednik republike varuh ustave, s svojim svetovanjem in odločanjem zagotavlja kot razsodnik redno delovanje oblasti ter kontinuiteto države. Zagotavlja državno neodvisnost, ozemeljsko celovitost ter spoštovanje mednarodnih sporazumov. Predsednik republike sprejema tuje akreditirane veleposlanike, odpošilja veleposlanike (Ustava Republike Francije, 13. čl.) ter pomilošča (Ustava Republike Francije, 17. čl.).

Predsednik republike sme razlagati ustavo v vseh primerih, ki zadevajo področja, na katerih ni možno odločanje ustavnega sveta. Predsedniki so v preteklosti že izrabili to možnost, ki jim jo daje ustava, ter razlagali ustavna določila npr. glede sklicevanja izrednega zasedanja parlamenta, uporabe referendumov za spreminjanje ustave o neodgovornosti bivšega predsednika za dejanja pri izvrševanju funkcije in podobno (Grad in drugi 2004, 192).

V razmerju do vlade ima predsednik republike pomembne pristojnosti, še posebej, če ima večino v parlamentu, kar postavlja vlado v podrejeni položaj. Predsednik republike imenuje predsednika vlade, pri čemer upošteva porazdelitev moči v parlamentu, ministre vlade pa na predlog predsednika vlade, sejam vlade tudi predseduje (Ustava Republike Francije, 8. in 9. čl.). Predsednik republike sme sklicati zasedanje vlade in potrjuje dnevni red njenega zasedanja. V skladu s 13. členom Ustave podpisuje ordonance (nekdanje uredbe z zakonsko močjo) in uredbe, ki jih sprejema vlada. Ordonance pravzaprav sprejema vlada kot celota, zato je zahtevan podpis predsednika republike. V primeru, da predsednik republike zavrne podpis ordonance, lahko s tem vlado prisili, da se posluži običajnega zakonodajnega postopka. Seveda pa je tudi v tem primeru odvisno, kakšno je razmerje moči v

⁴¹ Prvotno besedilo ustave je določalo sedemletni mandat predsednika republike, ustavna sprememba leta 2000 je sedemletni mandat skrajšala na pet let. (Grad in drugi 2004, 192)

parlamentu (kohabitacija). Ordonance mora kasneje potrditi še parlament (Grad in drugi 2004, 193–197).

Določanje in vodenje nacionalne politike je v skladu z 20. členom Ustave v rokah vlade, ki sprejema bistvene odločitve pod predsedstvom šefa države (ponovno je pomembno razmerje moči v parlamentu). Bistven element je tudi zaupanje med predsednikom vlade in predsednikom republike. V vsakem primeru namreč lahko predsednik vlade ponudi odstop, če meni, da nima več zaupanja predsednika republike. Odstop posameznega ministra ali celotne vlade pa je odvisen od skupne odločitve predsednika republike in predsednika vlade.

Predsednik republike je poveljnik vojske, sklepa in ratificira mednarodne pogodbe (Ustava Republike Francije, 52. čl.), predseduje vrhovnim svetom in odborom za narodno obrambo⁴² (Ustava Republike Francije, 15. čl.) ter odloča o uporabi jedrskega orožja. Kot pravi Grad in drugi (2004, 194), pa so velike vojaške odločitve v domeni parlamenta in vlade. Vojno npr. lahko razglasi le parlament (Ustava Republike Francije, 35. čl.). Skach (2007, 97) prav to funkcijo predsednika republike izpostavi kot možno konfliktno točko med predsednikom države in vlado. V izrednih primerih (socialni nemiri ali grožnje z vojno s strani drugih držav) bi se zaradi nasprotujočih si ukazov s strani obeh, vlade in predsednika republike, vojska lahko znašla v zelo neprijetnem položaju.

Na področju zunanje politike in mednarodnih odnosov ima predsednik republike protokolarne funkcije, vodi zunanjo politiko, v evropskem svetu pa kot edini šef države predstavlja državo (Grad in drugi 2004, 194).

V razmerju do zakonodajne veje oblasti ima predsednik republike naslednje pristojnosti:

- razglaša zakone v roku 15 dni od njihovega sprejema; v kolikor se odloči, da zakona ne bo razglasil, lahko ustavnemu svetu poda predlog za presojo ustavnosti ali zahteva od parlamenta, da ponovno odloča o zakonu (Ustava Republike Francije, 10. čl.); akt o razglasitvi zakona morata sopedpisati predsednik vlade ter pristojni minister;
- v skladu z 12. členom Ustave lahko razpusti parlament, kar pomeni predčasne volitve; v vsakem primeru mora predsednik republike pridobiti mnenja predsednika

⁴² V kolikor je predsednik republike zadržan in začasno tem institucijam in svetom ne more predsedovati, ga nadomešča predsednik vlade (Ustava Republike Francije, 21. čl.).

vlade in predsednikov obeh parlamentarnih domov, ki pa niso zavezujoča; razpustitve ni mogoče predlagati, če funkcijo predsednika republike opravlja predsednik senata, če je predsednik republike uporabil pooblastila 16. člena Ustave (določila o pooblastilih predsednika republike v času izrednih razmer) in če od prejšnje razpustitve parlamenta še ni preteklo eno leto.

Predsednik republike ne more sam nastopiti v parlamentu, lahko pa seznanja člane obeh parlamentarnih domov s poslanicami (Ustava Republike Francije, 18. čl.), ki jih prebereta predsednika domov. Poslanice so običajno namenjene seznanjanju članov domov s pomembnimi odločitvami, ki jih predsednik republike namerava sprejeti (Grad in drugi 2004, 195).

Institut sopodpisa je določen v 19. členu Ustave in sicer za vse predsednikove akte, razen za akt ob imenovanju predsednika vlade in ministrov, akt o razpisu referendumu iz 11. člena, akt o razpustitvi parlamenta iz 12. člena, akte, ki jih predsednik republike sprejme v skladu s 16. členom ustave, poslanice parlamentu, akt iz 54. člena Ustave, s katerim predsednik republike zahteva ustavno presojo mednarodnega akta (Ustava Republike Francije, 51. čl.), akte o imenovanju članov ustavnega sveta (Ustava Republike Francije, 54. čl.) in akte, s katerimi predsednik republike naloži ustavnemu sodišču presojo zakonodajnega akta pred samo razglasitvijo (Ustava Republike Francije, 61. čl.).

Izjemno pomembna pristojnost predsednika republike je odločanje o razpisu referendumu (Ustava Republike Francije, 11. čl.), ki je hkrati izražanje potrditve legitimnosti predsednika republike oziroma celo podelitev zaupnice predsedniku republike. Edini predsednik republike, ki je vezal svojo politično odgovornost na izid referendumskega glasovanja je bil De Gaulle, ki je po neugodnem izidu referendumu leta 1969 tudi takoj odstopil (Grad in drugi 2004, 195).

V primeru kriznih razmer lahko predsednik republike uporabi določila 16. člena Ustave in razpusti skupščino. V primeru resno ogrožene institucije republike, neodvisnosti nacije, ozemeljske celovitosti ali izvrševanja mednarodnih obveznosti in ko je prekinjeno redno delovanje državnih organov sprejme predsednik ukrepe, prej pa se mora o tem posvetovati s predsednikom vlade, predsednikoma obeh domov skupščine ter ustavnim svetom. Presoja, katere razmere sploh terjajo takšne ukrepe,

je na predsedniku republike, ki je lahko v primeru prekoračitve pooblastil obtožen veleizdaje.

V primeru, da predsednik republike nima večine v parlamentu, pride do kohabitacije, kar postavlja vlado v samostojnejši položaj in prisili predsednika republike v dejavnejše sodelovanje in deljenje pristojnosti. Tako si npr. v času kohabitacije pristojnosti na področju zunanje politike in dejansko vodenje zunanje politike predsednik države deli z vlado. Francija je izkusila tri obdobja kohabitacije in sicer med 1986–1988⁴³, 1993–1995 in 1997–2002 (Mazo 2005, 14).

Zanimivo je, da francoska ustava ne določa nikakršne politične, kazenske, civilne odgovornosti za predsednikova dejanja, prav tako je predsednik republike za vsa svoja dejanja pred ali v času mandata, ki niso vezana na izvrševanje svoje funkcije v skladu z odločitvijo ustavnega sveta, kazensko neodgovoren. V skladu s 16. členom Ustave pa je predsednika republike mogoče obtožiti zaradi veleizdaje pred visokim sodiščem pravice. Predsednika republike obtožijo člani obeh domov parlamenta in sicer z absolutno večino glasov, o obtožbi pa odloča visoko sodišče pravice, ki pa je, kot navaja Grad in drugi (2004, 195), po svoji sestavi političnega značaja, saj ga sestavlja 12 poslancev in 12 senatorjev. Preiskavo o predsednikovi odgovornosti izvede posebna komisija, sestavljena iz petih članov kasacijskega sodišča.

Glede na zapletenost postopka je razumljivo, da do sedaj noben predsednik ni bil obtožen na navedeni način.

3.4 ŠEF DRŽAVE V MODERNEM SKUPŠČINSKEM SISTEMU

Za razliko od drugih demokratičnih, prej obravnavanih ustavnih sistemov, temelji skupščinski sistem na enotnosti oblasti, v katerem je izvršilni organ tesno vezan na skupščino. Izvršilni organ je del skupščine, njen operativni organ in ji je kot tak v

⁴³ Prvo obdobje kohabitacije 1986–1988 zaznamuje obdobje predsedovanja Francois Mitteranda in predsednika vlade Jacquesa Chiraca, ki je imel podporo v parlamentu. Zaradi takšnega političnega zaledja v parlamentu je imel predsednik vlade v razmerju do predsednika države seveda precejšnjo moč, predsednik republike Mitterand pa se tudi ni želel odpovedati delu svojih pristojnosti ter je opozarjal in zahteval svoje pristojnosti predvsem na področju zunanjih zadev, hkrati pa kritiziral delovanje vlade (Tsai 2008, 74).

celoti podrejen. Skupščinski sistem ne pozna funkcije predsednika države, njegovo vlogo običajno opravlja predsednik izvršilnega organa. Bistvo skupščinskega sistema je v tem, da je skupina ljudi, ki so pravno in dejansko enaki, pooblaščen, da sprejema skupne odločitve.⁴⁴

Danes je Švica ena redkih držav s takšnim sistemom, v preteklosti pa je bilo nekaj poskusov kolektivnega predsedstva – v Urugvaju, na Cipru in v Bosni, v vseh primerih je šlo za poskus, da bi izvršilna oblast v kar največji možni meri zastopala interese vseh segmentov družbe. V Bosni, kot nam najbližji državi, je bilo kolektivno tripartitno (Hrvat, Musliman in Srb) predsedstvo dejansko edina sprejemljiva oblika izvršilne oblasti po etnični vojni. (Hague in drugi 2001, 326)

3.4.1 Švica

Druga švicarska ustava je bila sprejeta leta 1874, veljala pa je do leta 1999, ko je bila po postopku popolne revizije spremenjena ter sprejeta na referendumu leta 1999.

Princip delitve oblasti, kakršnega poznamo v parlamentarni ali predsedniški ureditvi, v Švici ni poznan. Suverenost je razdeljena med zvezno državo in kantoni, ki imajo lastne ustave in široke zakonodajne pristojnosti (Kocjančič in drugi 1998, 49). Ustava ne določa delitve oblasti. Le-ta izhaja le iz organizacije organov oblasti in njihovih pristojnosti.

Dejstvo, da se Švica ni zgledovala po drugih demokratičnih državah ter sprejela drugačnega ustavnega sistema, pa Riggs (1997, 267), utemeljuje s tem, da je bila prav nevtralnost Švice in sosedstvo močnih držav tisto, kar je švicarsko ljudstvo povežalo v lojalnosti ter postavilo kantone v središče državne legitimnosti. Poleg tega so snovalci nove ustave izrazili močan dvom v individualen izvršilni organ (*Landamann*) ter zavrnili predlog za vključitev le-tega v ustavo (Baylis 1980, 40).

Nosilec zakonodajne oblasti je zvezna skupščina, ki jo sestavljata nacionalni svet in stanovski svet, ki predstavlja kantone. Oba domova sta popolnoma enakopravna in vse odločitve se sprejemajo soglasno. Izvršilno oblast predstavljajo zvezni svet in zvezni upravni organi, sodno pa zvezno sodišče (Grad in drugi 2004, 215). Člani

⁴⁴ *The essential core of the collegial »system« ... »is that a number of persons in a relation of legal and actual equality are authorized to conduct business in common* (Baylis 1980, 35).

zveznega sveta so izvoljeni na podlagi sorazmerne zastopanosti kantonov in strankarske pripadnosti⁴⁵ (Kocjančič in drugi 1998, 50), vsak član pa pokriva eno izmed področij. Vsi člani v zveznem svetu imajo enake pravice in dolžnosti. Predseduje jim zvezni predsednik. Svet se sestaja enkrat na teden, zaradi obsežnosti gradiva in dela pa so na svetu sprejete odločitve običajno le potrditev odločitev, ki jih predhodno sprejme posamezno ministrstvo. Vse odločitve sveta so vedno razumljene kot kolektivne odločitve sveta, zato je pričakovati, da bo vsak član sveta odločitev sveta zagovarjal tudi v primeru, da se sam z njo ne bo strinjal.

V skladu s 176. členom Ustave švicarske konfederacije funkcijo šefa države opravlja eden izmed članov zveznega sveta, ki ga skupaj z namestnikom izvoli zvezna skupščina za čas enega leta.⁴⁶ Neposredna ponovna izvolitev ni mogoča, običajna praksa pa je, da je namestnik naslednje leto izvoljen za predsednika. Zvezni predsednik ima v funkciji šefa države zelo šibke pristojnosti in sicer le tiste, ki jih ni mogoče opravljati po kolegijskem načelu: predstavlja državo navzven in navznoter, predseduje zveznemu svetu in sprejema nujne odločitve, ki jih naknadno potrdi zvezni svet (ibid.).⁴⁷

3.5 ŠEF DRŽAVE V OSTALIH USTAVNIH UREDITVAH

3.5.1 Monarhija

Monarhija⁴⁸ je država, v kateri je poglavar države politično in pravno neodgovorna oseba, ki opravlja svojo funkcijo doživljenjsko, svoj položaj suverena pa pridobi po ustreznem nasledstvenem redu (Kušej in drugi 1998, 42).

⁴⁵ Pravila »razdelitve« ministrstev med posamezne kantone in politične stranke so neformalna in rezultat zgodovinskih okoliščin. Edino pravilo, ki je zapisano v ustavi, določa, da nobeden od kantonov ne sme biti zastopan v svetu z več kot enim članom. Ob izvolitvi se tudi pričakuje od članov sveta, da izstopijo iz stranke oziroma interesne skupine, kar naj bi pripomoglo h kolektivnemu duhu v svetu (Baylis 1980, 41–42).

⁴⁶ Spletna stran vlade švicarske konfederacije

⁴⁷ Vprašanje, ki si ga zastavlja Baylis (1980, 44–45), je, ali je kolektivni način odločanja po švicarskem vzoru mogoč tudi v drugih državah, ali je vsaj v tem primeru pogojen z določenimi kulturnimi, verskimi, regionalnimi in jezikovnimi značilnostmi.

⁴⁸ Zanimive so trditve Starkeya (2005, 215–224) in zagotovo vredne določenega razmisleka, da ljudje težimo k predaji oblasti v roke enega samega človeka ter da so vse države v osnovi monarhije. Svoje trditve utemeljuje na več primerih. Kot prvo izpostavi Katoliško cerkev, ki ji v osnovi načeluje papež kot poglavar rimske cerkve in kot poglavar države Vatikan, ki je izvoljen v rimski enklavi. Vsaka beseda in

Nekdanje monarhije so svojo legitimiteto osnovale na nadnaravnih silah; ljudje so verjeli v božanskost kraljev⁴⁹, ceremonije in rituali pa naj bi vsem podanikom zagotavljali blagostanje in zdravje (Riggs 1997, 255).

Po 1. svetovni vojni se je večina monarhij preoblikovala v ustavno monarhijo (Velika Britanija, Danska, Kanada, Belgija, Japonska, Luksemburg, Nepal, Nizozemska, Tajska, Nova Zelandija), v kateri je monarh le simbolični šef države, vsa oblast pa je dejansko v rokah predsednika ali vlade. V Evropi obstaja trenutno le še sedem monarhij (Velika Britanija, skandinavske države, Nizozemska, Belgija, Luksemburg ter Španija), vse pa so ustavne monarhije. V absolutistični monarhiji ima monarh popolno oblast ter je nad pravom in sicer na podlagi svoje oblasti, ki izvira od Boga (Ludvik XIV.). V ustavni monarhiji pa ima monarh le omejene pristojnosti, in sicer le tiste, ki mu jih določijo v ustavi, ki jo sprejme zakonodajno telo. Na tak razvoj monarhije – od absolutne do ustavne – je vplivalo načelo delitve oblasti, ki je vzpostavilo ravnotežje med monarhom in parlamentom.

Princip ustavne monarhije je pravzaprav sam s sabo v protislovju. Princip demokratične države temelji na predpostavki, da oblast izvira iz ljudstva, ki na podlagi demokratičnih volitev izvoli svoje predstavnike v parlament. V ustavni monarhiji, kot je npr. Velika Britanija in ki je splošno priznana kot demokratična država, pa je poglavar države monarh, ki zaseda ta položaj na podlagi nasledstva. Le delno je to protislovje razrešeno z načelom ustavne monarhije, ki vladanje in pristojnosti monarha striktno omejuje. Vse formalno zapisane pristojnosti monarha v ustavni monarhiji so običajno le formalizem – monarh mora delovati ne po nasvetih, temveč navodilih ministrov. V praksi to pomeni, da monarh nima možnosti, da navodila ministra ne bi upošteval, saj bi zavrnitev upoštevanja navodila v skrajnem primeru lahko pomenila odstop vlade.

mnenje papeža dosežeta vse vernike po celem svetu skozi enciklike in poslanice, ki jih razširjajo duhovniki. Kot drugo izpostavi francoski polpredsedniški sistem ter francoskega predsednika De Gaulla, ki je izjavil *La France, c' est moi!*. Kot zadnji primer pa izpostavi ZDA, za katere ustavni sistem meni, da je kopija angleške ustave iz 18. stoletja. Predsednikova žena, ameriška prva dama, določa modo, pojavlja se ob svojem možu in ima pretežno ceremonialne funkcije. Z možem, predsednikom, živita v »palači« – Beli hiši, njegovo predsednikovanje pa se začne z eno od mnogih ceremonij – inauguracijo, ki poteka po točno določenem protokolu. Kot mogoče najpomembnejšo značilnost ameriške »monarhije« pa Starkey izpostavi možnost ameriškega predsednika, da napove drugi državi vojno.

49 Kitajski cesar je imel pooblastilo iz nebes (*a mandate from heaven*), ki naj bi zagotavljalo blagostanje za vse ljudi. V primeru večjih naravnih nesreč so podaniki to jemali kot znak, da je cesar pooblastilo izgubil, kar je vsaj nekaterim dalo ustrezno podlago za izvedbo največkrat krvavega prevrata (Riggs 1997, 265).

Prvi zgodovinski dokument, ki je omejil monarhove pristojnosti, je angleška Magna Carta⁵⁰ iz 13. stoletja, ki uveljavi dva principa: (1) vladar naj vlada v skladu s pravom, ki velja zanj v isti meri kot za vse ostale državljane ter (2) pravice posameznikov so nad osebnimi željami vladarja (Bogdanor 1996, 408). Z razvojem ustavne monarhije od podpisa Magne Carte dalje prihaja vse bolj v ospredje dejstvo, da je nekdo lahko vladar ne le zaradi svojega nasledstvenega položaja, temveč tudi zaradi danega soglasja parlamenta, ki pa ga ta v primeru slabega vladanja lahko nemudoma umakne. Oblast v ustavni monarhiji tako ni več le v rokah absolutnega monarha, temveč v rokah obeh – tako monarha kot tudi parlamenta.

Monarh pa nima le ustavno določenih formalnih nalog, temveč opravlja tudi ceremonialno funkcijo in kar je še pomembneje – predstavlja državo in narod. Monarh, ki mu uspe s svojim pojavljanjem v javnosti, svojo politično nepristranskostjo »združiti«⁵¹ narod, torej pripraviti prebivalce, da monarha vidijo kot predstavnika celotne države in vseh ljudi, bo imel več uspeha pri opravljanju svojih formalnih nalog. Tu pridejo do izraza predvsem osebnostne značilnosti posameznega vladarja. Britanski kraljici Elizabeti II., katere korenine segajo 1200 let v preteklost, je to s svojo karizmo uspelo. V primerjavi z npr. ZDA, kjer je narod poenotila ameriška ustava, ali s Francijo, kjer je v središču narodove enotnosti francoska revolucija, predstavlja Britancem pojem naroda in države prav ona sama (Bogdanor 1996, 413).

Moč monarha kot šefa države se kaže tudi v primeru Japonske. ZDA so v času vojaške okupacije poskušale na Japonskem vzpostaviti predsedniški sistem, vendar pa je Japonska z ustavo sprejela parlamentarni sistem s cesarjem kot šefom države in prav cesar je bil tisti dejavnik, ki je japonskemu prebivalstvu v povojnem času nudil potrebno stabilnost (Riggs 1997, 267).

S stališča enotnosti in naroda je vsekakor bolje, če sta funkciji šefa države in vlade med seboj jasno ločeni. V tem primeru podaniki vedo, da monarh samo izpolnjuje navodila ministrov, sam v obdobju krize ali težjih situacij, npr. v gospodarstvu, lahko obdrži »dvignjeno glavo«, prebivalci pa monarha v takem primeru vidijo kot edinega, ki je še »sposoben kaj storiti za narod«.

50 Magna Carta je veljala sicer le za »svobodne«⁵¹ ljudi, ima pa kljub temu izreden zgodovinski pomen – prvič je bilo namreč priznano načelo delitve oblasti (Kocjančič in drugi 1998, 15).

Savdska Arabija

Savdska Arabija je danes ena od redkih še preostalih absolutnih monarhij, v kateri je vsa oblast skoncentrirana v kralju in njegovi družini. V Savdski Arabiji je oblast utemeljena na religiozni predpostavki, država in vera sta prepleteni, najvišji zakon v državi sta Koran in prerokovi nauki.⁵¹

Moderna država Savdska Arabijo je bila ustanovljena leta 1932. Država je dedna monarhija. Uradni naziv kralja je »čuvar dveh mošej«⁵². Kralj Al Saud je šef države in šef vlade. Osnovni zakon določa, da je kralj vedno sin oziroma sin sina ustanovitelja kralja Abdula Aziza bin Abdula Rahman al Sauda, in sicer tisti, ki se izkaže kot najbolj primeren. V izvršilno oblast, na čelu katere je sam, sodi tudi svet ministrov, ki ga imenuje sam kralj vsake štiri leta, sestavljen pa je iz številnih članov kraljeve družine. 150-članski posvetovalni svet majlis al-shura predstavlja zakonodajno vejo oblasti, ki jo prav tako kot svet ministrov imenuje kralj vsaka štiri leta. Politične stranke ne obstajajo. Sodno vejo oblasti predstavlja vrhovni sodni svet.

Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske

Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske je ena najstarejših monarhij v Evropi. Uvrščamo jo med parlamentarne monarhije.⁵³ Šef države v Združenem kraljestvu je monarh – krona⁵⁴ (angl. crown), ki je v središču oblastne strukture. Je vodja izvršilne oblasti, vodja sodne oblasti, svojo vlogo pa igra tudi v okviru zakonodajnega telesa – parlamenta. Britanski monarh ima dvojno vlogo: kot šef države in oče naroda (*head of state/head of nation*). Kot šef države opravlja vse formalne naloge, kot jih določa ustavna praksa in kot velevajo običaji, vloga monarha kot glave naroda pa je drugačna in manj formalna. Monarh predstavlja enotnost vsega naroda, državljanom pa daje občutek stabilnosti in kontinuitete predvsem skozi javne službe in prostovoljna udejstvovanja.⁵⁵

⁵¹ Spletna stran Kraljestva Savdske Arabije.

⁵² V Savdski Arabiji sta oba za islam tako pomembna kraja Meka in Medina.

⁵³ Združeno kraljestvo nima pisane ustave v smislu, kot jo imajo druge države. Za ustavo štejejo vsa pravila, ki določajo temelje političnega sistema. Teoretiki pa so si edini, da so viri ustavne ureditve zgodovinski ustavni dokumenti, zakoni, pravila občega prava, odločbe angleških sodišč, notranji predpisi in običaji parlamenta ter ustavni običaji (Grad in drugi 2004, 17).

⁵⁴ Izraz krona v Združenem kraljestvu uporabljajo za poimenovanje monarha kot šefa države, lahko pa tudi kot izvršilno oblast v celoti – torej za monarha, vlado in celotno državno upravo, poleg tega pa še za vodjo anglikanske cerkve, vodjo oboroženih sil in tožilca (Brandt 2002, 170).

⁵⁵ Spletna stran britanske monarhije.

Monarh zasede prestol po nasledstveni liniji, določeni leta 1701. Na podlagi t. i. kastiljskega reda lahko prestol zasedejo tudi ženske, monarh pa mora biti v vsakem primeru anglikanske vere in se ne sme poročiti s katolikom. V primeru njegove smrti naslednik takoj postane monarh, kar razglasi poseben svet za zasedbo prestola, ki ga sestavljajo člani lordske zbornice. Samo kronanje je simboličnega pomena.

Glavne pristojnosti monarha, poleg predstavljanja naroda oziroma države navzven in navznoter, so še imenovanje veleposlanikov in sprejemanje poverilnih pisem tujih veleposlanikov, dajanje pomilostitev, imenovanje najvišjih funkcionarjev v državi (prvega in drugih ministrov), sodnikov najvišjih sodišč, najvišjih oficirjev, guvernerjev ter voditeljev anglikanske cerkve, dajanje privolitve k odredbam v državnem svetu, dajanje odobritve k zakonskim odredbam (danes to izvede komisija v kraljičinem imenu), podeljevanje plemiške in viteške časti, nazivov in medalj, podeljevanje ustanovne listine univerzam, profesionalnim telesom ter ratifikacija svečanih državnih pogodb. Večino imenovanj opravi monarh na podlagi predloga prvega ministra in vlade, zato lahko trdimo, da monarh dandanes le še kraljuje in ne vlada, lahko je vprašan za mnenje, lahko opogumlja in svari. To je sicer precej ohlapno, zato Grad in drugi (2004, 24) menijo, da je vedno odvisno od vsakokratnega vladarja, kako in v kolikšni meri bo to izkoristil. Vsekakor pa obstajajo določena področja delovanja monarha, na katerih lahko pride kraljeva beseda izrazito do veljave in na katerih bi zelo avtoritativen vladar lahko uveljavil svojo voljo, kar posebej velja za imenovanje prvega ministra. V okviru svojih pristojnosti namreč monarh imenuje predsednika vlade. Običajno je to vodja večinske stranke. V primeru, ko volitve ne bi dale jasnega rezultata v smislu, katera stranka je dobila največje število glasov, bi lahko monarh uveljavil osebno izbiro. Podobno se lahko zgodi v okviru pristojnosti, da odslovi vlado in razpusti parlament, ter v primeru podelitve kraljeve odobritve k zakonodaji. Glede zadnjega bi teoretično lahko veljalo, da monarh ne poda odobritve v določenih primerih in sicer po nasvetu predsednika vlade, vendar pa velja, da mora monarh vedno dati odobritev, ker je volja parlamenta nad izvršilno oblastjo.⁵⁶ Kljub vsaj teoretičnim možnostim pa se izjemno redko dogodi, da se monarh dejansko vtika v izvršilno oblast.

⁵⁶ V Združenem kraljestvu se kljub nenapisani ustavi le redko zgodi, da se monarh na tak način vmešava v notranjo politiko države. Očitno je, da v državi prevladuje visoka politična kultura in ustaljene prakse, torej nekaj, kar se mora veliko drugih držav šele naučiti.

Glavna funkcija monarha je pravzaprav predstavljati državno enotnost; ker je simbol vseh državljanov, hkrati pa je tudi vodja anglikanske cerkve je nad strankami, kar daje državljanom občutek enotnosti in stabilnosti. Posebej zanimivi so mnogi ceremonialni dogodki, ki se odvijajo po tradicionalnih obrazcih še iz časov normanskih kraljev.

Monarh, sedaj kraljica Elizabeta II., pa ni le vladar Združenega kraljestva, temveč tudi državni poglavar nekaterih držav, ki sodijo v skupnost narodov (*Commonwealth*). Skupnost narodov je zveza neodvisnih držav (trenutno jih je 53), povezanih med seboj na zgodovinski osnovi, na simbolični ravni pa jih povezuje britanska krona. Pogoji za članstvo je priznavanje britanske kraljice kot poglavarja skupnosti in skupnih vrednot, medsebojna razmerja pa so urejena na sporazumih, konvencijah, skupnih vrednotah in kulturi. Državne institucije v teh posameznih državah se prav tako zgledujejo po britanskem vzoru. Kot že rečeno, je kraljica simbolični šef države nekaterih od teh držav, v vsaki državi ima tudi drugačen naslov in drugačne dolžnosti, vendar pa je v praksi popolnoma ločena od državnih institucij. Vsaka članica zveze lahko z zakonom določi svoj lasten naziv za kraljico, če se odloči, da jo bo priznala za voditelja svoje države. V teh državah jo simbolično predstavlja zastopnik – guverner, katerega funkcije in pristojnosti kot tudi vloga v političnem sistemu so popolnoma odvisne od ustavnega sistema posamezne države.⁵⁷

Monarh je kot fizična oseba izvzet iz plačevanja davkov, vendar pa sedanja kraljica na podlagi sporazuma plačuje davke na tekoči dohodek in na osebni kapital. Mnogi izdatki kraljeve družine, potovanja in vzdrževanje poslopij, se pokrivajo s sredstvi, ki jih za to namenjajo ministrstva, osnovni stroški monarhije in stroški članov kraljeve družine, ki opravljajo javne dolžnosti, pa iz apanaže – vsote, ki jo parlament podeli na začetku vsakega mandata.

