

Promjene u sustavu vlasti i konsolidacija demokracije: usporedba uloge predsjednika države u Hrvatskoj i Slovačkoj

Davor Boban

Fakultet političkih znanosti, Zagreb

SAŽETAK: Hrvatska i Slovačka imale su tijekom 1990-ih državnike s autoritarnim tendencijama vladanja. To je na različite načine bilo povezano i s institucijom predsjednika države te je 1999., odnosno 2000. ustavnim promjenama koje su se ticale i te institucije uspostavljen parlamentarni sustav s izravno izabranim predsjednikom. U ovom radu pokušava se utvrditi je li to utjecalo na funkcioniranje sustava vlasti i konsolidaciju demokracije. S obzirom na to da su promjene trebale spriječiti pojavu novih autoritarnih državnika, pretpostavka je da su one trebale pozitivno utjecati na demokratsku konsolidaciju. S druge strane, uvođenje parlamentarnoga sustava s izravno izabranim predsjednikom stvara opasnost da će ustavno slab predsjednik pozivom na svoju veliku legitimnost, dobivenu na izravnim izborima, nastojati zadobiti ovlasti koje mu ne pripadaju. Sustav će zbog toga imati obilježja defektne demokracije, a neće se pretvoriti u konsolidiranu liberalnu demokraciju. Usporedbom ustava i političke prakse pokušava se dobiti odgovor na to.

Ključne riječi: *politički sustav; Hrvatska; Slovačka*

Uvod

Institucija predsjednika Republike bila je dominantna u hrvatskom političkom sustavu u prvom desetljeću nakon pada komunizma. U polupredsjedničkom sustavu vlasti koji je uspostavljen Ustavom iz 1990. predsjednik Republike imao je znatne ustavne ovlasti i birao se na izravnim izborima. Nakon 2000. i prve promjene vlasti u postkomunističkom razdoblju, promjenom Ustava napušteno se jedno od tih dvaju bitnih obilježja hrvatskoga predsjednika i sustav vlasti pretvorio se u parlamentarni. Predsjednik Republike izgubio je znatne ovlasti i stoga je otad jedini čelnik izvršne vlasti u Hrvatskoj premijer. Unatoč takvu razvlašćivanju predsjednika, ta institucija ostaje simbolički važna, što se očituje u medijskoj i javnoj praćenosti kampanja za predsjedničke izbore i u visokim očekivanjima građana od te institucije, premda njezin nositelj više nema ustavne i stvarne mogućnosti kreirati i implementirati javne politike kakve je imao 1990-ih. To postaje potencijalni problem, koji se može odra-

ziti na funkcioniranje i legitimnost političkoga sustava jer se ne podudaraju očekivanja građana od predsjednika države da bude učinkovit akter u unutarnjoj politici te njegove ustavne i stvarne mogućnosti da zaista to bude. Takav nerazmjer dovodi u pitanje dovršenost transformacije političkoga sustava Hrvatske zbog toga što je njezin sustav vlasti ograničeno parlamentaran s ustavnim potencijalom za sukobe između institucija vlasti i smanjenjem njihove legitimnosti u očima građana.

