

## Volitve predsednika republike

1. Z novo slovensko ustavo je bila v naši ustavni in politični sistem uvedena institucija predsednika republike, ki je doslej nismo poznali. V dosedanjem razvoju je funkcija šefa države v Sloveniji opravljalo le kolektivno telo, njegova funkcija predstavljanja republike navzven pa je bila z izjemo zadnjega leta po osamosvojitvi Slovenije dokaj omejena. Kolektivno telo, ki je bila prevladujoča oblika šefa države v vzhodnoevropskih socialističnih sistemih (državni svet, prezidij, predsedstvo ipd.), je z novimi ustavami v celoti opuščeno oziroma nadomeščeno z individualnim predsednikom republike. V Evropi ostaja tako le še Švica, ki ima posebno obliko kolektivnega šefa države, v vseh drugih državah z republikansko obliko vladavine pa opravlja to funkcijo individualni predsednik republike. Ustavni položaj individualnega šefa države v Republiki Sloveniji je utemeljen na načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno oblast in na parlamentarnem sistemu organizacije državne oblasti, v kateri ima predsednik republike zgolj predstavniške in iniciativne funkcije.

Za vse ustavodajalce novih demokratičnih ustav lahko ugotovimo, da so bili oziroma so pred temeljno dilemo oziroma odločitvijo med uvedbo predsedniškega in parlamentarnega sistema oziroma določene različice tega sistema. Če je bilo za povojne zahodnoevropske ustave značilno, da so brez izjeme uvedle parlamentarni, vzhodnoevropske socialistične države pa skupščinski sistem, lahko za večino novih ustav nekdanjih socialističnih in novonastalih držav ugotovimo, da so v glavnem sprejele parlamentarni sistem s praviloma večjo vlogo predsednika republike v njem. Odločitev za poudarjeno vlogo predsednika republike v državah, ki so se vrnile k reprezentativni demokraciji zahodnega tipa, izhaja iz prepričanja, da je mešani parlamentarno-predsedniški sistem učinkovitejši, učinkovitost političnega sistema pa je nujno potrebna, da se država čim prej izvije iz političnih in ekonomskih težav. Šef države naj bi skrbel za nujno potrebno enotnost naroda in skupaj z vlado omogočal stabilnost političnega sistema, česar veliko političnih strank in razpršenost njihovih interesov v parlamentu ne omogočata.

Pomemben pokazatelj položaja šefa države v ustavnem in političnem sistemu je tudi način njegove izvolitve. Način izvolitve predpostavlja do določene mere obseg njegovih pooblastil in je tudi eden od elementov, ki vplivajo na dejansko vlogo pri uresničevanju državne oblasti, in to ne le izvršne. Na splošno velja, da je treba neposredno izvoliti tiste organe, ki so predstavniki ljudske suverenosti, ti pa volijo druge organe. V teoriji se je izoblikovalo stališče, po katerem se šef države v predsedniškem in polpredsedniškem sistemu voli neposredno, v parlamentarnem in skupščinskem sistemu pa posredno oziroma v parlamentu. Izjemoma se predsednik republike voli po kombiniranem sistemu neposrednih in posrednih volitev (npr. v ZDA). Medtem ko izhajajo neposredne volitve predsednika v predsedniškem sistemu iz njegovih pristojnosti in razmerij do zakonodajne in sodne oblasti, je tak način volitev v polpredsedniškem sistemu utemeljen v dvojnosti izvršne oblasti. Neposredno izvoljeni predsednik kot del izvršne oblasti je relativno samostojen in neodvisen od predstavnškega telesa, vlada pa odvisen in zato

\* Mag. Igor Kaučič, asistent na Pravni fakulteti v Ljubljani.