Norveška

V primerjavi z ustavnim sistemom Velike Britanije kot ustavne monarhije je sistem Norveške vsaj z vidika funkcije šefa države precej drugačen. Na prvi pogled norveški kralj deluje ne toliko kot kralj, temveč bolj kot šef države v parlamentarni republiki.

⁵⁷ V petnajstih od skupno 53 držav v skupnosti držav je sedanja kraljica suveren. Avstralija, ena od teh, je tako kot Združeno kraljestvo Velike Britanije in Severne Irske ustavna monarhija s kraljico kot šefom države, ki je hkrati tudi vodja izvršilne oblasti, ki jo predstavlja guverner (spletna stran guvernerja Avstralije).

Njegove pristojnosti so v precejšnji meri podobne pristojnostim predsednika republike oziroma so lahko še celo obsežnejše (zakonodajna iniciativa, suspenzivni veto).

Norveška je ustavna⁵⁸ monarhija, v kateri je šef države kralj, ki ima pretežno ceremonialne naloge. Izvršilna oblast je v rokah kralja (Ustava Kraljevine Norveške, 3. čl.), ki imenuje predsednika vlade in najmanj sedem članov vlade, ki ne smejo biti člani enodomne skupščine (Storting). Kralj imenuje tudi državne sekretarje. Vse, prvega ministra ter celotno vlado kot tudi državne sekretarje, lahko odstavi z njihovega položaja (Ustava Kraljevine Norveške, 22. čl.). Kralj ima možnost zakonodajne iniciative ter možnost suspenzivnega veta.

Kralj je poveljnik vojske, ima pravico, da skliče vojsko, da brani kraljestvo, da sklepa pogodbe, sprejema in odpoklicuje veleposlanike. Za vse odločitve, ki jih sprejme kralj, je potreben sopodpis pristojnega člana vlade oziroma predsednika vlade.

V primeru odsotnosti kralja iz kraljestva ali bolezni, ga nadomešča prestolonaslednik, v primeru njegove mladoletnosti pa vodi administracijo vlada (Ustava Kraljevine Norveške, 41. čl.).

Parlament lahko izglasuje nezaupnico proti celotni vladi ali posameznemu članu vlade, kralj mora to odločitev upoštevati. Kralj v sodelovanju z vlado imenuje višje uradnike, verske in vojaške funkcionarje.

3.5.2 Nedemokratski ustavni sistemi

Še do 70-ih let prejšnjega stoletja so bili nedemokratski režimi v svetu pogostejši kot demokratični. Na splošno lahko nedemokratske režime razvrstimo, glede na to, kdo v njih vlada, na vojaške režime, enostrankarske režime ali personalne diktature. Vojaški režimi v zgodovini niso bili nič novega (npr. Napoleon). Po 2. svetovni vojni je bila Evropa soočena s pojavom močnih enostrankarskih režimov, med letoma 1960 in 1970 pa se je na afriški celini pojavila cela vrsta vojaških diktatur. Velikokrat se vojaški ali enopartijski režim razvije v personalno diktaturo.

Vojaški režim je vladavina, v kateri ima vso politično oblast v rokah vojska, običajno po izvedenem vojaškem državnem udaru (Burma, Libija, Fidži, Gvineja, Mavretanija,

⁵⁸ Norveška ustava je bila sprejeta 17. 5. 1814 na ustavodajni skupščini. Od takrat je bila nekajkrat spremenjena in dopolnjena, zadnjič 20. 2. 2007 (spletna stran norveške kraljevske družine).

Honduras). Posledica le-tega je pogostokrat politična kriza v državi. Na čelo oblasti se postavi nosilca z elementi avtoritarizma, ki svoje legitimnosti ne črpa iz ljudstva, temveč je ta utemeljena na strahu.

Najbolj značilne vojaške režime najdemo v Latinski Ameriki, kjer je bila na oblasti vojaška hunta (iz španske besede »junta«, kar pomeni zbor, skupščina, odbor), skupina najvišjih vojaških častnikov, v tem primeru je funkcijo šefa države prevzel predsedujoči hunti.

Vojaški režim pogosto vodi v avtokracijo in oblikovanje kulta osebnosti (Idi Amin, Sani Abacha, Gadafi). Šef države pridobi svoj status na podlagi svojega položaja v hierarhični lestvici poveljevanja in podpori vojski. Vojaški režim je po naravi avtoritaren, vlada mu ena sama oseba oziroma ena sama stranka, ki ima v državi absolutno oblast. V 80-ih letih prejšnjega stoletja je nekaj latinskoameriških držav nastalo iz vojaških režimov (Čile, Argentina, Brazilija, Urugvaj). Kar 16 let je južnoameriška država Čile preživela pod vojaško vladavino. Vojska je namreč leta 1973 izvedla vojaški udar, v katerem je bil takratni predsednik Allende ubit. Predsedniški položaj na čelu vojaške vlade je zasedel general Augusto Pinochet Ugarte. Razpuščene so bile vse leve politične stranke, ostalim je bilo prepovedano delovanje, vsa dotedanja zakonodaja je bila razglašena za neveljavno, vlada je vladala z dekreti, sprejemala je tudi ustavne akte. Skozi vseh 16 let vojaške diktature je vojaška hunta vojaški udar ter vojaško diktaturo pred prebivalstvom opravičevala z dolžnostjo, ki naj bi jo imeli do naroda za preprečitev anarhije in vzpostavitve reda v državi (Anderle 1996).

3.5.3 Vatikan

Z vidika preučevanja položaja šefa države je zanimiv položaj šefa države Vatikan ter prepletanje njegovih pristojnosti v treh institucijah, ki so med seboj neločljivo povezane: Svetega sedeža, države Vatikan in Rimskokatoliške cerkve. Rimskokatoliška vera se je v 1. stoletju pojavila v Rimu ter sčasoma pridobivala na številu vernikov, s tem pa je rasla tudi potreba po organiziranosti in vzpostavitvi ustreznega vodstva. Vsi škofje so imeli naziv papež, vendar je bil Leon I. Veliki v 4. stoletju tisti, ki je zahteval primat nad drugimi škofi, pri čemer ga je podpiral tudi

rimski cesar.⁵⁹ Šele v 11. stoletju je rimski škof, pontifeks, dedič rimskega cesarstva, v svoji osebi povezal tako svetno kot posvetno oblast ter prevzel mesto Kristusovega namestnika na zemlji. Rimski škofje so prevzeli tudi kraljevski slog vodenja in ceremonial, kar je pripomoglo k povečanju moči papeža kot monarha teritorialne države in vrhovnega poglavarja Cerkve.

Papeška država je bila ustanovljena na podlagi domnevno ponarejene darilne listine, s katero naj bi Konstantin Veliki v 4. stoletju podaril papežu Silvestru celotno zahodno obalo carstva. Po nastanku papeške države je papež iskal podporo med Franki kot edinemu krščanskemu narodu med Germani. Obstoječa papeška država v 8. in 9. stoletju spremlja odkrit interes cerkve, da nadvlada posvetni državi. Srednjeveška Evropa se je tako znašla pod dvema oblastema – pod duhovno s papežem na čelu in posvetno z monarhom. S spretno politiko je sčasoma papeštvo postalo vodilna sila v zahodni cerkvi ter avtoriteta med evropskimi državami. Na čelu krščanskega ljudstva, *populus christianus*, je bil papež kot *caput christianus*, vodja zahodnega sveta, združenega v eni krščanski veri (Cvrlje 1992, 7). Papeška država je bila do leta 1870 država v pravem pomenu besede, katere suveren je bil papež, z razpadom pa se je znašla v popolnoma drugačnem položaju.

Cardinale (v Štok Škapin 2003, 19) trdi, da je potrebno razlikovati med dvema suverenostma papeža: nad univerzalno cerkvijo in nad papeškimi državami. Prav to pa je bil razlog, da so ostale države tudi po razpadu papeških držav priznavale papežu oziroma Svetemu sedežu določeno suverenost in zaradi tega imele z njim tudi diplomatske odnose. Sveti sedež je, kot meni Cvrlje (1992, 5), *pravna personifikacija katoliške cerkve, dualizem posvetne in svetne oblasti pa se izraža v titulah papeža: rimski škof, Kristusov namestnik, vrhovni pontifeks univerzalne cerkve, patriarh zahoda, suveren države Vatikan*. Položaj papeža v Cerkvi je opredeljen v 331. kanonu Zakonika cerkvenega prava (v nadaljevanju ZCP), ki pravi: *Škof rimske Cerkve, v katerem namreč ostane služba, ki jo je Gospod posebej podelil Petru, prvaku apostolov, in se mora prenašati na njegove naslednike, je glava škofovskega zbora, Kristusov namestnik in tu na zemlji pastir vesoljne cerkve; zato*

⁵⁹ Kot je Leon I. Veliki pisal škofu Anastaziju iz Tesalonike: *Although bishops have a common dignity, they are not all of the same rank. Even among the most blessed apostles, though they were alike in honour, there was a certain distinction of power. All were equal in being chosen, but it was given to one to be preeminent over the others... the care of the universal church would converge in the one See of Peter, and nothing should ever be at odds with this head.* (Pope st. Leo the Great v Štok Škapin 2003, 16).

ima v moči svoje službe vrhovno, polno, neposredno in splošno redno oblast v Cerkvi in jo more vedno svobodno izvrševati.

Leta 1929⁶⁰ je po triletnih pogajanjih ter podpisu lateranskega sporazuma, ki sta ga podpisala sekretar Svetega sedeža, kardinal Pietro Gasparri in šef italijanske vlade, nastala država Vatikan, absolutna monarhija. Šef države, papež, izvoljen s strani zbora kardinalov, mlajših od 80 let, ima v svojih rokah zakonodajno, izvršilno in sodno oblast.

1442. kanon ZCP pravi: *Rimski papež je za ves katoliški svet vrhovni sodnik, ki izvršuje sodno oblast sam osebno ali po rednih sodiščih apostolskega sedeža ali po sodnikih, ki jih pooblasti.*

Država Vatikan nima predstavniškega telesa, ne političnih strank, kot tudi ne lastne vojske. Vodi jo komisija na čelu s predsednikom, ki pa v največji meri skrbi le za tekoče zadeve mesta Vatikan, izdaja splošna navodila in podobno.⁶¹

Posle vesoljne Cerkve opravlja papež po rimski kuriji (njeni zametki segajo v 15. stoletje), ki v njegovem imenu in z njegovo oblastjo izvršuje službo v blagor in služenje Cerkvam. Rimsko kurijo sestavljajo (ZCP, 360. kanon): državno ali papeško tajništvo, svet za javne zadeve Cerkve, kongregacije, sodišča in druge ustanove, katerih sestavo in pristojnost določa poseben zakon. Ime Apostolski sedež ali Sveti sedež v cerkvenem zakoniku označuje ne le rimskega papeža samega, ampak tudi državno tajništvo, svet za javne zadeve cerkve in druge ustanove rimske kurije, če ni iz narave stvari ali iz besedila razvidno kaj drugega. Rimski papež prejme polno in vrhovno oblast v Cerkvi z zakonito izvolitvijo, ki jo sprejme hkrati s škofovskim posvečenjem (ZCP, 332. kanon). ZCP ureja tudi možnost odpovedi položaju in pravi, da če se zgodi, da se rimski papež odpove svoji službi, se za veljavnost zahteva, da je odpoved svobodna in pravilno izražena, ne pa, da jo kdorkoli tudi sprejme (ibid.). Rimskega papeža izvolijo kardinali svete rimske Cerkve, ki sestavljajo poseben zbor. Kardinale imenuje papež z odlokom, ki ga razglasi vpričo kardinalskega zbora. Izvolitev papeža je posebnost – papeža, absolutističnega vladarja monarhije, ki ima v rokah izvršilno, zakonodajno in sodno oblast, izvolijo kardinali, ki jih imenuje sam.

⁶⁰ Leta 2000 sprejeti Temeljni zakon države Vatikan zamenjuje Temeljni zakon države Vatikan iz leta 1929 ter spremembe iz leta 1984, vendar ju ne bistveno spreminja. Rimski pontifeks, torej papež in šef države Vatikan, ima celotno zakonodajno, izvršilno ter sodno oblast v svojih rokah (Štok Škapin 2003, 52).

⁶¹ Spletna stran države Vatikan.

ZCP opredeljuje tudi stike papeža kot poglavarja Cerkve z ostalimi državami in pravi (362.–367. kanon): *Rimski papež ima naravno in neodvisno pravico imenovati svoje odposlance in jih pošiljati v delne Cerkve med različne narode ali regije ali hkrati tudi v države in k državnim oblastem, pa jih tudi premestiti in odpoklicati, upoštevajoč seveda določbe mednarodnega prava, kar se tiče poslanstva in odpoklica odposlancev, imenovanih pri državah.*

Odposlanci stalno zastopajo rimskega papeža pri delnih cerkvah, državah in državnih oblasteh, h katerim so poslani, Apostolski sedež pa zastopajo tudi tisti, ki so določeni za papeževo poslanstvo kot zastopniki ali opazovalci pri mednarodnih svetih ali konferencah ali zborovanjih.

Naloge papeškega odposlanca, ki opravlja poslanstvo pri državnih oblasteh po določbah mednarodnega prava, so pospeševati in gojiti vezi med Apostolskim sedežem in državnimi oblastmi, razpravljati o vprašanjih, ki se tičejo odnosov med Cerkvijo in državo, na poseben način pa pospeševati sklenitev konkordatov in drugih tovrstnih dogovorov ter jih privedi do uresničitve. Pri opravljanju te naloge mora papeški odposlanec o vseh zadevah poizvedeti za mnenje in nasvet škofe cerkvenega območja in jih o poteku zadev obveščati (ZCP, 365. kanon).

4 ŠEF DRŽAVE V NOVIH INSTITUCIONALNIH OKVIRIH POSTKOMUNISTIČNIH DRŽAV

Razpad komunizma v državah Vzhodne in Srednje Evrope nudi edinstveno priložnost za preučevanje oblikovanja novih institucionalnih ustavnih okvirov, saj gre za znatno število držav, v katerih je potekala demokratizacija ob približno istem času, vendar nikakor ne na isti način in z enakimi rezultati (King 2000, 151). Ob prehodu držav v demokracijo so le-te morale sprejeti ustavne odločitve ter na novo določiti razmerja med posameznimi vejami oblasti, kar je bistveno za uspešno delovanje demokratičnih struktur, toliko bolj za krhke, mlade države.⁶² Pri preoblikovanju sistema gre za organiziran prehod iz avtokracije v demokracijo – lahko na miren način ali konfliktno – in sicer tako, da se omogoči prehod iz centralnoplanskega sistema v sistem tržnega gospodarstva, kar v končni fazi spodbudi procese demokratizacije na vseh področjih življenja (Nahtigal 2004, 258). Demokratizacija ni enostopenjski proces, temveč proces, ki poteka v več stopnjah, ki se med seboj prepletajo, zato je možna zaustavitev procesa ali celo nazadovanje. V prvi fazi je možen vstop civilne družbe v političen diskurz, stopnja represije se zniža. Ta faza se nadaljuje v dejansko spremembo režima z nasilno odstavitvijo avtoritarne vladajoče strukture oziroma njenim odstopom ter pričetkom gradnje demokratičnega institucionalnega okvira. V fazi konsolidacije državljani sprejmejo nove institucionalne okvire, se vanje vključujejo in na tak način stabilizirajo sistem. V vseh teh fazah procesa demokratizacije pa je nujno potrebna prisotnost političnih voditeljev, ki usmerjajo proces (O'Brien 2007, 421).

Kot navaja Fink - Hafnerjeva (2003, 23) so za potek prehoda v demokracijo najpomembnejše:

- a.) *socialno-ekonomske razmere,*
- b.) *politične razmere pred zamenjavo oblasti (uveljavljanje predhodne faze liberalizacije in demokratizacije, obstoj relevantne politične opozicije, politična moč stare politične elite),*

⁶² Podobno se je dogajalo v državah podsaharske Afrike v procesu dekolonizacije. V času osamosvajanja je število držav s parlamentarnim sistemom presegalo število držav s predsedniškim sistemom v razmerju 4 proti 1, vendar pa so kasneje države ena za drugo spreminjale svoj ustavni sistem iz parlamentarnega v predsedniški. Dve od držav, ki sta obdržali parlamentarni sistem – Bocvana in Mavricij, sta edini gospodarsko uspešni državi v podsaharski Afriki od svoje neodvisnosti (Robinson in Torvik 2008, 2).

- c.) *medetnični konflikti oziroma vpletenost v vojno,*
- d.) *avtonomen razvoj oziroma polna suverenost države (navzočnost tujih mednarodnih sil),*
- e.) *institucionalni dejavniki: izbira ustavnega sistema (parlamentarni/predsedniški) in volilno inženirstvo.*

Dejavniki, ki zavirajo uspešen prehod v demokratizacijo, pa so po mnenju Fink - Hafnerjeve (2003, 38) naslednji:

- *polpredsedniški ustavni sistem,*
- *večinski volilni sistem na prvih večstrankarskih volitvah,*
- *ena predominantna stranka po prvih večstrankarskih volitvah,*
- *vpletenost v vojno,*
- *razmeroma slabe socialno-ekonomske razmere.*

Pri oblikovanju novih institucionalnih okvirov in izbiri ustavnih sistemov novih demokratičnih držav so imele komunistične stranke ključno vlogo. Nekateri avtorji zato odločitev med predsedniškim in parlamentarnim sistemom pripisujejo relativni premoči ene ali druge struje v času tranzicije. Takega mnenja je tudi Easter (v Mcfaul 1999, 33). Barbara Geddes (ibid.) podobno trdi, da je močne predsednike in večinski volilni sistem zakonodajne veje pričakovati v državah, v katerih je bila komunistična stranka v času tranzicije relativno močna. Bila je neizogiben partner in nasprotujoči pol nastajajoči opoziciji v pogajanjih glede sprejema nove ustave in je v primerjavi z opozicijo imela ključne prednosti; njena organiziranost in materialni položaj sta bila v primerjavi z opozicijsko velikanska. Posledično so imele komunistične stranke oziroma stranke, ki so se po padcu komunizma preoblikovale iz komunističnih strank, tudi prednosti pri mobilizaciji volilne baze. Njihove formalne in neformalne povezave so stranki omogočale pridobitev velikega števila volivcev.

V Romuniji je NSF – *National Salvation Front* (politično gibanje, skupek novih političnih strank in interesnih skupin), ki se je oblikovala med revolucijo decembra 1989, pred parlamentarnimi in predsedniškimi volitvami leta 1990 izkoristila državno televizijo v propagandnih akcijah volilne kampanje ter državna sredstva. Kar pa je še pomembnejše – NSF je še vedno nadzorovala romunske tajne službe, ki so ustrahovale in izsiljevale prebivalce. Podobna situacija, čeprav v veliko manjši meri, je sledila tudi volitvam leta 1992 (Grzymala - Busse 2006, 423).

Verjetneje je, da so v državah, kjer so insajderji (torej člani komunistične stranke) ostali na oblasti in niso bili prisiljeni v poganjanja z nastajajočo opozicijo, sprejeli takšen ustavni sistem, ki je najbolj primeren – torej sistem s šibkimi strankami in značilnostmi predsedniškega sistema s proaktivnimi pristojnostmi (npr. Poljska). Tako tudi Lijphardt (v Robinson in Torvik 2008, 8) meni, da se je predsedniški sistem lahko oblikoval v državah, v katerih so bile komunistične elite močne. V takem ustavnem sistemu so namreč videle najboljši način, da obdržijo svojo moč.

Bistvena odločitev, ki je čakala oblikovalce ustave, je bila izbira volilnega sistema, izbira razmerja med izvršilno in zakonodajno vejo oblasti (Lijphardt v Kasapović 1997, 5), po mnenju Zajca (2004, 94) pa tudi izbira med enodomnim ali dvodomnim predstavniškim organom.

Razprava glede izbire sistema (tako v obdobju tranzicije kot tudi še kasneje med strokovno javnostjo) je potekala v smislu primerjalnih prednosti enega ali drugega sistema, torej kateri sistem je boljši. Vendar pa so prednosti enega ali drugega sistema v veliki meri v neposredni povezavi z zemljepisnimi ter zgodovinskopolitičnimi karakteristikami (Kasapović 1997, 6). Podobnega mnenja je Shugart (1997, 40), ki trdi, da je ustavna izbira sistema predeterminirana z geografskim ter zgodovinskim dejavnikom. Zgodovinski razvoj, liberalizacija monarhij v Zahodni Evropi in revolucionarni prelom s kolonialno ali avtoritarno preteklostjo (na primer v državah Latinske Amerike in v nekaterih afriških državah) so dejavniki, ki vplivajo na izbiro.

Podobno kot predhodno navedeno, tudi Lajh in Krašovec (2003, 79) v svoji analizi predpostavljata, da je ustavna izbira povezana z zgodovinskopolitičnim (del širše federativne države) ter teritorialno-geografskim položajem posamezne države.

Poleg teh dejavnikov, tako ugotavlja Shugart (1997, 41), pa je pri preučevanju izbire sistema predvsem v postkomunističnih državah potrebno upoštevati tudi zapuščino nedavne avtoritarne preteklosti ter kratkoročne interese vodilnih politikov pri izbiri sistema. Kasapovičeva (1997, 8) daje pri tem poseben poudarek tudi tistim, ki so bili glavni akterji procesa demokratske tranzicije. Zato se lahko popolnoma strinjamo z Nahtigalom (2004, 357), ki pravi, da je ustavni projekt države *ne le seštevek temeljnih načel in oblik ter pristojnosti posameznih institucij, temveč se v njem kažejo tudi zgodovinske okoliščine dane družbe in države, nacionalni značaj in aspiracije dane družbe, kakor tudi vplivi in izkušnje družb in držav, po katerih se želimo*

zgledovati. Šele celoten omenjeni kontekst sestavlja tisto, kar nekateri v teoriji opisujejo kot zgodovinski ustavni kompromis.

Lijphart (2004, 104) snovalcem novih ustav glede položaja predsednika države svetuje dvoje:

- položaj šefa države naj obsega le ceremonialne in protokolarne funkcije,
- šef države naj bo izvoljen posredno, npr. v parlamentu.

Kot posebej zanimiv predlog navaja primer Avstralije, ki je v poskusu spremembe ustavnega sistema iz monarhije v republiko poskušala z ustavnim amandmajem uvesti institucijo šefa države, ki bi bil imenovan na podlagi skupnega predloga predsednika vlade in vodje opozicije z dvotretjinsko večino na skupni seji obeh domov parlamenta. Avstralci so ta predlog na referendumu leta 1999 zavrnil. Po Lijphartovem mnenju (ibid.) pa je trenutno najboljši sistem Južnoafriške republike, ki ima predsednika države, ki je hkrati tudi predsednik vlade, vendar pa odvisen od podpore v parlamentu.⁶³

Za sistem z zelo močnim predsednikom države se je odločila Rusija, odločitev pa nedvomno izvira iz nerazvite politične kulture, tradicije centralistične države in močnega državnega voditelja.⁶⁴ Večina držav Vzhodne in Srednje Evrope se je tako raje odločila za različice polpredsedniškega sistema (Skach 2007, 93), v katerem predsedujeta oba, predsednik države in predsednik vlade, ki je odgovoren parlamentu, vendar pa je predsednik države tisti, ki predstavlja dominantno figuro na političnem parketu države. Njegov položaj spominja bolj na položaj in status generalnega sekretarja v komunistični državi kot pa na položaj predsednika države v razviti demokratični državi. Za nekdanje države Vzhodne in Srednje Evrope je bil zelo značilen kult osebnosti. Nekdanji predsedniki Tito, Ceausescu, Lenin in Stalin so

⁶³ V Južnoafriški republiki kot šef države in šef vlade nastopa predsednik, ki ga izmed svojih članov izvoli parlament na prvi seji po izvedenih parlamentarnih volitvah. Nosilec izvršilne oblasti je predsedstvo, v katerega spadajo poleg predsednika še njegov namestnik ter ministri, ki jih imenuje predsednik sam in jih lahko tudi sam odstavi. Predsednik je v celoti odvisen od podpore v parlamentu, saj ga ta lahko zaradi hujših kršitev ustave in zakona ali trajne nezmožnosti opravljati funkcijo s položaja z 2/3 večino vseh članov parlamenta tudi odstavi (Spletna stran predsedstva Južnoafriške republike).

⁶⁴ Zajc (2004, 93) meni, da se države v procesu demokratizacije za predsedniški sistem niso odločale zaradi pomanjkanja zgledov v Zahodni Evropi, predvidenega povečanja oblasti enega samega človeka, kar je že značilnost avtorskih sistemov, ter tudi čisto iz strahu, da ne bi morebiti prišli v konflikt s svojimi lastnimi demokratičnimi načeli, za uveljavitev katerih so se zavzemali v prejšnjem sistemu.

opravljali ključne državne in partijske funkcije, predstavljali pa so tudi ključen kohezivni dejavnik za države, ki so se soočale med drugim tudi z medetničnimi konflikti⁶⁵ (Lajh 2003, 98).

Položaj predsednika države v razvitih demokracijah (običajno se izpostavlja Nemčijo, Italijo ali Avstrijo) seveda ni brez občasnih konfliktnih situacij ali nesporazumov, vseeno pa je vloga obeh predsednikov, vlade in države, dopolnjujoča, njune pristojnosti pa jasno definirane tako na papirju kot v praksi. Predsednik države predstavlja državo in narodno kontinuiteto (v tem smislu je večkrat viden kot simbolična in nadstrankarska podoba očeta naroda, deluje lahko tudi kot arbiter v času politične krize), medtem ko predsednik vlade skrbi za izvrševanje politike ter prevzema odgovornost za vsakodnevno delo vlade. Za večino držav pa je značilno, da je po izbiri ustavnega sistema nastal razkorak med *de iure* in *de facto* pristojnostmi različnih političnih institucij, isto velja tudi za pristojnosti šefa države (Kasapovič v Lajh in Krašovec 2003, 77).

Vsekakor je dodatna ovira pri učinkoviti vzpostavitvi ustavnega okvira obeh predsednikov tudi pomanjkanje precedanov, politične prakse in nenazadnje tudi politične kulture, politične stranke pa so običajno majhne in brez politične moči. Samo sprejetje ustave še ne zagotavlja, da se bodo ustavna določila v praksi tudi dejansko izvajala, saj te države nimajo zgleda spoštovanja vladavine prava kot dediščine iz časov komunizma (Baylis 1996, 300–302).

Po mnenju Zajca (2004, 93) so se za polpredsedniški sistem odločale države (Poljska, Romunija, Hrvaška, Srbija), *ki so v razvojnem zaostanku, v katerih je večji delež prebivalstva kmečki, v katerih veljajo tradicionalne patriarhalne vrednote in je cerkev (katoliška ali pravoslavna) pomemben družbeni dejavnik.*

Polpredsedniški sistem pa je vsaj v začetni fazi podvržen napetostim in konfliktom. V primeru polpredsedniškega sistema, kot že rečeno, govorimo o dveh nosilcih izvršilne oblasti – predsedniku vlade in predsedniku države, pri čemer se pri nekaterih pojavlja dvom, ali je predsednik države res le eden izmed nosilcev izvršilne veje oblasti ali pa sodi po svojih pristojnostih izven izvršilne veje oblasti, kot so to v svojih ustavah določile nekatere države Vzhodne in Srednje Evrope. Med dvema nosilcema izvršilne

⁶⁵ V času diktature Ceausescuja so po šolah, na prireditvah pogosto prepevali pesem z naslednjim besedilom: *Tovariš Nicolae Ceausescu, vsi otroci ti prinašajo vročo ljubezen iz svojih duš, kajti ti vodiš partijo in ljudstvo, uči nas, kako iti naprej. Ko rečemo Ceausescu, vsi vemo, da pravimo svoboda, resnica in doslednost. Zato te ljubimo goreče, s svojim srcem in srcem Romunije.* (v Pečjak 1995, 74)

oblasti prihaja pogosto do konfliktov, ki izvirajo iz več dejavnikov. Konflikt lahko poteka kot tekmovanje za doseg večje prevlade v izvršilni veji oblasti ter je pogojen z osebnostnimi značilnostmi obeh, ideološkimi razlikami med posameznimi političnimi strankami, dediščino prejšnjega režima (komunističnega), uspešnostjo spopadanja z novim institucionalnim okvirom države ter dorečenostjo ustavnih določil o pristojnostih enega ali drugega. Seveda vse napetosti, ki se pojavijo med obema nosilcema oblasti, ne pomenijo konfliktnega odnosa. Ugotovimo lahko, da je odnos med nosilcema oblasti konflikten takrat, ko prihaja do stalnih napetosti med njima zaradi različne interpretacije ustavnih določil pristojnosti enega ali drugega ter nasprotovanj glede tem, ki sodijo v širok spekter političnih vprašanj.⁶⁶ De Raadt (2009, 320) ugotavlja, da se največ konfliktov pojavlja zaradi poskusov šefa države povečati svoje pristojnosti na račun vlade predvsem na področju zunanje in obrambne politike ter imenovanja oziroma razreševanja visokih uradnikov, temu Baylis (1996, 307) dodaja še področja nadzora nad mediji, hitrosti gospodarskih reform in proces »dekomunizacije«. In čeprav Protsyk (2005, 145) trdi, da je med nosilcema oblasti, ki prihajata iz iste politične baze ali koalicije političnih strank, nesoglasij manj, Baylis (1996, 307) ugotavlja, da vzrok konflikta velikokrat ni politična ali ideološka usmerjenost, saj oba pogosto prihajata iz iste ali vsaj sorodne politične stranke ali gibanja.⁶⁷

Izvolitev predsednika države na neposrednih volitvah daje le-temu večjo moč pri uveljavljanju svojih političnih zahtev, če že ne zelo visoko legitimiteto pri svojih političnih odločitvah, hkrati pa lahko neposredna izvolitev predstavlja zanj določeno frustracijo, ki izvira iz omejenih ustavno določenih pristojnosti. Še posebej pa je odnos med predsednikom države in predsednikom vlade konflikten tedaj, ko jemlje predsednik države pristojnost imenovati predsednika vlade izrazito kot odnos med glavnim in podrejenim akterjem (npr. Jelcin) (Protsyk 2005, 137). Konflikti med

⁶⁶ Slovaški predsednik države je leta 1992 od vlade zahteval poročilo o njenem delovanju, kar je vlada zavrnila. Zadeva je prišla pred ustavno sodišče, ki je razsodilo v korist predsednika države (De Raadt 2009, 321).