S Hrvatskom se u ovom radu uspoređuje Slovačka, još jedna srednjoeuropska zemlja koja je u posljednjih 26 godina izvršila ustavne promjene koje se tiču predsjednika države. Koristeći dizajn najsličnijih sustava (Landman, 2008), Slovačka je 1999. uvela izravne predsjedničke izbore unutar parlamentarnoga sustava vlasti. Premda je i Poljska 1992. tzv. Malim ustavom i 1997. »pravim« Ustavom mijenjala svoj sustav vlasti time što je smanjivala ovlasti predsjedniku države, one su i dalje ostale znatne i predsjednik se i dalje bira na izravnim izborima. Češka je tek 2012. uvela izravne predsjedničke izbore te su predsjedničke ovlasti ostale neznatne i u okviru parlamentarnoga sustava vlasti. U Sloveniji se izravni izbori za predsjednika održavaju od početka tranzicije, te se ne može testirati razlika između razdoblja u kojemu predsjednik nije bio izravno biran i onoga u kojemu jest. U Slovačkoj je ta promjena izvršena naknadno pa je ta zemlja pogodnija za usporedbu s Hrvatskom jer su održana već četiri ciklusa predsjedničkih izbora. I Hrvatska i Slovačka mijenjale su svoje ustave u dijelovima koji se tiču sustava vlasti, obje imaju podjednako jako predsjednika s obzirom na ustavne ovlasti i obje imaju izravne predsjedničke izbore. Obje su zemlje analizirani slučajevi u nekoliko objavljenih binarnih studija, s različitim jedinicama analize, kao što su politike povijesti (Đurašković, 2016), stranke desnice (Haughton i Fisher, 2008) ili demokratska tranzicija (Fisher, 2006), ali dosad još nisu objavljene usporedbe uloge njihovih predsjednika i predsjedničkih izbora.

Usporedbom Hrvatske i Slovačke pokušat će se utvrditi jesu li promjene koje se tiču načina biranja predsjednika države u Slovačkoj i veličine ustavnih ovlasti predsjednika države u Hrvatskoj utjecale na funkcioniranje sustava vlasti i konsolidaciju demokracije u tim zemljama. S obzirom na odlazak njihovih državnika koji su imali autoritarne tendencije vladanja i koje su u oba slučaja bile na različite načine povezane i s institucijom predsjednika države, može se pretpostaviti da su spomenute institucionalne promjene 1999–2000., kojima je uspostavljen parlamentarni sustav s izravno izabranim predsjednikom, trebale pozitivno utjecati na demokratsku konsolidaciju jer su značile napuštanje obilježja koje se smatralo nepogodnim za daljnju demokratizaciju zemlje. S druge strane, s obzirom na to da su u oba sustava izravno izabrani predsjednici ustavno slabi, može se pretpostaviti da su te institucionalne promjene stvorile nove probleme u demokratskoj konsolidaciji tih zemalja. Razlog takva problema jest to što izravni izbori daju predsjedniku države velik legitimitet, a ustav mu istodobno dodjeljuje male ovlasti. Zbog toga nastaje opasnost da će predsjednik pozivom na svoju veliku legitimnost nastojati uzurpirati ovlasti koje

mu ne pripadaju i da će sustav dobiti određena obilježja delegativne demokracije (O'Donnell, 1994) ili će jednostavno postati nestabilan i obilježen sukobima. Usporedbom ustavnih odredbi i političke prakse u te dvije zemlje pokušat će se pronaći odgovor na postavljeno pitanje koji bi ujedno trebao pridonijeti postojećoj politološkoj i pravnoj literaturi o ulozi predsjednika države u Hrvatskoj i ostalim postkomunističkim zemljama te o ulozi predsjednika u demokratskoj konsolidaciji tih sustava.

Problem izbora tipa sustava vlasti u novim demokracijama

Željeni ciljevi tranzicije u Istočnoj Europi početkom 1990-ih bili su uspostava i konsolidacija demokracije te nastanak funkcionalnoga tržišnoga gospodarstva, što je trebalo približiti postkomunističke zemlje onakvoj razini političkih prava i sloboda te gospodarske razvijenosti kakva je tada postojala u zapadnoeuropskim zemljama. Da bi demokratska tranzicija uspjela, bilo je potrebno ispuniti mnoštvo preduvjeta i zbog toga su mnogi tranzitolozi sumnjali u njezin uspjeh u Istočnoj Europi. Oni koji su smatrali da će ona ipak uspjeti prognozirali su dugo razdoblje njezina ostvarenja (Dahrendorf, 2004: 99–100). Građani su pak bili zainteresirani za rast životnoga standarda te je njihova želja za »povratkom u Europu« (Batt, 2007: 15) prisiljavala političke elite u srednjoeuropskim zemljama da im ulazak u Europsku uniju bude jedan od najvažnijih vanjskopolitičkih ciljeva. Da bi to mogle postići, morale su kreirati takav politički sustav i provoditi takve politike koje će rezultirati brzom uspostavom liberalne demokracije i uspostavom funkcionalnoga tržišnoga gospodarstva. Za postizanje toga cilja bio je važan institucionalni izbor, a među institucijama koje su to trebale provoditi bile su najvažnije institucije sustava vlasti. Njihove ovlasti, međusobni odnosi i način izbora određivali su tip sustava vlasti u pojedinoj zemlji.

