

Vojko Rešetar

**NEPOSREDAN NAČIN IZBORA PREDSEDNIKA
REPUBLIKE HRVATSKE: POTREBA ILI MIT**

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 17

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Urednik Priručnika:
Ivan Koprić

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Otisnuto u rujnu 2020.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001072520.

ISBN 978-953-7935-12-2

Vojko Rešetar

**NEPOSREDAN NAČIN
IZBORA PREDsjedNIKA
REPUBLIKE HRVATSKE**

Potreba ili mit

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2020.

SADRŽAJ

<i>Napomena</i>	7
I. Uvod	9
II. Osnovna obilježja izbora predsjednika Republike Hrvatske	13
III. Zašto nije dobro neposrednim izborom birati predsjednika Republike Hrvatske	35
IV. Kako birati predsjednika Republike Hrvatske: neke odrednice	53
<i>Literatura (primarna i sekundarna)</i>	69

NAPOMENA

Neposredan poticaj za pisanje ovog rada bio je tijekom sedmih izbora za predsjednika Republike Hrvatske 2019./2020., a tekst je dovršen na sam dan proglašenja rezultata predsjedničkih izbora (5. siječnja 2020.).

Tekst bi bio sahranjen u grobnicu neobjavljenih radova, tj. ne bi bio javno dostupan, da nije bilo svestrane potpore uvaženog prof. dr. sc. Ivana Koprića, te mu na tome iskreno zahvaljujem.

Vojko Rešetar*

* Mr. sc. Vojko Rešetar, politolog, E-pošta: resetar.vojko@gmail.com.

I. UVOD

Svaka država (od davnina, a poglavito od 18. st.) ima svog šefa, ali je njihov naziv, oblik (individuum ili kolegijalno tijelo), opseg i struktura/priroda ovlasti, način biranja (monarh ili predsjednik republike, nasljedan ili biran – ne/posredno) i dr. međusobno, dakako, vrlo različit. Uloga i položaj šefa države ovisi o tipu organizacije vlasti (skupštinski,¹ parlamentarni, predsjednički, polupredsjednički/mješoviti), a u literaturi se, inače, smatra da ustavnopravni položaj predsjednika države primarno određuju tri elementa: opseg i značaj njegovih ustavnih ovlasti,² način utvrđivanja njegove odgovornosti/uklanjanja i način njegova izbora. Iskustvo (povijesno i aktualno), također, pokazuje da se izbor predsjednika republike može demokratski legitimno provoditi izravno i posredno, tj. neovisno o tome je li to izraz izravne opće biračke volje samih građana ili njihove posredne/izvedene volje (putem postupka nekoliko izabраниh u ime naroda – parlament ili posebni izborni kolegij). Dok je izravan izbor predsjednika republike³ (popularna, plebiscitarna, narodna investitura) u predsjedničkim ili polupredsjedničkim sustavima samorazumljiv, dotle u parlamentarnom sustavu to i nije tako i u njemu (poredbeno promatrano) postoji šarolikost načina biranja u rasponu od neposrednog do

¹ Za skupštinski sustav općenito je karakteristično da je u njemu položaj izvršne grane vlasti (šefa države i vlade) znatno više podređen skupštini kao vrhovnom političko-predstavničkom i zakonodavnom tijelu negoli je to u ostalim sustavima vlasti.

² O šefu države v. npr. De Vergottini, G. (2015: 594–600). Kod istog autora v. i o demokratskim oblicima vladavine i njihovoj tipologiji (str. 216–225) te oblicima vlasti (str. 534–558).

³ Predsjednički izbori u širem su smislu svi postupci izbora predsjednika države, a u užem smislu samo opći i izravni izbori predsjednika države (Kasapović, M., 2003: 294). U parlamentarnim i polupredsjedničkim sustavima nije uobičajen izbor potpredsjednika republike, ali (kako navodi Simović, D., 2008: 219) npr. Ustav Bugarske predviđa instituciju potpredsjednika (pomaže u radu predsjedniku Republike, a bira se istovremeno, pod istim uvjetima i po istom postupku kao i sam predsjednik Republike).

posrednog.⁴ Šef države, inače, u klasičnom parlamentarnom sustavu vlasti (koje je »vjerojatno najizuzetnije remek-djelo konstitucionalizma«, Friedrich, C., 2005: 320) obično se smatra neutralnim, pasivnim i stabilnim elementom (s fiksnim mandatom od 4 do 7 godina i bez političke odgovornosti jer za njegove nesamostalne postupke odgovara vlada ili resorni ministar putem instituta supotpisa/premapotpisa). Predsjednici republike u klasičnim europskim parlamentarnim sustavima (npr. Njemačka, Italija) biraju se posredno, predstavljaju slabiji dio dualne izvršne vlasti, izražavaju jedinstvo naroda i predstavljaju simbol ustavne države te kao ugledne, dobro

⁴ Posredan/indirektan način biranja predsjednika europskih države provodi se npr. u Albaniji, Češkoj, Grčkoj, Estoniji, Italiji, na Kosovu, u Latviji, Mađarskoj, Malti, Njemačkoj. U San Marinu (jedna od najstarijih država na svijetu; treća najmanja država u Europi – poslije Vatikana i Monaka; potpuno okružena teritorijem Italije) njegov parlament bira svakih šest mjeseci (1. IV. i 1. X.) dva člana iz svojih redova koji obnašaju dužnost kapetana regenta koji s kabineto čine izvršnu vlast. Posredan način izbora predsjednika države bio je u Francuskoj do 1962. (Charles de Gaulle kao predsjednik nije želio biti »izabranik izabranih«), a u Finskoj do 1991. U Švicarskoj parlament imenuje predsjednika iz sastava vlade/Saveznog vijeća (ima 7 članova koje imenuje parlament i oni uz predstavljanje političkih preferencija birača moraju što je moguće vjernije oslikavati i regionalnu te jezičnu raznolikost države) na razdoblje od godine dana i tijekom obnašanja dužnosti nalazi se i na čelu izvršne vlasti. Bosna i Hercegovina, također, ima specifično ustrojstvo šefa države – čini ga kolektivno tijelo/Predsjedništvo BiH, koje ima 3 člana (po jednoga Bošnjaka, Hrvata i Srbina). Bošnjaka i Hrvata izravno biraju građani s teritorija Federacije BiH, a Srbina s teritorija Republike Srpske. Svaki birač glasuje za samo jednoga člana Predsjedništva. Mandat članova Predsjedništva traje 4 godine, s mogućnošću, jednom uzastopce, ponovnog izbora. Članovi Predsjedništva BiH biraju između sebe rotirajućeg predsjedatelja. Pored republika u Europi je i 12 država koje su po svojem ustroju monarhije (Andora, Belgija, Danska, Lihtenštajn, Luksemburg, Monako, Nizozemska, Norveška, Španjolska, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske te Vatikan – izborna monarhija kojoj je na čelu Papa – biskup Rima). U predsjedničkom sustavu SAD-a formalno nema neposrednog izbora predsjednika, jer se on bira putem izbornog kolegija (G. Sartori takve izbore naziva kvazineposrednim). Indikativno je (podsjeća i upozorava Kasapović, M., 2010: 17) da se među najuspješnije i najstabilnije svjetske demokracije ubrajaju zemlje koje nemaju izravno izabranog predsjednika republike (npr. Češka, Mađarska, Njemačka, Italija, Švicarska, Indija, Izrael, ...) ili su ustavne monarhije u kojima su monarsi samo ceremonijalne političke figure (Velika Britanija, Švedska, Norveška, Danska, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Španjolska, Japan, Australija, Novi Zeland).

zrelije i iskusne osobe djeluju nepristrano, dozirano i staložno – snagom svog objedinjujućeg (nadstranačkog) predsjedničkog autoriteta bez aspiracija da se aktivistički preokupiraju i bave kreiranjem politike i upravljačkim poslovima koji su u ustavnoj ingerenciji vlade, koja je efektivno-operativni nositelj izvršne vlasti. Šef države u parlamentarnom sustavu (kako ističe F. F. Rochw, prema: Simović, D., 2008: 220) obavlja »moralni utjecaj« (*magistrature morale*), a ne politički. Konstruktivna, integrirajuće-stabilizirajuća, uloga predsjednika republike u klasičnim parlamentarnim sustavima osobito dolazi do izražaja u slučaju npr. parlamentarne krize kada djeluje kao nepristrani korektivno-integrirajući autoritet (moderator, posrednik i stabilizator – svojevrsni krizni menadžer) među rivalskim političkim akterima radi osiguranja redovnog funkcioniranja ustavnih institucija državne vlasti.

II. OSNOVNA OBILJEŽJA IZBORA PREDsjedNIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Institucija predsjednika države od samog početka ustavnog razvoja Republike Hrvatske, tj. od 1990., karakterizira njezinu organizaciju vlasti te izaziva ambivalencije i kontroverzije. Naime, u srpnju 1990. »ubrzo nakon historijske smjene vlasti« (kako navodi Bačić, A., 1992: 40⁵) »koja se realizirala po modelu 'komunisti jučer – antikomunisti danas'«, a u sklopu interventne izmjene Ustava Socijalističke Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 8/1974), uvedena je i inokosna institucija predsjednika Republike (umjesto predsjednika Predsjedništva – koji je bio *primus inter pares* kolegijalnog tijela), a ostali članovi Predsjedništva Republike (njih 6) postali su potpredsjednici Republike).⁶ Takva institucionalna struktura trajala je kratko, do proglašenja Ustava 22. 12. 1990.⁷ kojim

⁵ Bačić, A. (1992: 41) apelira na »jasno diferenciranje, izdvajanje, formiranje pozitivne ograde od stava da su jedino (regularni) izbori demokracija, fenomen *par lui meme*, ili da su oni sve, ama baš sve u demokraciji. Ma kako izbori bili od središnjeg značaja za demokraciju (oni, dapače, čine jedan od nužnih uvjeta njenog postojanja), ona ipak nadilazi horizont pukog elektoralizma.«

⁶ Odluka o proglašenju Amandmana LXIV. do LXXV. na Ustav SRH (Narodne novine, br. 31/1990).

⁷ »Do izbora Predsjednika Republike u skladu s Ustavom, sadašnji Predsjednik Republike ima sve dužnosti određene Ustavom.« (čl. 7. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990). Hrvatska je (na valu uspostave ustavne vladavine u novim europskim demokracijama/»ustavna revolucija«) za manje od šest mjeseci od konstituiranja višestranačkog Sabora (30. 5. 1990.), a prije formalnog proglašenja neovisnosti i međunarodnog priznanja, dobila svoj Ustav (mapu vlasti) koji simbolizira i predstavlja kolektivno htijenje za *novi početak*. Ustav je donesen 21. 12. 1990., a proglašen 22. 12. 1990. te kolokvijalno nazvan *Božićni ustav* (teofanija hrvatske državnosti) – premda je faktografski stupio na snagu u adventskom razdoblju, a ne na Božić. U javnom diskursu apsurdno se favorizira religijski (kršćanski) naziv *Božićni ustav* za temeljni i najviši akt države koji i sam proklamira svjetovni karakter države i u kojoj su »sve vjerske zajednice jednake pred zakonom i odvojene od države« (čl. 41. st. 1. Ustava). Inače, sam datum proglašenja Ustava
→

je uspostavljen i uređen ojačan⁸ položaj predsjednika Republike i utvrđeno njegovo biranje na neposrednim izborima od građana (kompetitivni izbori za predsjednika Republike prvi su put provedeni 1992., odnosno (u konstitucionalnom izboru ustrojstva/modela organizacije vlasti i izbornog sustava) umjesto parlamentarnog sustava ustrojen je polupredsjednički sustav ustrojstva državne vlasti (*republikanska monarhija*, M. Duverger⁹) – koji u izbornoj kampanji 1990. inače nitko od političkih aktera nije zagovarao. Ustavnim promjenama 2000. (podsjeća Boban, D., 2016: 151–172) reducirane su jake ovlasti predsjednika Republike Hrvatske – od najmoćnijega je sveden na relativno nemoćnog predsjednika, tj. prestao biti presudan (dispozicijski i relacijski) u hijerarhijskom i transakcijskom odnosu prema drugim institucijama državne vlasti. Izvršna vlast, dakako, i nadalje ima jači položaj od zakonodavne, ali sada (umjesto jakog predsjednika koji je i nadalje neparlamentarni dio dualne/bicefalne egzekutive) kroz osnaženu efektivnu poziciju Vlade koja proizlazi samo iz volje parlamentarne većine i isključivo/jedino o njoj ovisi.¹⁰ Ustavno restrukturiranje pozicije predsjednika Republike

Republike Hrvatske (22. 12. 1990.) u tadašnjoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ) (u kojoj je Hrvatska tada još bila federalna jedinica), kako podsjeća Lalović, D. (2001: 15), bio je praznik (Dan Jugoslavenske narodne armije). Sve to, dakako, nije važno za sam Ustav, ali pokazuje nepotrebno iskrivljanje i mitologiziranje notornih fakata.

⁸ »Važeći Ustav RH afirmirajući 'polupredsjednički sistem' formalno zagovara nadmoć predsjednika Republike nad ostalim organima državne vlasti, što je rezultat kontroverzne spoznaje i modernog iskustva kako samo mobilna i snažna izvršna vlast, a ne brbljavi i spori parlament, može efikasno i uspješno mijenjati stvarnost prema volji većine.« (Bačić, A., 1992: 46).

⁹ O izabranim monarsima, odnosno republikanskoj monarhiji v. Bačić, A. (1997: 30–46).

¹⁰ Prema npr. Smerdelu, B. (2013: 182), temeljni ustavnopravni elementi parlamentarnog sustava jesu: a) izbor vlade u parlamentu, pri čemu mandatara određuje državni poglavar, b) politička odgovornost vlade pred parlamentom, individualna i solidarna, c) pravo državnog poglavara da, na prijedlog vlade, raspusti parlament i raspiše nove izbore, d) politički neodgovorni državni poglavar vezan je zahtjevom supotpisa premijera za sve svoje odluke. Prelot, M. (2002: 113), objašnjavajući načela parlamentarizma, suvremene procese dominacije egzekutive ilustrira navodom Ramsaya Muira koji je rekao da vlast koja prelazi od kru-

2000. (limitiranje predsjedničkih ovlasti) nije bilo praćeno i ukidanjem neposrednog načina njegova izbora, tj. način izbora predsjednika Republike ostao je paradoksalno isti (izravan/neposredan) i u novom/»čišćem« parlamentarnom sustavu vlasti (»jednoj inačici parlamentarnog sustava« kako kaže Smerdel, B., 2010: 15, a Sokol, S., 2008: 14 naziva ga »četvrtpredsjednički« sustav). Ustav¹¹ uređuje osnove/uvjete biranja predsjednika Republike (čl. 95.), a ostalu regulacijsku razradu tog izbornog postupka prepustio je zakonodavcu koji je predsjedničke izbore uredio posebnim zakonom (*lex specialis*) te drugim propisima i pravilima Državnog izbornog povjerenstva (DIP-a).¹²

ne na parlament, a potom s parlamenta na kabinet, rađa »diktaturu« potonjega. Sve ustavne norme o parlamentu, njegovoj načelnoj supremaciji u odnosu prema vladi, ili odredbe o vladi kao kolektivnom tijelu vlasti (upozorava Josipović, I., 2017: 27–28) naprosto su u Hrvatskoj u dobroj mjeri floskule. Premijer odlučuje, ako i kada to želi, gotovo o svemu – upravo onako kako je to činio predsjednik u predsjedničkom ili polupredsjedničkom sustavu koji smo imali, iako to ne proizlazi iz gramatičkog tumačenja Ustava (sustav je ponajviše funkcionirao kao ideal parlamentarnog modela vlasti za premijera I. Račana, ali je ta Vlada, zbog činjenice da su se odluke u složenoj koaliciji donosile teško, u dugim i često mučnim raspravama, kritizirana kao neefikasna i slabo usklađena u radu). Zato se takav parlamentarni sustav, u kojemu *de facto* ne postoji podjela i međusobna kontrola vlasti u odnosima izvršne i zakonodavne vlasti, može označiti kriptopredsjedničkim sustavom. Boban, D. (2017: 58 i 65) spram toga navodi: »'Kriptopredsjednik' je nakon 2000. postao premijer zbog toga što je njegova moć postala slična moći predsjednika države u polupredsjedničkom sustavu. To obilježje ne proizlazi iz ustavnih odredbi, dakle iz dispozicijskih obilježja, nego iz relacijskih obilježja, jer je veliko jaćanje premijera u odnosu na razdoblje prije 2000, prema Josipoviću, omogućila velika moć koju su oni stekli u vlastitim strankama i koju su onda uspjeli prenijeti i u Vladu... Dominacija premijera nad vladom i parlamentom posljedica je njihove dominacije u vlastitim strankama te se rješenja za mnoge mane u funkcioniranju sustava vlasti trebaju nastojati riješiti povećanjem unutarstranačke demokracije, a ne povećanjem predsjednikove moći kako bi se obuzdao premijer.« O prezidencijalizaciji parlamentarnih sustava v. npr. Nikić Čakar, D. (2009: 140–165).

¹¹ Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014).

¹² Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 22/1992, 42/1992, 71/1997, 69/2004, 99/2004, 44/2006, 24/2011, 128/2014). O predsjedničkim izborima v. i na službenoj web stranici Državnog izbornog povjerenstva.

Akt/odluku o raspisivanju predsjedničkih izbora donosi Vlada¹³ (odluka se objavljuje u Narodnim novinama – službenom glasilu Republike Hrvatske), i to u roku koji omogućava da se oni obave najmanje 30 dana, a najviše 60 dana prije isteka mandata trenutnom predsjedniku Republike. Dan izbora¹⁴ za predsjednika Republike određuje se odlukom o raspisivanju izbora, a od dana raspisivanja pa do dana izbora predsjednika Republike mora proteći najmanje 30 dana. Tijela koja provode izbore su Državno izborno povjerenstvo, gradska izborna povjerenstva, Gradsko izborno povjerenstvo Grada Zagreba, općinska izborna povjerenstva te birački odbori (ta tijela nisu usklađena s tijelima za provedbu izbora za izbor zastupnika u Hrvatski sabor).¹⁵ Prigovor zbog nepravilnosti u postupku

¹³ Izbor predsjednika države u susjednim zemljama raspisuje predsjednik parlamenta u Sloveniji, Mađarskoj, Srbiji, Crnoj Gori, a u BiH to čini Centralna izborna komisija (Izbornim zakonom BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/2001, inače se uređuje izbor članova i izaslanika Parlamentarne skupštine BiH i članova Predsjedništva BiH te utvrđuju načela koja vrijede za izbore na svim razinama vlasti u BiH).

¹⁴ Npr. u SAD-u predsjednički izbori održavaju se prvog utorka u mjesecu studenom, a dan glasanja nije fiksno određen (obvezno je da bude utvrđen neradnim danom – subota ili nedjelja). U Velikoj Britaniji parlamentarni izbori tradicionalno se (od 1935.) održavaju četvrtkom, ali je to 2011. propisano i zakonom, pa se redovni izbori moraju održati prvog četvrtka u svibnju svake pete godine. Različita su objašnjenja tradicije održavanja izbora četvrtkom (jedni tvrde da je razlog tome što je to bio sajmišni dan u većini gradova pa su ljudi iz udaljenijih područja mogli istovremeno na sajam i na birališta; drugi tvrde da se glasa četvrtkom kako bi se nova vlada imala vremena formirati preko vikenda i biti spremna za posao u ponedjeljak; neki, pak, misle da je to zbog toga što se radnicima nadnica nekoć isplaćivala petkom pa bi je imali dovoljno vremena zapiti do četvrtka i na birališta doći potpuno trijezni). Za raspisivanje prijevremenih izbora potrebna je dvotrećinska većina u parlamentu.

¹⁵ Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske donesen je 1992. Usprkos višekratnim izmjenama, neke njegove odredbe nisu usklađene s odredbama drugih izbornih zakona niti su dostatno uređena neka pitanja za taj tip izbornog procesa. U tom smislu Klub zastupnika SDP-a (2019.) inicirao je (radi povećanja demokratskog standarda i sprječavanja mogućih nepravilnosti u izbornom postupku) izmjenu nekih odredbi Zakona o izboru predsjednika Republike Hrvatske (npr. osiguranje višestranačkog sastava biračkih odbora – kao što je to u drugim izbornim zakonima te da se uvede obveza potpisivanja birača prilikom preuzimanja glasačkih listića), ali to nije podržala vladajuća većina.