⁶⁷ To dokazuje primer Romunije, ki se je v letih 1990–1992 soočala z neprestanimi in visoko konfliktnimi situacijami med premierem Romanom in predsednikom države Iliescu, čeprav sta oba izhajala iz Nacionalne fronte odrešitve. Zaradi specifične situacije Romunije po padcu Ceausescujevega režima se je oblikovala NSF, ki pa ni bila stranka v pravem pomenu besede, temveč je le združevala različne frakcije, ki so se pojavljale po letu 1989. Oba predsednika sta bila vodji različnih frakcij znotraj NSF (Protsyk 2005, 148). Prav nasprotna situacija pa se je pojavila na Češkem, kjer sta predsednik države Havel in predsednik vlade Klaus kljub različni politični orientaciji uspela konstruktivno sodelovati (Baylis 1996, 308).

predsednikom države in predsednikom vlade znajo prerasti tudi v odprte konflikte na nacionalni televiziji.⁶⁸

Krouwel (2003, 2) predstavi tabelo dvanajstih vzhodno- in srednjeevropskih držav glede na politični sistem, kot so ga opredelili različni avtorji (glej Tabelo 4.1).

Tabela 4.1: Klasifikacija srednje - in vzhodnoevropskih političnih sistemov

Država	Easter (1997)	Baylis (1997)	Derbyshire in Derbyshire (1996)	Elgie (1998)	Stepan in Skach (1993)
Bolgarija	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni	polpredsedniški	dvojni
Češka	parlamentarni	parlamentarni	dvojni	parlamentarni	parlamentarni
Estonija	parlamentarni	polpredsedniški	dvojni	parlamentarni	dvojni
Madžarska	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni
Latvija	parlamentarni	polpredsedniški	parlamentarni	parlamentarni	dvojni
Litva	dvojni sistem	polpredsedniški	dvojni	polpredsedniški	predsedniški
Makedonija	#	polpredsedniški	omejeni predsedniški	polpredsedniški	#
Poljska	dvojni sistem	parlamentarni	omejeni predsedniški	#	predsedniški
Romunija	predsedniški	predsedniški	omejeni predsedniški	polpredsedniški	predsedniški
Rusija	predsedniški	#	omejeni predsedniški	#	predsedniški
Slovaška	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni	parlamentarni
Slovenija	parlamentarni	polpredsedniški	dvojni	polpredsedniški	dvojni

#= podatki niso dostopni

Vir: Krouwel (2003, 2)

Kasapovičeva (1997, 9) ob preučevanju različnih modelov političnega sistema postkomunističnih držav ugotavlja, da so te nagnjene k spreminjanju institucionalnih modelov, ki so v teoretski politični znanosti strogo ločeni. Do menjave ustavnih modelov naj bi prihajalo predvsem zaradi spremembe političnega položaja glavnih političnih akterjev ter posledično spremembe interesov in ciljev. V ustaljenih in stabilnih demokracijah namreč ni politična praksa, da bi se ustavni okvir spreminjal glede na politične preference nekaterih političnih akterjev, medtem ko je to v novonastalih demokracijah precej bolj pogost pojav, pri čemer ne gre za menjavo celotnega ustavnega okvira, temveč samo enega njenega dela, kar pa ima vpliv tudi na druge institucije in procese (npr. zamenjava volilnega sistema na Hrvaškem ali

⁶⁸ Predsedniki vlade, ki so morali skozi takšne konfliktne situacije, so bili Petre Roman v Romuniji, Filip Dimitrov v Bolgariji in Jan Olszewski na Poljskem, nič kaj boljše se ni godilo Antallu na Madžarskem (Baylis 1996, 298).

Bolgarija, ki je spremenila način izvolitve predsednika države (najprej posredno, kasneje neposredno voljen)) (Stepan in Skach 1993, 4, op. št. 10).

Kasapovičeva (1997, 10–11) sicer razvrsti posamezne države na lestvici med parlamentarnim, predsedniškim in polpredsedniškim sistemom, opozori pa tudi na to, da so za države postkomunistične Evrope značilni ustavni sistemi, ki sodijo med te posamezne teoretske razvrstitve. Ti medtipi pa naj bi bili (po mnenju nekaterih politologov) le začasne narave, značilni za tranzicijske države, ki nastanejo po obdobjih totalitarnih in avtoritarnih režimov.

Kasapovičeva (1997, 10) razvrsti države srednje in vzhodne Evrope na tri različne ustavne sisteme (glej Tabela 4.2).

Tabela 4.2: Razvrstitev držav na tri različne ustavne sisteme

Država	parlamentarni sistem	predsedniški	polpredsedniški
Albanija	*		
Bosna in Hercegovina	*		
Belorusija		*	
Bolgarija	*		
Češka	*		
Estonija	*		
Hrvaška			*
Latvija		*	
Litva			*
Madžarska	*		
Makedonija			*
Moldavija			*
Poljska			*
Romunija			*
Rusija		*	
Slovaška	*		
Slovenija	*		
Srbija			*
Ukrajina			*

Vir: Kasapović (1997, 10)

V razpravi o izbiri ustavnega sistema in s tem položaja predsednika države nikakor ne moremo mimo nekaterih pobud po ponovni vzpostavitvi monarhije, ki so se najbolj resno pojavile v Bolgariji. V Bolgariji je bila monarhija ukinjena na podlagi

referenduma⁶⁹ leta 1946, kraljica Joanna Savoyska in njen sin Simeon II., kronan leta 1943 v starosti šestih let, sta bila izgnana. Kmalu po koncu komunističnega režima so promonarhistične skupine pričele s kampanjo za vrnitev kralja Simeona II. in ponovno vzpostavitev monarhije na osnovah ustave iz leta 1879. Simeon II. je takšne težnje z navdušenjem podpiral, Bolgari pa so predvsem upali, da bo rešil državo iz težkega gospodarskega in družbenopolitičnega položaja. Kljub temu, da je Simeon II. za Bolgare predstavljal rešitelja, pa večina prebivalstva ni bila za ponovno vzpostavitev monarhije, kar se je pokazalo ob merjenju javnega mnenja pred za julij 1991 napovedanim referendumom, na katerem naj bi se Bolgari odločali za eno ali drugo obliko vladavine. Referendum posledično ni bil izveden, promonarhistične struje pa še zdaleč niso obupale. Zaradi sorazmerno velike priljubljenosti Simeona II. med Bolgari se je ta posledično odločil, da bo v svet politike poskušal vstopiti skozi druga vrata – preko rednih volitev. Ker zaradi ustavnega določila o določenem času prebivanja v državi ni mogel kandidirati na volitvah za predsednika države, je osnoval svojo stranko ter na parlamentarnih volitvah leta 2001 požel velik uspeh. Njegova stranka (Narodno gibanje za Simeona II. – *National Movement for Simeon II.*) je dobila kar 120 sedežev v 240-članskem parlamentu. Takoj, ko je Simeon II. zasedel položaj predsednika vlade, je pričel z gospodarskimi reformami, ki pa so zaradi svoje ostrine pričele spodkopavati Simeonovo priljubljenost, ki je dosegla dno z njegovimi zahtevami po vrnitvi »družinskega premoženja«.⁷⁰

4.1 POLJSKA

Demokratska tradicija Poljske sega v leto 1791, ko je poljska aristokracija oblikovala prvo ustavo v Evropi (v svetovnem merilu je Poljska ustava druga na svetu, takoj za ustavo ZDA, ki je bila sprejeta leta 1787). Na žalost pa ta ustava ni prišla do polne veljave in ni uspela uresničiti vseh zapisanih načel, saj je Poljska praktično za stoletje izginila s političnega zemljevida Evrope. Prva ustava moderne Poljske je bila

⁶⁹ Monarhija v Bolgariji ni bila ravno priljubljena zaradi povezav kraljeve družine s Hitlerjem med vojno, zato je bilo pričakovati negativen rezultat na referendumu. Kljub temu pa rezultati (85,18 % za vzpostavitev ljudske republike in 3,89 % za monarhijo) nakazujejo na verjetno ponarejanje (Vassilev 2009, 49).

⁷⁰ Kot veliko drugih politikov je tudi Simeon II. v volilni kampanji tranzicijskega obdobja obljubljal nemogoče. Obljubil je namreč dvig življenjskega standarda v roku 800 dni (Barany in Aleksandrova v Baylis 2007, 93, op. št. 23).

zasnovana in sprejeta leta 1921, temeljila je na delitvi oblasti, znatni moči parlamenta in omejevanju pristojnosti poljskega predsednika. Kot večina držav srednje in vzhodne Evrope pa je po 2. svetovni vojni tudi Poljska sledila sovjetskemu ustavnemu modelu in na čelo institucij postavila Diet.⁷¹

Za proces tranzicije in parlamentarizacije je na Poljskem nastala prva okrogla miza⁷² kot institucija, ki je formalizirala pogovore med nastajajočo opozicijo (Solidarnostjo) in oblastjo. Pogovori so se pričeli februarja 1989, zaključili pa s sporazumom o mirnem prehodu dva meseca kasneje (Zajc 2004, 107). Sporazum je opredeljeval legalizacijo Solidarnosti, izvolitev predsednika države z močnimi pristojnostmi ter volitve v stočlanski senat.

Na podlagi sporazuma naj bi bil predsednik izvoljen v sejmu in senatu za dobo šestih let, z možnostjo ponovne izvolitve. Predsednik naj bi imel možnost zakonodajne iniciative in zakonodajnega veta, izključno pravico imenovati predsednika vlade, ki se je o imenovanjih drugih ministrov moral posvetovati s predsednikom države, ter pristojnost razpustiti parlament, če so bile odločitve parlamenta v nasprotju s predsednikovo pristojnostjo izvrševanja ustavnih določil. Predsednik države je imel tudi posebne pristojnosti na področju vojske, notranjih in zunanjih zadev. Njegove pristojnosti so bile tako sicer obsežne, vendar nejasne, kar nikakor ni pripomoglo k stabilizaciji in demokratizaciji Poljske v turbulentnih časih. Obe pogajalski strani sta si bili enotni, da mesto predsednika države zasede Wojciech Jaruzelski (predstavnik stare oblasti), ki bi državi zagotovil kontinuiran in postopen prehod v demokracijo, medtem ko naj bi zakonodajna oblast sprejela novo ustavo, izvedla dejansko svobodne volitve, opozicija pa bi počasi pridobivala na legitimnosti in zaupanju pri ljudeh.

Kljub nepričakovanemu uspehu Solidarnosti na volitvah leta 1989 je bil Jaruzelski julija 1989 zavrlo vzdrževanja politične stabilnosti izvoljen v parlamentu. Predsedovanje Jaruzelskega pa kljub vsem dobrim namenom, izrečenih na pogajanjih okrogle mize, ni potekalo gladko. Jaruzelskemu je namreč zaradi slabega volilnega rezultata levih strank primanjkovalo politične legitimnosti, zato so se že

⁷¹ 15. člen Ustave iz leta 1952: *The Diet of the Popular Republic of Poland is the superior body of the state power. The Diet, as supreme expression of the will of the working people in villages and cities, realises the sovereign right of the Nation.* (v Tanasescu n. d., 3).

⁷² Nacionalne okrogle mize so odpravljale in nadomeščale »legitimizacijski vakuum«, torej pomanjkanje legitimnosti tako stare politične strukture, ki je izgubljala zaupanje državljanov, kot tudi pomanjkanje legitimnosti novonastalih struktur opozicije (Zajc 2004, 108).

pomladi leta 1990 pojavljale težnje in interesi novih kandidatov (Lech Walensa) po zasedbi funkcije predsednika države.

Septembra 1990 je sejm sprejel resolucijo o skrajšanju predsednikovega mandata, nekaj dni kasneje pa še ustavno dopolnilo, ki je določalo, da je predsednik države voljen na neposrednih in splošnih volitvah. Ob tem je potrebno opozoriti, da Poljska nove ustave v tem času še ni imela, kar je dejansko pomenilo, da je bilo to dopolnilo k ustavi iz leta 1952. Na splošnih in neposrednih volitvah novembra 1990 je bil v drugem krogu izvoljen Lech Walensa in čeprav se okvir pristojnosti ni spremenil, je funkcija predsednika države dobila popolnoma drugačno vlogo. Pridobila je na legitimnosti ter tako postala nosilka spremembe sistema.⁷³

Predsedovanje Lecha Walese (1990–1995) je bilo zaznamovano s konfliktnimi situacijami v odnosu do vlade in njenega predsednika ter z neprestanimi zahtevami Walense po povečanju pristojnosti predsednika države. Mnenja so se kresala predvsem glede pristojnosti predsednika države na področju notranje in zunanje politike ter aktov predsednika države, h katerim je bil sopodpis predsednika vlade nujen.

Walensa je zato parlamentu v sprejem predlagal t. i. Malo ustavo⁷⁴. Ta je bila po ključnih spremembah ter obravnavi na posebni komisiji sejma leta 1992 tudi sprejeta. Mala ustava je urejala le ustavni sistem in delovanje nekaterih institucij – predsednika, parlamenta in vlade, in sicer le začasno, tj. do sprejetja nove ustave. Sprejeta je bila kot odraz zaupanja sejma v funkcijo predsednika države in še posebej v aktivno vlogo takratnega predsednika, čeprav je Walensa menil, da spodbuja »sejmokracijo« (Tanasescu n. d., 7–8).

Glede na določila Male ustave je imel predsednik države zakonodajno iniciativo, možnost veta na sprejete predpise (možnost ponovnega glasovanja v parlamentu z 2/3 večino) in pristojnost podaje zahteve za ustavno presojo predpisa. Predsednik države je imel možnost razpustiti parlament v primeru, da sejm z navadno večino izglasuje nezaupnico vladi, da ne sprejme osnutka proračuna v roku treh mesecev po

⁷³ Baylis (1996, 303) je mnenja, da način izvolitve ne vpliva bistveno na povečanje pooblastil in pristojnosti predsednika države. Meni, da je edina prednost neposrednih volitev v tem, da predsedniku države ni potrebno čutiti »hvaležnosti« političnim strankam v parlamentu in še posebej stranki, iz katere izhaja predsednik vlade.

⁷⁴ *The Law on mutual relations between the legislative and the executive power in the Polish Republic and the territorial Self – government.*

predložitvi ter v primeru, da sejm ne imenuje vlade na podlagi določenih postopkovnih pravil.

Na področju razmerja predsednik države – predsednik vlade je imel predsednik države precejšnje pristojnosti. Predsednik vlade je moral predsednika države obveščati o vseh temeljnih zadevah, ki se tičejo aktivnosti sveta ministrov, predsednik države pa je lahko predsedoval sejam sveta ministrov, na katerih je potekala razprava o zadevah, ki so bile pomembne za državo. Na področju obrambne, notranje in zunanje politike so se pristojnosti obeh nosilcev izvršilne oblasti prepletale. Predsednik države je imel splošne pristojnosti na področju mednarodnih odnosov, poleg tega pa je bil predsednik vlade dolžan pridobiti soglasje predsednika države pri imenovanju obrambnega, notranjega in zunanjega ministra. Vsi pravni akti predsednika države so morali biti sopodpisani s strani predsednika vlade, predsednik države pa za imenovanje nekaterih višjih uradnikov ni potreboval sopodpisa. Predsednik države ni imel pristojnosti razpustitve vlade (položaj vlade je bil tako v razmerju do predsednika države ojačan).

Walensa je skozi celoten petletni mandat 1990–95 poskušal širiti predsednikove pristojnosti, nikakor namreč ni imel namena igrati vloge pasivnega opazovalca, temveč aktivno vlogo oblikovalca politike. Pridobil je skoraj popoln nadzor na področjih varnostne in obrambne politike, torej na področjih, kjer je imel kot predsednik sicer ustavno zagotovljeno, vendar nejasno opredeljeno »pravico koordinacije in vodenja«. Svoje opredeljene pristojnosti je širil oziroma jih je vsaj poskušal, še posebej zaradi popuščanja s strani parlamentarne večine, ter tako poskušal ustvarjati presedane, za katere je upal, da bodo kasneje uspešno vključeni v novo ustavo. Nazoren je spor med Walenso in predsednikom vlade Pawlakom leta 1994 glede imenovanja šefa policije. Medtem, ko se je Walensa skliceval na svoje ustavno zagotovljene pristojnosti, je Pawlak menil, da je imenovanje podvrženo soglasju obeh. Po nizu dogodkov, ko je leta 1995 Walensa med drugim grozil tudi z vetom na državni proračun, je bila v sejm izglasovana nezaupnica predsedniku vlade (De Raadt 2009, 330).

Walensa je najbrž tudi zaradi svojeglave interpretacije pristojnosti in konfliktnega stila predsedovanja izgubil na predsedniških volitvah leta 1995. Izvoljen je bil Aleksander Kwasniewski, ki je poudarjal pomen čimprejšnjega sprejema nove ustave, učinkovite

gospodarske reforme, decentralizacijo ter približevanje EU in NATO.⁷⁵ Način predsedovanja Kwasniewskega je bil že od samega začetka popolnoma različen od predsedovanja Walense. Če je bilo predsedovanje Walense konfliktno, je želel Kwasniewski delovati kot predsednik nad trenutno strankarsko politiko. Kljub pristojnostim na zunanjem in obrambnem področju je bilo njegovo delovanje običajno usklajeno z delovanjem vlade.

Strah pred načinom predsedovanja, ki so ga Poljaki izkusili pod Walenso, je snovalce nove ustave spodbudil k omejevanju ustavno določenih predsednikovih pristojnosti. Ustava, sprejeta aprila 1997, v 10. členu določa, da Republika Poljska temelji na delitvi in ravnotežju oblasti med zakonodajno (sejm in senat), izvršilno (predsednik republike in svet ministrov) ter sodno oblastjo. Ustava kaže na jasen »ne« močni predsedniški funkciji ter jasen »da« večji vlogi parlamenta.

Predsednik republike, najvišji predstavnik Republike Poljske in nosilec kontinuitete državne oblasti (Ustava Republike Poljske, 126. čl), je izvoljen na splošnih volitvah za dobo petih let, njegova glavna naloga je zagotavljati spoštovanje ustavnega reda, ščititi suverenost in varnost države, kot tudi celovitost in nedotakljivost njenega teritorija, svoje naloge pa izvaja v okviru in na podlagi ustavnih načel (ibid.). Čeprav ima predsednik še vedno znatne pristojnosti na področju državne varnosti, obrambe in zunanjih zadev, pa se je obseg pristojnosti zmanjšal; ne na račun zmanjšanih ali odpravljenih pristojnosti, temveč na račun odpravljenih »pravice do koordinacije in vodenja«, ki jo je Walensa uspešno uveljavljal. Wiatr (v Fink - Hafner 2003, 26, št. op. 6) opisuje razvoj poljskega ustavnega sistema kot premik od »mešanega« polpredsedniškega k parlamentarnemu.

Po mnenju Tanasescujeve je za novo funkcijo predsednika najbolj značilen institut sopodpisa, glede na katero mora predsednik vlade sopodpisati vse akte predsednika republike (razen taksativno navedenih v členu 144.3. Ustave), s čimer je v razmerju med obema nosilcema izvršilne oblasti bistveno ojačana vloga predsednika vlade. Tudi v drugih pristojnostih, ki zadevajo odnos med predsednikom republike in vlado, je vidna zmanjšana vloga predsednika republike. Predsednik države nima več

⁷⁵Aleksander Kwasniewski (1995–2005) je bil tretji predsednik države po padcu komunizma po Wojciechu Jaruzelskemu (1989–1990) in Lechu Walesi (1990–1995). Po, v letalski nesreči umrlem Lechu Kaczynskemu je predsedniško funkcijo leta 2010 nastopil Bronislaw Komorowski (Spletna stran predsednika Republike Poljske).

pristojnosti pri imenovanju zunanjega, obrambnega in notranjega ministra, ne more oblikovati kabineta – sveta ministrov po lastnih željah, ministri predsedniku države niso več politično odgovorni. Na področju zunanje politike ima tako predsednik republike naslednje pristojnosti: ratificiranje/zavrnitev mednarodnih sporazumov (o tem mora obvestiti sejm, lahko pa tudi predlaga ustavnemu sodišču v presojo posamezen mednarodni sporazum), imenuje in odpoklicuje veleposlanike, sprejema poverilna pisma, sodeluje s predsednikom vlade in pristojnim ministrom (Ustava Republike Poljske, 133. čl.).

V razmerju do zakonodajne oblasti ima predsednik države še vedno pravico razpustiti parlament, vendar le v dveh izrecno določenih primerih: v primeru, ko parlamentu ne uspe sprejeti proračuna, in ko sejm ne uspe potrditi sveta ministrov, ki ga je predsednik predlagal. V zakonodajnem procesu ima predsednik iste pristojnosti kot prej: pravico do zakonodajne iniciative, pravico veta in pravico predlagati ustavnemu sodišču pregled zakonov. Ostale pristojnosti so ostale enake: predsednik republike odloča o pomilostitvah, razglaša izredno stanje, na predlog sodnega sveta imenuje sodnike ter je vrhovni poveljnik oboroženih sil (v miru izvršuje poveljstvo preko pristojnega ministra) (Ustava Republike Poljske, 134. čl.).

4.2 ROMUNIJA

Romunija je prvo moderno ustavo, pripravljeno po zgledu belgijske iz leta 1831, sprejela leta 1866, drugo pa leta 1923, s katero je bila ustavna monarhija utemeljena na jasno začrtani delitvi oblasti. Ustava iz leta 1938, zasnovana tako, da je ustrezala kralju Karlu III., pa je Romunijo spremenila v avtoritarno državo, v kateri ni bilo govora o kakršnikoli delitvi oblasti, vso oblast je imel do leta 1947 v rokah kralj. Po 2. svetovni vojni pa do leta 1989 je imela Romunija tri ustave, vse tri zasnovane po sovjetskem zgledu. Ustava, sprejeta leta 1948, je bila začasne narave, njen glavni namen pa je bil podrediti gospodarstvo državi. Druga, sprejeta leta 1952, ki jo Tanasescujeva (n. d., 4) kategorizira kot ustavo popolne podreditve Sovjetski zvezi, podredi vse državne institucije Romunski delavski stranki. Tretja, sprejeta leta 1965, razglasi Socialistično republiko Romunijo. V vseh treh ustavah je nosilec izvršilne oblasti državni svet (*Council of State*), zakonodajne pa velika narodna skupščina.

Funkcija predsednika Socialistične republike Romunije je bila vzpostavljena leta 1972 z zakonom. Na predsednika države je bilo prenesenih kar nekaj pristojnosti velike narodne skupščine in državnega sveta, zato je položaj predsednika republike postal najpomembnejša funkcija v državi. Tanasescujeva (ibid.) ugotavlja razliko med predsedniško funkcijo na Poljskem in v Romuniji zaradi časovne točke, na kateri je bila le-ta vzpostavljena; na Poljskem se funkcija predsednika države uveljavi šele leta 1989, medtem ko ima Romunija leta 1989 že 15 let izkušenj z absolutno močjo predsednika, ki je ne omejujejo niti ideološka in niti etična pravila. Politična zgodovina Romunije, represija in nasilje številnih let pod komunizmom in Ceausescujev sultanistični način vladanja niso bili dobra podlaga za demokratični razvoj po letu 1990.

S padcem Ceausescujevega režima je organ, ki je prevzel oblast, tj. začasni svet narodne enotnosti (*Provisionary council of national union*), sprejel zakonski akt, ki je urejal izvolitev članov parlamenta in predsednika države. Zakonski akt je bil po mnenju Tanasescujeve (n. d., 11) v protislovju sam s seboj in drugim, 27. 12. 1989 sprejetim dekretom, ki je ukinil vse strukture, ki jih je vzpostavil diktatorski režim. Poleg tega so dekreti na hierarhični lestvici pravnih aktov enakovredni zakonom, zato ne morejo vzpostavljati ustavnih norm (ibid.).

Ustavni sistem Romunije se je po padcu komunizma razvijal postopoma, najprej s sprejetjem volilnega zakona marca 1990, na podlagi katerega so Romuni najprej izvolili dvodomno skupščino. Njena naloga je bila dvojna; po sprejemu nove ustave še sprejem ustrezne zakonodaje, ki bi reformirala gospodarstvo. Celoten proces oblikovanja nove ustave je vodilo politično gibanje novih političnih strank in interesnih skupin, katerega vodje so izhajali iz skupine funkcionarjev, odstranjenih z vrha komunistične stranke med njeno transformacijo v letih 1974–1982 (*NSF – National Salvation Front*). K samemu osnutku ustave je bilo razmeroma malo predlogov kot tudi malo razprave v civilni družbi, v čemer se Romunija zelo razlikuje od ostalih držav Vzhodne in Srednje Evrope. Civilna družba se je v kritičnem času namreč bolj ukvarjala z nemiri, ki so izbruhnili v Bukarešti septembra 1991, ter posledičnim odstopom predsednika vlade Romanom, poleg tega pa je dominantno vlogo pri oblikovanju ustave imela NSF, kar je ostale stranke prepričalo, da imajo le malo vpliva na končno besedilo ustave. Parlamentarna debata o osnutku ustave je

potekala med septembrom in decembrom 1991, končno besedilo ustave pa je bilo na referendumu potrjeno decembra 1991.

Besedilo romunske ustave, s katerim je Romunija postala demokratična država s polpredsedniškim sistemom, se zgleduje po francoski ustavi. Vseeno pa ima predsednik države (najverjetneje zaradi nekdanjega komunističnega sistema), kljub dominantni vlogi enega samega političnega gibanja pri oblikovanju ustave, v primerjavi s francoskim predsednikom države omejene pristojnosti.

Ustavno določilo o delitvi oblasti je bilo v 1. člen romunske ustave dodano šele s spremembo ustave iz leta 2003. Tako je oblast v Romuniji razdeljena na izvršilno, zakonodajno in sodno. Predsednik Romunije, varuh ustavnega reda, je izvoljen na neposrednih in splošnih volitvah⁷⁶, in sicer za dobo petih let.⁷⁷ Predsednik republike določi kandidata za predsednika vlade, vendar ga ne more odpoklicati (Ustava Republike Romunije, 106. čl.) in imenuje člane vlade glede na sprejeto zaupnico v parlamentu (Ustava Republike Romunije, 86. čl.). Predsednik republike se posvetuje s predsednikom vlade glede vprašanj nacionalnega interesa, udeležuje se sej vlade, ko odloča o zadevah s področja nacionalnega interesa (obramba, zunanja politika ...) ter drugih vprašanj na povabilo predsednika vlade. Sejam vlade predseduje predsednik republike (Ustava Republike Romunije, 86.–87. čl.). Predsednik republike lahko razpusti parlament, ne more pa odstaviti predsednika vlade. Nima zakonodajne iniciative, lahko pa pošlje sprejeti zakon, ki ga prejme z namenom razglasitve, nazaj v parlament v ponovno obravnavo. To lahko stori le enkrat v postopku sprejemanja zakona (Ustava Republike Romunije, 77. čl.). Na področju zunanjih zadev predsednik podpisuje mednarodne pogodbe, imenuje in odpoklicuje veleposlanike, sprejema poverilna pisma (Ustava Republike Romunije, 91. čl.). Na področju obrambnih zadev je predsednik republike vrhovni poveljnik oboroženih sil, predseduje vrhovnemu svetu za narodno obrambo (*Supreme Council of National defence*), razglasi delno ali popolno mobilizacijo oboroženih sil, v primeru oboroženega napada na državo sprejme vse ukrepe za obrambo pred napadom (Ustava Republike Romunije, 92. čl.).

⁷⁶ Neposredne volitve potekajo po dvokrožnem sistemu: v kolikor v prvem krogu noben kandidat ne prejme večine glasov vseh volilnih upravičencev, se izvede drugi krog, v katerem je izvoljen kandidat z večino glasov.

⁷⁷ 83. člen romunske ustave: (1) *The term of office of the President of Romania is five years, being exercised from the date the oath was taken.* (2) *The president of Romania shall exercise his office until the new president – elect takes the oath.* Petletni mandat predsednika Romunije je uveden šele s spremembo ustave leta 2003.

Ostale pristojnosti predsednika republike obsegajo razglasitev izrednega stanja, podeljevanje odlikovanj, odločanje o pomilostitvah, imenovanje funkcionarjev ter promoviranje vojaških oseb (Ustava Republike Romunije, 93.–94. čl.).

Pri izvrševanju svoje funkcije lahko predsednik republike izdaja dekrete, nekatere od njih (za podpis mednarodnih pogodb, pri imenovanju in odpoklicu romunskih veleposlanikov, za razglasitev delne ali popolne mobilizacije, pri ukrepih ob napadu na državo, za razglasitev izrednega stanja, pri podeljevanju odlikovanj, za promoviranje vojaških oseb in odločanje o pomilostitvah) mora sopedpisati predsednik vlade.