nestabilen element izvršne oblasti. Predsednik republike v parlamentarnem sistemu takega položaja in vloge nima, zato se v večini držav (npr. v ZRN, Italiji, Češki in slovaški federaciji, Bolgariji, Madžarski ipd.) voli posredno v parlamentu, in le izjemoma, neposredno (npr. v Avstriji, Irski, Islandiji in Finski). V primerjavi z neposrednimi volitvami posredne volitve šefa države ne poudarjajo njegove vloge in položaja nasproti parlamentu in vladi, ker to ne izhaja niti iz obsega, niti narave njegovih pristojnosti kot tudi ne iz njegovega splošnega položaja in vloge v parlamentarnem sistemu. Neposredne volitve so potrebne le tam in takrat, ko ima predsednik republike večja, zlasti izvršilna pooblastila. Pomen in povezava neposrednih volitev z realno politično močjo sta ravno v tem, da si volivci zagotovijo svoj neposredni vpliv na izbor osebnosti, ki so ji pripravljeni zaupati vpliv na oblikovanje in delo vlade. Parlamentarnemu sistemu, v katerem je predsednik republike nosilec zgolj predstavniških funkcij, zato bolj ustrezajo volitve v parlamentu. V postjugoslovanskih ustavah so se vse novonastale države kljub različni obliki organizacije oblasti (na Hrvaškem in v Srbiji polpredsedniški, v Makedoniji in Sloveniji pa parlamentarni sistem) odločile za neposredne volitve predsednika republike. Pri tem ne gre toliko za pravnoteoretične ali sistemske razloge kot pa za negativne izkušnje s posrednimi volitvami v prejšnjem socialističnem sistemu. Prevladuje mnenje, da so posredne volitve najvišjih državnih organov a priori manj demokratične kot neposredne, zato tudi ne uživajo posebnega zaupanja državljanov. To je pokazala npr. tudi mnenjska raziskava v Sloveniji, v kateri se je za neposredne volitve predsednika republike opredelilo kar 86,7%, za volitve v parlamentu pa le 4% anketiranih (SJM 1989). Ob sprejemanju nove slovenske ustave je zato prevladalo stališče, da je treba predsednika republike voliti neposredno, hkrati pa tudi, naj se uvede parlamentarni sistem z zgolj predstavniško vlogo šefa države.

2. Način volitev predsednika republike v Sloveniji je načelno določen že z novo ustavo Republike Slovenije, podrobneje pa bo urejen v zakonu o volitvah predsednika republike. Osnutek zakona je skupščina že sprejela (nanj se ta prispevek tudi opira) in kaže, da bo zakon še pred jesenjo tudi sprejet. Nova ustava in osnutek zakona o volitvah predsednika republike se v bistvenih vprašanih ne razlikujeta od prejšnje ureditve volitev predsednika predsedstva republike. Predsednik republike se izvoli na neposrednih, splošnih in tajnih volitvah. V primerjavi z večino drugih držav naša ustava ne predpisuje nobenih posebnih pogojev za pridobitev pasivne volilne pravice za predsednika republike. Aktivna in pasivna volilna pravica se ne razlikujeta – zanje so predpisani trije pogoji: državljanstvo Republike Slovenije, polnoletnost in poslovna sposobnost – ne razlikuje pa se niti od splošne aktivne in pasivne volilne pravice. V drugih sistemih je pasivna volilna pravica praviloma bolj omejena od splošne; razen posebnih pogojev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za predsednika republike (npr. neprekinjeno bivanje v državi), je predpisan tudi starostni cenzus. Najpogosteje se zahteva starost 35 let (npr. v ZDA, Avstriji in na Portugalskem) ali višja starost (npr. 40 let v ZRN, Makedoniji, Bolgariji in Turčiji ali celo 50 let v Italiji). Tudi delovno besedilo nove slovenske ustave je predvidevalo višjo starostno mejo za pridobitev pasivne volilne pravice (30 let), vendar jo je v javni razpravi večina zavračala.