→

kandidiranja i u postupku izbora za predsjednika podnosi se Državnom izbornom povjerenstvu, a ustavnost i zakonitost izbora nadzire Ustavni sud Republike Hrvatske (US RH).¹⁶ Predsjednik se bira na temelju općeg i jednakoga biračkog prava na neposrednim izborima tajnim glasanjem. Predsjednik se, dakle, bira na neposrednim izborima od građana-birača, a ne od zastupnika u parlamentu ili posebnog izbornog tijela kao što je u državama klasičnog, »čistog« parlamentarnog sustava. Ostvarivanje biračkog prava osigurano je i hrvatskim državljanima koji se u vrijeme izbora zateknu izvan granica države, kao i onim državljanima koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj. Ti birači svoje biračko pravo ostvaruju u sjedištima hrvatskih diplomatsko-konzularnih predstavništava.¹⁷ Biračka

O predsjedničkim izborima 2009./2010. v. promatračke opservacije i preporuke OSCE/ODIHR (2010.).

¹⁶ V. odluke US RH koje se odnose na postupak kandidiranja i izbora te nadzora ustavnosti i zakonitosti izbora za predsjednika Republike Hrvatske: <https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/1589>, te Marković, S. (2009: 1149–1182) i (2010: 523–542).

¹⁷ Uspostavljanje (i povećavanje broja) biračkih mjesta mimo sjedišta diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi nije sukladno ustavnoj odredbi čl. 45. st. 3. Ustava (»birači koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatske ostvaruju biračko pravo na biračkim mjestima u sjedištima diplomatsko-konzularnih predstavništava Republike Hrvatske u stranoj državi u kojoj prebivaju«). Praksa glasanja mimo sjedišta diplomatsko-konzularnih predstavništava osobito je izražena u BiH (iako bosanskohercegovački Hrvati i nisu nikakvo iseljeničtvo/dijaspora, nego autohtona i konstitutivna bosanskohercegovačka sastavnica. Bosanskohercegovački Hrvati ustalom prigovaraju da im drugi biraju njihova člana Predsjedništva BiH, a istovremeno se sami ne suzdržavaju u izboru predsjednika posve druge države). O glasanju bosanskohercegovačkih Hrvata na izboru predsjednika Republike Hrvatske 2020. v. i Modrić, S. (2020.). Predsjednički izbori održani 2009. provodili su se u 55 država i u njima je bilo otvoreno 250 biračkih mjesta, a od toga samo na području BiH s 124 biračka mjesta u 45 bosanskohercegovačkih općina; na predsjedničkim izborima 2014. biračka mjesta (njih 92) bila su otvorena u 50 država (od toga u BiH na 15 mjesta). Za predsjedničke izbore 2019. bila su otvorena 124 biračka mjesta u 47 država, a od toga su na području BiH otvorena 44 biračka mjesta (u Mostaru 19, Livnu 4, Vitezu 10, Sarajevu 6, Tuzli 3, Banjoj Luci 2). Predsjednički izbori 2019. u brojkama (kako prenosi Jutarnji list od 14. 12. 2019.) su ovi: ukupan broj birača 3.854.747, 3.677.904 birača s prebivalištem u Hrvatskoj (93.049 birača manje nego na prošlim predsjedničkim izborima), 176.843 birača →

mjesta na teritoriju i izvan granica Republike Hrvatske čine jednu izbornu jedinicu. Neposrednim izborom predsjednik države (narodna investura) dobiva snažno, samostalno i neovisno (neparlamentarno) izbornu povjerenje/legitimitet (koje je nerazmjerno, kontradiktorno njegovim ograničenim ustavnim ovlastima) te on takvim biranjem (u skladu s načelom narodnog suvereniteta) ima egalitaran izborni temelj i legitimitet kao i parlament/Sabor.¹⁸ Hrvatski Ustav (sukladno apsolutiziranju općeg i jednakog biračkog prava), za razliku od ustavnih

u tzv. dijaspori (22.473 birača više nego na prethodnim EU-izborima), 92.663 aktivno registriranih birača u BiH. Godine 2013. kada su se prvi put birali zastupnici u Europski parlament, u BiH je bilo otvoreno samo 7 biračkih mjesta, a na redovnim izborima za Europski parlament 2014. bilo ih je 10. Izbor 12 hrvatskih zastupnika u Parlament EU-a (svibanj 2019.) proveden je (osim na području RH) i u još 46 država – među kojima je BiH i u kojoj je za te izbore otvoreno 41 biračko mjesto (15 u Mostaru, 8 u Sarajevu, po 2 u Tuzli i Banjoj Luci, 4 u Livnu, 10 u Vitezu). Na redovnim izborima za zastupnika u Hrvatskom saboru 2015. u BiH bila su 33 biračka mjesta, a na prijevremenim parlamentarnim izborima 2016. njih 34. Ako se ne računa sudjelovanje birača iz BiH, ostali birači koji nemaju prebivalište u RH/tzv. dijaspora, već kroz više izbornih ciklusa pokazuju vrlo slabu izbornu participaciju, npr. u drugom krugu predsjedničkih izbora K. Grabar-Kitarović ukupno je dobila 33.377 glasova dijaspore, a od toga samo iz susjedne BiH 16.160 glasova. Poseban je problem i vjerodostojnost pravilne provedbe postupka glasanja na biračkim mjestima izvan Hrvatske i njegova nadzora. Rezultat predsjedničkih izbora 2014./2015. (drugi krug) bio je: I. Josipović 1.082.436 (49,26%), a K. Grabar-Kitarović 1.114.945 (50,74%) glasova. Bez birača iz inozemstva, razlika u korist K. Grabar-Kitarović bila bi svega 1.989 glasova, a DIP je zabilježio i 2,69% odnosno 60.728 nevažećih glasačkih listića. U vezi s neubranjem nevažećih glasačkih listića u ukupni broj glasova za izbor predsjednika Republike Hrvatske v. rješenja US RH br. U-VII-944/1995 i U-VII-947/1995 od 20. 11. 1995. (Narodne novine, br. 94/1995) i odluku US RH br. U-VII-436/2015 od 29. 1. 2015. Grdešić, I. (2010: 3) pokazuje da »velika većina birača izvan RH sustavno, godinama podržava jednu političku opciju. Na proteklim predsjedničkim izborima 95% tih birača glasovalo je za predsjedničkog kandidata kojega je odbacila uvjerljiva većina birača u Hrvatskoj. Taj izborni podatak mogao bi imati ozbiljnih, trajnih, premda prikrivenih, političkih posljedica u zemlji.«

¹⁸ Ako se ima u vidu razmjerni sustav izbora za zastupnike u Hrvatski sabor, može se reći da je njihov izborni legitimitet i manji u odnosu prema izabranom predsjedniku države. Također, predstavnički aspekt institucije predsjednika Republike Hrvatske je neostvariv i neusporediv s predstavničkom ulogom Hrvatskog sabora.

rješenja većine drugih država, ne postavlja nikakva posebna ograničenja (dob i dr.) kandidaturi za predsjednika Republike. Međutim, možda bi bilo korisno da se (iz niza razloga) preispita pasivno biračko pravo spram njegova limitiranja za ključne javne dužnosti, a poglavito je to potrebno za predsjednika Republike (bez obzira na način njegova izbora – neposredan ili posredan) u smislu, npr.:

- a) da u trenutku kandidiranja (a ne nakon izbora) nije član nijedne političke stranke ili, još bolje, da nije član političke stranke najmanje pet godina prije kandidiranja. Naime, za predsjednika Republike (od 2000.) vrijedi apsolutni inkompatibilitet, odnosno striktna nespojivost njegove funkcije s bilo kojom drugom javnom ili profesionalnom dužnošću¹⁹ i da izabrani predsjednik ne može biti član političke stranke²⁰ (nakon izbora predsjednik podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci i o tome obavještava Hrvatski sabor). Suprotno je, dakle, slovu i duhu Ustava da izabrani predsjednik uopće bude član političke stranke, jer politička stranka (kao dio, a ne cjelina društva) artikulira i agregira samo parcijalne interese – i onda kada je izborno-politički izrazito dominantna u političkom sustavu u odnosu prema drugim političkim strankama. U ustavnoj demokratskoj državi (u kojoj je i politički pluralizam/višestranačje jedno od najviših ustavnih vrijednosti) predsjednik republike (kao javna institucija) ima ustavni položaj i zadaću da nepristrano predstavlja i simbolizira državu kao cjelinu (jednako, nediskriminatorno sve građane), a ne samo neke skupine i njihove interese. Upravo je predsjednik Republike u prethodnom razdoblju (1990. – 1999., tj. do ustavnih

¹⁹ Ustavom nije precizirano npr. u kojem je momentu kandidat dužan otkloniti eventualne razloge za nespojivost funkcije ili predsjedniku prestaje mandat kada nastupi sukob interesa.

²⁰ O pristupu političkoj stranci kao javnopravnoj osobi hrvatskog pravnog sistema v. Padjen, I. (2002: 133–156).

promjena 2000.), uz važne ustavne ovlasti, mogao biti i bio ne samo član nego i predsjednik političke stranke/ HDZ-a, što je znatno doprinijelo (formalno i faktično) nekontroliranoj koncentraciji impresivne stvarne moći i vlasti kod predsjednika,²¹ odnosno poremetilo ravnotežu trihotomne diobe (ograničenja) vlasti kroz autokratske obrasce obnašanja funkcije predsjednika države. I komparativna praksa pokazuje da predsjednik države u situaciji kada mu ustavno rješenje omogućuje da može biti član političke stranke ili (što je još opasnije) predsjednik političke stranke dobiva (kada i nema velike dispozicijske ovlasti, odnosno »papirnato predsjedništvo« – kako kaže D. Grubiša, 2005.) iznimnu relacijsku, izvaninstitucionalnu moć ili »realno predsjedništvo« (*ibid.*) što mu omogućuje faraonski moćnu kontrolu parlamenta, a time i vlade. Nespojivost funkcije šefa države (ako ga promatramo kao nepristranu, nadstranačku moderatornu instituciju) s članstvom u stranci (ili čelnom stranačkom funkcijom) izraz je (naglašava Rapajić, M., 2019: 107–108) starog načela da se ne može biti sudac u vlastitoj stvari. Budući da političke stranke vrlo izravno i *turboaktivno* sudjeluju u postojećem modelu izbora za predsjednika Republike²² (predlažu kandidata, organiziraju i financiraju njegovu pred/kampanju, itd.), to nužno postizborno ima nepovoljnu reperkusiju koja stvarno relativizira i ugrožava objektivno potrebni ne-

²¹ Predsjednik F. Tuđman bio je institucionalizirani »otac nacije« ili *japa* (svojevrsni *pater familias*) kako je očinsku i svemoćnu političku figuru kolokvijalno nazivao Ivica Račan (v. Josipović, I., 2017: 27). Smerdel, B. (2010: 16–18) za razdoblje 1990.–1999. razlikuje dvije podfaze institucije predsjednika države: imperijalno (ratno) predsjedništvo (1990. – 1995.) i izborna monarhija (1995.–1999.).

²² »Premda je uloga predsjednika u hrvatskome političkom sustavu zamišljena kao nadstranačka, natjecanje za izbor predsjednika ima snažan stranački karakter i neodvojivo je od ostalih obrazaca stranačkog natjecanja.« (Raos, V., 2015: 38). U nekim državama (npr. Francuska, Portugal, etc.) kandidate za predsjednika države formalno ne mogu predlagati političke stranke, a u nekim aktivno ne sudjeluju u izborima za predsjednika države (npr. Island).

utralni/nadstranački karakter obnašanja predsjedničke funkcije – usprkos tome što izabrani predsjednik Republike (prije stupanja na dužnost) formalno podnosi ostavku na članstvo u političkoj stranci. Nemoguće je da »do jučer« stranački svrstani kandidati za predsjednika samim formalnim napuštanjem stranke nakon što je izabran za predsjednika države automatski postaju stvarno nestranački i stranački nepristrani.²³ Kandidate za predsjednika (u postojećem modelu predsjedničkih izbora) mogu predlagati: (a) politička stranka ili dvije i više u RH registriranih političkih stranaka mogu zajedno predložiti jednoga kandidata na način predviđen njihovim statutom ili posebnom odlukom donesenom na temelju statuta i (b) birači – pojedinačno ili skupno. No, bez obzira na to tko predlaže kandidata za predsjednika države (političke stranke ili birači), mora se obvezno prikupiti najmanje 10.000 pravovaljanih potpisa birača koji podržavaju njegovu kandidaturu. Taj formalno egalitarni uvjet jamči ravnopravnost političkih aktera u kandidacijskom postupku, ali time (nediferencirano) *de facto* olakšava poziciju političkih stranaka/koalicija (koje za to, uglavnom, imaju dostatnu organizacijsku, personalnu i dr. infrastrukturu da u relativno kratkom roku (12 dana od dana raspisivanja izbora) prikupe propisan broj pravovaljanih potpisa birača – koji svojim potpisom mogu podržati samo jednog kandidata za predsjednika Republike) za koje bi objektivno trebale prikupiti veći broj potpisa u odnosu na nestranačke kandidate (kandidate birača);

²³ I poredbeno iskustvo pokazuje da snaga predsjednika uopće ne proizlazi iz njegova izravnog načina izbora, nego presudno iz snage političke stranke na čijem je čelu i koja je, u pravilu, najjača u parlamentu i vladajućoj koaliciji. U tom smislu Đorđević, A. (2017: 238) ilustrativno navodi da je u Crnoj Gori u jednom trenutku M. Đukanović podnio ostavku na sve državne funkcije i bio samo predsjednik Košarkaškog saveza Crne Gore, ali i šef političke stranke koja je bila najjača u crnogorskom parlamentu i vladi. Svi strani državnici koji su u to vrijeme dolazili u službeni posjet Crnoj Gori htjeli su sastanak s predsjednikom Košarkaškog saveza.

- b) da se odredi razumna minimalna dob kandidata koja upućuje na njegovu/njezinu životnu zrelost te javno i profesionalno iskustvo (npr. starosni cenzus od 35 godina predviđaju ustavi Mađarske, Rumunjske, Moldavije, Ukrajine, Rusije, Slovačke, Poljske, Kosova; starosni cenzus od 40 godina predviđaju, npr. ustavi Bugarske, Litve, Makedonije, Njemačke, a u Italiji ne smije biti mlađi od 50 godina²⁴);
- c) da je rođen/a na području RH (cenzus prema podrijetlu, npr. Bugarska, Litva);
- d) da ima kontinuirano prebivalište na području RH najmanje npr. 10 godina prije kandidiranja/rezidencijalni cenzus (ilustracije radi najblaži rezidencijalni cenzus ima Litva (na predsjedničkim izborima može se kandidirati građanin koji u njoj živi najmanje tri godine prije dana održavanja izbora), a ustavi Makedonije i Crne Gore određuju da za predsjednika države može biti biran državljanin koji u njoj ima prebivalište najmanje 10 godina u posljednjih 15 godina. Ustavi Moldavije i Ukrajine, uz prebivalište od 10 godina prije održavanja izbora, predviđaju i poznavanje službenog jezika države za čijeg se predsjednika kandidiraju²⁵);
- e) da nema dva državljanstva i više njih; itd.

²⁴ O mjestu i ulozi predsjednika republike u talijanskom političkom sustavu v. Grubiša, D. (2005: 67–90).

²⁵ U tom kontekstu poučan je slučaj govornog znanja hrvatskog jezika Tihomira Oreškovića (koji nije ni prebivao na području RH niti je imao izborni legitimitet), a bio je prvi nestranački predsjednik koalicijske (HDZ – Most nezavisnih lista) Vlade (22. 1. 2016. – 19. 10. 2016.) i ujedno prvi kojemu je izglasano nepovjerenje u Hrvatskom saboru.

Nerestriktivni uvjeti kandidiranja/pasivno biračko pravo (dostatno da je punoljetan i poslovno sposoban hrvatski državljanin) i relativno niski (i nediferencirani) prag za kandidiranje (10.000 pravovaljanih potpisa birača) posljedično (u prvom krugu predsjedničkih izbora), između ostalog, uzrokuje pojavljivanje nepotrebno većeg broja vrlo različitih kandidata (u ponudbenom rasponu od favoritskih do potpuno autsajderskih i/ili egzibicionističkih), multipliciranje troškova izbora (pred/kampanja, provedba glasanja i dr.), konfuziju i zamor biračkog tijela kroz javnu prezentaciju predsjedničkih kandidata, polarizirano-konfliktno predizborno ozračje, disperziju glasova birača i, u pravilu, održavanje drugog izbornog kruga. Tijekom izborne kampanje aspiranti za funkciju predsjednika Republike često šlagerski nude izbornopolitičke najave i obećanja koja su ekstremno izvan ustavnih ovlasti predsjednika.²⁶

U ustavnim rješenjima postsocijalističkih zemalja²⁷ (u kojima se predsjednik bira na neposrednim izborima) primjetna je, inače, velika raznolikost u uređenju provođenja predsjedničkih izbora. Ako se izdvoji Ustav Slovenije (predviđa jednokružne predsjedničke izbore u kojima pobjeđuje kandidat koji osvoji relativnu većinu glasova²⁸), ustavi preostalih postsocijalističkih država mogu se (kako navodi Simović, D., 2008: 218–219) podijeliti u dvije skupine: *prvu* u kojima je za izbornu pobjedu u prvom krugu predsjedničkih izbora

²⁶ Položaj predsjednika Republike Hrvatske uređen je Ustavom (u sklopu njegova IV. dijela/Ustrojstvo državne vlasti, čl. 94. – 107., ali se neke nadležnosti predsjednika pojavljuju i u drugim ustavnim odredbama). Ustavne odredbe koje se izravno odnose na položaj predsjednika Republike izdvojeno prethode ustavnim odredbama koje uređuje Vladu. Takva sistematizacija donekle govori i o rangiranju pojedinih vlasti i njezinih tijela. Dok je u polupredsjedničkom sustavu takva sistematizacija imala svoju logiku, ona je trebala biti napuštena i prigodom ustavne revizije 2000. kojom je ojačana pozicija Vlade u odnosu prema predsjedniku Republike.

²⁷ Ne samo u političkom diskursu nego i u stručno-znanstvenoj sredini udomaćila se totalno pogrešna, politikantska praksa označavanja tih zemalja »postkomunističkima«, a one ne samo što to objektivno nisu bile nego se time dodatno bitno zamagljuje distinkcija između socijalizma i komunizma.