Koje su institucije i tip sustava vlasti najpogodniji za ispunjenje toga cilja, nije posve jasno. U politološkoj literaturi često se navodi kako je institucionalni izbor s početka tranzicije bio pod utjecajem iskustva iz prošlosti, kako komunističke tako i predkomunističke. Latvija i Estonija preuzele su primjerice svoje ustave iz međuratnoga nasljedja (Auers, 2015), a Poljska je 1989. uvela instituciju predsjednika i drugi dom parlamenta, Senat, koji su ukinuti na početku komunističke vladavine. Stare institucije i ustavna obilježja, međutim, nisu uvijek bili pogodni za moderno doba te je najlakše i najmanje rizično za postkomunističke zemlje bilo prekopirati sustavsku strukturu kakva je postojala na Zapadu. Problem je što ni ona nije bila jedinstvena. Svaka je zemlja imala specifičnosti koje su bile određene njezinom poviješću, tradicijom, društvom, stanjem gospodarstva, političkom kulturom i drugim čimbenicima te potpuno kopiranje ustava i zakona kakvi postoje u nekoj zapadnoj zemlji nije bilo jamac uspjeha. Čak i ako se tipološki prekopira određeni sustav vlasti, to ne znači da će on zaista funkcionirati na isti način kao i isti tip sustava vlasti na Zapadu. Jedna od institucija vlasti koja izaziva mnogo pažnje i u medijima i u stručnoj literaturi jest

institucija predsjednika republike. Ovlasti te institucije mogu biti različite, ovisno o volji ustavotvorca u pojedinim zemljama da toj instituciji daju veću ili manju ulogu u političkom sustavu. Ni jedna srednjoeuropska zemlja nije imala instituciju predsjednika republike do 1989.¹ Prva ga je uvela Poljska 1989, potom Mađarska iste godine, Hrvatska sljedeće godine, te Slovenija, Češka i Slovačka 1993. Ustavotvorci u tim zemljama morali su odlučiti o dvama bitnim obilježjima te institucije: o njezinim ustavnim ovlastima i načinu izbora. Umjesto rizičnoga eksperimenta o tim dvama pitanjima, pronalazili su primjere funkcioniranja institucije predsjednika u postojećim sustavima u Zapadnoj Europi. S obzirom na način izbora, predsjednici se mogu birati u parlamentu ili na izravnim izborima, a ovlasti im mogu biti znatne, ceremonijalne ili nešto između toga.

Ustavno moćni predsjednici postoje u dva tipa sustava vlasti: predsjedničkom i polupredsjedničkom. U parlamentarnom sustavu, bez obzira na to je li predsjednik izabrao narod, parlament ili neko drugo tijelo, on nema znatne ustavne ovlasti i stoga nije jedan od čelnika izvršne vlasti. To je jedino premijer, dok predsjednik uglavnom ima ceremonijalne ovlasti, poput imenovanja određenih državnih dužnika, dodjele odlikovanja i sl., a jedine važnije su imenovanja premijera i raspuštanje parlamenta u ustavom propisanim uvjetima. S obzirom na to da je u načelu nesmjernjiv te da nema znatne ovlasti, predsjednik nije ni u transakcijskim ni u hijerarhijskim odnosima s vladom i parlamentom² te služi kao stabilan element vlasti koji ima povećanu ulogu samo u kriznim trenucima i prilikom formiranja ili prestanka mandata vladi ili parlamentu. Predsjedniku države u parlamentarnom sustavu može se povećati stvarna uloga ako se bira na izravnim izborima ili ima pravo biti član političke stranke. Njemu se tako povećavaju legitimitet i utjecaj u političkom sustavu, premda i dalje nema znatne ovlasti. Problem uvođenja izravnih predsjedničkih izbora u sustave s ustavno slabim predsjednikom izazvao je rasprave o tome jesu li to i dalje parlamentarni sustavi ili neki drugi tip sustava vlasti. Maurice Duverger (1980) odredio je takav način izbora predsjednika kao jedno od temeljnih obilježja polupredsjedničkih sustava, dok Elgie (1998) tvrdi da su sustavi s izravno izabranim predsjednikom, u kojima postoji premijer na čelu vlade koja je odgovorna parlamentu, polupredsjednički bez obzira na to ima li predsjednik znatne ustavne ovlasti ili ih nema.