Predsednik republike tudi predseduje sejam vrhovnega sodnega sveta (*Superior council of magistracy*), katerega glavna naloga je zagotavljanje neodvisnosti sodne veje oblasti (Ustava Republike Romunije, 133. čl.).

Formalni okvir pristojnosti predsednika države in predsednika vlade je dokaj jasen, vendar pa je v praksi vse odvisno od politične kompatibilnosti obeh. Ustava ne predvideva postopka reševanja sporov glede pristojnosti za zadeve, ki sodijo v institucionalni okvir pristojnosti obeh.

Romunija je praktično prvo demokratično izvolitev predsednika države ter tudi prvo mirno spremembo oblasti po 50-ih letih diktature dočakala šele leta 1996 z izvolitvijo Emila Constantinescuja, profesorja in nekdanjega rektorja univerze, kandidata Romunske demokratske konvencije, največje koalicije opozicijskih strank (CDR), ki je v drugem krogu porazil Iona Iliescuja, predsednika države že od leta 1990 (izvoljen leta 1990 in 1992 ter po prekinitvi še leta 2000). Romunija se je namreč po revoluciji 1989 ukvarjala bolj z odpravo ostankov Ceausescujevega režima ter postopnim oživljanjem prodemokratičnih vrednot iz let pred 1939, hkrati pa je vstopila v turbulentno in hitro okolje zahtev po demokratizaciji in evropeizaciji. Načina predsedovanja obeh predsednikov (Iliescuja in Constantinescuja) se med seboj zelo razlikujeta; medtem ko je Iliescu izkoriščal svoj položaj ter imenoval na mesto predsednika vlade razmeroma šibke predsednike (Roman, Stolojan, Vacariou), se je Constantinecu odločil za drugačen pristop ter za ostrejšo razdelitev nalog med njima, tako da je sam prevzel večino nalog na zunanjem in obrambnem področju, predsednik vlade pa bolj na notranjem in gospodarskem področju.

Zanimiv je bil sprožen poskus odstranitve romunskega predsednika Basescuja s funkcije leta 2007. Basescu je bil namreč obtožen zlorabe oblasti in kršitve ustavnih določil nadzora nad državnimi institucijami, vmešavanja v sodstvo in ščitenja interesov mafije v romunskem gospodarstvu. Ustavno sodišče je obtožbo zavrnilo zaradi pomanjkanja dokazov, maja 2007 pa je 74 % Romunov glasovalo proti odstranitvi Basescuja s funkcije.⁷⁸

4.3 RUSKA FEDERACIJA

Sovjetska zveza na podlagi ustave iz leta 1977 ni poznala institucije predsednika. Gorbačov je zasedal mesto predsednika vrhovnega sovjeta ter generalnega sekretarja komunistične partije, na podlagi česar je bil de facto nosilec izvršilne veje oblasti ter hkrati predsedujoči zakonodajnemu telesu (Brown v Mazo 2005, 17, op. št. 77). Šele leta 1990 je postalo jasno, da bo potrebno za izvedbo učinkovite reforme gospodarstva osnovati ustavni sistem popolnoma na novo. Svetovalci so Gorbačovu predlagali dva sistema, ki sta temeljila na ustavnem sistemu francoske pete republike in ZDA. Kljub temu, da so tako Gorbačov kot tudi večina njegovih svetovalcev favorizirali ameriški predsedniški sistem, je na koncu prevladalo mnenje, da je za državo, ki jo pestijo gospodarske težave, grožnje separatizma ter etnični problemi, primernejši ustavni sistem po zgledu francoske pete republike (Mazo 2005, 17–18). Posebej so se snovalci institucionalnega sistema ukvarjali z načinom izvolitve predsednika države. Kot je bilo to običajno v večini vzhodnoevropskih držav, so marsikatero podrobnost prilagodili najbolj verjetnemu bodočemu predsedniku, v tem primeru Gorbačovu. Tako neposredne volitve kot tudi izvolitev v ljudski skupščini sta predstavljala določene prednosti in slabosti za Gorbačova; zagotova izvolitev v skupščini bi državi zagotavljala miren in hiter prehod v nov institucionalni sistem, obenem pa bi predsednikovo funkcijo oropala legitimitete, ki jo lahko da le neposredna izvolitev s strani volivcev. Gorbačov se je posledično odločil za posredno izvolitev predsednika države v skupščini, ob tem, da naj bi vse naslednje volitve

⁷⁸ BBC, 2007.

predsednika države potekale na neposrednih splošnih in enakih volitvah.⁷⁹ Ustava, veljavna po razpadu Sovjetske zveze decembra 1991, je postavila temelje za kasnejšo ustavo iz leta 1993 in polpredsedniški sistem.

Politične okoliščine, ki so sledile izrazitemu izkazovanju politične moči v Rusiji septembra in oktobra 1993, so omogočile sprejem ustave, ki je bila prilagojena interesom in potrebam Jelcina. Nov sistem pa je prinesel tudi nekatere prednosti, kot pravi Huskey (1996, 454), je ločitev funkcije predsednika države in predsednika vlade odmaknila funkcijo predsednika države od neprijetnih opravkov predsednika vlade, upravljanja z obsežno in neučinkovito birokracijo ter položaj predsednika države dvignila na raven dostojanstvenega monarha, ruski družbi s propadajočo ideologijo in institucijami pa ponudila nov vir legitimacije. Poleg tega je ponudila primeren politični sistem glede na nekatere že obstoječe politične institucije v državi – parlament in vlada sta že obstajala, potrebno je bilo le še vzpostaviti učinkovit predsedniški urad. Vendar pa, kot so ugotovili nekateri vidnejši politiki takratnega časa (v Huskey 1996, 455), je ravno predsedniški urad nastopal kot naravni naslednik aparata centralnega komiteja in je kot tak na nek način predstavljal tudi oviro demokratični konsolidaciji Ruske federacije (Rutland v Mcfaul 1999, 33).

Tradicija ruske politične vladavine je tradicija močnega ljudskega voditelja, pa naj si bo to car, generalni sekretar ali predsednik. Po mnenju Huskeya (v Fogelklou 2003, 181) bi bili vsi problemi, s katerimi se sooča Ruska federacija (družbeni, moralni in ekonomski), enaki tudi v primeru parlamentarnega sistema, saj trdi, da je vsaj v primeru Rusije zgodovinski dejavnik pomembnejši kot dejanski institucionalni sistem. Vloga predsednika vlade je v takšnem ustavnem sistemu, kot ga je imela država po letu 1993 (v času t. i. druge republike), zmanjšana na vlogo izvrševalca ukazov in ne predstavlja kot v nekaterih državah samostojnega političnega akterja oziroma pomembne figure v političnem sistemu ravnotežja. Sovjetski sistem je monopoliziral politično oblast v rokah komunistične stranke, kar pomeni, da je bil med kladivom in nakovalom strogega sledenja partijski disciplini od zgoraj in volilnega nadzora od spodaj. V sistemu, vzpostavljenem po padcu komunizma, so se porajale napetosti. Kot pravi White (v Elgie 1997, 230–231), so se le-te porajale v različnih ciklih volitev predsednika in parlamenta, kar je povzročilo razkorak med političnimi cilji obeh, hkrati

⁷⁹ Šele marca leta 1991 so se ruski državljani izrekli za podporo neposredni izvolitvi predsednika države. Na volitvah junija istega leta je tako Jelcin, ki je postopoma pridobival podporo, zmagal na predsedniških volitvah s 57 % glasov (Mazo 2005, 18).

pa je prav ustavno določen nadzor predsednika države nad imenovanjem predsednika vlade tisto, kar je vsaj v času Jelcinovega predsedovanja povzročalo velike konflikte. Volitve v ruski parlament februarja 1990 in volitve predsednika junija 1991 so postavile Rusijo v položaj s konzervativnim parlamentom in k reformam usmerjenim predsednikom (Huskey 1996, 458).

Pristojnosti predsednika Ruske federacije

Ruski ustavni sistem (ustava iz leta 1993) temelji na delitvi oblasti na izvršilno, zakonodajno in sodno oblast. Zakonodajna oblast pripada zveznemu parlamentu, ki ga sestavljata дума (450 poslancev) in svet federacije (dva predstavnika vsake federalne enote). Oba domova sta sicer pravno enakovredna, vendar je дума močnejša – tudi z vidika razmerja do predsednika Ruske federacije (v nadaljevanju RF). Izvršilna oblast ima dva nosilca, predsednika države in predsednika vlade, v kateri prevladuje predsednik države.

Funkcija predsednika države je opredeljena v IV. poglavju Ustave RF, ki je bila sprejeta decembra 1993. Osnutek ustave je bil dan na referendum, ki se ga je udeležilo 54,8 % registriranih volivcev, od tega je 58,4 % udeleženih glasovalo za novo ustavo.⁸⁰ Predsednik Ruske federacije je šef države, ki je varuh ustave, človekovih pravic in svoboščin, sprejeti mora vse ukrepe, da se zaščiti suverenost RF, njena neodvisnost in državna celovitost, ter zagotovi vzajemno delovanje vseh struktur državne oblasti. Predsednik RF določa osnovne smernice notranje in zunanje politike RF ter kot šef države predstavlja državo navznoter in navzven (Ustava Ruske federacije v nadaljevanju Ustava RF, 80. čl.).

Predsednika države izvolijo državljani na splošnih, neposrednih, enakih in tajnih volitvah za dobo šestih let, izvoljen pa je lahko kandidat, ki ima vsaj 35 let in ki je državljan RF ter prebiva v državi v neprekinjenem trajanju najmanj 10 let. Tako so se snovalci ustave izognili poskusom kandidiranja kandidatov, ki so se v zadnjem hipu pojavili iz tujine, ter situaciji, ki se je zgodila v nekaterih postkomunističnih državah. Nihče ne more biti izvoljen za predsednika države več kot dvakrat zaporedoma (Ustava RF, 81. čl.).

⁸⁰Spletna stran predsednika Ruske federacije.

Pristojnosti predsednika države so precej obsežne in zajete v več členih 4. poglavja Ustave RF. Tako predsednik države poleg klasičnih pristojnosti pomiloščanja in podeljevanja odlikovanj (Ustava RF, 89. čl.) še:

- v soglasju z rusko dumo imenuje predsednika vlade,
- predseduje sejam vlade,
- odloča o odstopu vlade,
- predlaga ruski dumi kandidata za predsednika centralne banke oziroma predlaga njegovo razrešitev,
- imenuje in razrešuje namestnika predsednika vlade in zveznih ministrov na predlog predsednika ruske vlade,⁸¹
- predlaga zveznemu svetu kandidate za imenovanje sodnikov ustavnega sodišča, vrhovnega sodišča in vrhovnega arbitražnega sodišča ter vrhovnega državnega tožilca, imenuje sodnike ostalih zveznih sodišč,⁸²
- oblikuje in vodi varnostni svet,
- potrjuje vojaško doktrino države,
- izbira svoje osebje,
- imenuje in razrešuje svoje pooblaščenice,
- imenuje in razrešuje vrhovni štab oboroženih sil,
- imenuje in odpoklicuje (v skladu s pristojnimi odbori in komisijami) diplomatske predstavnike (vse to v 83. čl. Ustave RF).

Od vseh teh navedenih pristojnosti predsednika države je veliko spora povzročila pristojnost predsednika, da imenuje predsednika vlade. Hkrati pa je to tudi tisto ustavno določilo, zaradi katerega strokovna javnost po mnenju Maza (2004, 2–3) kategorizira RF kot državo s superpredsedniškim sistemom. 111. člen Ustave RF namreč pravi, da je predsednik vlade imenovan s strani predsednika države s soglasjem ruske dume. Predsednik vlade mora biti imenovan v roku dveh tednov po tem, ko novoizvoljeni predsednik države zasede položaj, v kolikor pa ruska дума k imenovanju predlaganega kandidata ne poda soglasja, mora predsednik države v

⁸¹ Zvezni ustavni zakon o vladi določa, da so ministrstva in institucije povezane z oboroženimi silami, varnostjo in izvajanjem zunanje politike pod neposredno pristojnostjo predsednika države, za imenovanje predstojnikov le-teh ni potrebno soglasje predsednika vlade. Varnostni svet sodi v administracijo predsednika. V času Putina so se pristojnosti in naloge tega sveta povečale. V pristojnosti tega sveta so bile tudi odločitve glede uporabe vojaške sile v Čečeniji leta 1994 in 1999, in sicer prav na podlagi predsednikovih dekretov (Fogelklou 2003, 189–190).

⁸² Leta 1994 je zvezni svet trikrat zavrnil predsednikovega kandidata za skrbnika državne blagajne ter nekaj predsednikovih kandidatov za imenovanje sodnikov na ustavnem sodišču (Huskey 1996, 463).

roku enega tedna predlagati novega kandidata. V primeru, da ruska дума trikrat zavrne imenovanje predsednika vlade, predsednik države sam imenuje predsednika vlade, razpusti dumo in razpiše volitve.

Praksa je pokazala, da imenovanje predsednika vlade ni nujno rezultat razmerij moči v ruskem parlamentu, poleg tega ruski parlament skoraj nima vpliva na izbiro predsednika.⁸³ V kolikor trikrat zavrne izbiro predsednika vlade, ima predsednik ne samo možnost, temveč dolžnost razpustiti parlament (Ustava RF, 111. čl.). Imenovanje predsednika vlade in ohranitev tega položaja je tako v celoti odvisna od dobre volje predsednika države. Te svoje pristojnosti je, velikokrat v škodo države, v celoti izkoriščal Boris Jelcin. Leta 1998 je razpustil celotno vlado, ker se mu je zdelo, da predsednik vlade Černomirdin igra preveč pomembno vlogo v notranjih in zunanjih zadevah. Boris Jelcin je v svojih dveh mandatih 1993–1996 ter 1996–1999 zamenjal kar 6 predsednikov vlad. V prvem mandatu je funkcijo predsednika vlade opravljal Černomirdin, v drugem spet Černomirdin (10. 8. 1996–23.3.1998), Kirijenko (24. 4. 1998–23. 8. 1998), Primakov (11. 9. 1998–12. 5. 1999), Stepašin (19. 5. 1999–10. 8. 1999) in Putin (16. 8. 1999–31. 12. 1999)⁸⁴ (Mazo 2005, 31).

Vendar pa trenja med Jelcinom in predsednikom vlade oziroma parlamentom niso bila le trenja med političnimi institucijami, temveč tudi in predvsem boj za nadzor nad ministrstvi, ki so nadzorovala orožje, finance in lastništvo. Jelcin je bil tudi zelo »ustvarjalen« na zakonodajnem področju. Samo v dveh letih (1994–1995) je vložil v proceduro več kot 100 zakonskih osnutkov ter dal veto na tretjino zakonov, ki jih je dobil v podpis, potem ko jih je zvezna skupščina sprejela. Nekateri njegovi zakonski akti so bili celo sprejeti tajno, brez vednosti parlamenta (eden takih je bil akt o pričetku vojne v Čečeniji leta 1994). Huskey (1996, 462) pravi, da je bil tak način izvajanja politike – izdajanje aktov predsednika, ki naj bi narekoval sprejemanje aktov v parlamentu, dokaj podoben izvajanju politike v času komunistične Sovjetske zveze, ko je vrh partijske oblasti izdajal partijske direktive.

⁸³ Jelcin je manj kot v dveh letih odstavil štiri predsednike vlade (Fogelklou 2003, 189). Leta 1998 je bil v tretjem poskusu izbran kandidat dume Yevgeny Primakov.

⁸⁴ Putin je leta 2000 »nasledil« Jelcina na funkciji predsednika države, nikakor pa se ni zgledoval pri njegovih zamenjavah predsednika vlade, vsaj v prvem obdobju predsednikovanja (2000–2004) je predsednik vlade Kasjanov uspel opraviti celoten mandat (Mazo 2005, 31).

Konflikti med predsednikom države in predsednikom vlade izvirajo še iz ene točke in sicer iz nejasnosti ustavnih določil, ki v nekaterih primerih dajejo predsedniku države pooblastila, ki običajno sodijo v delokrog pristojnosti vlade oziroma njenega predsednika. Predsednik države se tako znajde v vlogi predstavnika vsega naroda, varuha ustave, ki je nad izvršilno, zakonodajno in sodno oblastjo, varuha človekovih pravic in svoboščin in ozemeljske celovitosti, na drugi strani pa ima pristojnost določati npr. osnovne smernice zunanje in notranje politike države (Ustava RF, 80. čl.), kar sodi bolj med pristojnosti vlade (Fogelklou 2003, 189).

V razmerju do zakonodajne veje oblasti predsednik države razpisuje volitve v rusko dumo, ima pristojnost razpustiti rusko dumo v primerih, kot jih določa ustava, razpisuje referendum, razglašča sprejete zvezne zakone, predstavlja letno poročilo o stanju v državi in o osnovnih usmeritvah v notranji in zunanji politiki države v zvezni skupščini. Predsednik ima tudi možnost zakonske iniciative (Ustava RF, 84. čl.). Pomembno je tudi določilo 90. člena Ustave RF, ki določa, da lahko predsednik države izdaja dekrete in ukaze, ki so zavezujoči za celotno ozemlje države. Tako zastavljeno razmerje med parlamentom in predsednikom države je povzročilo, kar Linz (1990, 63) opredeljuje kot *dual democratic legitimacy* – dvojno legitimiteto, kjer sta oba tako predsednik države kot tudi parlament videla sebe kot nosilca suverene oblasti. Za take primere zastavljeni ustavni sistem ni ponudil učinkovite rešitve.

Na področju zunanje politike oziroma odnosov z drugimi državami ima predsednik države pristojnost določati zunanjo politiko, je pogajalec v odnosih z drugimi državami, podpisuje mednarodne pogodbe ter sprejema poverilna pisma akreditiranih predstavnikov drugih držav (Ustava RF, 86. čl.).

Na področju obrambne politike ima predsednik države kot vrhovni poveljnik oboroženih sil pristojnost razglasiti vojno stanje oziroma izredne razmere na celotnem območju države ali njenem delu (Ustava RF, 88. čl.).

Ustava sama je nejasna glede nadomeščanja predsednika države, ne predvideva namreč institucije podpredsednika države. 92. člen Ustave RF zelo nejasno pravi le, da predsednika države, ki ni sposoben izvrševati svojih nalog, nadomešča predsednik vlade, ki pa je v izvajanju funkcije predsednika države omejen. V času nadomeščanja (predsedniške volitve morajo namreč biti izvedene v roku treh

mesecev od dneva prenehanja funkcije) predsednik vlade na mestu predsednika države ne sme razpustiti dume, ne sme razpisati referendumov ter ne sme predlagati sprememb ali dopolnitev ustave. Ustava ne določa, kdo je pristojen za odločanje o predsednikovi nezmožnosti opravljanja funkcije, kar postavlja politično situacijo v nezavidljiv položaj, saj se lahko kaj kmalu zgodi, da vodenje politike v pade v roke vplivnih oseb iz zakulisja (White v Elgie 1997, 229).

Izpostaviti je potrebno še predsednikove neformalne pristojnosti in centre moči, iz katerih ruski predsednik črpa svojo moč. Za predsednikom države namreč stoji obsežen administrativni aparat, ki skupaj z zaposlenimi v nekaterih državnih podjetjih šteje okrog 75000 oseb, ki so pod neposredno predsednikovo oblastjo. Poleg tega ima predsednik države močno bazo tudi v varnostnem svetu (ustanovljenem leta 1992), ki se sestaja enkrat mesečno in je prav tako pod neposredno predsednikovo oblastjo.⁸⁵

Kot zelo pomemben center politične moči predsednika lahko štejemo tudi medije (vsaj elektronske), ki se jih je polastil Putin⁸⁶ ter hkrati zahteval, da sporočajo samo Putinovo verzijo resnice, kar pa je v nasprotju tako z ustavno zagotovljeno svobodo do govora in informacij kot tudi z moralnimi načeli.

Huskey (1996, 465–467) opredeljuje tri bistvene nevarnosti, ki jih predstavlja obstoječi ustavni sistem za prihodnost RF:

- *winner – take – all* posledice predsedniških volitev; pri predsedniških volitvah se zamenja celotna oblastna garnitura, poleg tega pa so regionalne in republiške vlade počasi prevzemale model ustavnega sistema federacije, s čimer so pridobivale na politični oblasti in neodvisnosti;
- *fiksni mandat predsednika države* pomeni nezmožnost volilnega telesa, da zamenja vladajočo strukturo, skrajna rešitev – impičment pa lahko pahne državo v resno krizo, za državo zelo destabilizirajoča je tudi smrt predsednika;
- *dvojna eksekutiva – dvojna legitimiteta*; snovalci ruske ustave so si po vsej verjetnosti predstavljali, da bo pristojnost predsednika države, da imenuje in odstavlja predsednika vlade, zagotovila sodelovanje med obema, vendar je

⁸⁵ Russia, A Country Study.

⁸⁶ Trenutni predsednik Ruske federacije je Medvedjev, ki je na tej funkciji nasledil Putina (2000–2008) in Jelcina (1991–1999) (Spletna stran predsednika vlade Ruske federacije).

praksa pokazala, da namen ni bil dosežen. Obstoj »dveh vlad« je za ministrstva prav v obdobju Jelcina pomenil pravo zmešnjavo, saj se je Jelcin velikokrat odločal za »solo akcije«.⁸⁷

Kljub temu po mnenju Maza (2004, 4) obstajajo, če ne ustavni, pa vsaj politično družbeni dejavniki, ki lahko omejijo oziroma vsaj ovirajo predsednika republike pri popolni uporabi ali izrabi svojih ustavno določenih pristojnosti: najprej je tu možnost oblikovanja ustrezne parlamentarne večine, ki se lahko predsedniku države zoperstavi (čeprav tega ruska дума ni velikokrat storila), pa tudi ruska civilna družba bi se lahko v določenih primerih učinkovito postavila proti predsednikovi volji. Seveda lahko ustrezno razmerje politične moči v dumi pomaga tudi predsedniku države – prav ustrezna parlamentarna večina (večinska stranka Enotnost) je Putinu zagotovila večjo konsolidacijo sistema vladanja. Putinu je namreč uspelo skozi parlament spraviti več zakonskih aktov kot Jelcinu predvsem zaradi neprestanega pogajanja in sklepanja kompromisov v parlamentu. Moč političnih strank je tista, ki se mora povečati, zato da bo lahko ruska дума učinkoviteje nadzorovala delovanje predsednika države, vendar zadnji podatki kažejo na to, da se v ruskem političnem prostoru bolj povečuje vloga predsednika države kot političnih strank.

⁸⁷ V času Jelcina sta se tako ministrstvo za pravosodje kot tudi oddelek za državo in pravosodje predsednikove administracije istočasno ukvarjala z reformo pravosodja (Huskey v Fogelklou 2003, 190). Poleg tega so številne zamenjave vlad in ministrov kaj malo prispevale k uvajanju gospodarskih reform in k stabilizaciji.

5 USTAVNI POLOŽAJ ŠEFA DRŽAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1 ŠEF DRŽAVE V ČASU SOCIALISTIČNE JUGOSLAVIJE

Republika Slovenija vse do leta 1992, ko je dobila prvega predsednika republike v samostojni državi, ni imela lastnega šefa države, temveč je v njej vedno nekdo vladal iz oddaljenih virov moči (Avstro-Ogrska, Država Slovencev, Hrvatov in Srbov, Kraljestvo Srbov, Hrvatov in Slovencev). Kot pravi Cerar (1999, 236), je bila mogoče prva institucija, ki je bila najbolj podobna šefu države, izvršilni komite Osvobodilne fronte, ustanovljen leta 1941 kot izvršilna veja Slovenskega narodno - osvobodilnega komiteja.

Republika Slovenija je bila v povojnem obdobju vse do leta 1991 del socialistične Jugoslavije, za katero je bil značilen močan kult osebnosti – Tita. Tito je opravljal vse najvišje funkcije v državi; tako strankarske (partijske) kot tudi državne, s svojo karizmo in osebnostjo pa je predstavljal ključen povezovalni element v etnično razdrobljeni državi (Lajh 2003, 102).

Z ustavo iz leta 1945 je bila odpravljena predvojna monarhija, funkcijo šefa države je prevzelo kolektivno telo – prezidij ljudske skupščine, ki ga je volila ljudska skupščina, kateri je bil le-ta odgovoren. Ustavni zakon iz leta 1953 prezidij ljudske skupščine (deloval je ne samo kot kolektivni šef države temveč tudi kot vodstvo skupščine in kot organ nadzora nad delovanjem vlade) nadomesti z individualnim predsednikom republike, ki hkrati zaseda položaj predsednika zveznega izvršnega sveta in poveljnika oboroženih sil. Ta prenos pristojnosti (s prezidija na individualni organ) je bil uveden le na zvezni ravni z utemeljitvijo, da je velika večina pristojnosti predsednika republike na ravni federacije. Na republiški ravni je zato nekatere pristojnosti, ki bi sodile v krog pristojnosti šefa države, deloma prevzel predsednik skupščine oziroma skupščina in njen izvršni svet. Pomembno je poudariti, da je bila funkcija individualnega predsednika republike predvidena le za Tita, zato je bila po njegovi smrti tudi odpravljena.⁸⁸

⁸⁸ Ustava SFRJ iz leta 1974, 333. čl.: *Izhajajoč iz zgodovinske vloge Josipa Broza - Tita v narodnoosvobodilni vojni in v socialistični revoluciji, pri ustvarjanju in razvijanju Socialistične federativne republike Jugoslavije, razvoju jugoslovanske socialistične samoupravne družbe, uresničevanju bratstva in enotnosti narodov in narodnosti Jugoslavije, utrjevanju neodvisnosti države*

Z ustavo iz leta 1974 je bilo ustanovljeno predsedstvo Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljevanju SFRJ) kot kolektivni šef države, poleg že omenjene funkcije individualnega predsednika.

Pristojnosti in vloga individualnega predsednika SFRJ so določeni v III. poglavju Ustave SFRJ. V skladu s 335. členom je predsednik republike predstavljal SFRJ doma in v tujini, predsedoval je predsedstvu SFRJ, izvrševal je vlogo vrhovnega poveljnika oboroženih sil SFRJ in predsedoval svetu za ljudsko obrambo.

Na podlagi 337. člena Ustave je imel predsednik republike naslednje pristojnosti:

- 1) razglašanje zveznih zakonov (z ukazom);
- 2) razglašanje odlokov skupščine SFRJ o izvolitvi zveznega izvršnega sveta;
- 3) postavljanje in odpoklic veleposlanikov in poslancev SFRJ, sprejemanje poverilnih in odpoklicnih pisem pri njem akreditiranih tujih diplomatskih predstavnikov, izdajanje listin o ratifikaciji mednarodnih pogodb;
- 4) podeljevanje odlikovanj SFRJ;
- 5) ugotavljanje neposredne vojne nevarnosti, odrejanje splošne ali delne mobilizacije in, če se skupščina SFRJ in predsedstvo SFRJ ne bi mogla sestati, razglašanje vojnega stanja;
- 6) ustanavljanje ustreznih služb za opravljanje zadev s svojega delovnega področja.

V skladu s 338. členom Ustave, bi lahko predsednik SFRJ v primeru vojne ali neposredne vojne nevarnosti, ko se predsedstvo SFRJ ne bi moglo sestati, lahko izdal uredbe z zakonsko močjo o vprašanih iz pristojnosti skupščine SFRJ. Takoj, ko bi se ta lahko sestala, pa bi jih moral predložiti v potrditev skupščini SFRJ.

Predsednik republike je lahko obveščal skupščino SFRJ o stanju in problemih notranje in zunanje politike in ji lahko predlagal, naj obravnava posamezna vprašanja in sprejme odločitev (Ustava SFRJ, 339. čl.). V skladu s 340. členom Ustave je lahko predsednik republike sklical sejo zveznega izvršnega sveta, dal posamezna vprašanja na njen dnevni red in tudi vodil sejo sveta.

Predsednik republike je lahko sklical svet federacije z namenom, da ta obravnava vprašanja splošne politike, članu sveta federacije pa je lahko naložil izvršitev določene naloge.

in njenega položaja v mednarodnih odnosih in v boju za mir na svetu, v skladu z izraženo voljo delovnih ljudi in občanov ter narodov in narodnosti Jugoslavije – lahko Skupščina SFRJ na predlog skupščin republik in skupščin avtonomnih pokrajin izvoli Josipa Broza - Tita za predsednika republike brez omejitve trajanja mandata.

Na področju obrambnih zadev je predsednik republike kot vrhovni poveljnik oboroženih sil SFRJ:

- 1) vodil oborožene sile SFRJ in jim poveljeval ter določal osnove načrtov in ukrepov za pripravo države na obrambo;
- 2) določal načrt za uporabo oboroženih sil SFRJ v primeru vojne in odredil uporabo oboroženih sil v miru;
- 3) postavljaj, poviševal in razreševal generale in admirale ter druge vojaške starešine, za katere je tako določil zvezni zakon;
- 4) postavljaj in razreševal predsednike, sodnike in sodnike porotnike vojaških sodišč in vojaške tožilce.

Posamezne pristojnosti s področja vodstva in poveljevanja oboroženim silam SFRJ je predsednik republike lahko prenesel na zveznega sekretarja za ljudsko obrambo.