²⁸ O ulozi predsjednika republike u slovenskom ustavnopravnom i političkom sustavu v. Cerar, M. (2005: 39–66).

dostatna apsolutna većina glasova bez obzira na to koliki je broj građana izišlo na glasanje i *drugu* (brojniju) skupinu (npr. ustavi Makedonije, Bugarske, Rumunjske, Slovačke i Litve) prema kojima će predsjednički izbori biti okončani u prvom krugu isključivo ako je netko od kandidata osvojio apsolutnu većinu glasova, uz uvjet da je na izbore izišlo više od 50% upisanih birača. Litavski ustavotvorac otišao je i korak dalje pa je predvidio da je izborna pobjeda u prvom krugu predsjedničkih izbora moguća i ako nije izišlo više od 50% upisanih birača u slučaju da je netko od kandidata ostvario pobjedu s najmanje 30% glasova ukupnog biračkog tijela. Jedino prema makedonskom Ustavu pobjednik predsjedničkih izbora u drugom krugu onaj je kandidat koji osvoji veći broj glasova, pod uvjetom da je na glasanje izišlo više od polovice ukupnog broja birača – inače se cijeli izborni postupak u potpunosti ponavlja. Ustavom je za izbor predsjednik Republike Hrvatske propisan dvokružni većinski izborni sustav apsolutne većine glasova svih birača koji su glasovali, što, u pravilu, dovodi do drugog kruga izbora jer se u prvom krugu rijetko dobiva izborni pobjednik.²⁹ Naime, predsjednik Republike se bira veći-

²⁹ Od proteklih sedam izbornih ciklusa predsjedničkih izbora (1992. – 2020.) u prvom krugu jedino je bio biran F. Tuđman (1992. – 56,73%, protukandidati su bili: D. Budiša, S. Dabčević-Kučar, D. Paraga, S. Degen, M. Veselica, I. Cesar i A. Vujić; te 1997. – 61,41%, protukandidati su bili: Z. Tomac i V. Gotovac), a sukcesivni izbor imala su dva predsjednika: F. Tuđman (1992. i 1997.) i S. Mesić (2000. i 2005.). Vjerojatni razlog donekle respektabilnog odaziva na predsjedničke izbore je inercija predstave uloge predsjednika Republike Hrvatske prije ustavnih promjena 2000. (polupredsjednički sustav) i personalnog natjecanja kandidata. Grdešić, I. (2010: 4–5), propitujući izbore za trećeg predsjednika Republike (2009./2010.), smatra da je prvi izborni krug (koji je obilježilo mnogo kandidata i malo birača) prikazao da uspjeh stranačkih kandidata izravno ovisi o razini potpore koju stranka pruža svojem kandidatu te da je na tim predsjedničkim izborima SDP prvi put samostalno pobijedio na nekim nacionalnim izborima. Dok su prvi izborni krug obilježili demokratski deficiti i očita fragilnost demokratskih institucija, završni krug pokazao je zavidne demokratske potencijale biračkog tijela (u procesnom i rezultatskom dijelu) te zaključuje: »U proteklim izborima počela je i generacijska smjena hrvatske političke elite. Nijedan se kandidat nije bitno politički formirao unutar bivšega socijalističkog sustava i ne nosi značajna politička iskustva iz socijalističkog razdoblja. Svi su oni svoj politički profil gradili u proteklih dvadeset godina hrvatske suvereno-

nom svih birača koji su glasali (bez obzira na to sudjeluje li na izborima jedan kandidat ili više njih i neovisno o biračkoj izlaznosti – broju/kvantiteti birača koji su glasali). Ako nijedan kandidat ne dobije takvu većinu, izbor se ponavlja za 14 dana. Na ponovljenom suženom izboru (drugi krug glasovanja/balotaža) pravo da budu birani imaju dva kandidata koji su u prvom krugu glasovanja dobili najviše glasova – čime se onemogućava i da neki kandidat koji nema izgleda da bude izabran u drugom krugu svojim odustankom onemogućiti izbor predsjednika, jer ako koji od kandidata odustane, onda pravo da bude ponovo biran stječe kandidat koji je sljedeći po broju dobivenih glasova. Ako zbog odustajanja kandidata koji imaju pravo sudjelovati na ponovljenom izboru ostane samo jedan kandidat, obavit će se izbor. Na ponovljenom izboru izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova birača koji su glasovali, a ako kandidati dobiju isti broj glasova, izbor se još jednom ponavlja. Ako neki od kandidata za predsjednika umre u vremenu od dana objave liste kandidata pa do 48 sati prije dana izbora, politička stranka odnosno stranke mogu umjesto njega predložiti novog kandidata. U tom slučaju ne traži se

sti. Birači su se odlučili za kandidata oporbene političke stranke, ali i za osobu koja obećava kompetentnost, stabilnost, pouzdanost i odgovornost u obavljanju javnih poslova.« Političko ponašanje birača objašnjava se na različite načine: a) prema *sociostrukturnome pristupu*, koji je nastao 1940-ih u kolombijskoj školi u SAD-u, izborno ponašanje pojedinaca odsudno određuju socijalne odrednice, poglavito društveno-ekonomski status, vjera i mjesto stanovanja; b) prema *sociopsihološkome pristupu*, koji je izvorno razvijen u mičigenskoj školi u SAD-u polovinom XX. stoljeća, na izborno ponašanje pojedinaca odsudno utječe dugoročno stabilna identifikacija s političkim strankama, koja se razvija tijekom rane socijalizacije u obitelji i školi; c) na osnovama ekonomske teorije demokracije A. Downsa 1950-ih razvila se *teorija racionalnog izbora*, prema kojoj se birač ponaša racionalno tako što glasuje za stranku za koju vjeruje da će mu osigurati najveću osobnu korist ako osvoji vlast; d) S. Rokkan i S. M. Lipset utemeljili su 1960-ih *klasičnu teoriju rascjepa*, prema kojoj biračko ponašanje određuju veliki strukturni rascjepi u modernim društvima, koji su se oblikovali tijekom nacionalnih revolucija (rascjepi centar–periferija i država–crkva) i tijekom industrijske revolucije (rascjepi selo–grad i rad–kapital) od XVI. do XX. stoljeća. Ta četiri rascjepa dijele biračko tijelo u zasebne skupine koje se vezuju uz određene političke stranke kao glavne kolektivne aktere izbora. (v. <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=28273>).

10.000 potpisa birača. A ako jedan od kandidata (koji ima pravo sudjelovati na ponovljenom izboru) umre u vremenu od dana prvog glasovanja na kojem ni jedan od kandidata nije dobio većinu pa do dana ponovljenih izbora, ponavlja se cijeli izborni postupak.³⁰ Premda komparativna praksa pokazuje da izravan izbor predsjednika države ne proturječi institucionalnoj logici parlamentarizma, ipak je postojeći izborni proces izravnog biranja predsjednika: (a) apsurdan kada se imaju u vidu njegove limitirane ustavne ovlasti, (b) kompleksan i vremenski relativno dug (pretkampanja i službena kampanja u dva izborna kruga – što kompetitivno remeti redovan politički život zajednice i nerazmjerno apsorbira i troši javnu energiju na pitanje koje i nije od sudbinskog značenja), (c) vremenski/terminski neprimjeren za prikupljanje potpisa, vođenje kampanje i samu izbornu participaciju (adventsko-božićno i novogodišnje ozračje i praznici; veća odsutnost birača iz mjesta prebivališta; zimsko-hladni ambijent/vrijeme), (d) troškovo dosta zahtjevan i financijski nevjerodostojan od izbornih takmaca;³¹ itd.

Predsjednik Republike Hrvatske se izravno bira na vrijeme/mandat od pet godina (fiksni, od parlamenta neovisni mandat – stabilni dio egzekutive) i nitko ne može biti predsjednik Republike više od dva puta.³² Tim ograničenjem ustavnopravno se eliminiraju trajnije personalne mandatne aspiracije i dulja

³⁰ O tome v. i Toma, I. (2020.).

³¹ O financiranju predsjedničkih izbora v. npr. Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma (Narodne novine, br. 29/2019, 98/2019); Petak, Z. (2005: 37–48) i (2010: 11–14); te odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa (br.: 71-I-640-P-174-15/16-11-11 od 20. 4. 2016.) u predmetu dužnosnice K. Grabar-Kitarović (dostupna na: <https://www.sukobin-teresa.hr/sites/default/files/akti/2016/p-174-15-16-11.pdf>).

³² Za razliku od takve ograničavajuće formulacije pasivnog biračkog prava za funkciju predsjednika države ustavi drugih država (u kojima se predsjednik države, također, bira na izravan način) određuju da jedna osoba ne može obavljati predsjedničku funkciju više od dva *uzastupna* mandata – što je nedovoljno precizno, odnosno otvara dvojbu spram mogućnosti izbora na još jedan predsjednički mandat koji nije uzastopan.

vremenska monopolizacija funkcije predsjednika države.³³ Mandat predsjednika Republike je dulji od mandata na koji se biraju zastupnici u Hrvatski sabor (četiri godine) i Vlada te se tako izbjegava situacija *interregnuma*, odnosno osigurava se kontinuitet vlasti – da istovremeno ne prestane mandat članova svih ključnih tijela državne vlasti (izvršne i zakonodavne). Međutim, Ustav ne uređuje trajanje mandata predsjednika (produžetak, izbor) u specifičnim i teškim, ali mogućim, situacijama, tj. kada mu prestane mandat u okolnostima kada su tijela državne vlasti onemogućena redovito obavljati svoje ustavne dužnosti, velika prirodna nepogoda, neposredna ugroženost neovisnosti i jedinstvenosti države, ratno stanje – iz čega bi proizlazilo da mu se mandat u tim posebnim situacijama produljuje, ali to bi (kao i samo trajanje, npr. najdulje 60 dana od dana prestanka posebnih razloga) svakako trebalo

³³ Smisao ustavnog ograničenja mandata državnog dužnosnika (jedne osobe) jest sprječavanje mogućnosti da prigrabi političku vlast i moć na duže razdoblje, jer kompetitivni izbori, dakako, nisu sami po sebi jamstvo istinske demokracije. Stoga je utemeljeno upozorenje Josipovića, I. (2017: 30) na prisutni (i ne samo hrvatski) paradoks da predsjednik republike (koji ima relativno malo političke vlasti i moći) ima ograničen mandat, a predsjednik vlade koji figurira s gotovo svom mogućom moći u demokratskom društvu, teorijski, može biti na toj dužnosti neograničeno, tj. nema ograničenja mandata. Komparativna praksa pokazuje postojanje slučajeva da snažne i autoritarne vođe zaobilazile ograničenje mandata institucionalnom promjenom moći na relaciji predsjednik – premijer, seleći se na onu funkciju gdje više nemaju ograničenje i za koju su (zapravo, za sebe) kreirali novu, moćniju ustavnu poziciju. Orlović, S. (2017: 158–160) navodi četiri temeljna izazova neposredno izabranih predsjednika u novim demokracijama od kojih su prva dva: »treći mandat« – pokušaj da se promijene ili izigraju ustavom predviđena rješenja da ne mogu biti izabrani više od dva puta, a drugi izazov je odsustvo poticaja tijekom drugog mandata koji nosi potreba reizbora – drugi mandat je uvijek potencijalno opasan i rizičan, jer predsjednik koji ne može biti ponovo izabran ne strahuje od toga da će biti kažnjen na izborima niti je podložan odgovornosti (*is unaccountable*). Iako talijanski ustav ne uređuje pitanje reizbora predsjednika države (koji ima mandat od sedam godina), u praksi se ustalio običaj da ista osoba ne može ponovo biti izabrana. Šest mjeseci prije kraja svog mandata predsjednik ne može pristupiti raspuštanju parlamenta i ovo pravilo se zove »bijeli semestar« (v. Đorđević, A., 2017: 230). U SAD-u XII. ustavnim amandmanom (1951.) konstitucionalizirano je (nakon iskustva s predsjednikom F. Rooseveltom koji je bio biran četiri puta) staro običajno pravilo da ista osoba ne može biti birana više od dva puta.

precizirati/urediti. Za razliku od zastupnika u Hrvatskom saboru, predsjednik države nema apsolutni imunitet (materijalni i procesni), nego samo procesni/imunitet nepovredivosti (ne može biti pritvoren niti se protiv njega može pokrenuti kazneni postupak bez prethodnog odobrenja Ustavnog suda, odnosno može biti pritvoren bez odobrenja Ustavnog suda samo ako je zatečen da čini kazneno djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju duljem od pet godina).³⁴ U takvom slučaju državno tijelo koje je predsjednika Republike pritvorilo dužno je o tome odmah obavijestiti predsjednika Ustavnog suda. Razlozi za prestanak mandata predsjednika Republike Hrvatske³⁵ propisani su u čl. 97. Ustava, a članak 77. Ustava omogućuje da se trajanje mandata zastupnicima u Hrvatskom saboru može zakonom produljiti samo u slučaju rata ili u slučajevima iz čl. 17. i 101. Ustava (za vrijeme trajanja ratnog stanja, u slučaju neposredne ugroženosti neovisnosti, jedinstvenosti i opstojnosti države, kad su tijela državne vlasti onemogućena redovito obavljati svoje ustavne dužnosti, ili velikih prirodnih nepogoda), ali takvo eksplicitno ustavno rješenje (kako je i prethodno navedeno) ne postoji i za predsjednika Republike. Također, izglasavanje parlamentarnog nepovjerenja predsjedniku Vlade ili raspuštanje Hrvatskog sabora ne odražava se na

³⁴ Ustavni sud ne odobrava pokretanje kaznenog postupka protiv predsjednika Republike Hrvatske za kaznena djela protiv časti i ugleda – v. npr. odluku Ustavnog suda RH (U-VIII-4556/2010 od 30. ožujka 2011., Narodne novine, br. 43/2011) u vezi s neodobravanjem pokretanja kaznenog postupka protiv predsjednika Republike zbog kaznenog djela uvrede.

³⁵ Zamjenjivanje predsjednika Republike od predsjednika Hrvatskog sabora (čl. 97. Ustava) nije koherentno rješenje, jer se radi o stranačkoj osobi koja zamjenjuje predsjednika države koji po Ustavu ne smije biti član političke stranke. O zamjenjivanju predsjednika u poredbenom pravu v. više Vrabec, S. (2013: 483–509) koji navodi da zamjenjivanje predsjednika republike podrazumijeva ustavom uređen postupak preuzimanja njegovih ovlasti i dužnosti (ili čak i samog položaja/funkcije) od određenog državnog dužnosnika ili kolegijalnog tijela, nastupom činjenica biološke (smrt, privremena ili trajna nesposobnost) ili pravno-političke naravi (ostavka, opoziv). Simović, D. (2008: 194) navodi zanimljivo ustavno rješenje Islanda prema kojem premijer, predsjednik parlamenta i predsjednik Vrhovnog suda preuzimaju obavljanje funkcija šefa države ako ih on iz bilo kojeg razloga ne može obavljati.

fiksni mandat predsjednika Republike. Predsjedniku dužnost prestaje: (a) njegovom voljom – podnošenjem ostavke³⁶ i (b) mimo njegove osobne volje – kada mu se utvrdi odgovornost za povredu Ustava koju počini u obavljanju svojih dužnosti.

U postupku utvrđivanja posebne odgovornosti predsjednika Republike (*impeachment*) sudjeluju Hrvatski sabor i Ustavni sud – o odgovornosti predsjednika za povredu Ustava odlučuje Ustavni sud temeljem prijedloga o pokretanju postupka dvotrećinske većine svih saborskih zastupnika. Tom ustavnom odredbom objektivno je osnažena pozicija Hrvatskog sabora u odnosu prema predsjedniku Republike, jer Hrvatski sabor jedini ima mogućnost pokrenuti postupak utvrđivanja posebne odgovornosti predsjednika, iako ga on ne bira. Predsjednik Republike ne može na prijedlog Vlade raspustiti Hrvatski sabor dok traje postupak za utvrđivanje njegove odgovornosti za povredu Ustava. Ustavni sud (kao »apolitično« tijelo koje jamči poštovanje i primjenu Ustava) odlučuje o podnesenom prijedlogu za pokretanje postupka dvotrećinskom većinom svih sudaca. Ustavni sud mora donijeti odluku o odgovornosti predsjednika za povredu Ustava u roku od 30 dana od dana zaprimanja prijedloga i ako Ustavni sud utvrdi odgovornost predsjednika Republike, njemu prestaje dužnost po sili Usta-

³⁶ Ustav nije predvidio ograničenje/zabranu u slučaju kada izabrani predsjednik države podnese ostavku Ustavnom sudu na tu dužnost. Tada on nema pravo kandidiranja ni za jednu drugu javnu dužnost (u određenom razdoblju od podnošenja ostavke ili trajno). Na predsjedničkim izborima 2019. kandidat M. Kolakušić je najavio aspiraciju (legalno izvedivu) u smislu sukcesivnog izbornog prelaska s jedne na drugu javnu funkciju u smjeru gdje se nalazi glavna lokacija/središte političke moći (zastupnik u Europskom parlamentu → predsjednik Republike → predsjednik Vlade). Predsjednik Njemačke (njem. *Bundespräsident*) Christian Wulff (izabran 2010., pravnik, demokršćanin i najmlađi njemački predsjednik te prvi koji je rođen /1959./ nakon završetka 2. svjetskog rata) podnio je 2012. ostavku nakon što je državno odvjetništvo u Hannoveru zatražilo ukidanje imuniteta njemačkom predsjedniku radi pokretanja kaznenog postupka (protupravno stjecanje dobiti dok je bio predsjednik vlade Donje Saksonije). To je bio političko-pravni presedan u njemačkoj povijesti, jer do tada se nikad nije vodila istraga protiv predsjednika države.

va.³⁷ Ustav ne uređuje situaciju obavljanja ovlasti predsjednika kada je u Hrvatskom saboru pokrenut postupak utvrđivanja njegove odgovornosti za povredu Ustava, npr. u smislu da je predsjednik suspendiran u obnašanja svoje funkcije do donošenja odluke Ustavnog suda i da ga u tom slučaju zamjenjuje predsjednik Hrvatskog sabora. Ustavno rješenje da predsjednik Republike odgovora za *povredu Ustava* odveć je široka i neprecizna formulacija i kao takva potencijalno omogućuje politizirano interpretiranje povrede Ustava (pravnog pitanja) – kako u početnoj fazi pokretanja postupka, tako i završnog ustavnosudskog (ne)utvrđivanja posebne odgovornosti predsjednika Republike. U takvim nejasnim okolnostima preciznije definiranje i tretiranje povrede Ustava isključivo je, dakle, prepušteno odluci Ustavnog suda, što nije dobro (poglavito za reputaciju Ustavnog suda) jer ga to može uvući u ulogu političkog arbitriranja. Ustavno uređenje utvrđivanja odgovornosti predsjednika Republike koliko je god (s razlogom) u funkciji sprječavanja proizvoljnih apetita propitivanja odgovornosti predsjednika, ono je istovremeno, objektivno promatrano, asimetrično (odgovornost predsjednika isključivo utvrđuje tijelo koje ga nije biralo i koje ima znatno manji izborni legitimitet) i odveć otežano – *de facto* teško ostvarivo, jer je za samo pokretanje tog postupka pred Ustavnim sudom potrebna dvotrećinska većina svih zastupnika Hrvatskog sabora koju je

³⁷ O odgovornosti slovenačkog predsjednika v. Cerar, M. (2005: 56–57). Zastupnički dom američkog Kongresa (većina demokrati) izglasao je 18. 12. 2019. opoziv predsjedniku SAD-a D. Trumpu (zbog zlouptrbe ovlasti u pokušaju da Ukrajinu prisili na istragu političkog konkurenta – bivšeg potpredsjednika Joea Bidena te zbog opstrukcije rada Kongresa – koji je istraživao Trumpovu zlouptrbu), ali to mora dvotrećinskim glasanjem potvrdi Senat/gornji dom Kongresa (u kojem većinu čine republikanci). Prije toga opoziv/*impeachment* bio je izglasan: (a) A. Johnsonu 1868. (zbog sukoba s Kongresom oko politike nakon Građanskog rata) i (b) B. Clintonu 1999. (zbog laganja o seksualnoj aferi sa stažisticom Bijele kuće), ali su obojica poslije oslobođena u Senatu. Američki predsjednik R. Nixon bio je 1974. pred glasanjem za opoziv koji bi zasigurno bio izglasan u Kongresu (Zastupničkom domu i Senatu), ali ga je preduhitrio tako što je dao ostavku.

teško dostići i ona isključivo ovisi o situacijsko-diskrecijskoj političko-stranačkoj konstelaciji i samo/volji političko-stranački fragmentiranog sastava saborskih zastupnika. Proizlazi da predsjednik Republike Hrvatske isključivo odgovara pravno (iako je riječ o političkoj funkciji), a istovremeno pravna procedura (pokretanje postupka) jednodimenzionalno ovisi o političkoj volji dvotrećinske većine saborskih zastupnika. Nadležnosti predsjednika Republike sadržajno obuhvaćaju dvije osnovne skupine poslova: a) reprezentativne (npr. predstavljanje države, pomilovanja i odlikovanja, proglašenje zakona koje u parlamentarnim sustavima tradicionalno obavlja šef države) i b) dio poslova izvršne vlasti (npr. vanjska politika, vojska, sigurnosni sustav) koji su i prema načinu obavljanja ograničeni (suodlučivanje ili supotpis).

Ustav određuje da prije preuzimanja dužnosti izabrani predsjednik države pred predsjednikom Ustavnog suda polaže svečanu prisegu kojom se obvezuje na vjernost Ustavu, a Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske utvrđuje da novoizabrani predsjednik Republike stupa na dužnost posljednjeg dana mandata predsjednika kojem istječe mandat.³⁸ Ceremonija polaganja svečane prisege/zakletve uobičajeno se naziva inauguracija³⁹ šefa države i ona spada u političku simboliku/*mirandu* političke vlasti te ako nije osnova početka mandata novoizabranog predsjednika države, nema pravno-političku relevantnost – u biti je samo svečani ceremonijalni akt.⁴⁰ U parlamentarnim demokracijama izabrani predsjednik

³⁸ U slučaju izbora predsjednika Republike Hrvatske prema članku 97. Ustava, tj. u slučaju duže spriječenosti zbog bolesti ili nesposobnosti, ostavke i smrti, novoizabrani predsjednik Republike Hrvatske stupa na dužnost na dan objave rezultata izbora.

³⁹ V. analizu inauguracijskih predsjedničkih govora u Hrvatskoj i Sloveniji od 1997. do 2014. u: Bebić, D. & Volarević, M. (2016: 24–43).

⁴⁰ V. rješenje US RH U-I-64500/2009, U-I-5321/2013, U-I-491/2014 od 23.5. 2017. Neispunjenje predsjedničke prisege/zakletve razlog je opoziva predsjednika, npr. u Litvi i Mongoliji.

daje svečanu prisegu pred parlamentom,⁴¹ a Zakon o izboru predsjednika Republike Hrvatske ne sadržava odredbe kojima bi se preciznije odredio tijek ceremonije davanja svečane prisege predsjednika pa su se sve dosadašnje ceremonije od početka održavale na otvorenom javnom prostoru (Trgu sv. Marka u Zagrebu). Također, svi do sada izabrani predsjednici svečanu prisegu davali su pred predsjednikom i sucima Ustavnog suda tako da su ponavljajući izrečeni tekst svečane prisege polagali desnu ruku na Ustav, odnosno takvom simboličnom gestom potvrdili svoju »vjernost Ustavu«. Inauguracija koja se sada održava je arhaična i ne korespondira (poglavito od 2000.) s položajem i ulogom predsjednika Republike Hrvatske u ustavnom sustavu vlasti te je stoga nepotrebno održavati vrlo pompoznu ceremoniju/inauguraciju u, inače, maloj i relativno siromašnoj državi kao što je Hrvatska i koja se terminski održava predugo od samog dana izbora predsjednika Republike.