3. Kandidiranje je v osnutku zakona urejeno drugače kot v prejšnjem zakonu. Razlika se najprej nanaša na subjekte kandidacijskega postopka. Medtem ko so po prejšnjem zakonu lahko predlagali kandidate za predsednika republike le volivci in politične stranke, je dal osnutek zakona o volitvah to pravico tudi poslancem državnega zbora. Poslanci državnega zbora določijo kandidate s podpisovanjem;

kandidata lahko določi najmanj 30 njegovih poslancev (ob prvih volitvah najmanj 80 delegatov zborov Skupščine Republike Slovenije). Politične stranke določajo kandidate s tajnim glasovanjem po postopku, določenem z njihovimi pravili. Posamezna politična stranka lahko določi le enega kandidata, pri čemer lahko dve ali več strank določijo skupnega kandidata. V vsakem primeru pa mora biti predlog kandidature podprt s podpisi najmanj 10 poslancev državnega zbora (oziroma 30 delegatov zborov skupščine za prve volitve) ali najmanj 3000 volivcev. Po prejšnji ureditvi taka podpora ni bila potrebna, temveč so bile kandidature političnih organizacij neposredne, pod pogojem da je bila politična organizacija registrirana v skladu z zakonom in je imela sama ali skupaj z drugimi političnimi organizacijami, s katerimi je skupaj določila kandidata, najmanj 5000 članov. Če kandidata za predsednika republike določa skupina volivcev, mora biti njihova kandidatura podprta s podpisi najmanj 5000 volivcev.

Predpisana podpora kandidaturam političnih strank daje prednost večjim parlamentarnim strankam. Te bodo relativno lahko zbrale same ali skupaj z drugimi političnimi strankami podpise 10 poslancev državnega zbora oziroma 30 delegatov zborov skupščine. Manjše parlamentarne in zunajparlamentarne politične stranke pa bodo prisiljene iskati podporo pri volivcih in zbrati potrebno število njihovih podpisov. Še v težjem položaju se bo znašla skupina poslancev zбора (oziroma zborov skupščine), ki bi želela neodvisno določiti svojega kandidata, saj mora zanj zbrati 30 (oziroma 80) poslanskih podpisov, kar je kar tretjina vseh poslancev državnega zbora oziroma zborov skupščine. Glede na sedanjo razporeditev političnih sil v parlamentu pa bo to zelo težko ali pa sploh ne bo izvedljivo. To ne nazadnje močno omejuje tudi določba, po kateri lahko da vsak poslanec podporo le eni kandidaturi. Večje stranke bodo ne samo med poslanci, temveč tudi med volivci lažje zbrale 3000 podpisov, ker bodo k podpisu pozvale svoje številno in organizirano članstvo. Ob tem se zastavlja vprašanje, zakaj osnutek zakona o volitvah predsednika republike razlikuje med različno podporo volivcev kandidatu politične stranke (3000 volivcev) in podporo kandidatu skupine volivcev (5000 volivcev). Kandidatura politične stranke ima že tako večjo prednost in možnost, da je bolje predstavljena v predsedniški kampanji, zato ni utemeljenih razlogov za lažjo pot do kandidature, kot pa jo imajo volivci sami. Smiselno bi bilo, da bi osnutek zakona določil enako ali celo nekoliko nižje število potrebnih podpisov v podporo kandidaturi skupine volivcev. S tem bi volivcem nekoliko olajšal določanje kandidatov, saj je predpisano število podpisnikov, primerjalno gledano, zelo zahtevno, hkrati pa bi omejeval množično in nekritično predlaganje kandidatov. Po predlagani ureditvi je pričakovati, da bodo kandidature skupin volivcev podobno kot kandidature skupin poslancev državnega zbora oziroma zborov skupščine redkejše (posebej če bodo to hkrati nestrankarski oziroma neodvisni kandidati), in če že bodo, bodo imele manj možnosti za uspeh na volitvah. Ker so predsedniške volitve tudi ugodna priložnost za predstavitev posamezne stranke, obstaja verjetnost, da bo večina predvsem parlamentarnih strank predlagala svojega in ne skupnega predsedniškega kandidata. Na parlamentarnih volitvah bo imela stranka, ki bo predlagala svojega predsedniškega kandidata, več možnosti za uspeh kot pa stranka brez njega.