Kako bi se konceptualno razriješio taj problem s izravno izabranim, ali slabim predsjednikom, Matthew Shugart (1993) podijelio je parlamentarne sustave na dva podtipa: na klasične parlamentarne sustave i parlamentarne sustave s izabranim predsjednikom. Može se postaviti pitanje zbog čega se pojavio potonji podtip. U takvim sustavima, ni jedan drugi političar osim predsjednika nema legitimitet koji pro-

¹ Imala ga je Čehoslovačka, ali ona je prestala postojati 1. siječnja 1993.

² Vidjeti analizu transakcijskih i hijerarhijskih odnosa u: Shugart (2005).

izlazi iz volje izražene na općim izborima, u kojima sudjeluje čitava zemlja, pa to nema čak ni premijer koji je u parlamentarnim sustavima politički najmoćniji pojedinac. Takav bi legitimitet trebao biti praćen sa znatnim ustavnim ovlastima, ali predsjednik ih u parlamentarnim sustavima nema i time nastaje opasan raskorak između njegove ustavne pozicije u političkom sustavu i velike legitimnosti koja proizlazi iz izravnih izbora. Istodobno se javlja opasnost od pojave problema ekscesivnoga korištenja ustavnih ovlasti kao i u dijelu latinoameričkih³ i postsovjetskih zemalja: u njima predsjednici ekscesivno koriste svoje znatne ustavne ovlasti, dok izravno izabrani predsjednici u parlamentarnim sustavima obećavaju da će ekscesivno koristiti svoje neznatne ovlasti zbog pozivanja na velik legitimitet koji im daju izravni izbori. Za razliku od predsjedničkih izbora u predsjedničkim, pa čak i u polupredsjedničkim sustavima, u kojima kandidati tijekom kampanje mogu davati obećanja o javnim politikama koje namjeravaju kreirati i implementirati ako dođu na vlast, predsjedničke kampanje u parlamentarnim sustavima postaju arene, pogodne za promicanje neodgovorne politike. Postoji velik razmak između onoga što ustav propisuje i onoga što se očekuje da kandidati u izbornoj kampanji govore da će učiniti ako budu izabrani za predsjednika. Ta ih diskrepancija tjera da biračima obećavaju ono što ne mogu ispuniti jer bi u protivnom pred njima ispali slabi. To je pogotovo vjerojatno ako u zemlji postoje visoka korupcija, gospodarska kriza i veliko nepovjerenje građana u postojeće elite. Tada birači očekuju osobu koja će izvući zemlju iz krize i zamijeniti postojeće elite te jača želja za obećanjima o radikalnim promjenama. Njih mogu ostvariti samo institucije vlasti koje imaju ovlasti za to, ali mnogi birači ne poznaju ustavni i pravni poredak svoje zemlje onoliko koliko je potrebno da bi poznavali ustavne ovlasti pojedine institucije vlasti te se okreću onim pojedincima koji obećavaju nešto novo, ne znajući da neće biti u mogućnosti ostvariti svoja obećanja.