⁴¹ Budući da se zakletva polaže pred parlamentom (navodi Jovanović, P. /2007: 137/ analizirajući ustavnopravni položaj predsjednika Republike Srbije u komparativnoj perspektivi), početak mandata predsjednika Republike bio bi odložen ako parlament nije u redovnom zasjedanju ili ako mu je prestao mandat (bilo zbog isteka mandata, bilo zbog raspuštanja), tj. mogla bi nastati ustavna kriza. Da bi se to izbjeglo, narodni se poslanici okupljaju da bi predsjednik Republike pred njima položio zakletvu, pa i ako Narodna skupština nije u redovnom zasjedanju ili ako joj je prestao mandat. Narodna skupština koja je raspuštena obavlja samo tekuće ili neodgodive poslove koji se određuju zakonom. Isto pravilo, po analogiji, primjenjuje se i ako je Narodnoj skupštini istekao mandat. Konstituiranje mandata predsjednika Republike nesumnjivo ulazi u krug neodgovidih poslova Narodne skupštine kojoj je istekao mandat.

Tablica 1. *Neposredno izabrani predsjednici Republike Hrvatske*

Predsjednik	Mandat	Stranka	Napomena
Franjo Tuđman	22. 12. 1990. do 10. 12. 1999.	HDZ	Posljednji predsjednik Predsjedništva Socijalističke Republike Hrvatske i prvi predsjednik neovisne RH (na početku mandata imao 68 godina života). U prvom krugu izbora 1992. bilo je osam kandidata, a na izborima 1997. bila su tri kandidata. Pobjednik u prvom krugu na izborima: 1992. (1.519.100 glasova, 56,73%) i 1997. (1.337.990, 61,41%).
Vlatko Pavletić	26. 11. 1999. do 2. 2. 2000.	HDZ	Kao predsjednik Sabora obavljao dužnost predsjednika Republike Hrvatske (nakon smrti predsjednika F. Tuđmana).
Zlatko Tomčić	2. 2. 2000. do 18. 2. 2000.	HSS	Kao predsjednik Sabora obavljao dužnosti predsjednika Republike Hrvatske (nakon smrti predsjednika F. Tuđmana).
Stjepan Mesić	18. 2. 2000. do 18. 2. 2010.	HNS	Drugi predsjednik RH od njezina osamostaljenja. Također zadnji predsjednik predsjedništva SFRJ (na početku mandata predsjednika Republike Hrvatske imao 65 godina). U prvom krugu izbora 2000. bilo je devet kandidata, a na izborima 2005. bilo je 13 kandidata. Pobjednik na izborima u drugom krugu: 2000. (1.425.342, 56,01%) i 2005. (1.454.451, 65,93%).
Ivo Josipović	19. 2. 2010. do 18. 2. 2015.	SDP	Treći izabrani predsjednik Republike Hrvatske (na početku mandata imao 52 godine). U prvom krugu izbora 2009. bilo je 12 kandidata. Pobjednik na izborima u drugom krugu 2010. (1.339.322, 60,26%).
Kolinda Grabar-Kitarović	19. 2. 2015. do 19. 2. 2020.	HDZ	Četvrta predsjednica Republike Hrvatske (na početku mandata imala malo manje od 47 godina). U prvom krugu izbora 2014. bila su četiri kandidata. Pobjednica na izborima u drugom krugu glasanja 2015. (1.114.845, 50,74%).
Zoran Milanović	19. 2. 2020. do 19. 2. 2025.	SDP	Peti predsjednik Republike Hrvatske (na početku mandata ima 53 godine). U prvom krugu izbora 2019. bilo je 11 kandidata. Pobjednik na izborima u drugom krugu glasanja 2020. (1.034.389 glasova, 50,36%).

Izvor: autor.

III. ZAŠTO NIJE DOBRO NEPOSREDNIM IZBOROM BIRATI PREDsjedNIKA REPUBLIKE HRVATSKE

Prema klasičnom klasifikacijskom konceptu M. Duvergera, konstitutivni su elementi polupredsjedničkog sustava: (a) da se predsjednik države bira na neposredan način, (b) da ima znatne ovlasti i (c) da je vlada odgovorna parlamentu. Neposredan način izbora predsjednika države očito je nužan, ali nije i samodostatan uvjet da bi se jedan ustavni sustav automatski samim time označio/svrstao u skupinu polupredsjedničkih sustava.⁴² Neposredan i posredan/izvedeni način izbora predsjednika države imanentan je suvremenim parlamentarnim sustavima, ali njihova primjena nije strana ni polupredsjedničkim sustavima (doduše u manjem broju slučajeva, npr. predsjednik Finske se od 1919. do 1991. birao na posredan način) u kojima, inače, prevladava neposredan način izbora predsjednika države. Neke republike su, povijesno promatrano, imale jedan, pa naknadno mijenjale i uvodile drugi način izbora šefa države, ovisno o specifičnim (povijesno-kulturnim, društvenim, političkim, međunarodnim, liderskim,

⁴² Prema Simoviću, D. (2008: 42–59 i 333–353), ne postoji suglasnost o tome što su konstitutivni elementi »polupredsjedničkog sistema«; razlikuje tri skupine definicija polupredsjedničkog sistema (politološke, normativno-politološke i normativne); navodi tri osnovna razloga uspostavljanja polupredsjedničkog sustava: a) simbolični razlozi u procesu ostvarivanja prava na samoodređenje radi ostvarivanja neovisnosti; b) zamjena za dotadašnji neefikasni institucionalni sustav koji nije bio u stanju u postojećim političkim okolnostima osigurati stabilnu i djelotvornu egzekutivu i c) u državama koje su u procesu tranzicije prema demokratskom poretku); razlikuje četiri temeljna faktora čiji je utjecaj od presudnog značenja za funkcioniranje polupredsjedničkih sustava: a) društveno-povijesni kontekst u kome je uspostavljen polupredsjednički sustav, b) ustavnopravni položaj predsjednika, c) priroda stranačkog sustava i d) ličnost vršitelja predsjedničke funkcije; navodi neke podjele polupredsjedničkih sustava te vrijednost (prednosti i slabosti) tog sustava vlasti.

ustavnim i dr.) okolnostima i težnjama.⁴³ Predsjednici država koji se biraju na neposredan način nisu istovremeno i uvijek izdašno opskrbljeni i znatnim ustavnim ovlastima, kao što s druge strane postoje predsjednici koji usprkos svome izravnom biranju i nešto većim ustavnim ovlastima (npr. Austrije, Irske, Islanda) ipak djeluju znatno restriktivnije/suzdržano, na ceremonijalno-figurativan/dekorativan način – više kao, kako se ilustrativno kaže, »fikus«, a ne »kaktus«.⁴⁴ Takvo defanzivno korištenje znatnim ustavnim ovlastima od neposredno izabраниh predsjednika navedenih država postao je standardni dio njihove političke demokratske kulture, odnosno ustavni običaj/konvencija (»živi« naspram pisanom ustavu).

Pozicija i uloga predsjednika Republike Hrvatske u sustavu vlasti više-manje su konstantni, tj. od 1990. kontroverzni. Ustavna razrada pozicije predsjednika (način izbora i dio ovlasti) i nakon ustavne revizije 2000. (p)ostala je hibridno opterećena političko-kompromisnim proturječnostima i nekonzistentnostima. Istovremeno, ta situacija do sada nije presudno potaknula ključne političke aktore (usprkos javno propitujućim idejama i inicijativama⁴⁵) da definitivno preispitaju i pre-

⁴³ U tom smislu vrlo je pragmatičan slučaj, npr. Francuske – zemlje koja je rodno mjesto kontinentalne europske ustavnosti i »velikih revolucija«. O tome v. više npr. u: Vasović, V. (2012: 442–469).

⁴⁴ Slaven Letica u svom predsjedničkom izbornom programu (*Letica predsjednik koji zna*, 2005.) navodi: »Ljudi, političari i novinari raspravljaju tako što bi za Hrvate i Hrvatsku bilo bolje ili najbolje: da predsjednik Republike bude žena ili muškarac; starija ili mlada osoba; lijevičar ili desničar; naprednjak ili nazadnjak; kozmopolit ili ognjištar; eurofil ili euroskeptik; bivši komunist ili bivši antikomunist; stranački ovisan ili stranački neovisan; hadezeovac do 1994. g. ili hadezeovka nakon 1995.; homoseksualac, metroseksualac ili heteroseksualac, informatički pismen ili nepismen, vjernik ili nevjernik itd. Meni se čini da su sve te dileme u srži ipak nebitne, jer odgovor na pitanje 'kakvog predsjednika Republike hrvatski građani i država trebaju?' zapravo ovisi o ustavnim ovlastima, dužnostima i pravima predsjednika Republike, izazovima pred kojima će se novi predsjednik naći ... i viziji samog predsjednika o vlastitoj odgovornosti i vodstvu.« Prema S. Leticu (*ibid.*) postoje tri shvaćanja/vizije institucije predsjednika Republike Hrvatske: a) »predsjednik – pratiljak«, b) »predsjednik – fikus« i c) »ustavni predsjednik«.

⁴⁵ O tome v. npr. Kasapović, M. (2004: 24), Sokol, S. (2008: 14), Puhovski Ž. (2008.), Kasapović, M. (2010: 17).

vladaju neuralgične elemente i ustavne insuficijencije uloge predsjednika Republike, odnosno da njegovu poziciju primjerenije usklade s parlamentarnim sustavom vlasti. Razlog tome, uz ostalo, može biti i činjenica koju (upozoravajući na nju) navodi Jovanović, M. (2018: 17): »Institucionalisti su davno uočili pravilnost da političke institucije koje dugo ostaju u upotrebi poprime obilježja ‘nepromjenljivih’. Postojeći model funkcionira tri desetljeća uz permanentna politička previranja i promjene stranka na vlasti. Stranke, glavni akteri politike, ali i glavni veto igrači u političkim procesima, vole ‘igrati’ na poznatom ‘terenu’, nisu sklone novotarijama i promjenama, još su sumnjičavije ako prijedlozi za promjene dolaze iz suparničkog tabora i zato se opredjeljuju se za *status quo*.« Nespremnost spram rasprave i izjašnjavanja, a kamoli same izmjene postojećeg načina biranja predsjednika države među političkim strankama nije samo stvar njihove inertnosti ili odsustva uvida u manjkavosti tog izbornog postupka, nego i (prvenstveno) izraz njihovih partikularnih, sitničavo-površnih političkih kalkulacija (između ostalog npr. da ih se javno ne optuži da zagovaraju oduzimanje postojećeg, navodno važnog, demokratskog biračkog prava građana u izboru nemoćnog predsjednika države). Iako u politici, nažalost, ekstremno egzistira arbitrarno odnošenje (pristup samo/volje, voluntarizma) naspram razboritih, javno odgovornih i stručno-znanstveno utemeljenih javnih politika i njihovih ishoda, ipak nas realni politički život prisiljava da se *volens-nolens* moramo razborito suočiti (rastećeni osobnih, stranačkih i sličnih iracionalnih *pro et contra* navijačkih i imitatorsko-trendovskih opredjeljenja, strasti i interesa) s evidentnim apsurdima, odnosno potrebom racionalnog, primjereno-smislenijeg preoblikovanja načina izbora predsjednika Republike čije su ustavne ovlasti nesamostalne (»sputane«, »uvjetovane«).

Svojevrsnu apologiju neposrednog izbora predsjednika države osobito su iznijeli R. Podolnjak (2010: 1–3) i I. Josipović (2017: 25–45).⁴⁶ Podolnjak (2010: 1–2) spram prednosti neposrednog izbora šefa države navodi: »Analitičari, uglavnom, prihvaćaju stajalište da neposredni predsjednički izbori imaju vrijednost sami po sebi, jer omogućuju građanima da sudjeluju u izboru još jednog značajnog dužnosnika, jačaju njihovu ulogu u upravljanju državom i općenito oni bi trebali snažiti građansko povjerenje i sudjelovanje u političkom sustavu. Zagovornici neposrednog izbora predsjednika naglašavaju da takav način izbora u značajnoj mjeri legitimira položaj predsjednika u političkom sustavu, jača njegov politički aktivizam, čini ga neovisnim od parlamenta i vlade i stoga manje sklonim da udovoljava njihovim željama, zadovoljavajući se protokolarnom ulogom simboličkog šefa države. Neposredno izabrani predsjednik u tom je smislu važan politički igrač koji, ovisno o svojim ustavnim ovlastima, može komplicirati život postojećoj vladi i djelovati kao *veto-player*.« Josipović (2017: 39–40) opravdava neposredni način izbora predsjednika države sljedećim argumentima: »Neovisno obavlja li predsjednik/ca dužnost na način koji odobravamo ili ne, njegov/zin izbor na općim izborima ima važne prednosti pred izborom u Hrvatskome saboru. *Prvo*, izbor od strane svih građana simbolično, ali ne samo tako, uspostavlja državnu instituciju koja je dobila

⁴⁶ Podolnjak i Josipović usprkos općim stajalištima da referendumsko odlučivanje o izbornom zakonodavstvu nije primjereno i kada se zna (na što uporno upozorava prof. dr. B. Smerdel) da u Hrvatskoj ne postoji pravni okvir koji omogućava istinsko referendumsko izjašnavanje, ipak kategorično zagovaraju suprotno. Tako Podolnjak (*ibid.*) navodi: »... da možebitna ustavna promjena načina izbora predsjednika Republike mora biti rezultat ne samo dogovora političkih stranaka u Hrvatskom saboru, već to, ponajprije, mora biti odluka građana, donesena na referendumu. Nema objektivno niti jednog značajnijeg razloga zbog kojeg bi se po tom pitanju odstupilo od takvog načina donošenja odluke: ako građani Republike Hrvatske više ne žele neposredno birati svog predsjednika, jedino je legitimno da oni sami o tome odluče«, a Josipović (*ibid.*): »U svim dosadašnjim ispitivanjima javnog mnijenja građani su se uvjerljivo izjašnjavali u prilog izbora predsjednika na neposrednim izborima. Eventualnu promjenu načina izbora predsjednika (prelazak na izbor u parlamentu) odgovorni bi političari zbog toga, nakon široke javne rasprave, trebali provjeriti na referendumu.«

povjerenje svih, preciznije apsolutne većine građana koji su izašli na izbore. Takva pozicija ne samo da pridonosi osjećaju jedinstva i kohezije u državi (posebno ako predsjednik obavlja dužnost na način koji građani većinski, bez obzira na stranačku pripadnost, prepoznaju kao integrativnu). Promjena načina izbora potpuno bi marginalizirala ulogu predsjednika/ce, učinila ga ovisnim o vladajućoj stranci (čitaj: premijeru) i dodatno ojačala inače (pre)snažnu figuru premijera. *Drugo*, neposredno izabrani državni poglavar može dužnost, posebno kada je riječ o kriznim odlukama, obavljati neovisno i nepristrano, bez mogućnosti da mu Vlada (čitaj: premijer) prijete smjenom. *Treće*, neposredno izabrani predsjednik/ca, iako male operativne vlasti, zbog širokog legitimiteta i podjele vlasti u području vanjskih poslova, obrane i državne sigurnosti, može biti brana eventualnim zlouporabama i svestvlasti premijera te biti demokratski korektiv (na političkoj razini) drugih državnih tijela. Predsjednik izabran u Saboru to sigurno ne može biti. Zato bi se izborom predsjednika/ce u Saboru anulirala garantivna funkcija predsjedničke pozicije (garativna funkcija sastoji se u političkom, ali i institucionalnom balansu u podjeli vlasti te međusobnoj kontroli. Predsjednik u odnosu na Vladu tu funkciju ostvaruje političkim djelovanjem i javnim nastupima, iniciranjem kontrole ustavnosti pojedinih zakona, sudučivanjem u pojedinim važnim pitanjima kada to predviđa Ustav, nadzorom sigurnosnih službi i usmjerivanjem njihova rada /zajedno s Vladom/, supotpisom pojedinih odluka i sl.). *Ne treba zanemariti* ni osjećaj i želju građana da sami, neposredno biraju dužnosnika koji predstavlja i zastupa državu i simbolizira državno jedinstvo. U svim dosadašnjim ispitivanjima javnog mnijenja građani su se uvjerljivo izjašnjavali u prilog izbora predsjednika na neposrednim izborima. Eventualnu promjenu načina izbora predsjednika (prelazak na izbor u parlamentu) odgovorni bi političari zbog toga, nakon široke javne rasprave, trebali provjeriti na referendumu. *Konačno*, u sadašnjoj (jednodomnoj) strukturi parlamenta i u našoj političkoj kulturi, sigurno je da bi izbor predsjednika/predsjednice ovisio o volji premijera te time praktično svu izvršnu vlast

koncentrirao u svojim rukama. Naša politička povijest jasno govori o tome da politička kultura koju imamo tendira u slučaju nepostojanja institucionalne i ustavom definirane kontrole i podjele vlasti generirati politički sustav sklon zlouporabama vlasti pa i kršenju ljudskih prava.«

Navedena stajališta (manje-više) primarno ističu idealtip-ske (opće, načelne) referencije neposrednog načina izbora šefa države nego što (polazeći od zbiljskih ishoda njegove primjene) kontekstualno, konkretno-kritički sagledavaju realne svekolike procese i posljedice⁴⁷ (prednosti – nedostaci) izravnog biranja predsjednika Republike Hrvatske koji u ustavno pro-

⁴⁷ Uostalom i sam Josipović, I. (2017: 27, bilj. 2) upućuje na to da i svaki model organizacije države uvijek treba promatrati *in concreto*, jer povijesno iskustvo pokazuje da i različiti modeli (predsjednički, polupredsjednički i parlamentarni) mogu u raznim državama imati specifična obilježja (demokratska i nedemokratska) – ovisno o pravnoj i političkoj kulturi i tradiciji te realnim političkim odnosima. Zato je pogrešno neki od modela označavati kao manje demokratski, pa i autoritaran, a drugi kao više demokratski. Za predsjednički model SAD-a ili francuski polupredsjednički sustav teško možemo utvrditi da su nedemokratski. S druge strane, mađarski parlamentarni model, pa i onaj poljski, danas trpe ozbiljne kritike s aspekta njihove demokratičnosti, u kojima jake političke figure, u Mađarskoj Orban kao premijer, u Poljskoj Kaczynski (koji čak i ne obnaša neku od najviših političkih dužnosti, već ima faktičnu vlast koja proizlazi iz njegova vođenja najsnažnije političke stranke), državom upravljaju na način koji po sudu mnogih nije osobito demokratski, ni po načinu donošenja odluka, a ni po njihovu supstratu. Bačić, A. (1992: 42–43, pozivajući se na Parodija, J. L. 1980: 5–14) navodi da prema iskustvenim pokazateljima predsjednički izbori općim i neposrednim glasanjem izazivaju brojne efekte, koji znaju imati za posljedicu poremećaj ravnoteže i funkcioniranja globalnog institucionalnog okvira (npr. teže nacionalizaciji političkog života, afirmiraju personalizaciju, vode bipolarizaciji birača, povećavaju mogućnost institucionalnog konflikta i njegova intenziviranja). Stupanj materijalizacije tih tendencija ovisi o tri važna parametra: a) o strukturi vlade (je li na djelu jedinstvena ili dualistička egzekutiva); b) o prisutnosti odnosno odsutnosti parlamenta s jasnom i discipliniranom voljom te c) o postojanju odnosno nepostojanju suglasnosti o neutraliziranju predsjednika. Na temelju navedenih parametara moguće je klasificirati institucionalne sisteme da bi se lakše razumjela diferencirajuća igra latentnih logika predsjedničkih izbora. Tamo gdje je predsjednik jedini titular egzekutive jasno je da potencije predsjedničkih izbora postaju realnost (npr. SAD). Identični efekti mogu se naći tamo gdje je dualitet egzekutive anuliran hijerarhizacijom u korist predsjednika (npr. Francuska). Tamo gdje je predsjednik simbolički supstitut za monarha, egzekutivom efektivno upravlja šef vlade.

klamiranom parlamentarnom sustavu ima (i treba imati) ograničene dispozitivne ovlasti i slabu relacijsku političku moć (poglavito u kohabitacijskoj situaciji postojanja homogene i stabilne saborske/parlamentarne većine suprotne stranačko-političke provenijencije). Glorificirano isticanje objektivno i nesporno većeg demokratskog političkog legitimiteta neposrednog načina izbora⁴⁸ naspram posrednog ne može, dakako, značiti da je posredni način izbora predsjednika države *a priori* manjkav – nerepublikanski, nedemokratski, nelegitiman. Neposrednodemokratski izbor predsjednika nije *eo ipso* sigurno jamstvo da je nositelj te državne funkcije (koji je demokratski izabran) automatski samostalan i neovisan⁴⁹ ili da se neće u svojoj manipulativnoj mesijanskoj prezentaciji izvaninstitucionalno i populistički (poglavito u kriznim situacijama i mogućim zloupotrebjavajućim prakticiranjem referendumskog izjašnjavanja/ »plebiscitarnog cezarizma«) prometnuti u nedemokratskog (autokratskog ili totalitarnog) »spasitelja«. ⁵⁰ S. Bolivar (prema: Bačić, A., 1997: 30) upozoravajući je poručivao: »Izabiremo svoje monarhe da bismo ih poslije zvali predsjednicima.« Legitimno opredjeljenje za jedan od demokratskih načina biranja predsjednika države (izravni ili posredni) nije svrha samoj sebi, niti jednodimenzionalna i izolirana dvojba i solucija – nego stvar razboritosti i sastavni dio harmo-

⁴⁸ Odavno se zna (npr. Platon/*Država*) da neposredni sustav glasanja sam po sebi nije savršen i ne osigurava da u biti najbolji i bude izabran.