4. Osnutek zakona o volitvah predsednika republike ureja tudi vprašanje nezdržljivosti kandidature za predsednika republike s kandidaturjo za poslanca državnega zbora in člana državnega sveta. Če je kandidat za predsednika republike hkrati predlagan za poslanca državnega zbora ali člana državnega sveta, se mora v dveh dneh odločiti, katero kandidaturjo sprejema, v nasprotnem primeru se

šteje kot veljavna kandidatura, h kateri je dal nazadnje soglasje. Določba o kandidacijski nezdržljivosti je aktualna predvsem za prve predsedniške volitve, ker morajo biti izvedene hkrati z volitvami v državni zbor, potekale pa bodo tudi sočasno z volitvami v državni svet. Za kasnejše volitve pa bi bila lahko pomembna predvsem nezdržljivost kandidature za predsednika republike s kandidaturo za člana državnega sveta, če bodo predsedniške volitve zaradi enake petletne dolžine mandatne dobe hkrati z volitvami v državni svet. Ustava določa nezdržljivost funkcije predsednika republike sicer širše, saj je ne more opravljati oseba, ki ima druge javne funkcije in poklic. Polnoleten in poslovno sposoben državljan Republike Slovenije lahko kandidira in je izvoljen za predsednika republike, vendar mora po izvolitvi odstopiti oziroma zaprositi za razrešitev z druge javne funkcije oziroma prenehati opravljati drug poklic.

5. Tako kot v večini držav, kjer predsednika republike volijo neposredno, je tudi pri nas predviden sistem absolutne večine: izvoljen je kandidat, ki je dobil večino veljavnih glasov (en glas več kot polovico glasov tistih volivcev, ki so oddali veljavne glasovnice). Izjemoma zahtevajo nekateri sistemi ne le večino glasov, temveč tudi določeno volilno udeležbo (npr. polovico vseh volilnih upravičencev po srbski ustavi). Uporaba sistema absolutne večine predpostavlja drugi krog volitev (balotage), ker je malo možnosti, da bi posamezen kandidat dobil potrebno število glasov že v prvem krogu volitev. Če noben kandidat ne dobi večine glasov, se glasovanje ponovi med kandidatoma, ki sta dobila največ glasov. Ponovno glasovanje je najkasneje 3 tedne po prvem glasovanju. Drugi krog volitev je lahko le izbira med dvema kandidatoma. Če je več kandidatov dobilo enako najvišje število glasov ali če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako drugo najvišje število glasov, se izbira kandidatov za ponovno glasovanje določi z žrebom. Osnutek zakona o volitvah predsednika republike pa ne ureja morebitnega odstopa enega od dveh kandidatov za drugi krog volitev. V tem primeru bi bilo treba določiti, da ima pravico do njegovega mesta kandidat, ki je bil naslednji po številu dobljenih glasov. Če tudi v drugem krogu noben kandidat ne bi dobil absolutne večine, bi bile potrebne ponovne volitve.

6. Predsednik republike je izvoljen za mandatno dobo petih let in je lahko največ dvakrat zaporedoma izvoljen za to funkcijo. Enako mandatno dobo določajo ustava ZRN in druge postjugoslovanske ustave, daljšo – šestletno predpisuje ustava Avstrije, sedemletno mandatno dobo pa ustavi Italije in Francije. Mandatna doba predsednika republike pa je lahko daljša ali krajša. Daljša mandatna doba je lahko posledica vojnega ali izrednega stanja; v tem primeru mu mandat preneha 6 mesecev po prenehanju tega stanja. Krajša mandatna doba pa je lahko posledica trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugih razlogov, zaradi katerih ne more več opravljati predsednikove funkcije. V primerjavi s prejšnjo nova ustava ne predvideva odpoklica predsednika republike kot oblike prenehanja njegove funkcije. Odpoklic predsednika ne bi bil v skladu z njegovim položajem in vlogo v sistemu deljene oblasti. Državni zbor pa ima vendarle možnost, da ga obtoži pred ustavnim sodiščem, če pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon. Ustavno sodišče lahko predsednika republike oprosti obtožbe ali pa mu odvzame funkcijo, lahko pa tudi odloči, da do dokončne odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije oziroma ga suspendira s funkcije predsednika republike.