Izravni predsjednički izbori stoga stvaraju problem za konsolidaciju liberalne demokracije jer dovode u napast predsjednika da se zbog svojega velikoga demokratskoga legitimiteta nametne drugim institucijama vlasti i zbog toga naruši dva načela liberalne demokracije – ograničenje vlasti i mehanizam provjere i ravnoteže. Zbog toga se javlja i problem kako odrediti koji tip sustava vlasti je pogodniji za razvoj i opstanak demokracije i jesu li izravni predsjednički izbori uopće poželjni. U literaturi uglavnom prevladava mišljenje da su za demokraciju najpogodniji parlamentarni sustavi, ali to implicira da je demokratska legitimacija izvršne vlasti putem izbora nepoželjna za uspostavu i opstanak demokracije. U glasovitoj raspravi između Juana Linza⁴ i Donalda Horowitza o prednostima i manama predsjedničkih i parlamen-

³ Na temelju tih slučajeva Guillermo O'Donnell stvorio je spomenuti koncept delegativne demokracije.

⁴ Linzov stav vidjeti u: Linz (1990).

tarnih sustava, osim argumenata padale su i prilično teške riječi na temu je li predsjednički sustav vlasti pogodniji za opstanak i konsolidaciju demokracije ili nije. Dodatni je problem i pitanje je li važnija institucija ili pojedinac koji djeluje unutar nje pa Easter (1997: 211) smatra na temelju primjera tri postsovjetske zemlje da »pravila igre predsjedničkoga sustava sama po sebi ne izbacuju s puta demokratsku tranziciju, nego je to akter koji zapravo čini izbor«. Prihvati li se ipak argumentacija da su parlamentarni sustavi najpogodniji za demokraciju, može se zaključiti da su predsjednički sustavi u kojima građani biraju dvije od tri grane vlasti i polupredsjednički sustavi u kojima građani biraju jednu i pol granu vlasti (jer biraju predsjednika, ali ne i vladu) manje stabilni od parlamentarnih sustava u kojima se bira samo jedna od tri grane vlasti.

Ako se problem s izravno izabranim predsjednikom u parlamentarnim sustavima analizira na temelju postavki institucionalizma racionalnoga izbora (Guy Peters, 2007), onda to znači da akter, u ovom slučaju predsjednik, ne može maksimizirati svoju korist djelujući unutar institucije, nego u izbornoj kampanji verbalno prelazi njezine granice. Ali kad jednom stupi u tu instituciju, odnosno u konkretnom slučaju postane predsjednik države, on se povlači unutar nje i ne ispunjava ona obećanja koja je dao jer u »demokraciji pravne države« (Merkel, 2011: 23) on mora poštivati ustav. Novi predsjednik države je tako tijekom predsjedničke kampanje bio responzivan, jer je svojim obećanjima odgovarao na očekivanja birača, ali ne i odgovoran, jer je znao da ih neće moći ispuniti.⁵ Možemo zamisliti tri načina da se razriješi takva situacija u parlamentarnim sustavima s izravno izabranim predsjednikom. Prvi je ukidanje takvih izbora i prebacivanje ovlasti izbora predsjednika na parlament ili neko drugo tijelo u kojem ne sudjeluju građani. Drugo je rješenje povećavanje predsjedničkih ovlasti i pretvaranje sustava vlasti iz parlamentarnoga u polupredsjednički ili predsjednički. A treće je rješenje povećanje znanja građana o tome što ustav njihove zemlje propisuje, odnosno kakva je uloga predsjednika države, te njihovo prihvaćanje da im je predsjednik »fikus«, a ne voda.

Jedan tip sustava vlasti i dva načina izbora predsjednika u Slovačkoj

U razdoblju od 1993. do 2016, Slovačka je imala isti tip, ali dva različita podtipa sustava vlasti. Od 1993. do 1999. imala je klasični parlamentarni sustav, a od 1999. ima parlamentarni sustav s izravno izabranim predsjednikom. Po Ustavu iz 1992., slovački predsjednik birao se u jednodomnom parlamentu, Narodnom vijeću, tročetinskom većinom glasova svih zastupnika (čl. 101, st. 3). Predsjednik nije imao znatne ustavne ovlasti, nego uglavnom ceremonijalne. Jedine bitne ovlasti koje je predsjednik dobio bile su imenovanje premijera i ministara na premijerov prijedlog, koje je