⁴⁹ Teško je i načelno biti uvjerljiv da je neposredno izabrani predsjednik (kojeg je/jesu kandidirala/e politička/e stranka/e, čiju su izbornu kampanju podupirale i financirale i koji tek nakon izbora formalno prestaje biti član političke stranke) – zaista neovisan i samostalan.

⁵⁰ Npr. konfliktna i dinamična gospodarsko-politička zbivanja, previranja i odnosi omogućili su izbor princa Charlesa Louisa Napoleona (sinovca Napoleona I.) za predsjednika francuske parlamentarne republike, a on je potom državnim udarom 2. 12. 1851. ukinuo ustav Druge republike i novim ustavom (siječanj 1852.) osigurao svoju višegodišnju apsolutističku vladavinu (manipulativno osiguravajući potporu referendumom) te se ubrzo (2. 12. 1852.) proglašio carem kao Napoleon III. (Drugo carstvo, 1852. – 1870.). O tome razdoblju (1848. – 1851.) u kojem su se stvorile okolnosti i odnosi koji su (kako navodi K. Marx) »jednoj osrednjoj ličnosti omogućili da igra ulogu heroja«, v. sjajnu analizu Marxa, K. (1975.) i (1975a).

niziranog repertoara ustavnih mehanizama koji trebaju jasno i ekvilibrijski (*checks and balances*) optimalno doprinositi i diobenoj raspodjeli institucionalnih nadležnosti te ograničenju i kontroli vlasti (na relaciji egzekutiva – legislativa i, poglavito, unutar same dualne egzekutive /predsjednik države – vlada/) kako bi vlast bila efektivno stabilna i djelotvorna. Odveć velika i neuravnotežena institucionalna koncentracija nekontrolirane vlasti u jednom ili drugom dijelu dualne izvršne vlasti (gdje se, dakle, uspostavljaju odnosi superiornije dominacije jednog ili drugog izvršnog tijela, a ne primjereni ekvilibrij vlasti /suprotstavljanje jedne ambicije drugoj/ kroz međusobnu provjeru i ograničenje koje ih prisiljava na suradnju) vrlo je opasna. U tom smislu Smerdel, B. (2012: 84) navodi tvrdnju autora američke *Deklaracije neovisnosti* T. Jeffersona: »Na nepovjerenju, a ne na povjerenju u vlast, mi gradimo političku zajednicu u kojoj nositelje vlasti vežemo ‘lancima ustavnosti’, kako vlast ne bi zlorabili u svoju korist, a na štetu zajednice« te s razlogom upozorava »od situacije kohabitacije dvaju snažnih i borbenih političara koja bi mogla dovesti do sukoba i blokada odlučivanja, mnogo su opasnije situacije u kojima dominira jedna snažna ličnost koju, bez obzira drži li položaj predsjednika Republike ili premijera, nitko ne može nadzirati ni pozivati na odgovornost za poštivanje Ustava i zakona ... Dioba vlasti, sustav provjera i ravnoteža najdjelotvornije je sredstvo izumljeno i stvoreno u nastojanju da se nadzire vlast« (Smerdel, B., 2013: 403) i stoga je potrebno »dalje razvijati, a ne mijenjati, relativno djelotvoran, premda nesavršen, sustav provjera i ravnoteža, gdje konkurencija predsjednika Republike i predsjednika Vlade u pojedinim posebno osjetljivim područjima formuliranja politika i imenovanja dužnosnika u određenoj mjeri nadomješta gotovo potpuno odsustvo parlamentarnog nadzora. To je posebno važno u uvjetima kada predsjednik Vlade, zahvaljujući discipliniranoj i oportunističkoj koalicijskoj parlamentarnoj većini, obnaša gotovo potpuno neograničenu vlast, pa ponekad otvoreno preuzima i ulogu zakonodavca.« (*ibid.*, 407). Akceptiranje jednog ili drugog načina izbora predsjednika države ne može se, dakle, evalu-

irati parcijalno-izolirano, apstraktno-doktrinarnim, nekontekstualnim pristupom i uz instrumentalno pozivanje na raspoloženje javnosti⁵¹ i/ili trendovskim imitiranjem prakse nekih drugih država, tj. mimo cjelovitog ustavnog inženjeringa demokratskog ustrojstva stabilne i djelotvorne državne vlasti uz maksimalno moguće institucionalno aranžirano sprječavanje njegove presudne deformacije od neizravnih utjecaja prisutnih modificirajućih izvaninstitucionalnih varijabli (stranački sustav, deficiti izbornog sustava, zastupljeni strukturni društveni rascjepi, nedjelotvornost institucija vlasti – pravosuđe i dr., autoritarna politička kultura, itd.).⁵² U sklopu toga se, osobito, ne mogu ignorirati ključna empirijska iskustva same provedbe izbora predsjednika države, a hrvatsko iskustvo neposrednog izbora predsjednika države nije slabo, ni kratko (trenutačno započinje četvrto desetljeće njegove primjene), i ono naturalistički pokazuje da u hrvatskom parlamentarnom sustavu neposredni izbor predsjednika Republike (koji ima ograničene ustavne ovlasti) nije kompatibilan njegovu ustavnom položaju i kao takav je anakron, *contradictio in adiecto*.

⁵¹ Političari se pozivaju na stajališta/raspoloženje javnosti (diskrecijski, selektirano-jednostrano, instrumentalno) kada im to parcijalno isključivo koristi/pogoduje, a istovremeno, tj. primjenom dvojakih mjerila, demokratski kapital neposrednog većinskog biranja saborskih zastupnika *a priori* osporavaju!

⁵² Odabir pravih institucija (upozorava Orlović, S., 2017: 162–163) nije toliko garancija, koliko pogrešan izbor može praviti probleme, jer (a) kada su institucije »dobre«, one izvršavaju povjereni zadatak, ispunjavaju očekivanja i postaju djelotvorne, a (b) kada institucije ne uspiju ispuniti zahtjeve zbog kojih su uvedene, zahtijeva se njihova promjena, redizajn ili remont. Način izbora predsjednika države samo je jedna dimenzija ovog »problema« (uz pitanje njegovih ustavnih nadležnosti, spram čega je ključ u pažljivoj ravnoteži moći u pitanjima »značajnih ovlasti« između triju grana vlasti, a prvenstveno unutar bicefalne egzekutive – između predsjednika države i predsjednika vlade). Ustavna je moć predsjednika države i premijera/vlade fiksna (logika pravnika), baš kao što i njihova politička moć varira (logika politologa). Hoće li dominirati predsjednik ili premijer (zaključuje Orlović), ovisi ne samo i ne toliko o ustavnim ovlastima nego i o činjenici tko je predsjednik vladajuće stranke, a J. J. Linc je u tom smislu upozorio da je »nemoguće analizirati učinak bipolarnih režima neovisno o većem političkom sistemu« i u tom pogledu izdvaja dva faktora koji su posebno važni – stranački sustav i povijesne okolnosti.

Predsjednički kandidati tijekom izrazito personalizirane izborne kampanje u beskrupuloznom nastojanju da pribave što širu/veću biračku naklonjenost (poglavito od predsjedničkih izbora 2005.) lamentiraju o »svemu i svačemu« i više-manje neukusno i neodgovorno nude vrlo različita javna obećanja spram širokog dijapazona javnih politika (za što ustavno nisu nadležni) – kako bi se demagoški i manipulativno predstavili vladavinski važnijim i snažnim/*omnipotentnim* nego što im to ustavne ingerencije daju i nalažu.⁵³ Apsurdno je i nedopustivo da aspiranti na dužnost predsjednika (koji ima i ustavnu zadaću da se brine za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti) pred/izborno daju ulizivačka (olaka, povodljiva, lažna) i neustavna javna obećanja⁵⁴ o javnim politikama koje navodno namjeravaju kreirati i primjenjivati, a koja su drastično izvan ustavnog okvira predsjedničkih ovlasti i bezobzirno podcjenjivačka spram kognitivnih sposobnosti znatnog dijela biračkog tijela i same javnosti. Uz neobvezne i apsurdne programatske vizije predsjedničkih kandidata (koje predstavljaju, kako kaže Bačić, A. /2005: 10/, »proces međuigre vrline i demagogije«) i njihovu izbornu populističku retoriku, koja često odstupa od ustavnih nadležnosti predsjednika Republike, predsjednički izbori (koji od 2000. nisu uopće političko-kandidacijski atraktivni za predsjednike relevantnih

⁵³ Predsjednički kandidat Z. Milanović na predizbornom skupu u Požegi 16. 12. 2019. opominjujući kaže: »Mi sad imamo izbore na kojima ćemo izabrati osobu, mene, koja neće imati velike ovlasti. Je li to vrijedno ove tenzije? Ovo nije apel da se ovlasti predsjednika povećaju, nego da se pitamo je li ovakav način izbora najzdraviji za naciju. Ovo je svađa koja traje već nekoliko mjeseci. Tu ima uvreda, ima prijetnji nacionalnim manjinama. Ljudi se slamaju pod pritiskom stresa, odgovornosti, treme, alkohola, opijata, svega tu ima. To nije dobro. Ja se za neke ljude već počinjem brinuti.« (v. R. I., 2019.). Sama predsjednička izborna kampanja 2019., ako se pita političkog analitičara Ž. Puhovskog, bila je prazna: »I to ne isključivo zaslugom kandidata, nego zbog potpuno promašenog sustava u kojem se teškom artiljerijom općih izbora izabire zapravo nevažna funkcija. To je značilo da su kandidatima ostale dvije mogućnosti – da govore gluposti ili da se ponašaju protuustavno. Većina je odabrala kombinaciju jednoga i drugoga.« (V. Šurina, M., 2019a.).

⁵⁴ Vjerodostojnost ispunjenja izbornopolitičkih obećanja političara danas je, nažalost, kao i s rijetkim super/bingo dobitkom od igre na sreću.

političkih stranaka) sve više gube svoju svrhu, autentičnost te izvitopereno postaju: (a) medij unutarstranačkog pregrupiranja i pozicioniranja i (b) svojevrсни političko-izborni poligon, pokazatelj/plebiscit o politici aktualne Vlade. Predsjednički izbori tako su dijelom poprimili i neka obilježja tzv. međuisbora (*midterm elections*)⁵⁵ na kojima izborni kandidati najmanje prezentiraju sadržaje obnašanja ograničenih predsjedničkih ustavnih ovlasti i raspravljaju o njima, nego prvenstveno *mainstream* političke stranke instrumentalno provjeravaju biračko raspoloženje (kroz ne/uspjeh konkurentsko-favoritskih predsjedničkih kandidata pozicije i opozicije) odnosno izbornu perspektivu vladajućih i glavnih opozicijskih aspiranata na nadolazećim parlamentarnim izborima. Na to, polazeći i od slovenske situacije/iskustva, upozorava i Cerar, M. (2005: 51): »Paradoksalnost predsjednikova položaja (neposredno izabran predsjednik s izrazito ograničenim ovlastima) upravo najočitije dolazi do izražaja u trenutku predsjedničke izborne kampanje. Dakako, u svemu tome ne treba zanemariti važne transmissijsko-simbolične uloge predsjednika jer biranje određene osobe za predsjednika Republike s njezinim javno poznatim političkim i drugim preferencijama jasan je znak parlamentarnim i vladinim političkim strankama kakva su u tom trenutku opća, odnosno većinska očekivanja biračkoga tijela.» Proizvoljno miješanje predsjednika države u pitanja javnih politika (politički aktivizam mimo ustavnih ovlasti koje su uz to uvjetovane ili pasivno-indiferentno odnošenje u situacijama potrebnog korištenja ustavnim ovlastima, a sve ovisno o diskrecijskoj procjeni osobne političke koristi jer se predsjednik ne miješa baš uvijek u vođenje politike, odnosno on se /kako kažu Pavlović, D. & Stanojević, I., 2010: 69/, relativno često miješa, ali često i propušta kazati bilo što o nekom važnom

⁵⁵ Međuisbori se održavaju na sredini mandata predsjednika SAD-a i indikator su stupnja biračke potpore politici aktualnog predsjednika – izbori za američki Predstavnički dom Kongresa (kongresmeni se biraju svake dvije godine), a senatori se biraju u Senat na mandat od šest godina, s tim što se 1/3 senatskog sastava bira svake druge godine. (v. Vasović, V., 2012: 206–207).

političkom pitanju) uzrokovano je i činjenicom da se predsjednik države nalazi u vrlo lagodnoj poziciji (ustavno je politički neodgovoran), a pod pritiskom imperativa reizbora (stalnom, pretjerano nametljivom, javnom prisutnošću i dojmljivim populističkim podilaženjem trenutačno pretežitom javnom raspoloženju) konstantno tijekom mandata nastoji svakako (često i tragikomično) stabilizirati ili podići vlastitu popularnost/rejting.

Predsjednik Republike Hrvatske (prema Ustavu) nesporno čini sastavni dio izvršne (dualne) vlasti, ali pri tome imamo kontradikciju: predsjednik Republike kojeg neposredno biraju građani ima limitirane ovlasti i predstavlja pasivni, neefektivni, marginalni dio izvršne vlasti (ili kako ilustrativno kaže samonominirani politički analitičar N. Raspudić:⁵⁶ »na mačjem tijelu – lavlja glava« /ustavne ovlasti – izborni legitimitet/), dok predsjednik Vlade koji se bira posredno i time ima izvedeni/manji demokratski legitimitet predstavlja (s osnova ustavnih ovlasti) stvarnog, glavnog nositelja aktivne, efektivno-operativne izvršne vlasti.⁵⁷ Dakle, s osnova demokratskog legitimiteta i kapaciteta ustavnih ovlasti postoji nesklad između glavnih protagonista dualne izvršne vlasti koji se može razriješiti na nekoliko načina: a) vraćanjem (2000. napuštenog) polupredsjedničkog sustava, b) neposrednim izborom predsjednika Vlade (kao što je bio npr. kratkotrajni slučaj triju ciklusa izraelskih premijerskih izbora – 1996., 1999. i 2001.⁵⁸) ili c) izmjenom postojećeg načina izbora predsjednika Repub-

⁵⁶ Raspudić, N., u HTV-oj emisiji »Peti dan« 13. 12. 2019.

⁵⁷ Hrvatska aktualna praksa pokazuje da predsjednik Vlade A. Plenković/HDZ (koji u odnosu na predsjednika Republike, inače, ima izvedeni izborni legitimitet) svoju mandatnu opstojnost čak osigurava i potporom dijela parlamentarne većine koja za to uopće nema izvorno izbornu uporište/legitimitet, tj. glasovima saborskih zastupnika koji za tu ulogu nisu od birača dobili izbornu potporu, nego su postizbornom političkom trgovinom napustili biračku potporu i svojevrijedno se (uz, dakako, nagradu za taj transfer) pridružili relativno jačoj parlamentarnoj skupini i kao koreografske političke lutke (»žetončići«) *de facto* postali glasački presudonosivi vladavinski stup.

⁵⁸ O tome v. više npr. Kasapović, M. (2008: 1071–1087) i (2010a).

like i korektivnim dizajnom njegovih ustavnih ovlasti. Prema našem mišljenju, alternativa/mogućnost pod a) i b) ne bi bila uputna, ni korisna – što znači da bi bilo razborito neposredni način biranja predsjednika Republike Hrvatske preinačiti u posredni i »profilirati« njegove ustavne ovlasti. Neposredan način izbora predsjednika svojim je posljedicama, više je nego očito (ako se promatraju razborito – bez navijačkog *pro-contra* politikantskog strastvenog opredjeljivanja), postao prevladan, tj. nepotrebna i suvišna stvar. Model neposrednog izbora »prvog službenika«/predsjednika nesporno je nelogičan, samosvrhovit i kao takav je potrošio svoj *ratio*, jer zbog diskrepancije između s jedne strane visokog izbornog demokratskog legitimiteta i željenog re/izbora te s druge strane ograničenih ustavnih predsjedničkih ovlasti – institucionalno generira nepotrebne probleme. Za ograničene ustavne kompetencije predsjednika države (koje kao takve donekle znače »otvaranje *sajmova cvijeća*« – kako je to cinično-ironično kazao M. Duverger ili »koje ga umnogome svode na ulogu počasnog sudionika *zabavnih priredaba*« – kako kaže Kasapović, M., 2014.) nije uopće potreban njegov neposredni izbor, niti neposredni izbor može biti opravdanje za izvaninstitucionalno djelovanje spram turboambicioznih htijenja za efektivnim obavljanjem vlasti mimo ustavnih ovlasti. Stoga je institucionalna mimikrija da se predsjednik Republike Hrvatske i nadalje bira neposredno. Ustavne ovlasti predsjednika nisu takve prirode i potrebe da zahtijevaju njegov izravni, plebiscitarni izbor, niti on temeljem toga objektivno ima mandat i mogućnost da predstavlja građane i da bude »jači« institucionalni akter od dodijeljenih mu ustavnih ovlasti. Ograničene ustavne kompetencije predsjednika Republike u parlamentarnom sustavu ne zahtijevaju političko-izborni legitimitet neposrednim biranjem. Takvo institucionalno ozračje stvara privid, mit da birači izravno, sami odlučuju (nošeni vlastitom neinformiranošću koja je dijelom osnažena i manipulativno-nerealnim izbornopolitičkim ulizivačkim obećanjima izbornih kandidata te medijskog »žrvnja«)

o inokosnom nositelju »moćne« državne institucije koja zapravo uopće nema autonomnih ni relevantnih (kako kaže R. Elgie, 1998., prema: Boban, D., 2016: 50) dispozicijskih (ustavnih ovlasti) ni relacijskih obilježja (stvarni odnos snaga među institucijama, na što utječe politička praksa koja ovisi o nizu faktora, npr. rezultati predsjedničkih i parlamentarnih izbora, tip stranačkog sustava, odnosi moći unutar vladajuće koalicije, karizmi predsjednika države, njegova moć unutar vlastite stranke i sl.) da legalno i djelotvorno odgovori na takve izazove (ispunjenje neosnovanih izbornih obećanja i biračkih nada). »Umjesto da institucija izbora poveća legitimnost predsjednika, ona može« (upozorava D. Boban) »djelovati negativno jer postoji nerazmjer između stupnja legitimnosti predsjednika (kao agenta), koja proizlazi iz naroda (kao principala), i njegove stvarne mogućnosti da djeluje u političkom sustavu ... Izbor nositelja institucije koji nakon izbora neće obavljati posao na koji se obvezao svojim biračima može potkopati legitimnost političkoga sustava ... U literaturi se obično navodi da korupcija ili nesposobnost vlasti da riješi ekonomsku krizu u koju su gotovo sve zemlje upale nakon 2008. dovodi do dekonsolidacije demokracije. No, ne navodi se i da pogrešan institucionalni izbor te nezadovoljavajuća politička kultura ... također mogu dekonsolidirati demokraciju. Usporedba Hrvatske u razdoblju od 1990. do 2016. pokazuje da je institucija predsjednika države imala dvije posve različite uloge u političkom sustavu ... Velika demokratska legitimnost koju izravni izbori daju instituciji državne vlasti koja nema znatne ovlasti nije sama po sebi opasnost za slabljenje povjerenja građana u političke institucije. To postaje problem ako građani očekuju od te institucije da će se baviti onim poslovima kojima se ona zapravo ne može baviti jer za to nema ustavne ovlasti. To se ponajprije odnosi na svakodnevne poslove vladanja koji inače pripadaju izvršnoj vlasti, ali u parlamentarnim sustavima oni pripadaju samo vladi i premijeru, ali ne i predsjedniku države koji je isto tako dio izvršne vlasti. Predsjednik u načelu nema nikakve ili ima samo ograničene mogućnosti da se bavi tim

poslovima jer svi akti ili većina akata koje donosi trebaju su-
potpis premijera ili nekoga ministra kako bi postali pravova-
ljani ili ih predsjednik može donijeti samo na prijedlog nekoga
drugoga tijela.« (Boban, D., 2016: 167–169). Institucionalni je
dizajn predsjedničkih izbora (neposredan način izbora pred-
sjednika države koji nema relevantno moćnih ustavnih ovlas-
ti⁵⁹) feleričan⁶⁰ – nerazmjerno i neracionalno iznuruje biračko
tijelo i javnost,⁶¹ generira populističku, cirkusku kandidacij-
sku ponudu izbornopolitičkih obećanja koja nisu uopće u
ustavnoj ingerenciji predsjednika države (i mediji, iz vlastitih
komercijalnih interesa, diktiraju agendu/teme o kojima bi se
navodno pretendenti za mjesto šefa države morali očitovati) i
na toj (lažnoj) osnovi javno oblikuju legalno neostvariva oče-
kivanja dijela biračke publike (glasaci se manipulativno zavo-
de i navode da vjeruju kako predsjednik države može ostvariti
ono što obeća, zbog čega pogrešno glasaju⁶²) – što posljedič-

⁵⁹ Rezultat postojećeg modela predsjedničkih izbora može: (a) dovesti do egzistencije dviju posve suprotstavljenih ideološko-političkih opcija (jedna u parlamentu i Vladi, a druga u instituciji predsjednika – iako predsjednici Republike formalno ne pripadaju političkoj stranci, ali su, u pravilu, i nadalje stvarno, stranački »kontaminirani« i »pupčanim« vezama s njome povezani) koje mogu svojom nezgrapnom kohabitacijom, u određenim okolnostima, paralizirati i destabilizirati rad ključnih državnih institucija i oslabiti njihovu upravljačku djelotvornost, ali (b) dovesti i do, po demokraciju, rizične koncentracije, dominacije i monopolizacije jedne političke opcije u svim ključnim državnim institucijama (parlament, Vlada, predsjednik države).