Ob predčasnem prenehanju funkcije predsednika republike do izvolitve novega predsednika začasno opravlja njegovo funkcijo predsednik državnega zbora. Predsedniške volitve morajo biti najkasneje 15 dni pred iztekom petletne ali

podaljšane mandatne dobe oziroma najkasneje 105 dni po predčasnem prenehanju mandatne dobe prejšnjega predsednika. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo osnutek zakona o volitvah ne predvideva, da traja mandatna doba novoizvoljenega predsednika republike, če je bila mandatna doba prejšnjega predsednika republike daljša ali krajša, do poteka petletne mandatne dobe prejšnjega predsednika republike in da novih volitev ni, če je od prenehanja mandata do preteka petletne dobe preostalo manj kot šest mesecev. Predsednik republike je tudi v takih primerih izvoljen za pet let, volitve pa morajo biti ne glede na to, koliko časa je še preostalo do preteka mandatne dobe prejšnjega predsednika republike.

ANTON KRAMBERGER\*, SAMO KROPIVNIK\*\*

## Področje proučevanja političnega vedenja

Z demokratičnimi volitvami v začetku leta 1990 smo se močno približali političnim sistemom zahodnega tipa. Raziskave volilnega vedenja, po katerih ni v prejšnjem sistemu nihče čutil prave potrebe, bodo zato verjetno kmalu postale pomemben del družboslovja.

Raziskave volilnega obnašanja so stare toliko kot volitve same, če seveda upoštevamo volitve v njihovem sodobnem pomenu – recimo od pomladi narodov v 19. stoletju dalje (P. Esaiasson, 1990, je naredil pregled švedskih volilnih kampanj za obdobje od 1866 do 1988).

Namen teh raziskav je bil in je raznovrsten. Na eni strani poznamo raziskave, za katere se najbolj zanimajo stranke same. Poleg tega se je že zgodaj pojavil tudi analitični interes po pojasnjevanju vedenja ljudi v politiki.

Kakor je bil raznovrsten namen raziskovanja političnega vedenja, tako so se razlikovala tudi področja raziskovanja. Širila so se s tem, ko je politični proces postajal vedno bolj celovit in s tem, ko je raziskovalna tehnologija (metode in informatična sredstva) postajala vse sposobnejša. Nameni raziskovanja pa ostajajo podobni: na eni strani so čedalje bolj usposobljeni analitiki, ki z več ali manj uspeha skušajo pojasniti sleherno – tudi politično – človekovo dejavnost, na drugi strani pa še vedno delujejo kot spodbujevalni dejavnik pragmatični strankarski interesi. Če si predstavljamo, da ti pragmatično strankarski in splošno raziskovalni praktiki delujejo v javnosti, ki jo sestavljajo ljudje (potencialni volivci) in množični mediji, potem smo za silo postavili mejnike raziskovalnega področja za proučevanje političnega vedenja.

### *Analiza političnega vedenja – kakovostno ali količinsko*

Intenzivno srečanje informatike in družboslovja pri proučevanju političnega fenomena v zadnjem obdobju je plodno, a ne enostavno. Tako družboslovje kot informatika sta pahljačasto razvejani interdisciplinarni področji. Poleg tega da je

\* Anton Kramberger, novi raziskovalec

\*\* Samo Kropivnik, asistent na FDV