⁵ Više o responzivnosti i odgovornosti u: Bardi, Bartolini i Trechsel (2014).

mogao odbiti imenovati, pravo zakonodavnoga veta na ustavne i obične zakone te ograničene ovlasti u vanjskoj politici. Pravo veta nije bilo naročito velika ovlast jer Ustav nije propisivao nikakvu posebnu većinu koja bi bila potrebna da se veto prevlada u parlamentu, odnosno bila je potrebna ista većina kao i za donošenje relevantnoga zakona (čl. 87, st. 3). Vanjskopolitičke ovlasti ticale su se pak predstavljanja zemlje u inozemstvu te zaključivanja i ratifikacije međunarodnih ugovora. Ovlast zaključivanja tih ugovora predsjednik je mogao delegirati Vladi ili nekom drugom pojedincu ako za njih nije bila potrebna potvrda Narodnoga vijeća (čl. 102, st. a). Parlament je mogao smijeniti predsjednika tropetinskom većinom glasova »ako je predsjednik umiješan u aktivnost usmjerenu protiv suvereniteta i teritorijalnoga integriteta Slovačke Republike ili u aktivnost s ciljem ukidanja demokratskoga ustavnoga sustava Slovačke Republike« (čl. 106). Fitzmaurice (2001: 321) tvrdi da je Parlament to zapravo mogao učiniti iz bilo kojega razloga, stavljajući predsjednika tako u sličan položaj s premijerom i Vladom, samo što je za njihovu smjenu bila potrebna manja većina. Osim nešto većih ustavnih ovlasti nego što je to uobičajeno u klasičnom parlamentarnom sustavu, stavljanje predsjednika u takav podređen hijerarhijski odnos s parlamentom bilo je još jedno obilježje zbog kojega je Slovačka od početka svoje neovisnosti bila netipičan parlamentarni sustav.

Za prvoga slovačkoga predsjednika izabran je 1993. Michal Kovač iz Pokreta za demokratsku Slovačku (HZDS), koji je vodio Vladimir Mečiar. Osim njegove stranke, podržale su ga i Slovačka nacionalna stranka (SNS) i Stranka demokratske ljevice (SDL'), ali pod uvjetom da prestane biti njezin član kada stupi na dužnost (Malová, Rybář, 2008: 182). Predsjednik Kovač tijekom svojega mandata nije mogao imati dominantnu ulogu u političkom sustavu kao hrvatski predsjednik Tuđman jer je i prema ustavnim odredbama i u političkoj praksi jedini čelnik izvršne vlasti bio premijer. Unatoč tome, Kovač je nastojao biti aktivan akter u slovačkoj politici, zastupajući prava oporbe i nastojeći uspostaviti dobar ugled svoje zemlje u inozemstvu (Fitzmaurice, 1999: 291). Glavni mu je protivnik u tome bio Vladimir Mečiar, predsjednik HZDS-a i premijer u većini razdoblja njegove vladavine. Kovač je bio Mečiarov osobni izbor za predsjednika 1993. godine (Fitzmaurice, 2001: 322) i njih su dvojica u početku bili »bliski kolege« (Wolchik, 2011: 196), ali potom su se odnosi pogoršali. Kovač se nakon izbora za predsjednika počeo udaljavati od svoje bivše stranke (Fisher, 2006: 82), koju su počeli napuštati i neki drugi članovi (Fitzmaurice, 1999: 204) pa je Mečiarova vlada pala u ožujku 1994. Prema Malovoj i Rybáru (2008: 182), do izglasavanja nepovjerenja Mečiarovoj vladi došlo je nakon predsjednikove optužbe iznesene protiv Mečiara u godišnjem obraćanju Parlamentu da je koncentrirao vlast u svojim rukama i koristio priloge od privatizacije gospodarstva u korist svoje stranke. Predsjednik je time »ohrabrio pobunjenike iz HZDS-a i SNS-a da se ujedine s parlamentarnom oporbom kako bi smijenili Mečiarovu vladu« (Fisher, 2006: 68).