⁶⁰ Analizirajući kako institucionalni dizajn sustava vlasti Republike Srbije stvara suboptimalne političke ishode, Pavlović, D. & Stanojević, I. (2010: 65–72) pokazuju njegove greške/felere: a) predsjednik se miješa u vođenje javne politike, iako za to nema ustavnih ovlasti; b) činjenica da se predsjednik države bira na neposrednim izborima potiče predsjedničke kandidate da daju nerealna politička obećanja koja ne mogu ispuniti.

⁶¹ Dinamika različitih i brojnih *redovnih* izbora (mjesni, lokalni, parlamentarni, Parlament Europske unije, predsjednički) jest, inače, prenaplašena.

⁶² Neposredni izbori za predsjednika države (naglašavaju Pavlović, D. & Stanojević, I., 2010: 70–72) potiču kandidate da tijekom kampanje daju obećanja koja ne mogu ostvariti i koja ne spadaju u ovlasti predsjednika. To kod birača stvara iskrivljenu sliku o tome kako predsjednik države ima mnogo više političke moći od one koju zaista ima i zavodi birače da pogrešno daju svoj glas. Time se pojedinačne preferencije iskrivljeno transformiraju u društvene preferencije, čime se stvara politički feler.

no/tendencijski, između ostalog, uzrokuje dodatno slabljenje (i onako) nedostatne izborne participacije i finalno ugrožava demokratski legitimitet javnih institucija. Pogrešnoj javnoj percepciji ovlasti i moći predsjednika Republike Hrvatske (kao prividno važnog i snažnog aktera u političkom sustavu) kod dijela biračkog tijela pogoduje (uz populistička i manipulativna javna obećanja predsjedničkih kandidata slaba biračka informiranost i educiranost ...), dakako, i znatna zastupljenost autoritarne političke kulture u društvu koja »čvrstu ruku«, autoritarnu vlast (pogrešno) poistovjećuje s djelotvornom vlašću.⁶³ Snažan političko-izborni legitimitet neposredno izabranog predsjednika države (kao ustavnopravno neparlamentarnog, ali sporednog dijela dualne izvršne vlasti) nesporno stimulira njegove veće (»bonapartističke«) ambicije i aktivnije aspiracije nego što to ustavne ovlasti traže i omogućuju – što u konačnici generira nepotrebne vladavinske rivalske sporove, nesuglasice i konflikte s Vladom⁶⁴ koja je djelatni, efektivni nositelj izvršne vlasti. Posebne dinamično-kompleksne polarizirajuće

⁶³ Ipak, demokracija pravne države i u Hrvatskoj je (zbog razvoja civilnoga društva, proširenja slobode medija i političkoga pluralizma, utjecaja EU-a koji je postavio određene obvezne standarde ponašanja spram poštovanje pravnoga poretka i ograničenje vlasti, etc.), ističe D. Boban, postala *jedina igra u gradu*: »Strukturni, bihevioralni i ustavni čimbenici stoga ne dopuštaju ni jednome hrvatskom predsjedniku ništa više od toga da daje neozbiljna i pretjerana obećanja tijekom izborne kampanje, a da se nakon što pobijedi na izborima uvuče unutar granica koje mu zadaje njegova institucija. Na taj način može se smanjivati povjerenje građana u moral pojedinih političara, ali je malo vjerojatno da će politički sustav postati nestabilan i da će zbog toga demokracija biti manje prihvaćena među građanima.« (Boban, D. (2016: 167). O autoritarnosti i potpori demokraciji u hrvatskom društvu v. Nikodem, K. (2019: 391–410) i Čular, G. & Šalaj, B. (2019: 7–26).

⁶⁴ Poglavitito kada neke suodlučivačke ovlasti predsjednika Republike i predsjednika Vlade nisu dostatno ustavno–zakonski precizirane/»profilirane« i istovremeno ne postoji međusobna spremnost i ustavna odgovornost za suradnju. K. Grabar-Kitarović, kao predsjednička kandidatkinja, npr. u intervjuu Novom listu/2014., između ostalog, apsurdno je tvrdila: »Spremna sam ući u Vladu i lupiti, ako treba, šakom po stolu, ući u svako ministarstvo, i otvarati sve važne teme. To mora biti uloga predsjednika, ja moram biti spona između naroda i izvršne vlasti;/ Tražit ću prijevremene izbore;/ preselit ću Ured predsjednika s Pantovčaka u Visoku ulicu;/ ...« (v. Tomičić, T., 2014.).

situacije i nastali realni odnosi političkih snaga (posebno u odveć stranačko-politički fragmentiziranom parlamentu sa slabom/nestabilnom parlamentarnom većinom koja uz to pokazuje glasačku nedisciplinu spram predsjednika Vlade, odnosno predsjednika stranke) mogu (hipotetički) i u sklopu parlamentarnog ustavnog modela stvoriti i razviti netipična, posve drugačija pravila igre koja omogućuju neformalnu/stvarnu političku alternaciju moći prema predsjedniku države (kao osobi velikog izbornopolitičkog kapitala koja, iako formalno nestra- načka, svojim javnim pristranim političkim aktivizmom autentičnije pokazuje i izražava njihova ideološko-politička stajališta od legalnog stranačkog vodstva i Vlade). Dakle, zbiljska politička situacija može stvoriti, privremenu ili trajniju, neformalnu »migraciju« lociranja i posjedovanja faktične vlasti u mandatnom razdoblju, tj. da se formalno reprezentativni, nemoćni predsjednik države (voljom izmijenjeno formiranog odnosa snaga unutar parlamenta) iznimno (i to ne na osnovi formalnog, nego »živog« ustava) prometne, transformira u *de facto* moćnog predsjednika. Smisljeno valoriziranje neposrednog načina biranja predsjednika Republike Hrvatske, koji istovremeno nema osobito važnih vladavinskih ovlasti, imperativno zahtijeva promjenu – primjereniji, posredni načina njegova biranja. Snažan izbornopolitički legitimitet predsjednika države (koji dobiva neposrednim izborom) paradoksalan je, kontradiktoran, samosvrhovit kada on u parlamentarnom sustavu ima (i treba imati) reducirane i limitirane, »sporedne« ustavne kompetencije. Zadržavanjem neposrednog izbora predsjednika (koji je prema ustavnim ovlastima nemoćan) nepotrebno se potiču njegove izvaninstitucionalne aspiracije i fantazije, tenzije i sukobi te frustracije – poglavito među protagonistima dualne izvršne vlasti (neparlamentarne/predsjednik Republike i parlamentarne/Vlada) koja u određenim okolnostima može biti ugrožena (konfliktna, paralizirana i nestabilna). Boban, D. (2019.) napominje: »Neposredni izbori dovode do simptoma nervoznog predsjednika koji ima veliki izborni legitimitet, a male ovlasti.« Priroda postojećih ustav-

nih ovlasti predsjednika Republike Hrvatske⁶⁵ *eo ipso* traži njegov posredni način izbora, i to od strane posebne kvalificirane parlamentarne većine ili u konačnici apsolutnom većinom šireg i posebnog izbornog kolegija.⁶⁶

⁶⁵ Komparativna praksa vrlo je neujednačena i ne može se jednoobrazno/šablonski objašnjavati »formulom« da izravan izbor šefa države automatski podrazumijeva znatnije ovlasti, i obrnuto: posredan izbor znači manje predsjedničke ovlasti. Pri tome se, također, ne smije zanemariti implementacija djelotvornih mehanizama provjera i ravnoteže u odnosima izvršne vlasti prema zakonodavnoj i, što je za suvremene procese osobito važno, unutar same izvršne vlasti – između predsjednika države i vlade.

⁶⁶ Objašnjavajući evoluciju pozicije britanske krune od nekada centralne figure u mehanizmu vlasti do sadašnjeg simboličnog značaja, Pašić, N. (1981: 128) ističe da su Britanci najveći majstori na svijetu da prema potrebi liše jednu instituciju svake stvarne vlasti, svakog stvarnog prava samostalnog odlučivanja, a da joj ipak sačuvaju vanjski sjaj i osiguraju formalno poštovanje. Pišući o apsurdnosti neposrednog izbora predsjednika Republike Hrvatske, Vojković, G. (2019.) navodi: »Potrošit će se tisuće sati ovog naroda, obnoviti razne povijesne priče, potrošit će se teški proračunski milijuni, sve kako bi jedan čovjek bez ovlasti sjedio u skupoj rezidenciji i svađao se s premijerom gdje će čiji prijatelj ići za veleposlanika. Hrvati još jednom pokazuju kako su majstori trošenja vremena i novca na potpuno bezvezne stvari, kao što su skupi izbori za mjesto predsjednika bez ovlasti države koja ide prema zadnjem mjestu razvijenosti Europske unije. Posebno su naivni oni koji misle da će jedan ili drugi kandidat promijeniti njihov život. Hoće samo ako ih uzme da statiraju u rezidenciji. Inače su za vaš život, životni standard i osobnu sreću ovi izbori i ovi likovi potpuno nevažni.«

IV. KAKO BIRATI PREDsjedNIKA REPUBLIKE HRVATSKE: NEKE ODREDNICE

Propitujuće ideje i inicijative spram izmjene postojećeg izravnog u posredan način biranja predsjednika Republike Hrvatske nakon ustavnih promjena 2000. javno su se pojavile, osobito početkom 2008.⁶⁷ te naknadno, redovno-periodično (s vremena na vrijeme/povremeno), a učestalije tijekom osebujnog predsjedničkog mandata K. Grabar-Kitarović.⁶⁸ Međutim, usprkos svemu tome, takva razmišljanja/inicijative nisu do sada, nažalost, izazvale potrebnu ustavnorevizijsku pažnju i tzv. političke elite/»vratara moći« te ih isti nisu akceptirali, odnosno indolentno su ih »sahranili«. Branitelji *statusa quo*, tj. izravnog načina izbora predsjednika države, također, zamjeraju zagovornicima indirektnog/posrednog (izvedenog) načina izbora predsjednika Republike da nisu prezentirali pojedinosti o proceduri takvog izbora (npr. Podolnjak, R., 2010: 2) te stoga i u tu svrhu navodimo neke osnovne odrednice koje možda mogu poslužiti za raspravu i potrebnu ustavnu i zakonsku reviziju.⁶⁹

⁶⁷ O tome v. i Smerdel, B. (2010: 7–44).

⁶⁸ Ako za ništa drugo, onda bismo predsjednici Republike Hrvatske K. Grabar-Kitarović trebali biti zahvalni što je svojim sadržajem i načinom obnašanja dužnosti predsjednika Republike drastično intenzivirala i osnažila javna razmišljanja u smjeru definitivne preinake načina biranja predsjednika.

⁶⁹ Eventualne korektivne intervencije spram određenih ustavnih odredbi obvezno bi morale, između ostalog, izričito (jasno i nedvojbeno) obvezati političke stranke i spram osiguranja standarda unutar stranačke demokracije u njima (ustrojstvo, izbori, tajno glasanje, više kandidata, zaštita prava članova stranke, itd.), koje »mora biti sukladno temeljnim ustavnim demokratskim načelima« (čl. 6. st. 1. Ustava RH) i spram toga ustavno utvrditi nadzor od strane nadležnog središnjeg tijela državne uprave i Ustavnog suda. Na toj bi se osnovi dodatnom zakonskom regulacijom akcelerirali procesi sprječavanja oligarhijsko-autokratskih pojava i tendencija u političkim strankama. Spram toga je korisno, uz ostalo, konzultirati i Prpić, I. /ur./ (2004.) gdje je pored vrijednih autorskih priloga koji

Predsjednika Republike Hrvatske birao bi posredno Hrvatski sabor ili posebni izborni kolegij na jedan mandat u trajanju od šest godina, tj. bez mogućnosti reizbora. Takvo rješenje institucionalno doprinosi stabilnoj ustavnoj autonomiji predsjednika države, odnosno priječi potencijalne ugroze njegove samostalnosti i neovisnosti. Duži fiksni mandat predsjedniku Republike opravdava ne samo anuliranje reizbora nego omogućuje da se i predsjedničke ustavne dužnosti fokusirano obnašaju bez reizbornog stresa (izazova/opterećenja) – što povratno osnažuje njegovu samostalnost i neovisnost o svakom (političkim strankama, parlamentu, vladi, interesnim skupinama i t. sl.) i objektivno nepristrano nastupanje, sukladno ustavnim ovlastima, spram svakog. Duži mandat predsjedniku omogućuje da se i njegov izbor terminski ne održava podudarno (u istoj ili gotovo istoj godini) kada i redovni parlamentarni izbori, nego kasnije – što, također, doprinosi njihovu filtriranju i emancipiranju od pritiska i utjecaja političko-izbornih primjesa parlamentarnih izbora i afirmira autentične, temeljne attribute (svrhu/bit) izbora predsjednika države. Dužim trajanjem mandata predsjednika Republike izbjegava se i njegovo pretežito poklapanje s jednim parlamentarnim sazivom. Za posredan izbor predsjednika na jednokratni fiksni mandat nije moguć ni presudan formalni aranžman političkih stranaka, nije potrebno provođenje izborne kampanje niti je sam postupak predug, odveć kompleksan, a troškovno-financijski znatno je jeftiniji/racionalniji od izravnog načina biranja.⁷⁰ Pored

se odnose na pojedine tematske aspekte (npr. politički pluralizam i ustavni status političkih stranaka, pravni pojam političke stranke, političke stranke i javno dobro, političke stranke kao javnopravne osobe, kandidacijski postupak, demokracija i javnost, financiranje političkih stranaka i dr.) objavljen i poticajan Nacrt prijedloga zakona o političkim strankama. Za demokratsku djelotvornost i stabilnost ustavnih institucija, dakako, od posebne je važnosti *stvarno* stanje vladavine prava (Ustavni sud, pravosuđe, neovisna tijela – pravobraniteljstvo, povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa, državna revizija, regulatorne agencije ...).

⁷⁰ Država je na predsjedničkim izborima 2015. (na kojima je pobijedila K. Grabar-Kitarović) imala 6.262 biračka mjesta unutar granica i 90 izvan njih. Bilo je angažirano 127 gradskih izbornih povjerenstava te 428 općinskih. Na provedbi izbora bila su angažirana 6.262 biračka odbora, a ukupni broj osoba koje su →

toga posredni način izbora predsjednika Republike Hrvatske eliminira prisutne probleme koji se pojavljuju u neposrednom izbornom procesu (npr. nevjerodostojnost popisa birača, glasanje hrvatskih državljana koji nemaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, nedostaci nadzora pravilnosti glasanja, itd.). Postizanje potrebne kvalificirane većine za izbor predsjednika, ako presudno ne sprječava, onda znatno otežava eventualnu političku trgovinu najjačih parlamentarnih političkih stranaka. U takvim okolnostima (temeljem jasno i precizno uređene procedure predlaganja kandidata i provedbe biranja) osobito parlamentarne političke stranke, kao ključni izvan/institucionalni akteri, umjesto postojećeg polarizirajuće-konfliktnog kompetitivnog pristupa izboru predsjednika Republike bile bi prisiljene biti optimalno kooperativne u nepristranom biračkom zagovaranju i promoviranju kandidata koji su *par excellence* po svojim respektabilnim referencijama vjerodostojno nesporni i prihvatljivi širem političkom spektru. Takvim izbornopolitičkim okvirom političke stranke umjesto jednostranog polarizirajuće-sukobljavajućeg stranačkog kandidacijsko-biračkog rivalstva moraju fundirati izbornopolitički pristup koji nije ekskluzivno uskostranački i pri tome (da bi bio uspješan) mora biti znatno koncilijantniji, konsenzualniji i integrativniji.

Predsjednik Hrvatskog sabora bio bi obvezan (za izbor predsjednika Republike) sazvati posebnu sjednicu Hrvatskog sabora u roku koji omogućava da se izbor predsjednika Republike obavi najmanje 30 dana, a najviše 60 dana prije isteka mandata trenutačnom predsjedniku. Izabrani predsjednik Republike svečanu prisegu polaže pred Hrvatskim saborom, a stupa na dužnost posljednjeg dana mandata predsjednika kojim istječe mandat. Ako je Hrvatski sabor (eventualno) raspušten ili do isteka njegova mandata preostaju tri mjeseca, izbor predsjednika Republike održava se 15 dana nakon konstituiranja

radile na izborima iznosio je 40.902. Ukupni troškovi na teret državnog proračuna iznosili su 82,7 milijuna kuna, a ukupni troškovi izbornih kampanja iznosili su 17,2 milijuna kuna. (v. Toma, I., 2018.).

nja Hrvatskog sabora, a za to vrijeme trenutačni predsjednik, do izbora novog, ostaje na funkciji.⁷¹ Odredbe koje se odnose na zamjenjivanje predsjednika Republike ostaju kao i u postojećem ustavnom rješenju – s tim što se preciziraju za slučaj podnošenja ostavke (vremensko ograničenje nominiranja za drugu javnu dužnost nakon podnesene ostavke) i u slučaju pokrenutog postupka za povredu Ustava (zamjenjuje ga predsjednik Hrvatskog sabora do odluke Ustavnog suda). Radi osnaživanja nadstranačke dimenzije i neovisnosti predsjedničkog kandidata mogla bi ga kandidirati najmanje 1/4 saborskih zastupnika (pri čemu zastupnik može podržati samo jednog kandidata)⁷² ili respektabilniji broj birača (npr. 30.000), s tim da za izbor predsjednika Republike moraju postojati najmanje dva utvrđena kandidata. Političke stranke (prema ovom prijedlogu) nisu formalno ovlaštene predlagati kandidate za predsjednika niti bilo kako podupirati prikupljanje potpisa skupine birača – u suprotnom su prikupljeni pravovaljani potpisi i kandidatura ništetni. Kandidat za predsjednika može biti poslovno sposoban hrvatski državljanin: a) koji u trenutku kandidiranja nije član nijedne političke stranke najmanje pet godina prije kandidiranja; b) koji je u trenutku kandidiranja napunio 45 godina života; c) koji je rođen na području Republike Hrvatske; d) koji na području RH ima kontinuirano prebivalište najmanje 10 godina prije kandidiranja; e) koji nema dva i više državljanstava i f) koji je zdrav.

Izbor predsjednika Republike Hrvatske provodio bi se tajnim glasanjem potrebnom kvalificiranom većinom od strane: (a) Hrvatskog sabora (kroz dva kruga glasanja) ili (b) posebnog izbornog kolegija (treći krug glasanja). U prvom krugu glasanja za izbor predsjednika Republike bila bi potrebna

⁷¹ Ova odredba istovjetna je čl. 85. st. 3. Ustava Italije. Ustav Italije, također, određuje da predsjednik (radi produženja trajanja svog mandata) ne može raspustiti parlament šest mjeseci prije isteka svog mandata i to se pravilo popularno naziva *bijeli semestar*: (v. Radosavljić, D., 2006: 132).