Poleg individualnega predsednika republike Josipa Broza - Tita je Ustava uvedla predsedstvo SFRJ kot kolektivnega šefa države (Ustava SFRJ, II. pogl.), ki so ga sestavljali člani iz vsake posamezne republike in avtonomne pokrajine, ki so jih volile republiške in pokrajinske skupščine (vsaka svojega člana). Mandat vsakega člana je bil pet let, nihče pa funkcije ni mogel opravljati več kot dvakrat zaporedoma (Ustava SFRJ, 324. čl.). Za položaj predsednika in podpredsednika predsedstva je obstajal poseben način izvolitve po vnaprej določenem vrstnem redu. To funkcijo sta lahko opravljala eno leto.

Predsedstvo SFRJ je skrbelo za usklajevanje skupnih interesov republik in pokrajin, predstavljalo je državo navzven, poveljevalo oboroženim silam, določalo osnove načrtov in ukrepov za pripravo države za obrambo, obravnavalo stanje na področju zunanje politike in državne varnosti, imelo pravico predlagati skupščini določitev notranje in zunanje politike in sprejem zakonov, razglašalo zvezne zakone, predlagalo skupščini kandidata za predsednika izvršnega sveta, med vojno ali ob neposredni vojni nevarnosti izdajalo odredbe z zakonsko močjo. Praktično so se pristojnosti individualnega predsednika republike in kolektivnega predsedstva podvajale.

Podobna ureditev je sledila tudi na republiški ravni. V Sloveniji je uradni vrh države predstavljalo kolektivno predsedstvo Socialistične republike Slovenije, ki je predstavljalo državo ter imelo znatne pristojnosti na področju mednarodnih odnosov in obrambe, vendar pa ni imelo potrebne demokratične legitimitete. V

organizacijskem smislu je bilo podrejeno zveznim jugoslovanskim oblastem, v političnem smislu pa komunistični partiji. Ustavne spremembe so leta 1989 vodile do ukinitve avtomatičnega članstva v zveznem predsedstvu ter do uvedbe neposrednih volitev predsednika in članov predsedstva⁸⁹, demokratizacije, ki je pomenila, na podlagi sprejetja nove slovenske ustave vstop med demokratične in neodvisne države sveta.

Seveda pri oblikovanju novega institucionalnega okvira ni šlo vse gladko. Podobno kot pri drugih srednje- in vzhodnoevropskih državah, se je tudi Slovenija soočala s težavami ustavne izbire, v katerih so, kot pravi Lajh (2003, 105), glavni politični igralci ustavne izbire prilagajali predvsem svojim lastnim izbiram in položaju. Lajh (2003, 112) meni, da ustavne izbire v primeru nekdanjih republik SFRJ odsevajo *prepletanje vzročno-posledičnih povezav med institucionalnimi preferencami vodilnih političnih igralcev demokratičnega prehoda, željo po posnemanju Titove karizme, stopnjo vpletenosti nekdanjih jugoslovanskih republik v vojno⁹⁰ in razmerjem političnih sil v parlamentih novonastalih držav.*

Posebej pomembno je bilo vprašanje ustavne izbire med parlamentarnim in polpredsedniškim (parlamentarno predsedniškim) sistemom (Kocjančič in drugi 1998, 188). Komisija, ki je bila ustanovljena z namenom priprave nove ustave, je v prvi fazi oblikovala dva predloga – enega z značilnostmi polpredsedniškega sistema (neposredno izvoljeni predsednik naj bi imel odločilno vlogo pri oblikovanju vlade – imenovanje predsednika vlade ter ministrov po predlogu predsednika vlade naj bi bilo v rokah predsednika republike), drugega pa z značilnostmi parlamentarnega sistema. Že na začetku pogovorov se je predvsem z vidika funkcije močnejšega predsednika v polpredsedniškem sistemu zdelo jasno, da je parlamentarni sistem bolj demokratičen kot polpredsedniški in zato je za slovenski politični prostor bolj primeren, vseeno pa so bile v ustavni sistem vnesene nekatere značilnosti polpredsedniškega sistema. Način izvolitve predsednika republike, tj. izvolitev na neposrednih, splošnih volitvah, v slovenskem ustavnem redu obstaja prav zagotovo zaradi jasno izraženega soglasja

⁸⁹ Neposredne volitve so bile uvedene predvsem zaradi izrednega pritiska javnosti in civilne družbe, pojavljati se je že začelo opozicijsko gibanje (Cerar 1999, 237).

⁹⁰ Predvsem vpletenost države v vojno je tista, ki je pomembno vplivala na to, ali ima predsednik republike široka ali ozka pooblastila, kar Lajh (2003, 112) utemeljuje s tem, da je v vojni na čelu države nujno potreben močan in karizmatičen voditelj.

volivcev⁹¹, čeprav se zdi dokaj verjetno, da državljani ob izražanju podpore neposrednim in splošnim volitvam niso v celoti dojeli predlaganega ustavnega položaja predsednika Republike Slovenije. Osnutek ustave je predvideval široke pristojnosti predsednika republike, za izvolitev katerega je bila določena spodnja starostna meja na 35 let, predvsem na področju zunanjih zadev in obrambe, še posebej v izrednih razmerah ali vojnem stanju. Imel naj bi pristojnost razpustitve parlamenta na predlog predsednika vlade. Vendar se je javna razprava o osnutku ustave obrnila proti širokim pristojnostim predsednika države in se opredelila za šibkega predsednika z razmeroma reprezentativnimi pristojnostmi (Kocjančič in drugi 1998, 190).

Cerar (1999, 232) pravi, da je v Sloveniji splošno priznano dejstvo, tako v strokovnih kot v političnih krogih, da je politični sistem, kot je določen z ustavo, parlamentarni.⁹² Vendar ima slovenski sistem določene posebnosti in sicer značilnosti polpredsedniškega sistema. Ima npr. neposredno izvoljenega predsednika države, kar na eni strani krepi položaj predsednika republike, na drugi pa mu na zelo restriktiven način določa pristojnosti in postavlja omejitve (Ribarič 2000). V primerjavi z drugimi parlamentarnimi sistemi zagotavlja neposredna izvolitev predsednika stabilnost, kar se kaže z institutom konstruktivne nezaupnice in odsotnostjo možnosti odpoklica vlade, v razmerju do zakonodajne veje pa v odsotnosti možnosti razpisa predčasnih volitev v primeru izglasovane nezaupnice. (Lajh 2003, 108)

Ne glede na povedano lahko danes z gotovostjo trdimo, da je bil sistem zasnovan tako, da je v največji možni meri ustrezal takratnemu predsedniku predsedstva in predsedniku komunistične partije v Sloveniji Milanu Kučanu. Sam je namreč zaradi svojega delovanja v času demokratizacije in zaradi razpada Jugoslavije pri slovenskih volivcih postal zelo priljubljen in njegova izvolitev na prvih neposrednih volitvah je bila zelo verjetna. Zaradi predvidenega uspeha Kučana na prvih neposrednih volitvah so nekatere stranke favorizirale izvolitev predsednika v parlamentu, vendar s predlogom niso uspele (delno si tudi niso drznile zaradi velike

⁹¹ Raziskava slovenskega javnega mnenja iz leta 1989 je pokazala, da je bilo za neposredne in splošne volitve predsednika države kar 46,7 % anketiranih, le 7 % anketiranih je bilo za izvolitev predsednika države v republiški skupščini (Zajc 2003, 184).

⁹² Roper (2002, 254) vključi Slovenijo v skupino 10 držav, za katere pravi, da so čisti premiersko predsedniški sistemi. Stepan in Skacheva (1993, 4, op. št. 10) trdita, da ima Slovenija (kot tudi Estonija in Bolgarija) – kljub neposredno voljenemu predsedniku države –parlamentarne značilnosti.

javne podpore Kučanu), zato so poskušale omejiti predsednikove ustavne pristojnosti (Cerar 1999, 238–239). Kakorkoli, Kučan je bil leta 1992 izvoljen za predsednika republike, svoj drugi mandat je nastopil leta 1997 (leta 1992 je prejel kar 63,8 % glasov v prvem krogu, leta 1997 pa 55,54 % v prvem krogu, obakrat je tako zmagal že v prvem krogu, glej tudi Tabelo 5.1). Vprašanje, ki si ga zastavlja tudi Lajh (2003, 105), je, kakšne bi bile ustavne pristojnosti predsednika republike, če bi na prvih demokratičnih in neposrednih volitvah zmagal drug kandidat, v tem primeru kandidat političnih strank vladajoče koalicije Demos Jože Pučnik.⁹³

Tabela 5.1: Delež glasov za najmočnejšega kandidata v 1. in 2. krogu predsedniških volitev v Sloveniji (1990, 1992, 1997, 2002 in 2007)

		Najmočnejši kandidat	
		1. krog	2. krog
Volitve 1990	Milan Kučan	44,4 %	58,6 %
Volitve 1992	Milan Kučan	63,9 %	/
Volitve 1997	Milan Kučan	55,5 %	/
Volitve 2002	Janez Drnovšek	44,3 %	56,5 %
Volitve 2007	Danilo Türk ⁹⁴		68,03 %

Vir: Zajc (2003, 184) in Poročilo o izidu volitev predsednika republike

Podobno kot v drugih »mladih« državah je tudi v Sloveniji vsaj v devetdesetih letih prejšnjega stoletja prihajalo do kratkih stikov in nesporazumov med predsednikom države in predsednikom vlade. Razlog za to je najti v dokaj nejasno določenih ustavnih pristojnostih predsednika vlade, v pomanjkanju politične tradicije ter v popolnoma drugačnem stilu vodenja države (takrat Drnovška kot predsednika vlade in Kučana kot predsednika države). Vendar so konflikti in nesporazumi javnosti ostali delno prikriti, zaradi česar proces demokratizacije ni bil okrnjen (Krašovec in Lajh 2008, 212). Mogoče je to delno pripisati dejstvu, da sta tako Kučan kot tudi Drnovšek

⁹³ Na predsedniških volitvah (volitve predsednika predsedstva Republike Slovenije) sta se leta 1990 v drugem krogu »pomerila« Milan Kučan in Jože Pučnik. Zmagal je Milan Kučan z 58,6 % glasov. Pučnik je dobil 41,4 % glasov (Krašovec in Lajh 2003, 135).

⁹⁴ Danilo Türk v prvem krogu volitev leta 2007 ni bil najmočnejši kandidat. V prvem krogu je namreč najvišji odstotek glasov dobil Lojze Peterle (28,73 %), medtem ko je Danilo Türk dobil »le« 24,47 % glasov. V drugem krogu je bil Türk s 68,03 % glasov proti 31,97 % glasov za Peterleta prepričljivejši (Poročilo o izidu volitev predsednika republike).

pripadala isti politični struji. A ko so na oblast prišle bolj desno usmerjene vlade, sta se raven in javni značaj konfliktov povečala.

Po mnenju Zajca (2003, 190) se je zato šele s tretjimi predsedniškimi volitvami leta 2002 (če štejemo kot prve volitve tiste iz leta 1990) in odhodom Milana Kučana s funkcije predsednika države zaključilo obdobje tranzicije. Kljub odhodu Kučana z oblasti pa se njegov vpliv na državljane ni prenehal. Še vedno je poskušal vplivati na javno mnenje ob nekaterih dogodkih v slovenski zgodovini (npr. glede vstopa Slovenije v NATO), bil je ustanovitelj Foruma 21, tj. Društva za politična, gospodarska, razvojna, socialna, kulturna in etična vprašanja. V nasprotju s Kučanom, ki je menil, da se Društvo ne more razviti v politično stranko, je bil dr. Drnovšek mnenja, da je to mogoče v primeru njegovega Društva za pravičnost in razvoj.

5.2 USTAVNI POLOŽAJ PREDSEDNIKA REPUBLIKE

5.2.1 Izvolitev in pogoji za opravljanje dela

V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Ustava Republike Slovenije, v nadaljevanju Ustava RS, 3. čl.). Državni zbor in državni svet sta nosilca zakonodajne oblasti, sodno oblast izvršujejo sodišča na čelu z ustavnim sodiščem, izvršilna oblast pa je razdeljena med predsednikom države in vlado.

Volitve predsednika republike določa Zakon o volitvah predsednika republike (v nadaljevanju ZVPR). Predsednika republike se voli na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem (ZVPR, 1. čl.).⁹⁵ Pravico voliti in biti izvoljen za predsednika republike ima državljan Slovenije

⁹⁵ Prvotni predlog ustave je predvideval obe varianti – izvolitev predsednika na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah kot tudi izvolitev v parlamentu. Komisija se je na podlagi razprave kasneje odločila za izvolitev predsednika na neposrednih volitvah, kar je utemeljevala z voljo državljanov in javnim mnenjem. Zanimivi so rezultati javnomnenjskih raziskav leta 1989 in 1990. Leta 1989 se je kar 86,7 % (leta 1990 82,3 %) vprašanih izreklo za neposredno voljenega predsednika, 4,4 % (leta 1990 7,8 %)

(ZVPR, 2. čl.), ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti, za razliko od večine drugih ureditev ustava in zakon ne določata drugih pogojev za pridobitev funkcije.⁹⁶

Mandat predsednika republike traja pet let, ista oseba je lahko na to funkcijo izvoljena največ dvakrat zaporedoma (Ustava RS, 103. čl.; ZVPR, 3. čl.).⁹⁷ Kandidate za to funkcijo lahko predlaga deset poslancev (ZVPR, 10. čl.), politične stranke (ZVPR, 12. čl.) ali skupina najmanj 5000 volivcev. Volitve razpiše predsednik državnega zbora najprej 135 in najkasneje 75 dni pred iztekom petletne mandatne dobe predsednika države. V Republiki Sloveniji je aktivna volilna pravica enaka pasivni volilni pravici, kar pomeni, da ima pravico voliti in biti izvoljen vsak državljan Republike Slovenije, ki je na dan volitev dopolnil 18 let. Šef države je izvoljen po načelu absolutne večine; za predsednika države je tako izvoljen kandidat, ki dobi večino veljavnih glasov. V kolikor v prvem krogu volitev noben od kandidatov ne prejme večine veljavnih glasov, se glasovanje v drugem krogu ponovi med kandidatoma, ki sta v prvem krogu prejela najvišje število glasov (ZVPR, 22. in 23. čl.). Poročilo o izidu volitev pripravi republiška volilna komisija, ga predloži državnemu zboru in objavi v Uradnem listu RS.

Funkcija predsednika države je nezdružljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica (Ustava RS, 105. čl.), po protokolu je predsednik države nad vsemi drugimi državnimi organi. Ribarič (2000) meni, da »nevtralnno« opravljjanje funkcije predsednika in njegova avtoriteta zahtevata, da predsednik republike nima drugih obveznosti ter da s svojim delovanjem ne sme vzbujati vtisa pristranskosti. Glede na

vprašanih je menilo, da bi predsednika moral izvoliti parlament. Glede predvidenih pristojnosti predsednika republike je kar 71,3 % vprašanih menilo, da bi predsednik moral sklicevati seje vlade, 69,9 % je bilo mnenja, da bi moral predsednik tudi predsedovati sejam vlade. Cerar (1999, 258) zato meni, da so bili takšni odgovori najverjetneje posledica nepoznavanja institucije predsednika republike in vlade v polpredsedniškem in parlamentarnem sistemu.

⁹⁶ Prvi, delovni osnutek ustave je določal, da je za predsednika lahko izvoljena oseba, ki je do dneva volitev dopolnila 35 let. Države imajo ta pogoj različno urejen: predsedniški kandidat v ZDA, Avstriji in na Portugalskem mora imeti najmanj 35 let, v Nemčiji, Bolgariji, Turčiji in Makedoniji najmanj 40 let, v Italiji najmanj 50 let (Cerar 1999, 258).

⁹⁷ Postavlja se vprašanje, kaj sploh pomeni besedna zveza »dvakrat zaporedoma«. Ali to pomeni, da je lahko nekdo izvoljen samo dvakrat in še to zaporedoma, ali pa zaporedoma le dvakrat, drugače pa večkrat? Države imajo izvolitev predsednika republike različno urejeno. Npr. v nekaterih državah predsednik ne more biti izvoljen več kot dvakrat (ne glede na zaporednost mandatov), v drugih je dovoljen le en mandat, v nekaterih pa je dovoljena le izvolitev v naslednji mandat. Določilo v Ustavi RS je tako brez dvoma nejasno in dopušča različne razlage.

Nedvomno je zato določilo npr. 127. člena Ustave Republike Poljske iz leta 1997 veliko bolj jasno in nedvoumno: *The president of the Republic shall be elected for a 5-year term and may be re-elected only for one more term.* (Kristan 2001, 45)

statusni položaj predsednika republike je to razumljivo, saj je predsednik republike predsednik vsem državljanom in ne le določeni skupini ljudi. Kljub temu pa to ne pomeni, da ne sme imeti svojega mnenja o npr. aktualnih političnih vprašanjih, temveč ravno nasprotno. Pričakuje se, da ne bo favoriziral nobene strani, hkrati pa da bo imel izoblikovan odnos do temeljnih vrednot v družbi in državi, jih pri opravljanju svoje funkcije javno zagovarjal ter na tak način poskušal združevati državljane. Kljub temu da ustava izrecno ne prepoveduje članstva v politični stranki (s čimer se strinja tudi Cerar v Boban 2007, 170), se od predsednika države pričakuje, da ni član nobene stranke. V skladu s tem pričakovanjem sta oba nekdanja predsednika Milan Kučan in Janez Drnovšek izstopila iz stranke.

Pred nastopom svoje funkcije novoizvoljeni predsednik priseže pred državnim zborom. Besedilo prisege se glasi: *Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal(a) po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije.* (Ustava RS, 104. čl.).

Zagotavljanje materialnih in drugih pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike, podlage za organizacijo in delovanje urada predsednika republike ter pravice predsednika republike po prenehanju funkcije ureja Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike (v nadaljevanju ZZPOFPR). V skladu s tem zakonom je določen sedež predsednika republike v Ljubljani (ZZPOFPR, 3. čl.), v skladu z drugim poglavjem pa urad predsednika republike zagotavlja izvrševanje zadev v zvezi z opravljanjem funkcije predsednika republike. Predsednik republike ima po prenehanju funkcije pravico do naziva bivši predsednik republike ter pravico udeležbe na državnih svečanostih v skladu s protokolarnimi pravili. III. poglavje ZZPOFPR poleg že navedenih določa tudi še druge pravice, ki jih ima bivši predsednik republike: pravico do nadomestila, do vrnitve na prejšnje delovno mesto ter pravico do pisarniškega prostora, svetovalca in delavca ter uporabe službenega vozila z voznikom za čas, kolikor je bivši predsednik opravljal funkcijo predsednika republike (vendar največ pet let), do varovanja za čas enega leta po prenehanju funkcije, do diplomatskega potnega lista ter do dostopa do arhiva iz časa, ko je opravljal funkcijo predsednika republike. V skladu s tretjim poglavjem ZZPOFPR predsednik državnega zbora, predsednik vlade, ministri in drugi nosilci javnih funkcij v RS obveščajo predsednika republike o zadevah, ki se nanašajo na

izvrševanje funkcije in pristojnosti, k temu sodi predvsem obveščanje o sejah in sprejetih odločitvah.

Predsednik republike sodi med funkcionarje na državni ravni. Med funkcionarje sodijo še poslanci, člani državnega sveta, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča. Za funkcionarje štejemo tiste, *ki opravljajo delo oziroma funkcijo (poklicno ali nepoklicno), na katero so bili izvoljeni ali imenovani za določeno časovno obdobje* (Grafenauer in Brezovnik 2006, 261).

Položaj funkcionarjev (tako državnih kot tudi lokalnih) še vedno ureja veljavni Zakon o funkcionarjih v državnih organih (v nadaljevanju ZFDO). Po tem zakonu so funkcionarji osebe, ki jih na funkcijo volijo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, predsednik in člani predsedstva Republike Slovenije in delegati v zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti, kot tudi funkcionarji pravosodnih organov, ki jih imenujejo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, funkcionarji družbenega pravobranilca samoupravljanja, namestniki republiških sekretarjev ter generalni sekretarji Predsedstva Republike Slovenije, Skupščine Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije (ZFDO, 1. čl.). Leta 2006 je Vlada RS pripravila predlog zakona o funkcionarjih, na podlagi katerega so funkcionarji osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti.⁹⁸ Funkcionarji lahko opravljajo funkcijo poklicno ali nepoklicno – funkcionarji običajno opravljajo funkcijo poklicno, nepoklicno opravljajo funkcijo le člani državnega sveta, člani občinskega sveta in župani v primeru, da se tako odločijo.

Tako kot za ostale funkcionarje tudi za predsednika republike in bivšega predsednika republike (veljajo vse določbe zakona, razen tistih, ki se tičejo pravice do pokojnine) veljajo nekatere omejitve in dolžnosti, ki jih ureja Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (v nadaljevanju ZNOJF). Funkcionar ne sme

⁹⁸ Zapisnik 59. seje Komisije Državnega sveta za politični sistem.

sprejemati daril, razen protokolarnih daril manjše vrednosti in priložnostnih daril manjše vrednosti, v nobenem primeru ne sme sprejeti darila, če se kot darilo izroča denar ali vrednostni papirji.

Predsednik republike kot poklicni funkcionar v času trajanja funkcije ne sme opravljati nobene pridobitne dejavnosti v zasebne namene, če bi dejavnost lahko vplivala na objektivno ali od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije, če bi se v primeru opravljanja dejavnosti ustvaril vtis, da pri opravljanju svoje funkcije ni nepristranski ali če bi opravljanje dejavnosti škodovalo ugledu funkcije ali organa (ZNOJF, 7. čl.). V skladu z 9. členom ZNOJF mora predsednik republike takoj, najpozneje v enem mesecu po nastopu in prenehanju funkcije, sporočiti svoje premoženjsko stanje komisiji državnega zbora, pristojni za opravljanje nalog po ZNOJF in za izvajanje nadzora nad izvrševanjem odločb, v trajanju mandata pa je dolžan premoženje prijaviti vsaki dve leti.

Plačo predsednika republike je najprej določal Odlok o plačah funkcionarjev (v nadaljevanju OdPF) iz leta 2006. S tem odlokom je bila plača predsednika uvrščena v plačno skupino A – funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih oziroma v plačno podskupino A1 – predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti v razponu od 54. do 65. plačnega razreda. Predsedniku republike kot tudi predsedniku vlade je določen najvišji tj. – 65. PR⁹⁹, ki znaša trenutno 5.890,80 EUR (zadnja sprememba Zakona o sistemu plač v javnem sektorju) zmanjšan za znesek v višini 4 % njegove osnovne plače v skladu s spremembami Zakona o interventnih ukrepih.

5.2.2 Funkcija in pristojnosti predsednika republike

Ustava RS opredeljuje funkcijo in pristojnosti predsednika države v četrtem poglavju z naslovom *Državna ureditev* v členih od 102. do 109.

Osnovna funkcija predsednika države je predstavljati državo in delovati kot vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (Ustava RS, 102. čl.), hkrati pa opravljati druge naloge, ki mu jih nalaga ustava. Predstavljanje države tako navznoter kot navzven je izključno funkcija predsednika republike in zanjo ne potrebuje nobenega dodatnega

⁹⁹ Plačni razredi in s tem osnovna plača so določeni skladno s Prilogo 1 in Prilogo 2 Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

pooblastila. Poudariti je potrebno, da ustava izrecno ne opredeljuje predsednika države kot šefa države ali nosilca izvršilne oblasti (Boban 2007, 169).

Ribarič (2000) ugotavlja, da Ustava RS jasno razmejuje med funkcijo in pristojnostmi predsednika republike. Funkcija predsednika republike je opredeljena v 102. členu ter določa, da predsednik republike predstavlja republiko in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil.

Tako predsednik v skladu s 107. členom Ustave RS:

- razpisuje volitve v državni zbor,
- razglša zakone,
- imenuje državne funkcionarje, kadar je to določeno z zakonom,
- postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov,
- izdaja listine o ratifikaciji,
- odloča o pomilostitvah,
- podeljuje odlikovanja in častne naslove,
- opravlja druge naloge, določene z ustavo,
- na zahtevo državnega zbora se mora izreči o posameznem vprašanju.

Poleg teh, v 107. členu Ustave točno določenih pristojnosti, ima predsednik republike še naslednje pristojnosti (Ribarič 2000):

- lahko zahteva sklic izredne seje državnega zbora (Ustava RS, 85. čl.),
- pristojnosti v zvezi z izrednim stanjem in vojno, kadar se državni zbor ne more sestati (Ustava RS, 92. in 108. čl.),
- predlaga državnemu zboru kandidata za predsednika vlade (Ustava RS, 111. čl.),
- razpusti državni zbor in razpiše nove volitve, če ni izvoljen noben kandidat za predsednika vlade v drugem ali tretjem krogu volitev ali če v primeru neizglasovane zaupnice vladi državni zbor ne izvoli novega predsednika vlade ali pri ponovljenem glasovanju izglasuje zaupnico (Ustava RS, 111. in 117. čl.),
- predlaga državnemu zboru kandidate za sodnike ustavnega sodišča (Ustava RS, 163. čl.),
- predlaga državnemu zboru pet članov od skupaj 11 članov sodnega sveta (Ustava RS, 131. čl.),

- vložiti zahtevo za odločitev o sporu glede pristojnosti med državnim zborom, predsednikom republike in vlado (Ustava RS, 160. čl.),
- v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe lahko predlaga ustavnemu sodišču, naj da mnenje o njeni skladnosti z ustavo (Ustava RS, 160. čl.).

Ker so pristojnosti predsednika republike izrecno in taksativno našteje v 107. členu Ustave RS, ugotavlja Kaučič (2006, 1615), da gre v tem primeru za ustavno rezervirano materijo, kar pomeni, da noben zakon ali drug pravni akt ne more predsedniku republike naložiti novih pristojnosti, temveč lahko te, našteje pristojnosti, le konkretizira. Kaučič (ibid.) nadalje še ugotavlja, da so pristojnosti predsednika republike v ustavi določene precej jedrnato in na kratko, zakoni pa pristojnosti ne razčlenjujejo in nadalje razlagajo. Zaradi tega dejstva, pa tudi zaradi skromne tradicije, še neizoblikovane politične in ustavne prakse ter standardov prihaja po njegovem mnenju do različne interpretacije in razumevanja nekaterih predsednikovih pristojnosti in nalog. Tako nekateri zakoni dajejo predsedniku republike pristojnosti, ki niso izrecno navedene v Ustavi RS, kar je lahko ustavno sporno. Po mnenju Kaučiča (2007, 27) je zato predlagalna pristojnost predsednika republike, ki jo določajo posamezni zakoni, ustavno sporna, saj *nima izrecne ustavne podlage* (ibid.). 107. člen Ustave RS kot pristojnost določa le imenovanje državnih funkcionarjev, kadar to določa zakon.

Tako predsednik republike:

- po Zakonu o Banki Slovenije predlaga državnemu zboru kandidata za guvernerja Banke Slovenije in člane sveta banke,
- po Zakonu o varuhu človekovih pravic (ombudsmanu) predlaga državnemu zboru v izvolitev kandidata za varuha človekovih pravic,
- po Zakonu o računskem sodišču predlaga državnemu zboru v izvolitev kandidate za člane računskega sodišča,
- po Zakonu o ustavnem sodišču predlaga državnemu zboru, da imenuje kandidate iz RS za sodnika Evropskega sodišča za človekove pravice.

Kaučič (ibid.) zato meni, da je zakonodajalec s tem bistveno prekoračil izrecno ustavno določene pristojnosti predsednika republike.

Klasične pristojnosti predsednika republike

Glede na razvrstitev funkcije in pristojnosti predsednika države (Kaučič in Grad 1999, 254) lahko kot klasično pristojnost opredelimo naloge, ki jih šef države opravlja kot predstavnik države (predstavlja državo, je poveljnik oboroženih sil, odloča o pomilostitvah, podeljuje odlikovanja in častne naslove).

Odločanje o pomilostitvi je akt milosti, s katerim šef države pomilosti poimensko določene osebe. Postopek pomilostitve v Republiki Sloveniji podrobneje ureja Zakon o pomilostitvi (v nadaljevanju ZPom), ki pa ne določa razlogov za pomilostitev ali pravice do pomilostitve (Kaučič 2006, 1619). Postopek se začne s prošnjo oziroma po uradni dolžnosti. S pomilostitvijo lahko predsednik države obsojencu (ko je sodna odločba že pravnomočna) odpusti kazenski pregon ali v celoti ali delno odpusti izvršitev kazni; izrečena kazen se lahko spremeni v milejšo ali v pogojno obsodbo, obsodba se lahko celo izbriše (ZPom, 2. čl.).

Predsednik republike odloči o pomilostitvi z odlokom¹⁰⁰, ki se objavi v Uradnem listu RS. Kaučič (2006, 1620) se ob tem sprašuje, koliko je predsednik republike ob odločanju o pomilostitvi sploh samostojen pri ugotavljanju upravičenosti do pomilostitve. To vprašanje je neločljivo povezano z vprašanjem instituta sopodpisa, ki je ustavno določen v primerljivih parlamentarnih ureditvah. Nekateri ustavni pravniki so mnenja, da gre v tem primeru za deljeno pristojnost predsednika republike, v nasprotju s samostojnimi pristojnostmi predsednika republike, za katere ne potrebuje sopodpisa. Ta deljena pristojnost je še toliko evidentnejša v primeru, ko (kot je to v primeru Republike Slovenije) postopka pomilostitve ne more začeti predsednik republike sam, temveč je vezan na predlog pristojnega ministra (ZPom, 5. čl.).

Potrebno je poudariti še en vidik te tradicionalne pristojnosti šefa države – z odlokom o pomilostitvi predsednik republike poseže v drugo vejo oblasti, v sodno vejo, kadar gre za zmanjšanje izrečene kazni, in v izvršilno vejo, kadar gre za opustitev preгона. Zato je tu pomembno določilo 3. člena ZPom, ki pravi, da se s pomilostitvijo lahko kazenska sankcija spremeni le v okviru, kot ga določa splošni del Kazenskega zakonika RS.