Nakon toga drugoga Mečiarova pada⁶, Kovač se nije nametnuo za čelnika izvršne vlasti. Novu vladu formirao je Jozef Moravčík, ali ona nije imala dugi mandat jer je na parlamentarnim izborima u rujnu i listopadu 1994. HZDS ponovno pobijedio, osvojivši 57 od 150 mjesta u Narodnom vijeću (Wightman, Szomoldnyi, 1995: 610). U listopadu 1994. formirana je koalicija između HZDS-a i SNS-a te je predsjedniku Kovaču predložena lista novih ministara. Kovač je ponovno pokazao svoju namjeru da aktivno sudjeluje u procesu formiranja vlade, odbivši imenovati ministra za privatizaciju Ivana Lexu, smatrajući da je bio u sukobu interesa (Slovakia, 1993–1994: 19). Mečiar je potom predložio novu listu bez Lexe (Slovakia, 1993–1994: 19). Kovač je prihvatio taj prijedlog te su novu vladu formirali HZDS, SNS i Radnički savez Slovačke (ZRS) (Wightman, Szomoldnyi, 1995: 613). Formiranje treće Mečiarove vlade bio je, prema Harris, i početak »notorne« faze u slovačkoj tranziciji koja je trajala sljedeće četiri godine (Harris, 2010: 186) jer je u tom razdoblju oporba bila isključena iz bilo kakvih tijela koja su kontrolirala državne funkcije i iz nadzora tajnih službi (Harris, 2010: 189). Slovački je premijer tada imao slične autoritarne tendencije kao i predsjednik Tuđman u Hrvatskoj i jedina bitna razlika između tih dvaju državnika bila je ta što je Tuđman kao predsjednik države imao fiksni mandat, dok je Mečiar od 1990. do 1998. bio premijer u tri odvojena mandata i njegova moć ovisila je o pobjedi njegove stranke, HZDS-a, na parlamentarnim izborima. Za razliku od HDZ-a, koji je tijekom cijeloga desetljeća imao apsolutnu mandatnu većinu u oba doma Parlamenta i zbog toga je mogao formirati jednostranačke vlade, HZDS imao je samo relativnu većinu i morao je formirati koalicijske vlade. Slovačka je u tom razdoblju imala i nestabilniji politički sustav nego Hrvatska. Dok je u Hrvatskoj postojala konsolidirana većinska vlast, u Slovačkoj su se predsjednik i premijer sukobljavali sve do isteka Kovačeva mandata 1998. Tako je već u svibnju 1995. Slovački parlament glasovao je o nepovjerenju Kovaču, ali unatoč postignutoj apsolutnoj većini, koja je glasovala za smjenu, nije postignuta i trojetinska većina koju je propisao Ustav (Zifcak, 1995: 61) te je predsjednik ostao na svojoj dužnosti. Premda ni Mečiar nije kao premijer bio izabran na izravnim izborima nego je bio izabran u Parlamentu kao i Kovač, pozvao je predsjednika države da podnese ostavku ocjenjujući njihov sukob kao »sukob volja između demokratski izabrane vlade i predsjednika, lišenoga njegova mandata i autoriteta« (Zifcak, 1995: 61). Sukob se dodatno produžio nakon što je u kolovozu iste godine otet predsjednikov sin, u otmicu kojega su navodno bile uključene i tajne službe (Harris, 2010: 189).