⁷² Dakle, saborski zastupnici mogu predložiti najviše četiri predsjednička kandidata.

dvotrećinska kvalificirana većina svih zastupnika Hrvatskog sabora. Ako nijedan kandidat ne bi dobio takvu većinu, drugi krug glasanja održao bi se za osam dana – između dvaju glasački najbolje plasirana kandidata iz prvog kruga glasanja. U drugom krugu glasanja kandidat za izbor mora, također, dobiti dvotrećinsku većinu glasova svih saborskih zastupnika (ili alternativno, radi olakšavanja izbora – da potrebna većina bude nešto manja, ali svakako veća od apsolutne, npr. 3/5 većina glasova svih zastupnika). Ako Hrvatski sabor kroz dva kruga glasanja ne uspije izabrati predsjednika Republike, organizira se treći krug tajnog glasanja za izbor predsjednika (u roku od npr. 20–30 dana od provedenog drugog kruga glasanja), tj. u slučaju da drugi krug glasanja nije rezultirao izborom predsjednika Republike između dvaju glasački najbolje plasirana kandidata. Treći krug tajnog glasanja za izbor predsjednika više ne bi provodio samo Hrvatski sabor, odnosno sami saborski zastupnici, nego širi i posebni izborni kolegij⁷³ apsolutnom većinom njegova sastava. Prijetnja/mogućnost biranja predsjednika u trećem krugu od strane posebnog izbornog kolegija donekle predstavlja i poticaj saborskim zastupnicima da izbor predsjednika nastoje uspješno obaviti autonomno – kroz prvi i drugi krug glasanja. Posebni izborni kolegiji za izbor predsjednika Republike činili bi (npr.) saborski zastupnici i izborni elektori jedinica područne/regionalne samouprave (županija) i Skupštine Grada Zagreba. Elektore bi birale njihove skupštine dvotrećinskom većinom glasova.⁷⁴ Broj izbornih elektora iz svake županija i Grada Zagreba trebao bi ovisiti o veličini njihova biračkog tijela (u primjerenom rasponu, npr. od minimalno 1–2 do maksimalno 10–12 izbornih elektora), s time da njihov ukupni broj bude manji za jednog člana od ukupnog

⁷³ U radnoj verziji dokumenta SDP-ova Savjeta za politički sustav (Prijedlog ograničenja ovlasti i uvođenja posrednog izbora predsjednika Republike) to se posebno *ad hoc* izborno tijelo naziva *Hrvatski izborni sabor* (v. Toma, I., 2018.).

⁷⁴ Istu ili sličnu strukturu izbornog kolegija predlaže i SDP-ov dokument: *Prijedlog ograničenja ovlasti i uvođenja posrednog izbora predsjednika Republike* (v. Toma, I., 2018.).

broja saborskih zastupnika, npr. 150 elektora + 151 saborski zastupnik = 301 član izbornog kolegija. U slučaju da skupština županije ili Grada Zagreba ne izabere utvrđeni broj izbornih elektora, bila bi raspuštena, a u slučaju da se predsjednik Republike Hrvatske ne izabere ni u trećem krugu glasanja od strane posebnog izbornog tijela, to bi za posljedicu imalo raspuštanje Hrvatskog sabora i raspisivanje parlamentarnih izbora. Sankcija raspuštanja skupštine županije/Grada Zagreba u slučaju neizbora elektora ili Hrvatskog sabora u slučaju neizbora predsjednika Republike preventivno pokazuje i osnažuje potrebu i obvezu ozbiljno-odgovornog biračkog odnošenja njihovih članova.

Organizaciju provedbe biranja izbornih elektora od skupština županija i Grada Zagreba, kao i samog izbora predsjednika Republike Hrvatske od izbornog kolegija, provodilo bi Državno izborno povjerenstvo, a Ustavni sud bio bi zadužen za nadzor njihove ustavnosti i zakonitosti. Predsjednik Republike koji se bira posredno ima, nesporno, manji izborno-politički legitimitet nego kada se bira izravno, ali pri tome se osigurava da on (usprkos izvedenom biranju) ima legitimitet nadstranačke ličnosti i kvalificirane većine saborskih zastupnika, a ne samo parlamentarne vladavinske većine kada ga bira sam parlament/Hrvatski sabor odnosno legitimitet apsolutne većine kada ga bira šire i posebno izborna tijelo u kojem su saborski zastupnici/parlamentarci samo jedan njegov sastavni dio. Sugerirani sustav glasanja, dakle, traži da se za izbor predsjednika Republike mora osigurati kvalificirana većina, čime se jamči neovisnost i samostalnost izabranog predsjednika, tj. nije izabran samo od parlamentarne većine.

U hrvatskoj parlamentarnoj demokraciji postojeće ustavne ovlasti predsjednika Republike uglavnom su primjereno dozirane te ih u biti ne treba mijenjati (smanjivati ili povećavati), ali ih treba dijelom (razumno) ustavno restrukturirati i dodatno zakonski precizirati kako bi bile još transparentnije i kao takve otklonile povode/izvore potencijalno mogućih nesporazuma i

sporova između predsjednika Republike Hrvatske i Vlade – ustabilile odnose između, kako se simbolički kaže, jednog i drugog zagrebačkog brdašca (Gornji grad/Vlada i Pantovčak/Ured predsjednika Republike Hrvatske).⁷⁵ Osobito je važno da

⁷⁵ Na predsjedničkim izborima 2019. neki kandidati zagovarali su i ustavne promjene usmjerene i na znatno povećanje ustavnih ovlasti predsjednika Republike Hrvatske koje bi zapravo vodile reinkarnaciji polupredsjedničkog sustava. Ne ulazeći u analizu tih namjera (za što bi trebao poseban rad), samo ih navodimo. Tako predsjednički kandidat *Nedjeljko Babić* najavljuje ponovno uspostavljanje polupredsjedničkog sustava (v. <https://www.tportal.hr/media/file>), a predsjednički kandidat *Miroslav Škoro* navodi (v. <https://www.miroslavskoro.hr/#tocke>) pet programskih točaka: 1. raspisivanje referenduma (predsjednik Republike ima najveći izborni legitimitet i mora imati pravo samostalnog raspisivanja referenduma bez prethodne suglasnosti predsjednika Vlade), 2. zakonodavni referendum (ako narod na referendumu usvoji zakon koji predlaže predsjednik Republike, taj zakon mora u tom obliku stupiti na snagu), 3. sazivanje sjednice Vlade (predsjednik Republike kao protuteža stranačkim oligarhijama treba imati pravo sazvati sjednicu Vlade i njome predsjedati), 4. privremeni veto (da bi doista bio čuvar stabilnosti države, predsjednik Republike treba imati pravo ne potpisati zakon do odluke Ustavnog suda) i 5. reforma Ustavnog suda (kako bi se izbjegla stranačka trgovina, predsjednik Republike, uz Vladu i opoziciju, treba imati pravo predlaganja dijela ustavnih sudaca). Predsjednički kandidat *Mislav Kolakušić* navodi (v. <https://ustav.hr/>) ključne elemente svoga viđenja novog Ustava: 1. predsjednik Republike Hrvatske (imenuje predsjednika i članove Vlade, imenuje ravnatelja državne antikorupcijske i porezne agencije, raspisuje referendum, predlaže zakone, saziva sjednice Vlade, imenuje tri suca Ustavnog suda, imenuje predsjednika Vrhovnog suda), 2. građani (predlažu zakone Hrvatskog sabora – 20.000 građana, iniciraju raspisivanje referenduma – 200.000 građana, biraju tri suca Ustavnog suda), 3. novi izborne sustav (Hrvatski sabor ima 51 zastupnika – 1 nacionalne manjine i 1 dijaspora, za isticanje kandidature na parlamentarnim i predsjedničkim izborima potrebno je prikupiti podršku 20.000 građana, čitav teritorij Republike Hrvatske predstavlja jednu izbornu jedinicu, izborni prag od 3%, na svim izborima glasovanje se obavlja elektronički, preferencijalno glasovanje za sve kandidate, političke stranke i nezavisne liste ne mogu se financirati iz državnog i lokalnih proračuna). Predsjednički kandidat *Z. Milanović* naglašava: »Izričito sam protiv toga da se predsjedniku ili predsjednici povećavaju ovlasti. To je naprosto nekim ljudima kompenzacija za manjak karaktera i znanja, sadržaja koji mogu ponuditi«, rekao je. Smatra da predsjednik ne treba veće ovlasti ako ima jasnu sliku o tome što želi, kako misli da Hrvatska treba izgledati. »Veće ovlasti se uvijek na kraju svode na utjecaj i novac, to ima Vlada i tako treba i ostati, kao što je u svim europskim demokracijama. Tako da predsjednik ako nema karaktera i ako nema znanja, neće mu pomoći nijedna ovlast«, rekao je Milanović. (V. T. Ba., 2019.). U svom govoru na motivacijsko-promotivnom skupu u zagrebačkom klubu Tvornica kulture (9. 11. 2019.) Milanović je upozorio da su ovlasti predsjednika »u pristojnoj državi sasvim

dimenzioniranje i priroda predsjedničkih ovlasti omogućuju redovnu i stabilnu funkcionalnu suradnju (suodlučivanje, supotpis) obaju dijelova dualne izvršne vlasti, odnosno pouzdanu i uravnoteženu provjeru obavljanja ustavnih ovlasti. Dakle, nije riječ o samosvrhovitom »apotekarskom« mjernom dokazivanju manjka-viška predsjedničkih ovlasti (»jaki« odnosno »slabi« predsjednik) ili o kapricioznom razvlašćivanju predsjednika države kako bi on (kao i onako sporedni dio izvršne vlasti) bio po repertoaru ovlasti apsolutno sveden samo na dekorativno-reprezentativnu/protokolarno-ceremonijalnu instituciju ili »fikus«, »pratilju« (kako kaže S. Letica, 2005.), nego o suvislom ograničenju koncentriranja i monopoliziranja vlasti (samo vlast može nadzirati drugu vlast) te osiguranju njezine upravljačke učinkovitosti i stabilnosti. Budući da je Vlada aktivno-efektivni dio dualne izvršne vlasti, ona je ta koja mora djelatno provoditi vanjsku i unutarnju politiku, a da predsjednik Republike⁷⁶ bude (kao pasivni dio

dovoljne, sve druge priče su put u autokraciju i tiraniju«, te izrekao ključnu poruku (koja ga spram toga bitno razlikuje od ostalih rivala): »Moje najmoćnije oružje će biti moj govor. To je ono što predsjednik ima, a ako nema, ništa mu ne pomaže, a posebno ne veće ovlasti. Bit ću neka vrsta vrhovnog pravobranitelja Hrvatske, njezinog naroda, građana. Tu predsjednik može najviše – upozoravati na probleme malog čovjeka koji živi od rada, a ne od zastare, ne od nedostatka dokaza. Poziranje, paradiranje i naslikavanje od mene vidjeti nećete. Ali jasan stav i karakter, to ćete od mene vidjeti.« (V. Šurina, M. 2019.). Prof. B. Smerdel (2019: 761–784) upozorava da su neki političari izjavili svoju namjeru da će se, budu li izabrani za predsjednika Republike, referendumom koristiti radi uklanjanja svih kontrola i provjera koje postoje između šefa države i »naroda« (referendumanija). Imajući u vidu krizu demokracije i smatrajući takve prijetnje sasvim ozbiljnima, autor ponovno naglašava potrebu da se međustranačkim dogovorom stvore uvjeti kojima bi se referendum uz odgovarajuću regulaciju uklopio u demokratski sistem ustavne demokracije. O shvaćanju koncepta »pristojna vlast« v. Smerdel, B. (2017: 1–13). Položaj predsjednika države u ustavnom sistemu utvrđuje Ustav, a npr. prema čl. 121. Ustava Srbije o predsjedniku Republike se uz to donosi i poseban zakon (Zakon o predsjedniku Republike, Sl. glasnik RS, br. 111/2007) kojim se pobliže uređuje status predsjednika u ustavnom sistemu i konkretiziraju ustavne odredbe o predsjedniku Republike.

⁷⁶ Smerdel, B. (2013: 395 i 402) ustavno određenje položaja predsjednika Republike sažeto prikazuje kroz sljedeće elemente: izvanstranački šef države, vrhovni zapovjednik oružanih snaga, jamac stabilnosti državne vlasti, sudionik u

→

izvršne vlasti – sukladno »profiliranim« ustavnim ovlastima) pouzdana protuteža mogućim monopolističkim i autokratskim aspiracijama Vlade (aktivno-operativnog dijela izvršne vlasti). U suprotnom (sustav vlasti sa znatnim operativnim ovlastima predsjednika države kojeg biraju neposredno građani) proizveo bi se kaos, paraliza i neučinkovitost izvršne grane vlasti ili bi se morao restaurirati polupredsjednički sustav vlasti – što, dakako, ne bi bilo dobro.

Prostor ne omogućava potrebnu elaboraciju restrukturiranja (»profiliranja«) ustavnih ovlasti predsjednika Republike te o njima iznosim vrlo sažeto viđenje:

1. Predsjednik predstavlja Republiku Hrvatsku u zemlji i inozemstvu; brine se za redovito i usklađeno djelovanje te za stabilnost državne vlasti; zajedno s predsjednikom Vlade odgovara za obranu njezine neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti. Jedina, dakle, izmjena postojećeg čl. 94. Ustava odnosila bi se na brisanje riječi »i zastupa« iz teksta čl. 94. st. 1. Ustava, uz dodatak u st. 3. istog članka – da »zajedno s predsjednikom Vlade« odgovara za obranu neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti RH).
2. Članak 95. Ustava odnosi se na izbor predsjednika Republike te bi ih zahtijevao izmjenu sukladno prethodno navedenom prijedlogu posrednog načina biranja predsjednika Republike – uključujući i uvjete za kandidiranje. Na tom tragu trebalo bi brisati st. 2. čl. 96. Ustava, jer bi uvjet za kandidiranje za dužnost predsjednika Republike, između ostalog, bilo nepripadanje političkoj stranci najmanje pet godina prije kandidiranja.
3. Članak 97. Ustava ostaje isti.

formiranju politike Vlade, te navodi: »Predsjednik nije nadređen Vladi i Saboru, kao kod izvornog degolističkog (odnosno Tuđmanova) sustava, nego, sukladno načelu diobe vlasti, predstavlja potencijalnu 'provjeru i ravnotežu' na važnim područjima... On se oslanja na podršku javnosti i zato ima velike mogućnosti u svojoj ulozi 'brige o normalnom funkcioniranju institucija'« (naglasio V. R.).

4. U članku 98. jedina je promjena (dopuna): »– daje pomilovanja *sukladno zakonu*«. ⁷⁷
5. Članak 99. Ustava mijenja se i glasi »predsjednik Republike Hrvatske surađuje s Vladom u provedbi vanjske politike te prima vjerodajnice i opozivna pisma inozemnih šefova diplomatskih misija.«
6. Predsjednik Republike je vrhovni zapovjednik oružanih snaga (to ostaje kao i sada – čl. 100. i 101. Ustava).
7. Predsjednik Republike i Vlada, u skladu s Ustavom i zakonom, surađuju u usmjeravanju rada sigurnosnih službi. Imenovanje čelnika sigurnosnih službi, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog odbora Hrvatskog sabora, supotpisuje predsjednik Republike i predsjednik Vlade (ostaje kao i sada – čl. 103. Ustava), uz dodatak: »Zakonom kojim se uređuje sigurnosno-obavještajni sustav posebno se uređuje suradnja predsjednika Republike Hrvatske i Vlade Republike Hrvatske u usmjeravanju rada sigurnosnih službi te parlamentarni

⁷⁷ O pomilovanju i amnestiji v. Kurtović, A. (2003: 479–511), Rašić, M. (2013.). O formiranju Vlade v. čl. 98. st. 1. podstavak 3. te čl. 110. st. 1.–3., čl. 111. i čl. 112. Ustava. Podolnjak, R. (2018: 59) napominje da »... posljednjih godina u europskim parlamentarnim sustavima procedure formiranja vlade traju znatno duže nego ranije, a ključni razlog tome nalazimo u činjenici da stranačko natjecanje u parlamentarnim izborima postaje sve kompleksnije, postojeći više-stranački sustavi se fragmentiraju i u parlamente ulaze nove stranke, koje bitno narušavaju ranije bipolarne stranačke sustave i posljedično pregovori o formiranju vlade uključuju veći broj stranaka, koje su istovremeno u svojim programima vrlo različite. U takvim okolnostima svakako je teže postići koalicijske dogovore.« Situacija nakon hrvatskih parlamentarnih izbora (studenj 2015.) nametnula je neka pitanja koja su politički akteri i sama stručna javnost različito tumačili (konstituiranje i raspuštanje Hrvatskog sabora; postupci i rokovi davanja mandata za sastav Vlade; mogućnost predlaganja kandidata za predsjednika Vlade i od određenog broja saborskih zastupnika; imenovanje privremene nestranačke Vlade od strane predsjednika Republike itd.) te ih treba ustavnopravno i poslovnički precizno i primjereno regulirati kako bi se spram svega toga ojačala pozicija i uloga Hrvatskog sabora, odnosno da cijeli postupak bude funkcionalno izvjesniji i učinkovitiji i time se izbjegne olako ponavljanje parlamentarnih izbora. O tome v. Rešetar, V. (2016.), Rešetar, V. (2016a: 50–58), Podolnjak, R. (2018: 55–83).

i građanski nadzor sigurnosno-obavještajnog sustava.«
(novi stavak 3. čl. 103. Ustava).⁷⁸

⁷⁸ Bivši predsjednik I. Josipović (2017: 34–34) ističe: »Iako bi se zbog zakonskih rješenja moglo reći kako taj sustav upravlja dobrim dijelom sam sobom, podjela nadležnosti upravljanja tajnim službama između dva vodeća izvršna politička tijela (premijer i predsjednik) sasvim je sigurno dobrobit za demokraciju i ljudska prava. Naime, koliko god predsjednik i premijer kontroliraju rad tajnih službi, toliko kontroliraju jedan drugoga i umanjuju opasnost da jedan od njih službe (mimo zakona) stavi u funkciju svojih političkih ambicija. Taj je međusobni nadzor i podjela ovlasti realno moguć samo ako su obje figure (premijer i predsjednik) međusobno neovisne.«

»U veljači 2016. g., tadašnji premijer T. Orešković držao je tiskovnu konferenciju na kojoj je kazao kako još nije postigao dogovor s predsjednicom o eventualnoj smjeni tadašnjeg šefa SOA-e D. Lozančića. Još dok je Orešković govorio, medijske redakcije dobile su s Pantovčaka priopćenje da je predsjednica K. Grabar-Kitarović razriješila Lozančića i da se čeka samo supotpis premijera. Bila je to prva megakrizna u tek mjesec i po dana staroj koalicijskoj Vladi i najava da će cijela konstrukcija koju su, pod pritiskom baš predsjednice Republike, sazidali Karamarkov HDZ i Most brzo nestati u plamenu. Ostalo je nejasno zbog čega se Lozančić toliko zamjerio vrhovnoj zapovjednici – priče koje su se vrtjele po javnosti uglavnom su se držale toga da joj se nije dopalo to što je 'upala' u mjere praćenja Zdravka Mamića. Ona sama je u svibnju te godine u razgovoru za HRT ustvrdila kako je izgubila povjerenje u Lozančića jer je bio 'privatni, odnosno osobni obavještajac gospodina Milanovića'. Zanimljivo, 'privatni obavještajac' tadašnjeg šefa SDP-a jako je dobro kotirao – i kotira! – u Vladi HDZ-a, stranke čija je K. Grabar-Kitarović kandidatkinja na ovim izborima. Do početka ove godine bio je ravnatelj Državnog ureda za zaštitu i spašavanje, a od osmog siječnja je savjetnik ministra unutarnjih poslova D. Božinovića. Možda do kraja ove predsjedničke kampanje, kad se već načela tema SOA-e, dobijemo odgovor na pitanje kako to da je 'privatni obavještajac' Z. Milanovića čovjek od tolikog povjerenja u Vladi Andreja Plenkovića? Prije malo više od godinu dana zemlja se također bavila ozbiljnim skandalom koji je uključivao predsjednicu Republike i SOA-u. Naime, kako bi se K. Grabar-Kitarović približila A. Plenkoviću i bukirala potporu HDZ-a na predsjedničkim izborima, morala se riješiti nekoliko ljudi iz svog okruženja. Kako je kasnije tvrdio njen tadašnji savjetnik M. Radeljić, u jednoj zagrebačkoj slastičarnici našao se sa šefom kabineta ravnatelja SOA-e D. Franićem, koji ga je obavijestio da će ga predsjednica smijeniti. Te mu je, kako je tvrdio Radeljić – danas inače jedan od bitnijih ljudi iza 'projekta Škoro' – poručio sljedeće: '...služba u svakom pogledu štiti Predsjednicu od mog mogućeg negativnog djelovanja nakon što odem iz Ureda i da je spreman, ako dobije takav zadatak, i autom se zabiti u mene'. Čak i kad užasavajuća prijetnja ubojstvom ne bi bila istinita, zastrašujuće je da je jednog predsjedničinog savjetnika o ispadanju iz kadrovske križaljke na Pantovčaku obavijestio jedan od najviše rangiranih ljudi – tajne službe. Kao što je zastrašujuće i da je predsjednica tvrdila da je SOA-u u vodio osobni obavještajac Z. Milanovića, danas visoko

8. Predsjednik Republike može predložiti Vladi da održi sjednicu i razmotri određena pitanja. Predsjednik Republike može biti nazočan sjednici Vlade i sudjelovati u raspravi. (Ova odredba ostaje ista – čl. 102. Ustava).
9. Sadašnje je ustavno rješenje u svezi s proglašenjem izglasanih zakona u Hrvatskom saboru od predsjednika Republike⁷⁹ površno-stereotipno, jer od predsjednika (kao politički neodgovorne institucije) traži da *samo-stalno* proglasi doneseni zakon, iako spram toga nije na bilo koji način participirao (nema pravo zakonodavne inicijative, odnosno u predlaganju i donošenju zakona uopće ne sudjeluje ili spram njegove ustavnosti, možda, ima ozbiljne dvojbe). Stoga bi bilo uputno: a) da se taj postupak ustavnopravno doradi u smislu da i ovo pravo predsjednik države ostvaruje uz supotpis (resornog ministra ili više njih ili predsjednika Vlade ili predsjednika parlamenta /kao što je, npr. u Mađarskoj, Makedoniji/); b) da donošenju akta o proglašenju zakona prethodi kontrola/ocjena njegove ustavnosti, (možda

pozicionirana figura u administraciji A. Plenkovića. Kao što je, uostalom, nevjerojatno i zastrašujuće da danas, na samom kraju svog mandata, predsjednica neodmjerenim izjavama i tragičnim pojašnjavanjima sije kaos u tajnim službama čije bi djelovanje, po slovu Ustava (čl. 103.) i u suradnji s predsjednikom Vlade trebala – usmjeravati. Doduše, ne bi možda nakon svega bilo precinično zaključiti da ona to i radi. Da usmjerava rad tajnih službi. I to točno u onom smjeru u kojem usmjerava vlastitu kampanju.« (V. Klarić, J., 2019.)