¹⁰⁰ Kaučič (2006, 1619) pravi, da je odlok konkreten in individualen pravni akt, izdan po postopku, ki kljub temu da vsebuje elemente upravnega postopka, ni upravni postopek. Zoper odlok o pomilostitvi ni predvidenega pravnega sredstva, možno pa bi bilo zoper odlok sprožiti upravni spor ob izkazanem pravnem interesu.

Podeljivanje odlikovanj je prav tako klasična funkcija šefa države. V Republiki Sloveniji to področje podrobneje urejata Zakon o odlikovanjih Republike Slovenije (v nadaljevanju ZOdl) in Zakon o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije. Na podlagi ZOdl podeljuje odlikovanja, ki so najvišja priznanja države za izjemne zasluge in dejanja posebnega pomena za blaginjo Slovenije, predsednik republike z ukazom (ZOdl, 10. čl.) in sicer na predlog državnih organov, organov lokalne samouprave, organizacij in državljanov Republike Slovenije.¹⁰¹ Poleg tega lahko predsednik republike podeli odlikovanje brez podanega predhodnega predloga in sicer po lastni odločitvi (ZOdl, 11. čl.). Odlikovanja se podeljujejo za zasluge, dosežene na civilnem, diplomatsko-mednarodnem in vojaškem oziroma varnostnem področju (ZOdl, 6. čl.).

Predsednik republike lahko odlikovanje tudi odvzame in sicer v primeru, če je odlikovanec s pravnomočno sodbo sodišča obsojen na kazen zapora ter kaznivo dejanje zoper človekove pravice in svoboščine, zoper varnost Republike Slovenije in njeno ustavno ureditev ter zoper človečnost in mednarodno pravo (ZOdl, 15. čl.).

Poudariti velja še, da predsedniku republike od izvolitve dalje pripada red za izredne zasluge (ZOdl, 3. čl.).

Odlikovanje častni znak svobode¹⁰² se v skladu z Zakonom o odlikovanju častni znak svobode podeljuje za izjemne zasluge pri obrambi svobode in uveljavljanju suverenosti Republike Slovenije. Odlikovanje podeli predsednik republike z ukazom na predlog državnih organov, organov lokalnih samoupravnih skupnosti, organizacij in državljanov Republike Slovenije, lahko pa tudi po lastni odločitvi.

Predsednik republike **predstavlja državo** ne samo pred svojimi državljani, temveč tudi navzven. Zaradi potrebe po usklajenosti političnih ciljev države mora v tem primeru tesno sodelovati z ministrstvom za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ), ki je zavezano pripravljati strokovne podlage za potrebe predsednika republike na področju zunanjih zadev, na njegovo zahtevo mora pripraviti strokovno mnenje o zunanjepolitičnem interesu, ki je potrebno za razvijanje zunanjepolitične dejavnosti. Poudariti je potrebno, da predsednik republike kljub temu ne more nastopati na

¹⁰¹ Odlikovanja po ZOdl so redi (red za izredne zasluge, zlati red za zasluge, srebrni red za zasluge in red za zasluge) in medalje (medalja za zasluge, medalja za hrabrost in medalja za častno dejanje) (Spletna stran predsednika Republike Slovenije).

¹⁰² Odlikovanje ima v skladu s 4. členom Zakona o odlikovanju častni znak svobode Republike Slovenije tri stopnje: zlati častni znak svobode Republike Slovenije, srebrni častni znak svobode Republike Slovenije in častni znak svobode Republike Slovenije.

zunanjepolitičnem prizorišču kot samostojen oblikovalec zunanje politike države, saj sta nosilca zunanjepolitične oblasti državni zbor in vlada. Seveda je v tem primeru veliko odvisno od osebnosti predsednika republike, koliko bo izkoristil možnost konzultacije z ministrstvom za zunanje zadeve in vlado pri oblikovanju zunanje politike in kasneje pri zastopanju le-te.

Delovanje predsednika republike na področju zunanjih zadev podrobneje ureja Zakon o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ). V skladu s 4. členom ZZZ ministrstvo za zunanje zadeve obvešča državni zbor o pomembnih zadevah s področja mednarodnih odnosov in na zahtevo predsednika republike ali na lastno pobudo daje mnenje in predloge glede mednarodnih dejavnosti, ki jih predsednik republike opravlja pri izvrševanju svoje funkcije.

Diplomatsko predstavništvo se odpre ali zapre z ukazom predsednika republike (ZZZ, 14. čl.). Veleposlaništvo vodi veleposlanik, ki ga postavi in odpokliče predsednik republike na predlog vlade, ki ga pripravi minister za zunanje zadeve. Predsednik republike izda vodji diplomatskega predstavništva Republike Slovenije poverilna pisma, sam pa sprejema poverilna pisma vodij tujih veleposlaništev (ZZZ, 60. čl.). O postavitvi oziroma odpoklicu¹⁰³ veleposlanikov v Republiki Sloveniji sta pravno mnenje pripravila pravna strokovnjaka prof. dr. Igor Kaučič in asistent dr. Saša Zagorc (2008). Po njunem mnenju pravica postavljati veleposlanika ne pomeni samostojne in izključne pravice predsednika republike (saj kadrovska funkcija ni v pristojnosti predsednika republike), kljub temu da sam postopek ni formalno določen, je vedno potrebno neformalno sodelovanje med vlado, ministrstvom za zunanje zadeve in predsednikom republike. Kaučič in Zagorc sta mnenja, da je potrebno postavitve veleposlanika uskladiti na vseh teh treh ravneh, preden država zaprosi drugo državo za agreman. Vloga predsednika republike je tudi v tem primeru omejena na vlogo varuha ustavnosti in zakonitosti, zato sta Kaučič in Zagorc (ibid.) mnenja, da predsednik republike lahko zavrne podpis imenovanja veleposlanika le, če meni, da obstaja dvom v pravilno izveden postopek postavitve oziroma če kandidat ne izpolnjuje pogojev za to funkcijo. Zato naj bi predsednik republike

¹⁰³ Potrebno je ločiti pojma imenovanje oziroma postavitve – v skladu s pravnimi akti se veleposlanike postavlja in odpoklicuje in ne imenuje oziroma razrešuje. Primerljive ustavne ureditve pogosteje uporabljajo pojem »akreditacije« veleposlanikov. (Kaučič, Zagorc 2008)

vsakršne pripombe glede primernosti kandidata oziroma svoje zadržke k njegovi postavitvi izrazil že na neformalnih pogovorih z vlado oziroma ministrstvom.

Predsednik republike v skladu s 76. členom ZZZ izdaja listine o ratifikaciji mednarodnih pogodb in pristopu k mednarodnim pogodbam.

Predsednik države je vrhovni poveljnik Slovenske vojske, njegove pristojnosti na področju obrambe podrobneje ureja Zakon o obrambi (v nadaljevanju ZObr), ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino. Kljub temu da je predsednik države vrhovni poveljnik Slovenske vojske, pa nima skoraj nobenih pristojnosti za opravljanje te funkcije. Ribarič (1996) to obrazloži na primeru nemškega ustavnega reda, kot je to opredelil Perthalter (glej ibid.). Ta pravi, da naj bi bila funkcija predsednika države kot vrhovnega poveljnika oboroženih sil v tem, da zagotovi podrejenost vojske civilni državi in kot poveljnik odvzame pravno podlago za podrejenost vojske ministru za obrambo ali vladi, v primeru, da bi obema (ministru za obrambo in vladi) iz kakršnegakoli razloga prenehala funkcija, pa ne bi hotela odstopiti. V tem primeru torej nastopa predsednik države kot varuh ustavnega reda.

V skladu z ZObr predsednik republike na predlog vlade (83. čl.):

- *razglasi izredno stanje, če se državni zbor ne more sestati,*
- *razglasi vojno stanje, če je izvršen napad na državo in se državni zbor ne more sestati,*
- *v izrednem ali vojnem stanju sprejema uredbe z zakonsko močjo¹⁰⁴, ki se nanašajo na obrambo, če se državni zbor ne more sestati,*
- *odloči o uporabi Slovenske vojske, uvedbi delovne in materialne dolžnosti ter splošni mobilizaciji v izrednem stanju (25. člen), če se državni zbor ne more sestati, v skladu z zakonom o obrambi.*

V skladu z 2. odstavkom 33. člena ZObr je obveščevalno-varnostna služba ministrstva za obrambo dolžna s pomembnejšimi ugotovitvami seznanjati ministra, načelnika generalštaba, predsednika vlade, predsednika republike in po odločitvi predsednika vlade tudi druge organe.

Minister po predhodnem mnenju predsednika republike določa generalštabu letne usmeritve za načrtovanje operativnih, materialnih in organizacijskih priprav za

¹⁰⁴ Možnost izdajanja uredb z zakonsko močjo je po mnenju Bobana (2007, 169) pravzaprav edina pomembna pristojnost predsednika države.

uporabo vojske (ZObr, 42. čl.) ter po predhodnem soglasju predsednika republike podrobneje določi pogoje in postopke seznanjanja vrhovnega poveljnika s stanjem pripravljenosti vojske in drugimi zadevami, pomembnimi za obrambo države, zagotavljanjem nastanitve, zavarovanja, protokolarnih zadev, straže in drugih pogojev za opravljanje funkcije vrhovnega poveljnika v miru in vojni (ZObr, 43. čl.). Ministrstvo strokovno usmerja in usklajuje ukrepe za delo državnih organov v vojni ter zagotavlja pogoje za delo predsednika republike, vlade in državnega zbora v vojnem stanju.

Predsednik republike na predlog ministra in po predhodnem soglasju vlade povišuje generale in admirale (ZObr, 63. čl.).

Na podlagi ZObr je bil aprila leta 2009 sprejet Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju (v nadaljevanju Pravilnik). S pravilnikom so določeni pogoji in postopki, po katerih ministrstvo za obrambo seznanja predsednika republike kot vrhovnega poveljnika obrambnih sil s stanjem pripravljenosti Slovenske vojske in drugimi zadevami, pomembnimi za obrambo države, ter ureja zagotavljanje nastanitve, zavarovanja, protokolarnih nalog, straže in drugih pogojev za delovanje predsednika republike v miru in v vojni.

V kolikor pride do trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja funkcije predsednika republike, do izvolitve novega predsednika republike ministrstvo izvršuje svoje obveznosti v skladu s Pravilnikom v odnosu do predsednika državnega zbora (Pravilnik, 2. čl.).

Pravilnik podrobneje ureja način komuniciranja med predsednikom republike in ministrstvom, hkrati določa Slovenski vojski opravljanje protokolarnih nalog (Pravilnik, 10. čl.) ter daje predsedniku države možnost imenovanja svetovalca za obrambo izmed brigadirjev in generalov slovenske vojske (Pravilnik, 11. čl.). Poleg tega minister v skladu s 12. členom imenuje častnika Slovenske vojske s činom podpolkovnika ali višjim činom, ki opravlja naloge pribočnika predsednika republike.

Pristojnosti na zakonodajnem področju

V parlamentarnih ustavnih sistemih je zakonodajni postopek domena zakonodajnega telesa – parlamenta, predsednik države nima možnosti neposrednega vpliva na

sprejem oziroma vsebino zakona¹⁰⁵ (Dubrovnik 2009b, 162). Med zakonodajne pristojnosti tako sodijo pristojnosti, ki se tičejo razmerja med predsednikom države in državnim zborom in sicer v sklopu treh postopkov – zakonodajnega, postopka razpisa volitev v državni zbor in njegovega razpusta ter postopka volitev in imenovanj (ibid.).

Volitve v državni zbor RS ureja Ustava RS oziroma Zakon o volitvah v državni zbor (v nadaljevanju ZVDZ). Volitve v državni zbor (redne, predčasne ali nadomestne) razpiše predsednik republike. Redne volitve v državni zbor razpiše predsednik RS najprej dva meseca in najpozneje 15 dni pred potekom štirih let od prve seje prejšnjega državnega zbora, predčasne razpiše predsednik republike hkrati z aktom o razpustitvi državnega zbora, izvesti pa jih je potrebno v roku dveh mesecev po razpustitvi državnega zbora. Nadomestne volitve razpiše predsednik države v primeru odstopa poslanca pred potekom šestmesečnega obdobja od potrditve mandata, oziroma v primeru, da poslancu preneha mandat, na listi, s katere je bil izvoljen, pa ni naslednjega kandidata, ki bi postal poslanec, če ne bi bil izvoljen poslanec, ki mu je prenehal mandat (ZVDZ, 12. – 19. čl.).

Predsednik republike po opravljenih volitvah v roku 20 dni po izvolitvi skliče prvo sejo državnega zbora (Ustava RS, 81. čl.). Državni zbor dela na rednih ali izrednih sejah, ki jih sklicuje predsednik državnega zbora, izredno sejo pa mora sklicati na zahtevo najmanj četrtine poslancev državnega zbora ali na zahtevo predsednika republike, kar določa Poslovnik Državnega zbora v 58. členu. Predsednik republike prejema tudi sklic seje z vsem potrebnim gradivom za sejo državnega zbora (Poslovnik DZ, 60. čl.). Razmerja med državnim zborom RS in predsednikom republike so natančno določena v členih od 220. do 224. Poslovnika. Predsednik državnega zbora je dolžan predsednika republike obveščati o vseh relevantnih dejstvih, ki vplivajo na izvrševanje predsednikovih pristojnosti (postopek imenovanja predsednika vlade, odstop predsednika vlade, razpis volitev v državni zbor in podobno), hkrati pa ga mora seznanjati s sejami državnega zbora ter gradivi za sejo.

Državni zbor pošlje predsedniku republike sprejeti zakon v razglasitev, razen v primeru veta s strani državnega sveta oziroma če je podana zahteva za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu.

¹⁰⁵ Na Poljskem in na Madžarskem ima predsednik države tudi zakonodajno iniciativo. (Dubrovnik 2009b, 162 in Ustava Republike Poljske, 134. čl.), v Republiki Sloveniji lahko zakone predlaga vlada, vsak poslanec ali najmanj pet tisoč volivcev (Ustava Republike Slovenije, 88. čl.).

Predsednik republike lahko na podlagi zahteve poslancev državnega zbora (v tem primeru mu državni zbor za podajo mnenja določi tudi rok) ali na podlagi lastne pobude poda svoje mnenje o posameznem vprašanju. Ob tem lahko izrazi tudi željo, da osebno predstavi svoja stališča in mnenja o posameznem vprašanju, v tem primeru je njegov nastop brez razprave in glasovanja uvrščen na dnevni red naslednje seje državnega zbora.

V praksi je, kot navaja Ribarič (2000), državni zbor dvakrat zahteval od predsednika republike, da poda mnenje o določeni zadevi: prvič o predlogu Zakona o obrambi leta 1993, drugič o političnem dogajanju v Sloveniji leta 1994. Predsednik države je na lastno pobudo podal mnenje državnemu zboru dvakrat: leta 1997, ko je priporočil državnemu zboru, da ratificira sporazum o pridruženem članstvu v Evropski uniji, ter leta 1997, ko je podal mnenje o predlagani lustraciji.

Razglasitev zakona je zaključni akt v procesu sprejemanja zakona v širšem pomenu, saj s tem postane sprejeti akt izvršljiv. Šef države na ta način potrjuje formalno pravilnost zakona oziroma dejstvo, da so bila spoštovana pravila zakonodajnega postopka. Kot pravi Kaučič (2006, 1624), je funkcija promulgacijskega akta v tem, da šef države potrdi, da je zakon sprejelo zakonodajno telo po predpisanem postopku. Ustava predsedniku ne dovoljuje, da bi resnično in dejansko odločal o umiku podpisa zaradi npr. materialnih razlogov oziroma zaradi neskladnosti zakona z ustavo. Ustava RS v 91. členu določa, da zakone razglašča predsednik republike najkasneje v roku 8 dni po njihovem sprejemu in ne predvideva instituta sopodpisa predsednika vlade na promulgacijskem aktu, tako kot je to običajno v nekaterih drugih državah. Potrebno je poudariti, da je bilo to določilo zajeto v predlogu ustave ter kasneje umaknjeno, ker naj bi bilo *nepotrebno in neprimerno položaju predsednika republike in njegovi funkciji*.¹⁰⁶ V Sloveniji je leta 2006 potekala precej vroča razprava na temo promulgacije zakona, ki je sledila izjavi takratnega predsednika države dr. Drnovška, da Zakona o azilu ne bo podpisal, saj naj bi zmanjševal nekatere pravice, že zagotovljene v preteklosti. Kljub temu da je dr. Drnovšek ostro nasprotoval zakonu, ga je nazadnje v zakonsko določenem roku le podpisal in se tako izognil morebitni ustavni obtožbi.

¹⁰⁶ Nastajanje slovenske ustave – Izbor gradiv komisije za ustavna vprašanja (1990–1991).

Ustavna pravica oziroma dolžnost, da predsednik republike **razpusti parlament** je urejena s 117. (nezaupnica vladi) oziroma s 111. členom Ustave RS (volitev predsednika vlade). V primeru, da predsednik vlade zahteva glasovanje o zaupnici vladi, vlada pa ne dobi zadostne podpore poslancev, mora državni zbor v roku tridesetih dni izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku vlade po ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico. V kolikor ne pride do imenovanja novega predsednika vlade, predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Podobno velja za razpustitev državnega zbora v primeru volitev predsednika vlade – predsednik republike razpusti državni zbor, v kolikor v drugem ali tretjem krogu volitev predsednika vlade ne pride do njegove izvolitve.

Posebne zanimanja, predvsem strokovne javnosti, so bile v zadnjih letih deležne t. i. predlagalne pristojnosti predsednika republike. Bistvena težava, ki zadeva predlagalno pristojnost je, da je Ustava RS ne določa. Ustava RS v 107. členu govori le o pristojnosti imenovanja državnih funkcionarjev, kadar to določa zakon, vendar ta pristojnost ni vključena še v noben do sedaj sprejeti zakon. Predsedniku so bile določene predlagalne pristojnosti z nekaterimi zakoni, kar je lahko ustavno zelo sporno. Poleg tega predsednik republike pri predlaganju kandidatov opravlja zelo pomembno kadrovske funkcije, saj je na njem odgovornost, da za posamezno funkcijo predlaga strokovno podkovanega kandidata. Ob izbiri pravega kandidata obstaja za predsednika države nevarnost, da zapade v vsakodnevne politične diskusije in postane tarča napadov različnih političnih strank.

V tej povezavi je zanimiva obrazložitev ustavne odločbe št. Up-600/04-26 z dne 23. 3. 2006, v kateri je ustavno sodišče zavzelo stališče, da je ustava med pristojnosti predsednika republike uvrstila tudi predlagalne pristojnosti v organizaciji izvršilne in sodne oblasti. Ustavno sodišče meni, da je določbe ustave o predlagalni vlogi predsednika republike, razen kadar ustava v izrecno določenih primerih ne ureja drugače, potrebno razumeti tako, da predlagalna vloga predsednika republike pomeni tako pravico predlagati kandidata v izvolitev oziroma v imenovanje kot tudi pravico predlagati njegovo razrešitev. Po mnenju ustavnega sodišča je potrebno pravico predlagati razrešitev šteti za korelativ pravice predlagati oziroma imenovati. Če ima nekdo pravico predlagati določeno osebo za neko funkcijo, naj ima tudi pravico, da predlaga njeno razrešitev, če meni, da ni več primerna za opravljanje te funkcije. Ustavno sodišče je nadalje mnenja, da je s tem zagotovljena samostojnost

in neodvisnost organov, še posebej v organih, kjer je možnost uveljavljanja političnih razlogov za razrešitev toliko večja.

V skladu z nekaterimi zakoni tako predsednik države:

- predlaga kandidate za guvernerja in viceguvernerje Banke Slovenije (člane Banke Slovenije). V skladu s četrtem poglavjem Zakona o Banki Slovenije imenuje guvernerja in viceguvernerje Banke Slovenije državni zbor RS na predlog predsednika RS. Predsednik RS objavi v Uradnem listu RS poziv za zbiranje predlogov možnih kandidatov, izmed prijavljenih kandidatov potem predlaga državnemu zboru kandidate za člane Banke Slovenije. Kandidat je imenovan za člana BS, če zanj na tajnem glasovanju glasuje večina vseh poslancev;
- predlaga kandidata za informacijskega pooblaščenca. V skladu z drugim poglavjem Zakona o informacijskem pooblaščenca imenuje informacijskega pooblaščenca za dobo petih let državni zbor na predlog predsednika države;
- predlaga kandidate za člane Računskega sodišča RS. V skladu z drugim poglavjem Zakona o računskem sodišču predsednik republike po prejemu obvestilu predsednika računskega sodišča ali predsednika državnega zbora objavi v Uradnem listu RS poziv za prijavljanje možnih kandidatov. Izmed prijavljenih kandidatov predsednik republike predlaga državnemu zboru kandidata za člana računskega sodišča. Po opravljenem glasovanju je kandidat imenovan, če je zanj na tajnem glasovanju glasovala večina vseh poslancev;
- predlaga kandidate za člane sodnega sveta. V skladu s tretjim poglavjem Zakona o sodiščih volitve članov sodnega sveta razpiše predsednik državnega zbora. Kandidatno listo za člane sveta predlaga državnemu zboru v izvolitev predsednik republike;
- predlaga kandidate iz Republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč. V skladu z Zakonom o predlaganju kandidatov iz RS za sodnike mednarodnih sodišč razpiše prosto sodniško mesto ministrstvo za pravosodje, predsednik republike se po pridobitvi mnenja Vlade RS in Sodnega sveta RS do prijavljenih kandidatur opredeli ter posreduje predloge potrebnega števila kandidatov v izvolitev državnemu zboru;
- predlaga kandidate za sodnike ustavnega sodišča. V skladu z drugim poglavjem Zakona o ustavnem sodišču predsednik republike po obvestilu

predsednika ustavnega sodišča objavi v Uradnem listu RS poziv o zbiranju predlogov možnih kandidatov za sodnika ustavnega sodišča. Predsednik republike izmed prijavljenih kandidatov predlaga državnemu zboru v izvolitev kandidate za sodnike ustavnega sodišča, lahko pa predlaga tudi druge kandidate;

- predlaga kandidata za varuha človekovih pravic. V skladu z Zakonom o varuhu človekovih pravic se pri postopku kandidiranja smiselno uporabljajo določila Zakona o ustavnem sodišču. Prav tako kot to velja za sodnike ustavnega sodišča, kandidata za varuha človekovih pravic predlaga v izvolitev državnemu zboru predsednik republike.

V skladu s štiriindvajsetim poglavjem Zakona o javnih uslužbencih, predsednik republike na podlagi volitev v uradniški svet imenuje tri člane izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja. Volitve uradniškega sveta so tajne, volilno komisijo imenuje predsednik republike, za izvedbo volitev se smiselno uporabljajo določbe Zakona o sodiščih, ki urejajo volitve v sodni svet.

Pristojnosti na izvršilnem področju

Pristojnosti predsednika države na izvršilnem področju so tiste, ki jih ima predsednik države v razmerju do vlade oziroma njenega predsednika, torej predvsem predsednikova mandatarska pooblastila – pooblastila v zvezi z imenovanjem predsednika vlade. Poleg tega mora vlada v skladu s Poslovnikom Vlade RS sodelovati s predsednikom republike pri vprašanjih iz njegove pristojnosti in ga seznanjati z zadevami, pomembnimi za njegovo delo (Poslovnik Vlade RS, 48. čl.).

Predsednik republike ima **pomembno vlogo pri oblikovanju vlade**. Po opravljenih državnozbornih volitvah opravi posvetovanja z vodji poslanskih skupin ter državnemu zboru predloži kandidata za predsednika vlade. V kolikor ta ni izvoljen, lahko predsednik republike po opravljenih posvetovanjih v štirinajstih dneh predloži drugega ali ponovno istega kandidata, če pa je v državni zbor vloženi več predlogov, le-ta najprej glasuje o predlogu predsednika republike. V primeru, da ni izvoljen nobeden od kandidatov, predsednik republike razpusti državni zbor in

razpiše ponovne volitve, razen če državni zbor v roku 48 ur z večino opredeljenih glasov ne sklene izvesti ponovnih volitev predsednika vlade, kjer zadošča za izvolitev navadna večina (Ustava RS, 111. čl.). Predsednik republike se kot predlagatelj kandidata za predsednika vlade pojavi trikrat, vendar le v prvem krogu kot edini.

V primeru glasovanja o zaupnici vladi, v katerem vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora državni zbor v roku tridesetih dni izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti državni zbor in razpiše volitve.

Po mnenju Ribariča (2000) je moč predsednika republike, da dejansko vpliva na izbor predsednika vlade, odvisna od relativne moči političnih strank v državnem zboru. V kolikor obstaja v državnem zboru prevlada ene stranke oziroma trdna koalicija nekaj strank, je vloga predsednika republike bolj v ugotovitvi in potrditvi kandidata zmagovite stranke oziroma koalicije. V primeru večjega števila enako močnih političnih strank in močne razpršenosti političnega prostora pa pride do izraza predsednikova vloga posrednika in mediatorja, vsekakor je v interesu predsednika republike predlagati kandidata, ki ima največje in realne možnosti, da je izvoljen. Slovenija se je v takšnem, kočljivem položaju v preteklosti, in sicer leta 2000, že znašla; ob izglasovani nezaupnici je predsednik republike zavzel stališče, da ne bo predlagal novega predsednika vlade, ker ni realnih možnosti za njegovo izvolitev, zato se je odločil za razpust državnega zbora in s tem za predčasne volitve.

Izredne pristojnosti predsednika republike

V primeru izrednega stanja ali vojne lahko predsednik republike v primeru, da se državni zbor ne more sestati, izdaja uredbe z zakonsko močjo, s katerimi se lahko omejijo posamezne pravice in temeljne svoboščine, ki so zagotovljene z ustavo. Uredbe morajo biti predložene državnemu svetu v potrditev takoj, ko se ta lahko sestane.

Potrebno je poudariti, da predsednik republike v izrednem stanju ali vojni, ko se državni zbor ne more sestati odloča o drugačni uporabi policije v izrednem stanju ali vojni, kar določa 17. člen Zakona o policiji.

Uredba z zakonsko močjo nikakor in pod nobenim pogojem ne sme omejiti pravic ali temeljnih svoboščin, zajetih v naslednjih členih Ustave RS: v 17. členu (nedotakljivost človekovega življenja), 18. členu (prepoved mučenja), 21. členu (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva), 27. členu (domneva nedolžnosti), 28. členu (načelo zakonitosti v kazenskem pravu), 29. členu (pravna jamstva v kazenskem postopku), in 41. člen (svoboda vesti) (Ustava RS in Cerar 1999, 258).

5.2.3 Odgovornost predsednika republike

Odgovornost predsednika republike je podrobneje urejena v 109. členu Ustave RS, ki določa, da če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali hujše krši zakon¹⁰⁷, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem, ki ugotovi utemeljenost obtožbe, lahko pa z dvotretjinsko večino odloči tudi o odvzemu funkcije. Ustavno sodišče odloči o začasnem prenehanju funkcije predsednika republike v primeru obtožbe. Postopek ugotavljanja odgovornosti predsednika republike podrobneje ureja Zakon o ustavnem sodišču v VII. poglavju, v členih 63.–67.

O pritožbi odloča državni zbor z večino glasov vseh poslancev, sklep o obtožbi z vsebovanim opisom zatrjevane kršitve ustave ali hujše kršitve zakona in predlogom dokazov pošlje predsednik državnega zbora predsedniku ustavnega sodišča. Ustavno sodišče pošlje sklep o obtožbi predsedniku republike, ki lahko nanj odgovori, ter opravi javno obravnavo, na kateri ima pravico biti navzoč tudi predsednik republike. Ustavno sodišče lahko v tej fazi postopka z dvotretjinsko večino sprejme sklep, da predsednik republike začasno, do odločitve o obtožbi, ne sme opravljati svoje funkcije.

V primeru, da ustavno sodišče ugotovi, da obtožba ni utemeljena, z odločbo oprosti predsednika republike. V kolikor je ugotovljena kršitev ustave ali hujša kršitev

¹⁰⁷ Kot pravi Cerar (2007) je vprašanje, kaj je hujša kršitev zakona ali kršitev ustave. Po njegovem mnenju se je v pravni praksi uveljavilo mnenje, da je hujša kršitev ustave npr. dejstvo, da predsednik republike ne razglasi sprejetega zakona - oziroma če predsednik ne bi razpisal državnozborskih volitev. Meni, da mora biti kršitev ustave ali zakona zelo huda, da pride do postopka ustavne obtožbe; takšna, da močno škodi ugledu države ali ugledu funkcije predsednika, da resneje ovira ali škodi delovanju države in njenih organov, da povzroča veliko materialno ali moralno škodo (npr. nezakonito prilaščanje večjega premoženja, korupcija, izdaja, krivo pričanje in podobno). Vsekakor si je, kot dodaja Cerar (ibid.), vsaj z vidika političnega bontona, želeli čim manj takšnih razprav v praksi.

zakona¹⁰⁸, z odločbo ugotovi utemeljenost obtožbe, lahko pa odloči, da predsedniku republike preneha funkcija. Odločitev sprejme ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov.

V kolikor je proti predsedniku republike istočasno uveden tudi kazenski postopek, ustavno sodišče s svojo odločitvijo počaka do odločitve v kazenskem postopku.

V primeru odstopa ali prenehanja funkcije predsednika republike ustavno sodišče ustavi postopek, razen če obtoženi ali državni zbor zahtevata nadaljevanje postopka. Kot pravita Kaučič in Grad (1999, 258), gre pri dejanjih, ki so predmet obtožbe, za obliko kazenske odgovornosti, glede na postopek in sankcijo pa za obliko politične odgovornosti, za kar je predsednik republike odgovoren ne le pred ustavnim sodiščem, temveč tudi pred rednim sodiščem. Ustava predsedniku republike v kazenskem postopku ne priznava imunitete, predsednik države je lahko tudi povabljen na zaslišanje pred parlamentarno preiskovalno komisijo (Kocjančič in drugi 1998, 192).

Po mnenju Ribariča (1999) je takšna obtožba izrazito politične narave, saj je državni zbor politični organ. Državni zbor lahko ugotavlja politično odgovornost predsednika države v parlamentarni preiskavi, ne more pa ga v tem ali katerem drugem postopku razrešiti, saj predsednik republike ni izvoljen v državnem zboru in zato mu tudi ne more biti politično odgovoren. Politična odgovornost predsednika republike velja nasproti volivcem, ki so ga izvolili. Zaupanje volilnega telesa temelji predvsem na delovanju predsednika republike v javnosti, njegovi sposobnosti preseči ozke okvire politične usmerjenosti političnih strank ter dejanskega delovanja kot predsednika vseh državljanov.

V letošnjem letu smo priča prvemu predlogu ustavne obtožbe državnega funkcionarja v samostojni Sloveniji. Poslanci Socialdemokratske stranke Slovenije in Slovenske ljudske stranke so vložili predlog ustavne obtožbe, v kateri so obtožili predsednika Türka kršitve štiriintridesetih členov ustave, treh členov kazenskega zakonika in Zakona o odlikovanjih Republike Slovenije. Predlog ustavne obtožbe je bil poslan predsedniku Türku, da nanj odgovori pisno ali ustno na seji v mesecu marcu, ko so poslanci predlog obravnavali v državnem zboru (Zorko 2010).

¹⁰⁸ Kršitev zakona bi lahko bil tudi sprejem odloka v nasprotju s 3. členom ZPom: *S pomilostitvijo se lahko kazenska sankcija spremeni le v okviru, kot ga določa splošni del Kazenskega zakonika Republike Slovenije.* (Kaučič 2006, 1621).

5.2.4 Nadomeščanje predsednika republike

Ustava RS v 106. členu podrobneje ureja nadomeščanje predsednika republike. V primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika republike njegove funkcije začasno opravlja predsednik državnega zbora. Predsednik državnega zbora začasno opravlja funkcije predsednika republike tudi med zadržanostjo predsednika republike.¹⁰⁹ Nadomeščanje v tem primeru pomeni prevzem vseh pooblastil predsednika republike, vendar pa, kot opozarja Ribarič (2000), ustava ne opredeljuje, kaj je trajen oziroma začasen zadržek, niti ne določa, kdo ugotavlja takšno stanje. Zato se nagiba k ugotovitvi, da začasna odsotnost predsednika republike, ki je na službenem potovanju v tujini, ne pomeni začasne odsotnosti v smislu 106. člena Ustave RS, saj je predsednik republike odsoten zaradi opravljanja svoje funkcije. Ribarič (2000) dopušča možnost, da predsednik republike v tem primeru za določene zadeve pooblasti predsednika državnega zbora, kar pomeni, da predsednik državnega zbora v tem primeru ne opravlja funkcije predsednika republike v celoti, temveč le tiste, v pooblastilu izrecno določene naloge.

Pri funkciji nadomeščanja predsednika republike Ribarič (ibid.) opozarja na še eno nedoslednost v določilih Ustave RS. Le-ta ne ureja odgovornosti predsednika državnega zbora pri opravljanju funkcije predsednika republike kot tudi ne situacije, ko bi predsedniku državnega zbora pri opravljanju funkcije predsednika republike prenehala funkcija. Funkcija podpredsednika državnega zbora ni urejena v Ustavi RS, temveč jo opredeljuje le poslovnik državnega zbora, zato Ribarič meni (ibid.), da bi bilo podpredsednikovo nadomeščanje predsednika državnega zbora pri opravljanju funkcije predsednika republike zelo sporno.

Kar nekaj prahu je pred leti (leta 2007) dvignila odločitev takratnega predsednika države dr. Janeza Drnovška, da se ne udeleži osrednje državne slovesnosti ob dnevu državnosti. Ob tem se je seveda takoj pojavilo vprašanje, ali gre v tem primeru za nadomeščanje predsednika republike v smislu 106. člena Ustave. Vendar ne ustava ne katerikoli drug predpis ne določa, da se mora predsednik republike udeležiti državne proslave. Predsednik republike opravlja svojo funkcijo 24 ur na dan

¹⁰⁹ Kot navajata Kaučič in Grad (1999, 254), poznajo podobno ureditev v Nemčiji, Italiji in na Portugalskem, v Avstriji opravlja to funkcijo predsednik vlade, v Islandiji pa posebej za to oblikovano telo.

in ne samo v svojem »službenem« času, zato v tem primeru ne moremo govoriti o nadomeščanju v skladu s 106. členom Ustave. Ali si predsednik države lahko privošči odpovedati udeležbo na osrednji državni proslavi ob za Slovence tako pomembnem prazniku, pa je drugo vprašanje.

5.3 SKLEPNE UGOTOVITVE O USTAVNEM POLOŽAJU PREDSEDNIKA REPUBLIKE

Pristojnosti slovenskega predsednika republike so kljub veliki moči, ki naj bi mu jo dajala neposredna izvolitev, izrazito protokolarne in reprezentativne narave. Zato ima kandidat za predsednika republike v času predvolilne kampanje neprimerno lažjo nalogo, kot denimo vodja politične stranke, ki na državnozborskih volitvah kandidira tudi z mislijo na premierski stolček. Ni mu potrebno pripraviti političnega programa in ga javnosti predstavljati v predvolilnih soočenjih, saj mu ustava ne omogoča, da bi ga na kakršenkoli način udejanil. Vseeno se včasih zdi, da le osebni in splošni vidik kandidata za predsednika republike nista dovolj. Predsednik republike deluje tako, da s svojim nastopanjem v javnosti vpliva na javno mnenje, posredno pa na odločitve vlade in parlamenta, zato lahko trdimo, da je nujno, da ima predsednik svoje poglede na aktualna politična in družbeno relevantna vprašanja in probleme.

Po mnenju Pogorelca (2006, 233) Ustava RS izstopa oziroma odstopa od drugih primerljivih ustav po dveh značilnostih: glede neposredne izvolitve predsednika republike in glede odsotnosti instituta sopodpisa¹¹⁰ predsednikovih aktov s strani predsednika vlade ali pristojnega ministra. Prvotni osnutek, t. i. podvinska ustava, je vsebovala določilo, po katerem naj bi vse akte predsednika republike sopodpisala predsednik vlade ali pristojni minister, vendar je bilo to določilo iz kasnejšega osnutka umaknjeno. Po mnenju Pogorelca (ibid.) se položaj predsednika republike na tak način oddaljuje od položaja šefa države v primerljivih parlamentarnih sistemih. Povedano malce šaljivo:

Predsedniku republike smo dodelili najboljši avtomobil (neposredno voljen) za vožnjo z neomejeno hitrostjo (ni politično odgovoren), s prepovedjo dodatne prtljage

¹¹⁰ Pogorelec (2006, 234) našteje države, ki poleg Slovenije nimajo uvedenega instituta sopodpisa: Estonija, Slovaška, Makedonija, Srbija in Črna gora in Belorusija.

(široko določena nezdržljivost funkcije) in brez sitnega sopotnika (protipodpis vlade), vendar ni dobil goriva (le reprezentativne pristojnosti). Najverjetneje zato, ker se je vedelo, da bo 'prvi šofer' zaradi predhodnih izkušenj s šofiranjem premočan konkurent za ostale. (Zagorc v Pogorelec 2006, 234).

Pogorelec (2006, 336–337) je zato mnenja, da bodo te posebnosti ustavnega sistema Slovenije, torej odsotnost sopodpisa, šibke in zgolj reprezentativne pristojnosti, hkrati pa neposredna izvolitev predsednika republike, v prihodnosti vir nesoglasij med predsednikom republike in vlado. Osebnostno zelo močan predsednik republike bi namreč lahko na svojem položaju želel delovati aktivno in v celoti izkoristiti legitimnost, ki izhaja iz neposredne izvolitve. V preteklosti smo bili že priča nekaterim nesoglasjem med vlado in predsednikom republike. Šlo je za imenovanje veleposlanikov in za različna stališča v zunanji politiki. Zato je po mnenju Pogorelca (ibid.) nujno potrebno spremeniti ustavna določila in sicer tako, da bo predsednik republike voljen posredno, v parlamentu, za vse akte predsednika republike, razen tistih, ki se tičejo imenovanja vlade in ministrov in razpustitve parlamenta, pa bi bil nujen sopodpis. V času od sprejetja nove ustave pa do danes je imela Slovenija tri predsednike države: Milana Kučana, Janeza Drnovška in Danila Türka. Kučan in Drnovšek sta oba igrala večjo vlogo v slovenski politiki, kot jima je dovoljevala ustava. Oba sta bila karierna politika in oba sta pred nastopom funkcije predsednika republike opravljala druge pomembne politične funkcije. Njun vpliv je bil večji v razmerju do drugih držav, precej manjši pa pri oblikovanju politik v državi. To je ostalo izključno v rokah parlamenta kot najvišje politične institucije v državi (Boban 2007, 172).

Pristojnosti predsednika republike so v slovenski ustavi določene izrecno, kar pomeni, da gre za ustavno določeno materijo, iz česar sledi, da noben drug akt – zakon predsedniku republike ne more določiti ali naložiti novih pristojnosti. Zakoni bi lahko pristojnosti le razčlenjevali in konkretizirali. Vendar je zakonodajalec z nekaterimi zakoni naredil prav to. Predsedniku so bile določene nove pristojnosti, ki so v glavnem vezane na predlagateljsko funkcijo. Glede teh je bilo v preteklosti kar nekaj razprav in sicer, ali ne bi kazalo spremeniti predsednikovih pristojnosti tako, da bi jih ta dejansko imenoval, ne le predlagal. Glede na to, da je tovrstna predlagateljska pristojnost predsednika države ustavno sporna, je ustavni pravnik dr.

Igor Kaučič (2007) predlagal spremembo predlagateljske pristojnosti v imenovalno. Kandidata za posamezno funkcijo bi na predlog strokovnega telesa ali institucije imenoval predsednik države.

Izdajanje odlokov o pomilostitvi je neposredno povezano z institutom sopodpisa pristojnega ministra ali predsednika vlade. Kaučič (2006, 1622–1623) meni, da je institut sopodpisa potrebno vnesti v ustavna določila na podlagi ustavne revizije, pri čemer se mu ne zdi potrebno, da bi naš ustavni sistem sledil praksi drugih držav, v kateri ima predsednik republike le t. i. »notarsko pristojnost«, temveč bi lahko predpisali t. i. »negativno vezanost« na predlog ministra za pravosodje, na podlagi katerega bi bil predsednik republike vezan le na negativno mnenje ministra za pravosodje (npr. v primeru prošnje za pomilostitev). Dejansko vsaj Kaučič in Grad (v Dubrovnik 2009b, 167) ne vidita pravega razloga, da se institut sopodpisa ne uvede v slovenski pravni sistem, saj s tem zagotovo ne bi dodatno omejili že tako šibkih pristojnosti.

V primerljivih parlamentarnih sistemih predsednik države večinoma nima vpliva na postopek ali vsebino zakona v obravnavi. Sprejem zakona je v izključni pristojnosti zakonodajnega telesa, predsednikova vloga se pokaže le v zadnji fazi po sprejetju zakona in potrebni razglasitvi. Kot navaja Dubrovnik (2009b, 162), imajo predsedniki vseh vzhodnoevropskih držav članic EU, razen Slovenije, pravico do odločilnega veta. Kazalo bi razmisliti o uvedbi veta na že sprejeti zakon, pri čemer bi lahko predsednik republike dejansko deloval kot varuh ustavnosti ter v določenem roku zahteval ustavno presojo že sprejetega zakona.

Republika Slovenija izstopa tudi glede določitve spodnje starostne meje ter drugih pogojev za pridobitev pasivne volilne pravice. Medtem ko je v Sloveniji aktivna volilna pravica izenačena s pasivno, velika večina držav določa spodnjo starostno mejo za pridobitev pasivne volilne pravice (35 let Romunija, Poljska, Madžarska, 40 let Bolgarija, Češka, Slovaška) ter druge pogoje: npr. stalno prebivališče v državi, da kandidat določeno obdobje stalno živi v državi, kjer kandidira, da nima dvojnega državljanstva in podobno (Dubrovnik 2009b, 161).

Določenih pravnih pomislekov je bila deležna tudi »dolžnost« predsednika republike, da razpusti parlament v ustavi določenih primerih. Dubrovnik (2009b, 165) navaja, da se nekateri slovenski teoretiki nagibajo k temu, da bi imel predsednik republike

pravico razpustiti parlament potem, ko bi slišal mnenje predsednika državnega zbora, državnega sveta in predsednika vlade.

O nekaterih spremembah bi veljalo razmisliti v primeru predsednikove pristojnosti predlagati predsednika vlade. Ustava določa, da predsednik države predlaga kandidata za predsednika vlade v izvolitev državnemu zboru po posvetovanju s strankami, na predlog novoizvoljenega predsednika vlade pa državni zbor imenuje oziroma razrešuje še posamezne ministre. Po mnenju Grada in Kaučiča (glej Dubrovnik 2009b, 166) takšna ureditev ni v skladu z naravo parlamentarnega sistema ter *nasprotuje namenu neposrednih volitev predsednika republike, ki je v tem, da si volivci zagotovijo svoj neposredni vpliv na izbor osebnosti, ki so ji pripravljene zaupati vpliv na oblikovanje in delo vlade.*

6 ŠEF DRŽAVE KOT VODJA

Šef države predstavlja državo – narod navznoter in navzven, je šef vseh državljanov in ne le ene skupine ljudi. Kako »dobro« bo šlo državi, je nemalokrat odvisno od sposobnosti voditelja, da se odloča modro.

Določiti lastnosti dobrega in modrega voditelja, ni prav lahka naloga, veliko je odvisno od njegove osebnosti in priljubljenosti. Vsekakor mora že kot kandidat izžarevati človeško toplino in spontanost, iskrenost in inteligenco, imeti mora prepričljive argumente, kot politik pa *mora pokazati sposobnost empatične projekcije v stališča, potrebe, interese in pričakovanja volivcev* (Vreg 2004, 72).

Lastnosti demokratičnega voditelja, ki zagotavljajo uspeh, so: verodostojnost govornika, njegova moč in privlačnost ter njegovo izražanje namer (Vreg 2004, 78). Kot verodostojnega lahko opredelimo politika, ki izraža strokovnost (dosežki iz preteklosti), zanesljivost (politik mora dokazati, da je vreden zaupanja, kar povečuje predvsem z neverbalnimi sporočili – neposreden stik z očmi ipd.) ter dinamičnost¹¹¹ (slog nastopanja – npr. hitrejši način govora) (Vreg 2004, 80–81). Vreg (2004, 81) opredeljuje privlačnost kot posledico močne identifikacije oziroma potrebe javnosti, da si prisvoji prepričanja občudovane osebe in ji tako postane bolj podobna. Privlačnost kot tako ne omejuje le na fizično privlačnost osebe (volivci so fizično privlačnim politikom pripravljene pripisati tudi druge pozitivne lastnosti), temveč na privlačnost v smislu domačnosti oziroma poznavanja življenja politika ter njegovega prijetnega odnosa do drugih. Bolj uspešen bo politik, ki bo jasno izražal svoje namere – ne kot osebno prizadevanje ali prizadevanje stranke, ki jo zastopa, temveč kot splošno priznano dejstvo (ibid.). Vsekakor velja, da posamezne osebne lastnosti še ne naredijo dobrega voditelja, temveč le vsaka v povezavi z drugimi (Pečjak 1995, 60), hkrati pa mora imeti vsak voditelj z voditeljskimi sposobnostmi še veliko željo po moči (ibid., 76).

¹¹¹ Prav dinamičnost političnega voditelja, njegov način nastopanja in podajanja govorov so tiste lastnosti, ki včasih voditelja pahnejo v populizem – populistični voditelji govorijo z zanosom in se obračajo neposredno na potrebe ljudi (Vreg 2004, 81). Pretiravanje pri tem pa ima lahko ravno nasproten učinek. Pretiravanje pri govoru, preveč izrazita mimika lahko kmalu »pokopljeta« politična pričakovanja govornika (Ule in Kline v Vreg 2004, 81).

Poleg navedenega Pečjak (1995, 63) izpostavi še dva pomembna dejavnika: priložnost (biti ob pravem času na pravem mestu)¹¹² ter »politično filozofijo« oziroma način komunikacije med voditeljem in vodenimi (neposredni mitingi, televizijske oddaje, enosmerna in dvosmerna komunikacija itd.), oblike reševanja političnih problemov (avtokratska, demokratska), usmerjenost (zunanjepolitična, notranjepolitična).

Politični vodja zaseda uradni položaj¹¹³ v državi, ima moč, da vpliva na tok dogodkov (Kellerman v O'Brien 2007, 420), in sposobnost, da pripravi druge ljudi, da nekaj storijo – v pozitivnem ali negativnem smislu (Blondel v O'Brien 2007, 421). Kot vodja mora imeti karizmo, kar Weber (v Vreg 2004, 72) označuje kot *avtoriteto, ki črpa svojo izjemno moč iz sebe namesto iz družbenega položaja ali funkcije*. Karizmatični voditelji se pojavijo v očeh navadnih ljudi kot superjunaki, nadljudje, njihov prihod na oblast ter dramatični dogodki pa kmalu postanejo mit (Bynander in 't Hart 2006, 725). Kot takšne opiše Weber nosilce revolucij, ki so posebljali program stranke in imeli na ljudi skoraj hipnotičen vpliv (Napoleon, Peron, Lenin) (ibid.). Po mnenju Maksa Webra se karizmatični vodja pogosto pojavi v primerih odziva mase ljudi na posebne okoliščine, kar vključuje podreitev ljudi junaškemu voditelju.¹¹⁴ Kot tak primer lahko navedemo Iona Iliescuja, nekdanjega tesnega sodelavca Ceausecuja, ki je prevzel vlogo reformatorja in narodnega rešitelja s tem, da je uvedel nekatere skromne ukrepe – uvoz prehrambenih izdelkov in zagotovitev neprekinjenega ogrevanja stanovanj (Chiriac 2001, 124). Iliescu je bil leta 2000 izvoljen za predsednika države, v volilni kampanji je zatrjeval, da bo ustvaril ozračje solidarnosti in dela ter vztrajal, da je potrebno ohraniti *pozitivne elemente iz preteklosti* (ibid.).

Primer takega vodje je nesporno tudi Josip Broz - Tito, katerega karizma je v znatni meri prispevala k vzponu in čaščenju državne religije v takratni SFRJ. Izvor njegove karizme sega v obdobje 2. svetovne vojne, ko naj bi združil etnično različne narode

¹¹² Winston Churchill (1874–1965), Romulo Betancourt (1908–1981), Abraham Lincoln (1809–1865) ter Anwar el-Sadat (1918–1981) so bili državniki, ki so imeli vse voditeljske sposobnosti, hkrati pa so bili ob pravem času na pravem mestu, ko so lahko potegnili poteze v interesu države oziroma naroda, zaradi česar so se zapisali v zgodovino (Magstadt in Schotten 1996, 337–344).

¹¹³ Brez uradnega položaja, ki voditelju zagotavlja demokratično legitimnost, bo ta le stežka pridobil zaupanje državljanov (O'Brien 2007, 421).

¹¹⁴ *Charismatic leadership occurs most frequently in emergencies, it is associated with a collective excitement through which masses of people respond to some extraordinary experience and by virtue of which they surrender themselves to a heroic leader.* (Weber v Flere 2007, 688).

pod eno streho ter premagal vse težave z »nadčloveškimi sposobnostmi«. To karizmo, ki mu je sledila iz 2. svetovne vojne, so v obdobju SFRJ skrbno nadzorovali in jo nadalje načrtno razvijali. Ves pomen, ki ga je Tito predstavljal za zvezno državo je postal izrazit šele z njegovo smrtjo, ko kolektivnemu predsedstvu nikakor ni več uspelo zajeziti toka demokratizacije in vedno večjih sporov med republikami in etničnimi skupinami (Flere 2007, 688–691).

Poseben primer pridobivanja na priljubljenosti pri državljanih smo v preteklih letih lahko opazili pri, zdaj že pokojnem predsedniku države, dr. Janezu Drnovšku. Že v času razpadanja SFRJ je Drnovšek pridobival na karizmi in sicer zaradi njegove *osebne zadržanosti v javnem nastopanju* (Črnič 2007, 22), kasneje, po nastopu funkcije predsednika države, se je prelevil iz tehnokrata v ljubljenca ljudskih množic ter pridobival na priljubljenosti. Z vedno pogostejšim pojavljanjem v javnosti ter prizadevanjem za boljši svet si je uspel na svojo stran pridobiti obsežno ljudsko podporo, med politiki pa so bile njegove aktivnosti prej razlog za nelagodje.

Nikakor ne smemo karizmatičnega in priljubljenega vodje zamenjati s populističnim voditeljem. Populistični voditelji¹¹⁵ gradijo svojo podobo na mitingih in shodih ter se obračajo neposredno na zapostavljene in marginalizirane skupine prebivalstva. V kolikor populistični voditelj ostaja dolgo časa na oblasti, začne o sebi razmišljati kot o nepogrešljivem in najbolj pomembnem človeku, kar meji na narcisoidnost¹¹⁶ (Letica v Vreg 2004, 73). Kot izrazite populiste lahko opredelimo Mečiarja, Iliescuja, Miloševića¹¹⁷, katerih edini cilj je bilo povečanje njihove osebne priljubljenosti ter mobilizacija širših množic v lastnem interesu (Tismaneanu 2000, 11). Podoben, populističen stil vodenja so razvili tudi romunski predsednik Constantinescu (predsednik Republike Romunije v letih 1996–2000), Boris Jelcin in Lech Walensa.¹¹⁸

¹¹⁵ Kot populista opredeli Vreg (2004, 73) »dobrega človeka iz Negove« – Janeza Krambergerja in Marjana Podobnika.

¹¹⁶ Narcisoid je *osebnost z grandioznim občutkom samopomembnosti* (po Corsiniju v Pečjak 1995, 65). Kot narcisoidnega populističnega politika opredeli Letica (v Vreg 2004, 73) Franja Tuđmana, po mnenju katerega je imel Tuđman stalno potrebo, da je v središču dogajanja, potrebo po izražanju občudovanja, naslovih ipd. Po mnenju Letice (ibid.) je *biti obdan z marginalci, grdobami, kimavci, strahopetci, podaniki, slepimi in gluхими občudovalci dnevna terapija za ekstremno narcisoidne osebe*.

¹¹⁷ Namen Miloševića je bila mobilizacija širših ljudskih množic, svoje besedne spretnosti je uporabil zato, da se je dotaknil čustev ljudi oziroma naroda. Na mitingu je vpil *Nihče ne sme tepsti ljudstva* in podobno, kar je imelo velik psihološki učinek (Pečjak 1995, 74).

¹¹⁸ Podoben populističen ton je leta 2000 v volilni kampanji za volitve predsednika republike uporabljal Corneliu Vadim Tudor, ki je obljubljal, da bo Romunijo očistil kriminalcev in manjšin. Vzpon podpore Tudorju je bil velikanski: od 3 % v letu 1996 na 33 % v letu 2000. Raziskave so pokazale, da so Tudorja volili predvsem mlajši moški, razočarani nad svojo ekonomsko situacijo (Chiriac 2001, 125).

Uspeh političnega vodje je vselej odvisen od širših okoliščin v danem trenutku, *od ljudi, družbenih razmer, nacionalnega značaja, kulture, zgodovine in priložnosti*¹¹⁹ (Vreg 2004, 77). Zato je potrebno poudariti, da družbene razmere oziroma demokratičnost trenutne oblasti zahtevajo drugačen tip vodje, kot so jih zahtevale razmere, ki so se pojavile ob razpadu komunističnega sistema. Politični voditelji tranzicijskega obdobja se soočajo s situacijo, v kateri morajo z eno roko rušiti, z drugo graditi. Institucionalne okvire starega sistema je potrebno odstraniti, na njihovih ruševinah pa je potrebno vzpostaviti nove strukture ter zagotoviti njihovo stabilnost. Ob tem se tranzicijski politični voditelji običajno soočajo še z rivalstvom za funkcije v političnem prostoru. Za takšno politično ozračje je zagotovo potreben odločen politični voditelj – *dominaten (do tistih pod seboj) in konformističen (do tistih nad seboj)* (Vreg 2004, 77; Pečjak 1995, 61), ki obvladuje politični prostor. Vprašanje, ki si ga je potrebno zastaviti, je, ali bo ta politični voditelj zmožan ob zaključku tranzicijskega procesa funkcijo političnega voditelja opravljati tudi v »normalnih političnih razmerah« (O'Brien 2007, 423), ko je bolj zaželen kooperativen in prilagodljiv voditelj (Vreg 2004, 77). Zagotovo je Jelcin tak primer političnega voditelja, ki je v tranzicijskih časih posebej močnega voditelja, v času normalizacije razmer pa ni znal ali ni hotel stabilizirati sistema. Že v letu 1991 si je s svojim nastopom ustvaril karizmo, kateri so sledile množice iz prepričanja, da bo uspel Rusiji ponuditi nekaj novega, vendar je Jelcin svojo karizmo izkoristil predvsem za to, da je v čim večji meri dosegel lastne politične cilje. Ob istočasnem nedelovanju drugih političnih in nadzornih institucij je to pomenilo za državo dolgoročne posledice.

Brezovšek (2009, 642–643) je mnenja, da se v zadnjih letih vse pogosteje uveljavljajo politični vodje, ki izvršujejo vedno več politične moči. Politični voditelji (ne glede na to, ali gre za enega nosilca izvršilne oblasti ali dva) črpajo svojo moč na podlagi zaupanja ljudi, ki se na najbolj ekspliciten način kaže v jasnih volilnih rezultatih. Vidna je vedno večja personifikacija volitev, ki vsaj v tem primeru zmanjša vlogo strank in jih postavi v položaj servisne službe predvidenega voditelja.¹²⁰ Ali bo vsakokratni voditelj dejansko dosegel tak položaj voditelja, pa je v veliki meri odvisno

¹¹⁹ Pečjak (1995, 61) takemu stališču pravi interakcionizem.

¹²⁰ Za uspeh na volitvah sta najpomembnejša osebnost kandidata in imidž, ki ju mediji preko sporočil volilne kampanje sporočajo volivcem. Sposobnost in politične izkušnje so sicer drugotnega, vendar v povezavi z osebnostjo kandidata in imidžem bistvenega pomena za uspešen izid na volitvah (Vreg 2004, 87–88).

tudi od drugih dejavnikov, ne nazadnje od njegove osebnosti, priljubljenosti. Pravzaprav je priljubljenost velikokrat odvisna predvsem od predsednikove »pojave« ter osebnostnih značilnosti, ki pri ljudeh vzbujajo zaupanje. V tem kontekstu nikakor ne smemo zanemariti vpliva medijev, ki imajo vsaj v zadnjem času vedno večji vpliv na javno mnenje, kar zadeva »marketinško« predstavitev kandidata in kasneje političnega voditelja.

7 SKLEP

Vsaka država ima politično vodstvo, šefa države, ki ga poznamo pod različnimi poimenovanji – predsednik, kralj, cesar ... Njegovo funkcijo in pristojnosti, kot tudi razmerje do organov izvršilne, zakonodajne in sodne oblasti določi država in to zapiše, običajno v najvišji državni pravni akt.

Za preučevanje funkcije in pristojnosti šefa države je bistveno poznavanje formalno zapisanih določil, vendar nam poznavanje samo teh, o dejanski funkciji in pristojnostih kot tudi položaju šefa države na političnem odru države, kaj malo pove, zato predstavlja preučevanje formalno zapisanih določil le začetno točko raziskovanja.

Da bi bolje razumeli funkcijo in pristojnosti šefa države, sem si na začetku naloge zastavila dve temeljni hipotezi. To sta:

H1:

Resnična moč šefa države je velikokrat odvisna ne le od formalno zapisanih pooblastil, temveč bolj od njegove osebnosti, karakternih značilnosti, znanja, aktivnosti, priljubljenosti, pa tudi voditeljskih sposobnosti.

in

H2:

Dejanska moč šefa države se spreminja glede na politično situacijo, zgodovinske okoliščine in širše družbenogospodarske okoliščine.

V nalogi sem dovršen del namenila preučitvi položaja in pristojnosti šefa države v posameznih državah glede na v strokovnih krogih splošno sprejeto dejstvo, v kateri ustavni sistem ga lahko razvrstimo. Ustavno določene predsednikove pristojnosti ne obstajajo ločene od drugih pristojnosti, marveč delujejo vedno v odnosu in razmerju do pristojnosti drugih institucij; pa najsi bodo to pristojnosti predstavniškega telesa ali vlade. Vsekakor je od predsednika odvisno, kako in v kolikšni meri bo pristojnosti znal izkoristiti. Predsednik republike z obsežnimi, ustavno določenimi pristojnosti bo npr. v primeru zelo nizke politične avtoritete le stežka uveljavil svojo voljo, medtem ko bo predsednik republike z močnim strankarskim zaledjem, politično avtoriteto in karizmo dosegel marsikaj.