⁷⁹ »Predsjednik Republike proglasit će zakone u roku od osam dana od kada su izglasani u Hrvatskom saboru. Ako Predsjednik Republike smatra da proglašeni zakon nije u skladu s Ustavom, može pokrenuti postupak za ocjenu ustavnosti zakona pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.« (čl. 89. Ustava). Bivši predsjednik Republike Josipović, I. (2017: 36, bilj. 12) spram toga ističe: »Ova ovlast razlikuje predsjednika u odnosu na svakog drugog građanina tek minimalno. Svatko može predložiti Ustavnom sudu da ispita ustavnost nekog zakona, a predsjednik to od Ustavnog suda može tražiti. Međutim, na moj zahtjev da se ispita ustavnost politički osjetljivog zakona kojim je suprotno Ustavu i međunarodnom pravu te štetno po Republiku Hrvatsku i njezine građane-branitelje iz Domovinskog rata utvrđena ništetnost određenih pravnih akata iz Republike Srbije, Ustavni sud nikada nije odlučio, pa sam, pred istek mandata, povukao zahtjev.« V. i Crnić, J. (2000: 3–24).

– obvezno za ustavne i organske zakone, a fakultativno za ostale propise na zahtjev ovlaštenih podnositelja za ocjenu suglasnosti donesenih propisa s Ustavom i zakonom). U sklopu toga trebalo bi odrediti da predsjednik Republike, kada smatra da usvojeni »obični« zakon nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom, a da je Ustavni sud (kao čuvar vladavine prava) dužan o tome odlučiti po hitnom postupku – najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva.⁸⁰ Predsjednik Republike bi u tom slučaju, dakle, imao izričito pravo ne proglasiti usvojeni zakon u Hrvatskom saboru do odluke Ustavnog suda (privremeni veto). Nije zadaća predsjednika Republike, dakako, da kompenzira zakonodavne deficite zastupnika/parlamentaraca ili da zamjenjuje ulogu parlamentarne opozicije, ali ponuđenim rješenjem može predstavljati relevantnog inicijalno-preventivnog nadzorno-korektivnog »skrbnika« ustavnosti rada parlamenta (i neizravno Vlade koja i zakonodavno faktično dominira nad Hrvatskim saborom putem stranačke poslušnosti/discipline svoje parlamentarne većine). Privremeni veto predsjednika Republike bi bar donekle ublažio evidentno stranačko derogiranje klasične podjele vlasti između zakonodavne i izvršne.⁸¹ Takvo ustavno rješenje spram presuđivanja o eventualnoj neustavnosti donesenih zakona u Hrvatskom saboru objektivnije je, pouzdanije i funkcionalno kvalitetnije nego njihovo suspenzivno vraćanje u Hrvatski sabor (istoj stranački discipliniranoj parlamentarnoj većini) na ponovno odlučivanje, jer u ustavnoj državi o ustavnosti odlučuje za to Ustavom ovlašteno tijelo (Ustavni sud) i ona ne smije

⁸⁰ Takvo rješenje postoji kada se predstavničko tijelo lokalne ili područne/regionalne jedinice obrati Ustavnom sudu (v. čl. 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu).

⁸¹ O nadzornoj funkciji Hrvatskog sabora v. npr. Rešetar, V. (2017: 40–46).

ovisiti o političko-glasačkom hiru i snazi parlamentarne većine ili pod pritiskom oblikovanog raspoloženja opće javnosti. Dakle, konačni rasplet/ishod eventualnog korištenja privremenim vetom od strane predsjednika Republike finalno i presudno ovisi o Ustavnom sudu (a ne klasičnim političkim tijelima /predsjednik Republike Hrvatske, Hrvatski sabor) i to može biti korisna »pedagoška« mjera sukcesivnog podizanja kakvoće propisa. U tom smislu ni predsjednik Republike (radi očuvanja vlastite vjerodostojnosti i digniteta) ne smije si dopustiti bahati »luksuz« da *ofrlje*, pristrano-proizvoljno (zlo) upotrebljava ovlast privremenog veta.

10. Članak 104.–107. Ustava ostaje isti.

11. Možda bi postojeće rješenje biranja predsjednika Vrhovnog suda (»Predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje Opće sjednice Vrhovnog suda Republike Hrvatske i nadležnog odbora Hrvatskoga sabora, na prijedlog Predsjednika Republike bira i razrješuje Hrvatski sabor. Predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske bira se na četiri godine« – čl. 119. st. 2. Ustava) trebalo precizirati/dopuniti (i radi dodatnog konzekventnog jačanja neovisnosti i samostalnosti sudbene vlasti) odredbom da se bira apsolutnom (ili još bolje 3/5) većinom svih zastupnika Hrvatskog sabora.

I sustav utvrđivanja odgovornosti i uklanjanja/sukcesije predsjednika države afirmira njegovu institucionalnu i faktičnu stabilnost, samostalnost i neovisnost, jer se kao nestranačka osoba bira samo na jedan fiksni mandat i u biti ne ovisi o parcijalnim političkim htijenjima i opredjeljenjima bilo koje političko-parlamentarne skupine ili njezine većine, nego u konačnici o utemeljenoj odluci Ustavnog suda o povredi Ustava. Dakle, spram utvrđivanja odgovornosti predsjednik Republike ostaje postojeće ustavno rješenje (v. čl. 105. Ustava). U ta-

kvom ustavnom rješenju paranoično-panično upozoravanje na (navodnu) nesamostalnost i neovisnost posredno izabranog predsjednika i njegov lakši eventualni opoziv od parlamentarne većine posve je neutemeljeno.

LITERATURA

(primarna i sekundarna)

- Bačić, A. (1992): *Izborni zakoni i polupredsjednički sistem*, Zagreb: Politička misao, vol. XXIX., no. 2.
- Bačić, A. (1997): 'Republikanska monarhija' i ustavni inženjering s kraja stoljeća, Zagreb: Politička misao, vol. XXXIV., no. 1.
- Bačić, A. (2005): *Predsjednički izbori, učinci selekcije i promicanje kulture ustavnodemokratske republike*, Zagreb: Politička misao, vol. XLII., br. 1.
- Barić, S. (2009): *Zakonodavna delegacija i parlamentarizam u suvremenim europskim državama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci i Organizator, Zagreb
- Bebić, D. & Volarević, M. (2016): *Analiza inauguracijskih predsjedničkih govora u Hrvatskoj i Sloveniji od 1997. do 2014.*, Zagreb: Suvremene teme, vol. 8., no. 1.
- Boban, D. (2016): *Promjene u sustavu vlasti i konsolidacija demokracije: usporedba uloge predsjednika države u Hrvatskoj i Slovačkoj*, Zagreb: Studia lexicographica, god. 10., br. 1.
- Boban, D. (2017): *Dispozicijska i relacijska obilježja hrvatskog sustava vlasti: političke posljedice mogućeg povećanja ustavnih ovlasti predsjednika Republike*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
- Boban, D. (2019): *Malo je vjerojatno da će se ovlasti predsjednika mijenjati*, <https://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/predsjednicki/?page=2>, 17.9.2019.
- Cerar, M. (2005): *Uloga predsjednika republike u slovenskom (ustavno)pravnom i političkom sustavu*, Zagreb: Politička misao, vol. XLII., br. 4.
- Crnić, J. (2000): *Radanje zakona i nadležnost Ustavnog suda*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, god. 2., br. 1.
- Čular, G. & Šalaj, B. (2019): *Kritički građani ili nezadovoljni autokrati? Potpora demokraciji u Hrvatskoj 1999.–2018.*, Zagreb: Anali Hrvatskog politološkog društva, vol. 16., no. 1.
- De Vergottini, G. (2015): *Uparedno ustavno pravo*, Beograd: Službeni glasnik

- Dorđević, A. (2017): *Način izbora predsjednika Republike Srbije – aktualna pitanja ustavne reforme*, Beograd: Srpska politička misao, god. XXIV., br. 2.
- Friedrich, C. (2005): *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica: CID
- Grdešić, I. (2010): *Izbori za trećeg predsjednika Republike Hrvatske: demokratski deficit i demokratski potencijal*, Zagreb: Političke analize, br. 1.
- Grubiša, D. (2005): *Predsjednik Republike u talijanskome političkom sustavu 1948.–2006.*, Zagreb: Politička misao, vol. XLII., br. 4.
- Häberle, P. (2000): *Hrvatski Ustav (1991.) u europskoj pravnoj usporedbi*, Zagreb: Politička misao, vol. XXXVII., br. 1.
- Josipović, I. (2017): *Predsjednik vs. kriptopredsjednik*, u: Jakovina, T. /ur./: *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*, Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
- Jovanović, P. (2007): *Ustavno-pravni položaj predsjednika Republike Srbije u komparativnoj perspektivi*, Novi Sad: Zbornik radova Pravnog fakulteta
- Jovanović, M. (2018): *Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamantarizma u Srbiji*, Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo/CJP, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic1.pdf
- Kasapović, M. (2003): *Izborni leksikon*, Zagreb: Politička kultura
- Kasapović, M. (2004): *Ne treba mijenjati Ustav da bi se odredio dan predsjedničkih izbora*, Zagreb: Globus, 29.10.2004.
- Kasapović, M. (2008): *Izravni izbori premijera: slom izraelskog eksperimenta*, Zagreb: Društvena istraživanja, god. 17., br. 6.
- Kasapović, M. (2010): *Odlazak velikog populista i reforma Ustava*, Zagreb: Političke analize, vol. 1., no. 1.
- Kasapović, M. (2010a): *Politički sustav i politika Izraela*, Zagreb: Politička kultura
- Kasapović, M. (2014.): *Autor pitanja za referendum otvoreno potkopava demokraciju i parlament*, <https://www.vecernji.hr/premium/podolnjak-otvoreno-potkopava-demokraciju-i-parlament-965183>, 4.10.2014.
- Klarić, J. (2019.): *To što Predsjednica od debate sve izgovara o tajnim službama ozbiljan je problem za RH*, <https://www.telegram>.

- hr/price/to-sto-predsjednica-od-sinoc-sve-izgovara-o-tajnim-sluzbama-ozbiljan-je-problem-za-rh/, 18.12.2019.
- Lalović, D. (2001): *Hrvatska Druga republika i njezine državotvorne kušnje*, Zagreb: Politička misao, vol. XXXVIII., br. 1.
- Marković, S. (2009): *Predsjednički izbori u praksi Ustavnog suda*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, god. 9., br. 4.
- Marković, S. (2010): *Predsjednički izbori 2009./2010. u praksi Ustavnog suda*, Zagreb: Hrvatska javna uprava, god. 10., br. 2.
- Marx, K. (1975): *Klasne borbe i partija proletarijata*, Sarajevo: Svjetlost
- Marx, K. (1975a): *Osamnaesti brimer Luja Bonaparta*, Sarajevo: Svjetlost
- Modrić, S. (2020): *Hrvati iz BiH ne trebaju glasati na izborima u Hrvatskoj naprosto zato što oni nisu dijaspora*, <https://www.telegram.hr/price/hrvati-iz-bih-ne-trebaju-glasati-na-izborima-u-hrvatskoj-naprosto-zato-sto-oni-nisu-dijaspora/>, 7.1.2020.
- Nikić Čakar, D. (2009): *Prezidencijalizacija parlamentarnih sustava: komparativni analitički okvir*, Zagreb: Politička misao, god. 46., br. 2.
- Nikodem, K. (2019): *»Važno je imati moćnog vođu!« Analiza autoritarnosti u hrvatskom društvu od 1999. do 2018.*, Zagreb: Društvena istraživanja, vol. 28., no. 3.
- Orešković, S. (1996): *Gospodo, Predsjednik ima karcinom*, Zagreb: Društvena istraživanja, god. 5., br. 3–4.
- Orlović, S. (2017): *Predsjednik Republike: konstitucionalno-institucionalne dileme*, Beograd: Godišnjak Fakulteta političkih nauka
- OSCE/ODIHR (2010): *RH – Predsjednički izbori 27.12.2009. i 10.1.2010. – konačno izvješće*, Varšava: Ured za demokratske institucije i ljudska prava pri OSCE-u, dostupno na: https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/Opce_informacije/Medunarodna_suradnja/5_konacno_izvjescje_OESS-a.pdf
- Padjen, I. (2002): *Političke stranke kao javnopravne osobe hrvatskog pravnog sistema: pristup problemu*, Zagreb: Politička misao, vol. XXXIX., br. 2.
- Pajvančić, M. (2008): *Parlamentarno pravo*, Beograd: Fondacija Konrad Adenauer

- Pašić, N. (1981): *Uporedni politički sistemi*, Beograd: Institut za političke studije, FPN, Beograd
- Pavlović, D. & Stanojević, I. (2010): *Predsjednik Republike, institucionalni dizajn i politički feleri*, u: Pavlović, D. (ur.): *Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji – deset godina posle*, Beograd: Fondacija Heinrich Böll
- Petak, Z. (2005): *Financiranje predsjedničkih izbora 2005.: uloga regulativnih institucija*, Zagreb: Politička misao, vol. XLII., no. 1.
- Petak, Z. (2010): *Financiranje predsjedničke kampanje: kako dalje*, Zagreb: Političke analize, vol. 1., no. 1.
- Podolnjak (2010): *O načinu izbora i ustavnom položaju predsjednika Republike*, Zagreb: Informator, br. 5834, 3.2.2010.
- Podolnjak, R. (2018): *Formiranje vlade u Republici Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi – jedan prijedlog ustavne promjene*, Osijek: Pravni vjesnik, god. 34., br. 3–4.
- Prelot, M. (2002): *Političke institucije*, Zagreb: Politička kultura
- Prpić, I. /ur./ (2004): *Država i političke stranke*, Zagreb: Narodne novine i Hrvatski pravni centar
- Puhovski, Ž. (2008), u: Crnčec, Z., Josipović za izravni izbor predsjednika, Rijeka: Novi list, 31.8.2009.
- Radosavljić, D. (2006): *Savremeni politički i pravni sistemi*, Novi Sad: Fakultet za poslovne studije
- Raos, V. (2015): *Prijelomi i trendovi: predsjednički izbori u Hrvatskoj*, Zagreb: Političke analize, br. 21.
- Rapajić, M., (2019): *Institucija predsjednika Republike u ustavnom sistemu Srbije*, Beograd: Arhiv za pravne i društvene nauke, vol. 1., br. 1.
- Rašić, M. (2013): *Povijest i primjena kaznenopravnih instituta pomilovanja i amnestije*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Rešetar, V. (2016).: *Formiranje Vlade RH anno Domini 2015./2016.: 'izbori' poslije izbora*, neobjavljeno, dostupno na: <https://www.scribd.com/document/333163397/Vojko-Re%C5%A1etar-Formiranje-VRH>
- Rešetar, V. (2016a): *Analiza procesa pregovaranja za sastavljanje hrvatske vlade nakon izbora 2015. godine*, Zagreb: Političke analize, vol. 7., no. 26.

- Rešetar, V. (2017): *Ostvarivanje nadzorne uloge Sabora – primjer godišnjih izvješća javnih tijela i institucija*, Zagreb: Političke analize, vol. 8., no. 30.
- R.I. (2019): *Milanović: Ljudi se slamaju zbog stresa, opijata, alkohola... Za neke već brinem*, <https://www.index.hr/vijesti/clanak/milanovic-ljudi-se-slamaju-zbog-stresa-opijata-alkohola-za-neke-vec-brinem/2140751.aspx>, 16.12.2019.
- Simović, D. (2008): *Polupredsjednički sistem*, Beograd: Službeni glasnik
- Sokol, S. (1998): *Hrvatska kao demokratska ustavna država*, Zagreb: Politička misao, vol. XXXV., br. 3.
- Sokol, S. (2008): *Četvrtpredsjednički ili parlamentarni sustav*, Zagreb: Večernji list-Obzor, 9.2.2008.
- Smerdel, B. (2010): *Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskog Ustava*, Zagreb: Zbornik Pravnog fakulteta, vol. 60., no. 1.
- Smerdel, B. (2012): *O ustavima i ljudima*, Zagreb: Novi informator
- Smerdel, B. (2013): *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb: Narodne novine
- Smerdel, B. (2017): *Akutna kriza vlasti izraz je kronične krize hrvatskog konstitucionalizma*, Zagreb: Hrvatska pravna revija, god. 17., br. 6.
- Smerdel, B. (2019): *Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije – »referendumarija« ugrožava temelje ustavnog poretka*, Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56., br. 4.
- Šurina, M. (2019): *Milanović u prepunoj Tvornici: Moj karakter neki put satire moja leđa kao mlinski kamen*, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/milanovic-u-prepunoj-tvornici-bit-cu-neka-vrsta-vrhovnog-pravobranitelja-20191109>, 9.11.2019.
- Šurina, M. (2019a)., *Gospodar Fejsa, Evita Peron i svadalice minimalist: Evo kako su predsjednički kandidati odradili kampanju, tko je profitirao, a tko je bio najgori u privlačenju birača*, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/gospodar-fejsa-svadalice-minimalist-i-evita-peron-evo-kako-su-predsjednicki-kandidati-odra-dili-kampanju-tko-je-profitirao-a-tko-je-bio-najgori-u-privlacenju-biraca-foto-20191220>, 20.12.2019.
- Vasović, V. (2012): *Savremene demokratije I*, Beograd: Službeni glasnik

- Vojković, G. (2019): *Predsjedničke izbore treba ukinuti*, <https://www.index.hr/vijesti/clanak/predsjednicke-izbore-treba-ukinuti/2141648.aspx>, 19.12.2019.
- Vrabec, S. (2013): *Zamjenjivanje predsjednika Republike – teorijski i terminološki okvir, uređenje i primjena u poredbenom pravu*, Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta, god. 50., br. 2.
- T. Ba. (2019): *Milanović: Ne natječem se za predsjednika nogometnog saveza*, <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/milanovic-ne-natjecem-se-za-predsjednika-nogometnog-saveza-20191103>, 3.11.2019.
- Toma, I. (2018): *Plan za rušenje moći Pantovčaka/Globus otkriva: SDP priprema operaciju 'Fikus'. Šef države ne bi imao ovlasti u vanjskoj politici, obrani i tajnim službama, a birali bi ga u Saboru*, <https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/globus-otkriva-sdp-priprema-operaciju-fikus-sef-drzave-ne-bi-imaovlasti-u-vanjskoj-politici-obrani-i-tajnim-sluzbama-a-birali-bi-ga-u-saboru/7236804/>, 12.4.2018.
- Tomičić, T. (2014): *Kolinda Grabar-Kitarović: Spremna sam ući u Vladu i lupiti šakom o stol – intervju*, <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Kolinda-Grabar-Kitarovic-Spremna-sam-uci-u-Vladu-i-lupiti-sakom-o-stol>, 25.10.2014.

Lektura:
Branka Römer

Oblikovanje naslovnice:
Matija Gorjanec

Računalni slog:
Edi Ocvirk

Tisak:
Alka print

© Copyright
Institut za javnu upravu

Sva su prava pridržana. Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