Kot že rečeno, je preučevanje le formalno zapisanih pristojnosti lahko le začetna točka preučevanja, preučevanje širših družbenih okoliščin in osebnostnih značilnosti vsakokratnega šefa države pa bi presegalo dovoljeni okvir raziskovalne naloge. Precej več prostora smo v nalogi namenili državam Vzhodne in Srednje Evrope. Te države trenutno nudijo edinstven laboratorij za preučevanje tako formalno določenih pristojnosti šefa države, njegovo razmerje do izvršilne, zakonodajne in sodne oblasti, širših družbenih in političnih okoliščin kot tudi osebnega stila in značilnosti predsednikovanja vsakokratnega predsednika. Države Vzhodne in Srednje Evrope so v približno enakem času pričele s postopkom postopne demokratizacije, sprejele so nove ustave (nekatero več verzij ustave), v večini držav so bile prvič po mnogih letih izvedene volitve v zakonodajno telo na podlagi splošnih, enakih in neposrednih volitev in v večini držav so državljani prvič izvolili svojega šefa države. Odločitev, kakšne pristojnosti naj ima šef države in na kakšen način naj bo šef države izvoljen, je bila zagotovo ena najtežjih. Zdi se, da so se snovalci ustav po eni strani poskušali izogniti večjim pristojnostim v domeni enega človeka v vrhu politične hierarhije ter dati večji pomen neposredno izvoljenemu zakonodajnemu telesu, po drugi strani so želeli relativno miren prehod in so favorizirali osebe, ki so imele izkušnje s političnim udejstvovanjem že v času prejšnjega političnega režima. Takšen način favoriziranja je na položaj šefa države pripeljal osebe, katerih glavna naloga je bila povečevati svoje pristojnosti in moč predvsem nasproti izvršilni in zakonodajni oblasti. Vzrok za takšno pat pozicijo, ki ni bila tako neobičajna, je predvsem v pomanjkanju razvite politične kulture, v šibkih političnih strankah in nedelovanju ali celo neobstoju ustreznih nadzorstvenih ali omejevalnih mehanizmov in institucij.

Predsednik republike ima lahko v parlamentarnem sistemu, kljub svojim ustavno zelo omejenim določenim pristojnostim, veliko vlogo. Karizmatični voditelj lahko v trenutkih demokratizacije, ko se država znajde v težkih situacijah, ki jih zaznamujejo neuspešne reforme in gospodarske krize, nudi državljanom potrebno oporo in kontinuiteto ter je tisti oporni steber, na katerega prebivalstvo usmeri svoje zaupanje. Drugo vprašanje pa je, ali je to zaupanje tudi upravičeno.

Voditelji gibanj, ki so državljane v vzhodno- in srednjeevropskih državah vodili skozi težavne procese upiranja proti prejšnjemu sistemu in orali ledine pri procesu demokratizacije države, se v mirnejšem ozračju po vzpostavitvi vsaj osnovnih demokratičnih institucionalnih okvirov niso najboljše znašli. Nasprotno pa so imele

države z zakonodajnim telesom, ki ima širše in močnejše pristojnosti, večje možnosti za uspešno demokratizacijo. Uspešno delujoče zakonodajno telo je vplivalo na nastanek strank in na njihov boj za oblast, kar je imelo posledično spodbuden vpliv na razvoj demokracije.

Nikakor ni pomembna le vloga predsednika v času tranzicije, predsednik države mora prebivalce opozarjati na pomembne, pa tudi na tiste bolj neprijetne zadeve v času celotnega mandata ter na tak način krepiti zaupanje državljanov v državne institucije. Takšna vloga šefa države je neposredno povezana z njegovim osebnostnim stilom predsednikovanja. Če bolj podrobno pogledamo le primer ruskega šefa države, ugotovimo, da se je npr. Gorbačev v začetnih letih prehoda iz komunističnega sistema v polpredsedniški obnašal kot mednarodni državnik, ne pa kot dejanski predsednik države z realno močjo, ki se je ne boji uporabiti. V razmerju med izvršilno in zakonodajno oblastjo se je obnašal kot mediator, pogajalec, predsednika države je videl kot osebo, ki je nad vsakodnevnim politiziranjem. Povsem drugačen je npr. osebni stil predsednikovanja Putina, ki je imel veliko podporo volivcev in se svoje oblasti ni bal izvrševati. Tradicionalno, osebnostno orientirana, avtoritarna in patriarhalna družba je našla v Putinu skupno točko, ki je bila sposobna združiti modernizacijo in tradicijo.

Podobno lahko ugotovimo glede predsedniškega sistema. Ustava na papirju zagotavlja pogoje za močan predsedniški sistem, a to še ne pomeni, da bo država tudi dejansko imela močnega predsednika. Še več – ameriška ustava je npr. glede določitve predsednikovega položaja in pristojnosti dokaj skopa, pa vendar so nekatera imena predsednikov svetovno znana! In prav zato je predvsem potrebno izpostaviti predsednikovo karizmatičnost in priljubljenost. Le kdo ne pozna imen, kot so Thomas Jefferson, Abraham Lincoln, Franklin Delano Roosevelt, John F. Kennedy!? Imena nekaterih drugih predsednikov pa bodo, če niso že, utonila v pozabo (Millard Fillmore (1850–1853), William Howard Taft (1909–1913), William Gamaliel Harding (1921–1923)).

V Republiki Sloveniji je zlasti zanimiv stil vodenja drugega predsednika države v samostojni Sloveniji – Janeza Drnovška. Če je bil Drnovšek v prvi polovici mandata praktično neprestano v ozadju in ni komentiral političnega dogajanja, kot se tudi ni

vključeval v politično debato, pa se je njegovo delovanje v drugi polovici mandata precej spremenilo. Kot vodja Gibanja za pravičnost in mir je preko spletne strani sporočal svoja mnenja in kritična stališča do vsakodnevne politike ter si na tak način prizadeval državljane opozoriti na nekatera vprašanja spoštovanja človekovih pravic, človečnosti, duhovnosti, varstva okolja in podobno. Na drugi strani se je Drnovšek gladko izognil nekaterim običajnim praksam, ki naj bi veljale v odnosu med predsednikom države in zakonodajno vejo oblasti. V primeru imenovanja ustavnega sodnika, ki sodi med predlagateljske funkcije predsednika države, se je Drnovšek izognil najprej predlaganju enega izmed prijavljenih kandidatov za ustavnega sodnika, o predlogih se ni niti posvetoval z vodjami poslanskih skupin, nazadnje je za kandidata za ustavnega sodnika predlagal kandidata, ki kandidate sploh ni predložil.

V veliko novih demokracijah je zaupanje državljanov v politične institucije zelo nizko. V takšnih primerih je lahko oseba, ki je na mesto predsednika države izvoljena neposredno, tisti povezovalni element, ki zagotavlja, da so pravine politične kulture spoštovane in uveljavljene. Šef države lahko vpliv na politično dogajanje doseže preko javnega nastopanja in komentiranja, svetovanja ob različnih dogodkih, z neformalnim delovanjem, ki je javnosti skrito.

Nalogo lahko zaključim z jasnim dejstvom, da je resnična moč šefa države odvisna ne le od formalno zapisanih pooblastil, temveč tudi in včasih še bolj od njegove osebnosti, karakternih značilnosti, znanja, aktivnosti, priljubljenosti, pa tudi voditeljskih sposobnosti, kar je vedno v vzročno-posledični povezavi s politično situacijo, zgodovinskimi okoliščinami in širšimi družbenopolitičnimi okoliščinami.

Naj na koncu dodam še svoje mnenje. Včasih se lahko komu zazdi, da je funkcija šefa države vsaj v parlamentarnem sistemu, kot ga ima Republika Slovenija, predvsem zaradi svoje v pretežni meri reprezentativne narave, nepotrebna in odveč. Zdi se, kot da predsednik republike nima pravzaprav nobene moči, da bi na kakršenkoli način uveljavil svoj program, kot ga je predstavil v predvolilnem boju, a to kljub temu ne drži v celoti. Predsednik države pooseblja in predstavlja vse državljane, s svojo nepristransko politično držo se mora zavzemati za vrednote in dobrobit vseh državljanov, njegova povezovalna vloga pa se lahko še kako pokaže v času

neugodne gospodarske situacije. S tega stališča je potrebno poudariti, da se morajo državljani zavzemati za to, da je na ta položaj izvoljen človek, ki bo takšnim zahtevam popolnoma in v celoti ustrezal.

8 LITERATURA

Anderle, Aljaž. 1996. Državni udar v Čilu, leta 1973. Seminarska naloga pri predmetu Sociologija in politologija vojske. Dostopno prek: http://www.anderle.info/_notes/Pinochet.doc (16. junij 2010).

Baumgartner, Jody C. in Rhonda Evans Case. 2009. Constitutional Design of the Executive: Vice Presidencies in Comparative Perspective. *Congress & The Presidency* 36 (2): 148–163.

Baylis, Thomas A. 1980. Collegial Leadership in Advanced Industrial Societies: The Relevance of the Swiss Experience. *Polity* 13 (1): 33–56.

--- 1996. Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe. *World Politics* 48 (3): 297–323.

--- 2007. Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe. *Communist and Postcommunist Studies* 40: 81–106.

BBC. 20. 5. 2007. Romania president survives vote. Dostopno prek: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6665919.stm> (6. april 2009).

Berković, Svetlan. 1997. *Diplomatsko i konzularno pravo*. Zagreb: Nacionalna i sveučilišna knjižnica.

Boban, Davor. 2007. »Minimalist« concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential states? *Politička misao* XLIV (5): 155–177.

Bogdanor, Vernon. 1996. The Monarchy and the Constitution. *Parliamentary Affairs* 49 (3): 407–422.

Brandt, Neven, ur. 2002. *Politični sistem Velike Britanije*. Koper: Visokošolsko središče.

Brezovšek, Marjan. 2003. Ustavna izbira in demokratični prehod. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Danica Fink - Hafner in Tomaž Boh, 57–74. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2009. Demokracija in vodenje: prezrti problem demokratičnega vodenja. *Teorija in praksa* 46 (5): 641–652.

Bunce, Valerie. 2000. Comparative Democratization. Big and Bounded Generalizations. *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 703–734.

Bynander, Fredrik in 't Hart Paul. 2006. When Power Changes Hands: The Political Psychology of Leadership Succession in Democracies. *Political Psychology* 27 (5): 707–730.

Cerar, Miro. 1999. Slovenia. V *Semi – Presidentialism in Europe*, ur. Robert Elgie, 232–259. New York: Oxford University Press.

--- 2007. *Kakšnega predsednika države naj si želimo?* Dostopno prek: http://www.ius-software.si/Novice/prikaz_clanek.asp?id=29159&Skatla=17 (6. september 2007).

Cheibub, Jose Antonio in Chernykh Svitlana. 2009. Are Semi-presidential Constitutions Bad for Democratic Performance? *Constitutional Political Economy* 20 (3–4): 202–229.

Chiriac, Marian. 2001. Deadlocked Romania. *Current History* 100 (644): 124–128.

Cvrlje, Vekoslav. 1992. *Vatikanska diplomacija*. Zagreb: Školska knjiga, Krščanska sadašnjost.

Črnič, Aleš. 2007. Predsednik za novo dobo: religiološka analiza Drnovškovega obrata. *Družboslovne razprave* XXIII (56): 21–37.

Dachs, Herbert, Gerlich Peter, Gottweis Herbert, Horner Franc, Kramer Helmut, Lauber Volkmar, Mueller C. Wolfgang in Tálos Emmerich. 1998. *Politični sistem Avstrije*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

Dann, Phillip. n. d. *The gubernative in Presidential and Parliamentary systems. Comparing Organizational Structures of Federal Governments in the USA and Germany*. Dostopno prek: http://www.zaoerv.de/66_2006/vol66.cfm (20. maj 2009).

Delo. 2007. Vodja države težko ohrani nevtraln držo. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/40486> (6. september 2007).

--- 2010. Zaprisegel novi nemški predsednik Wulff. Dostopno prek <http://www.delo.si/clanek/111912> (13. november 2010).

De Raadt, Jasper. 2009. Contested Constitutions. Legitimacy of Constitution Making and Constitutional Conflict in Central Europe. *East European Politics and Societies* 23 (3): 315–338.

Dubrovnik, Tadej. 2009a. Položaj, volitve in pristojnosti predsednika Republike Estonije. *Lex Localis – Revija za lokalno samoupravo* 7 (1): 33–45.

--- 2009b. Predsednik republike v parlamentarnih sistemih vzhodne Evrope. *Javna uprava* 45 (4): 155–177.

Dunajska konvencija o pogodbenem pravu. 1969. Dostopno prek: (http://www.untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/.../1_1_1969.pdf) (24. november 2010).

Election Guide. Dostopno prek: <http://www.electionguide.org/election.php?ID=276> (23. oktober 2007).

Elgie, Robert. 1997. Models of Executive Politics: A Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-presidential Regimes. *Political Studies* 54 (2): 217–231.

--- 1999. Politics of Semi – Presidentialism. V *Semi – Presidentialism in Europe*, ur. Robert Elgie, 1–21. New York: Oxford University Press.

Fabbrini, Sergio. 1999. The American System of Separated Government: A Historical – Institutional Interpretation. *International Political Science Review* 20 (1): 95–116.

Ferejohn, John in Pasquino Pasquale. 2004. The Law of Exception: A Typology of Emergency Powers. *International Journal of Constitutional Law* 2 (2): 210–239.

Ferfila, Bogomil. 2006. *Svet na dlani*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ferfila, Bogomil, Grizold Anton, LeLoup Lance in Phillips Paul. 2003. *Politične institucije, politike in proračuni: Severnoameriški razgledi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink - Hafner, Danica. 2003. Kritičnost prvih institucionalnih izbir in dejavniki uspešnosti prehoda v demokracijo. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Danica Fink - Hafner in Tomaž Boh, 21–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Flere, Sergej. 2007. The Broken Covenant of Tito's people: The Problem of Civil Religion in Communist Yugoslavia. *East European Politics and Societies* 21 (4): 681–703.

Fogelklou, Anders. 2003. Constitutionalism and the Presidency in the Russian Federation. *International Sociology* 18(1): 181–198.

Fuchs, Dieter. 2001. Types and Indices of Democratic Regimes. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Discussion paper FS III 01-203. Dostopno prek: <http://www.bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2001/iii01-203.pdf> (23. april 2010).

Furnas, Howard. 1968. The President: A changing role? *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 380: 9–15.

Go, Julian. 2003. A Globalizing Constitutionalism?: Views from the Postcolony, 1945–2000. *International Sociology* 18 (71): 71–93.

Golder, Matt. 2005. Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2000. *Electoral Studies* 24 (1): 103–121.

Grad, Franc, Kristan Ivan in Perenič Anton. 2004. *Primerjalno ustavno pravo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta.

Grafenauer, Božo in Brezovnik Boštjan. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta univerze v Mariboru.

Grzymala - Busse, Anna. 2006. Authoritarian Determinants of Democratic Party Competition: The Communist Successor Parties in Eastern Central Europe. *Party Politics* 12 (3): 415–437.

Hague, Rod, Martin Harrop in Breslin Shaun. 2001. *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Huskey, Eugene. (1996). Democracy and Institutional Design in Russia. *Demokratizatsiya* (3): 453–474. Dostopno prek: (<http://www.demokratizatsiya.org/Dem%20Archives/dem%2004-04%20huskey.pdf> (15. september 2009).

Igličar, Albin. 2007. Od narodne suverenosti do pravne države. *Javna uprava* 43 (1): 173–194.

Jaklič, Klemen in Toplak Jurij. 2005. *Ustava ZDA*. Ljubljana: Nova obzorja.

Kasapovič, Mirjana. 1997. Parlamentarizam i prezidencijalizam u Istočnoj Europi. *Politička misao* 34 (1): 5–20.

Kaučič, Igor. 2006. Predsednik republike med ustavo in politično prakso. *Podjetje in delo* 2006 (7): 1615–1628.

--- 2007. Razmerje zakonodajne in izvršilne oblasti do nadzornih institucij. *Javna uprava* 42 (2): 15–30.

Kaučič, Igor in Grad Franc. 1999. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Kaučič, Igor in Zagorc Saša. 2008. *Pravno mnenje o vlogi in ustavnem položaju Predsednika Republike pri postavitvi veleposlanikov*. Dostopno prek: <http://www.scribd.com/doc/8421909/wwwvestsi-Pravno-Mnenje-o-Postavitvi-veleposlanikov-Igor-Kauic-in-Sao-Zagorc> (29. november 2010).

King, Charles. 2000. Post – Communism. Transition, Comparison and the End of Eastern Europe. *World Politics* 53 (1): 143–172.

Kocjančič, Rudi, Ribičič Ciril, Grad Franc in Kaučič Igor. 1998. *Ustavno pravo Slovenije*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Krajcar, Urban. 2008. (Pre)moč predsednika nasproti kongresu v političnem sistemu Združenih držav Amerike. Magistrsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Krašovec, Alenka in Lajh Damjan. 2003. Predsedniške volitve v preučevanih državah. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Danica Fink - Hafner in Tomaž Boh, 117–139. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kristan, Andrej. 2001. O dvakratnosti zaporedoma. *Pravna praksa* 2001 (3): 45.

Krouwel, Andre. 2003. Measuring Presidentialism of Central and East European Countries. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Political Science WP no. 02/2003. Dostopno prek: <http://www.fsw.vu.nl/en/departments/political-science/working-papers/index.asp> (17. april 2009).

Kušej, Gorazd, Pavčnik Marijan in Perenič Anton. 1998. *Uvod v pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Lajh, Damjan. 2003. Vloga in položaj šefa države v socialistični Jugoslaviji in v državah, nastalih na ozemlju nekdanje Jugoslavije. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Danica Fink - Hafner in Tomaž Boh, 97–117. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lajh, Damjan in Krašovec Alenka. 2003. Položaj predsednikov držav v izbranih ustavnih ureditvah: Primerjava med baltskimi, postjugoslovanskimi in srednjeevropskimi državami. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Danica Fink - Hafner in Tomaž Boh, 75–96. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Laski, Harold J. 1949. The American Presidency. *Parliamentary Affairs* 3(1): 7–19.

Lijphart, Arend. 2004. Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy* 15 (2): 96–109.

Linz, Juan. 1990. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy* 1 (1): 51–69.

Magstadt, Thomas M. in Schotten Peter M. 1996. *Understanding Politics, Ideas, Institutions and Issues*. New York: St. Martin's Press, 4th edition.

Mazo, Eugene D. 2005. Constitutional Roulette: The Russian Parliament's Battles with the President over Appointing a Prime Minister. Stanford: Stanford Institute of International Studies, CDDRL, Working paper, No. 35. Dostopno prek: http://fsi.stanford.edu/publications/constitutional_roulette_the_russian_parliaments_battles_with_the_president_over_appointing_a_prime_minister/ (11. september 2009).

Mcfaul, Michael. 1999. Institutional Design, Uncertainty, and Path Dependency during Transitions: Cases from Russia. *Constitutional Political Economy* 10 (1): 27–52.

Müller, Sean. 2006. *Presidential Power in Semi-Presidential Systems – The Case of Romania*. Lizentiasarbeit, Philosophischen Fakultät Freiburg. Dostopno prek: www.federalism.ch/files/documents//THESIS%20FINAL.pdf (19. april 2009).

Nahtigal, Matjaž. 2004. Ustavna demokracija in vloga predsednika RS. *Javna uprava* 2004 (2): 357–373.

Nastajanje slovenske ustave – Izbor gradiv komisije za ustavna vprašanja (1990–1991). I., II., III. zvezek. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=105&sb=1&o=20> (12. maj 2009).

O'Brien, Thomas A. 2007. The Role of the Transitional Leader: A Comparative Analysis of Adolfo Suarez and Boris Yeltsin. *Leadership* 3 (4): 419–432.

Odlok o plačah funkcionarjev (OdPF). Ur. I. RS 14/2006 (11. maj 2009).

Pečjak, Vid. 1995. *Politična psihologija*. Ljubljana: samozaložba.

Pogorelec, Janez. 2006. *Politična odgovornost*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Poročilo o izidu volitev predsednika republike. Ur. I. RS 110/2007 (11. maj 2009).

Poslovnik državnega zbora (PoDZ-1-UPB-1). Ur. I. RS 92/2007 (11. maj 2009).

Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Ur. I. RS 43/2001, 23/2002, 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010 (29. november 2010).

Pravilnik o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju. Ur. I. RS 28/2009 (9. september 2010).

Protsyk, Oleh. 2005. Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe. *East European Politics and Societies* 19 (2): 135–160.

Ribarič, Miha. 1997. Odnos med predsednikom republike in vlado. Prispevek predstavljen na Politoloških dnevih 6.–7. junija, v Portorožu. Dostopno prek: http://www2.gov.si/up-rs/uprs_slo.nsf (11. maj 2009).

Ribarič, Miha. 2000. Status predsednika republike Slovenije v sistemu vladanja. Prispevek predstavljen na National report for the Round Table Conference "Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe", Polish Association of Constitutional Law, Maria Curie - Skłodowska University in Lublin, Institute of Public Affairs, Kazimierz Dolny, 14.–16. septembra 2000, na Poljskem. Dostopno prek: http://www2.gov.si/up-rs/uprs_slo.nsf (11. maj 2009).

Riggs, Fred W. 1997. Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy. *International Political Science Review* 18 (3): 253–278.

Robinson, James A. in Torvik Ragnar. 2008. Endogenous Presidentialism. Cambridge: National Bureau of Economic Research, NBER Working paper No.14603. Dostopno prek: <http://www.nber.org/papers/w14603> (9. januar 2010).

Roper, Steven D. 2002. Are all Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier – Presidential Regimes. *Comparative Politics* 34 (3): 253–272.

Rostow, Eugene R. 1989. President, Prime minister or Constitutional Monarch? *The American Journal of International Law* 83 (4): 740–749.

Russia, A Country Study. Dostopno prek: <http://www.coutry-data.com/cgi-bin/query/r-11476.html> (26. januar 2009).

Shugart, Matthew Soberg. 1997. Politicians, Parties and Presidents: An Exploration of Post – Authoritarian Institutional Design. V *Liberatization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions*, ur. Beverly Crawford in Arendt Lijphart, 40-90. Berkeley: University of California. Dostopno prek: <http://escholarship.org/uc/item/58k2v56g#page-4> (11. maj 2009).

Skach, Cindy. 2007. The »Newest« Separation of Powers: Semipresidentialism. *International Journal of Constitutional Law* 5 (1): 93–121.

Spletna stran britanske monarhije. Dostopno prek: <http://www.royal.gov.uk/> (2. november 2009).

Spletna stran guvernerja Avstralije. Dostopno prek: <http://www.gg.gov.au/> (15. september 2010).

Spletna stran Kraljestva Savdske Arabije. Dostopno prek: <http://www.saudinfo.com> (15. september 2010).

Spletna stran norveške kraljevske družine. Dostopno prek: <http://www.kongehuset.no> (14. september 2010).

Spletna stran predsedstva Južnoafriške republike. Dostopno prek: <http://www.thepresidency.gov.za> (16. junij 2010).

Spletna stran predsednika Republike Bolgarije. Dostopno prek: <http://www.president.bg> (15. maj 2010).

Spletna stran predsednika Republike Poljske. Dostopno prek: <http://www.president.pl> (15. december 2010).

Spletna stran predsednika Republike Slovenije. Dostopno prek: <http://www.up-rs.si> (16. junij 2010).

Spletna stran predsednika Ruske federacije. Dostopno prek: <http://www.eng.state.kremlin.ru/president> (5. julij 2010).

Spletna stran predsednika vlade Ruske federacije. Dostopno prek: <http://www.kremlin.ru> (11. maj 2009).

Spletna stran vlade švicarske konfederacije. Dostopno prek: www.admin.ch/ch/index.en.html (2. november 2009).

Spletna stran Vatikana. Dostopno prek: <http://www.vatican.va> (2. november 2009).

Starkey, David. 2005. Does Monarchy Matter? *Arts and Humanities in Higher Education* 4 (2): 215–224.

Stepan, Alfred in Skach Cindy. 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. *World Politics* 46 (1): 1–22.

Sunstein, Cass R. 1998. Impeaching the President. *University of Pennsylvania Law Review* 147 (2): 279–315.

Štok Škapin, Andreja. 2003. Diplomacija Svetega sedeža. Diplomaska naloga, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Taghiyev, Elgun A. 2006. Measuring Presidential Power in Post – Soviet Countries. *CEU Political Science Journal* 2006 (3): 11–21. Dostopno prek: <http://www.ceed.com/asp/getdocument.aspx?logid=52id=7A39BBE8-22D4-4398-9161-8002FF90CD36> (11. maj 2009).

Tanasescu, Irina. n. d. *The Presidency in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis between Poland and Romania.* Dostopno prek: http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Irina_Tanasescu.pdf (13. september 2010).

Temeljni zakon za Zvezno republiko Nemčijo. Dostopno prek: <http://www.bundestag.de> (2. september 2009).

Teršek, Andraž. 2006. Predsednik in ustava – ponižanje in razžaljenje!?. *Pravna praksa* 2006 (8): 31.

Tismaneanu, Vladimir. 2000. Hypotheses on Populism: The Politics of Charismatic Protest. *East European Politics and Societies* 14 (2): 10–17.

Tsai, Jung – Hsiang. 2008. Sub-types of Semi – presidentialism and Political Deadlock. *French Politics* 6 (1): 63–84.

Ustava Kraljevine Norveške. Dostopno prek: <http://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/The-Constitution/The-Constitution/> (10. september 2010).

Ustava Republike Bolgarije. Dostopno prek: <http://www.parliament.bg/en/const> (1. december 2010).

Ustava Republike Ciper. Dostopno prek: <http://www.cyprus.gov.cy> (29. november 2010).

Ustava Republike Francije. Dostopno prek: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp/> (29. november 2010).

Ustava Republike Italije. Dostopno prek: <http://www.governo.it/governo/constituzionerepubblicaitaliana.pdf/> (29. november 2010).

Ustava Republike Poljske. Dostopno prek: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (29. november 2010).

Ustava Republike Romunije. Dostopno prek: <http://www.cdep.ro/pls/dic>. (29. november 2010).

Ustava Republike Slovaške. Dostopno prek: http://www.vop.gov.sk/en/legal_basis/constitution.html. (29. november 2010).

Ustava Republike Slovenije. Ur. I. RS 33/1991, 21/1994, 45/1994, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006 (11. maj 2009).

Ustava Ruske federacije. Dostopno prek: <http://www.kremlin.ru> (11. maj 2009).

Ustava Socialistične Federativne Republike Jugoslavije. 1974. Dostopno prek: [http://sl.wikisource.org/wiki/Ustava_Socialisti%C4%8Dne_federativne_republike_Jugoslavije_\(1974\)](http://sl.wikisource.org/wiki/Ustava_Socialisti%C4%8Dne_federativne_republike_Jugoslavije_(1974)) (11. maj 2009).

Ustava Združenih držav Amerike. Dostopno prek: www.law.emory.edu/index.php?id=3080 (11. maj 2009).

Ustavna odločba št. Up-600/04-26 z dne 23. 3. 2006. Ur. I. RS 39/2006 (11. maj 2009).

Vassilev, Rossen. 2009. The Failure to Restore the Monarchy in Post- Communist Bulgaria. *Romanian Journal of Political Science* 9 (1): 47–58.

Vreg, France. 2004. *Politični marketing in demokracija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zagorc, Saša. 2009. *Poslanski mandat in nezdržljivost poslanske funkcije*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.

Zajc, Drago. 2003. Predsedniške volitve 2002 v Sloveniji — pomen volilnih opravil in vloga osebnosti. V *Predsedniške volitve 2002*, ur. Danica Fink - Hafner in Tomaž Boh, 177–192. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2004. *Razvoj parlamentarizma, Funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih. Ur. I. RS 30/09, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93 (11. maj 2009).

Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1). Ur. I. RS 20/2006 (2. september 2009).

Zakon o obrambi (ZObr-UPB-1). Ur. I. RS 103/2004 (2. september 2009).

Zakon o odlikovanjih Republike Slovenije (ZOdl-UPB-1). Ur. I. RS 69/2004 (3. september 2009).

Zakon o policiji (ZPol). Ur. I. RS 66/2009 ZPol-UPB-7, 22/2010 ZPol-H (11. maj 2010).

Zakon o predlaganju kandidatov iz republike Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (ZPKSMS). Ur. I. RS 64/2001 ZPKSMS, 59/2002 ZPKSMS-A (11. maj 2010).

Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Ur. I. RS 11/2001 (29. maj 2010).

Zakon o pomilostitvi (ZPom-UPB-1). Ur. I. RS 23/2005 (29. maj 2010).

Zakon o sodiščih (ZS). Ur. I. RS 94/07 ZS-UPB-4, 45/08 ZS-H, 96/09 ZS-I (29. maj 2010).

Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS-UPB-1). Ur. I. RS 64/2007 (29. maj 2010).

Zakon o varuhu človekovih pravic. Ur. I. RS 71/1993 (29. maj 2010).

Zakon o volitvah predsednika republike. Ur. I. RS 39/1992 (29. maj 2010).

Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ-UPB-1). Ur. I. RS 109/2006 (11. april 2009).

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1-UPB-1). Ur. I. RS 113/2003 ZZZ-UPB-1, 76/2008 ZZZ-1B, 108/2009 ZZZ-1C (2. marec 2010).

Zakonik cerkvenega prava. 1999. Codex iuris canonici: razglašen z oblastjo papeža Janeza Pavla II. Ljubljana: Družina d. o. o.

Zapisnik 59. seje Komisije Državnega sveta za politični sistem. Dostopno prek: <http://www.ds-rs.si/kb/komisije/?View=entry&EntryID=141> (11. september 2010).

Zorko, Mojca. 2010. Ustavna obtožba zoper predsednika je resna in je ne smemo jemati zlahka. *Dnevnik*, 29. januar 2010. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042333737> (23. junij 2010).

Yates, Jeff in Whitford Andrew. 2005. Institutional Foundations of the President's Issue Agenda. *Political Research Quarterly* 58 (4): 577–585.