Mečiarov autoritarni stil vladanja i suzbijanje oporbe bili su opasnost da će se u budućnosti njegova moć još više povećati. Ako se nakon isteka mandata predsjednika Kovača u Parlamentu nitko ne izabere za novoga predsjednika, prema slovač-

⁶ Mečiar je triput bio premijer: prvi put od srpnja 1990. do ožujka 1991, drugi put od lipnja 1992. do ožujka 1994. (Wightman, Szomoldnyi, 1995: 617) i treći put od prosinca 1994. do listopada 1998.

kom Ustavu premijer postaje vršitelj dužnosti predsjednika države. Oporba je htjela spriječiti da to postane Mečiar (Fisher, 2006: 154) pa je »Plava koalicija« pokrenula u siječnju 1997. akciju prikupljanja potpisa za raspisivanje referendumu o uvođenju izravnih predsjedničkih izbora (Fisher, 2006: 154). To je u ožujku 1997. najavio i predsjednik Kovač (Kirschbaum, 1999: 597), ali neposredno prije nego što je u svibnju 1997. bio održan referendum o tri pitanja o članstvu Slovačke u NATO-u, ministar unutarnjih poslova izbacio je pitanje o izravnim predsjedničkim izborima s glasačkih listića i birači nisu imali priliku da se izjasne o tome (Fisher, 2006: 126). Zbog toga je ostao stari način izbora predsjednika koji se u postojećem sastavu parlamenta pokazao neprimjenjivim. I prije i nakon što je Michalu Kovaču istekao mandat 1998, u Parlamentu se čak šest puta nije uspjela prikupiti tropetinska većina koju je propisivao Ustav za izbor novoga predsjednika države (Fitzmaurice, 1999: 292) te se ispunio strah oporbe da će Mečiar postati vršitelj dužnosti predsjednika države. On je to i bio do parlamentarnih izbora u rujnu 1998., kada je oporba pobijedila i formirala novu vladu. Kako se više ne bi ponovio problem da se predsjednik ne može izabrati u parlamentu, nova je vlast ispunila svoje predizborno obećanje o uvođenju izravnih predsjedničkih izbora (Fisher, 2006: 173). Na izborima u svibnju 1999. za predsjednika je bio izabran Rudolf Schuster, kandidat nove vladajuće koalicije, a glavni protukandidat bio mu je Mečiar (Fisher, 2006: 173).

Novi premijer postao je Mikuláš Dzurinda, koji je bio na vlasti dva mandata, do 2006. Nova vlada pokrenula je drugu fazu tranzicije iz defektne u liberalnu demokraciju i u sljedećih nekoliko godina Slovačka je dostigla svoje srednjoeuropske susjede u procesu pristupanja EU-u i NATO-u. Predsjednik države nije imao presudnu ulogu u tome, ali je bilo bitno što su i predsjednik i Vlada imali isti cilj što se tiče daljnje demokratizacije zemlje i iste vanjskopolitičke ciljeve koji se tiču pristupanja zemlje EU-u i NATO-u pa nisu izbijali sukobi između dvaju tijela vlasti kao u prethodnom razdoblju. Nakon dolaska na novu dužnost u svibnju 1999., predsjednik Schuster napustio je svoju stranku i postao nestranački predsjednik, kao i Kovač prije njega, što je bilo u skladu s običajima tipičnim za parlamentarne sustave koji zahtijevaju da predsjednik države bude nestranačka osoba, iako to nije bila i obveza koju je zahtijevao slovački Ustav. Osim toga poteza predsjednika Kovača, njegova uloga promijenjena je i ustavnim reformom (Malová, Rybář, 2008: 184). Na području zakonodavstva, predsjednikovo pravo veta ojačano je odredbom da je za obične zakone potrebna apsolutna većina glasova svih zastupnika da se oni prevladaju, ali je izgubio pravo veta na ustavne zakone (Malová, Rybář, 2008: 189). Predsjednik je izgubio i pravo sudjelovati i predsjedati sjednicama Vlade, no ni bivši predsjednik Kovač nije koristio tu mogućnost (Malová, Rybář, 2008: 187).

Nakon Schustera, za predsjednika je 2004. i 2009. bio izabran Ivan Gašparovič, nekadašnji član HZDS-a i predsjednik Parlamenta. Na izborima 2004. Gašparovič je pobijedio u drugom krugu glasanja Vladimira Mečiara. Učeň (2005: 1171)

tvrdi da se u izbornoj kampanji Gašparovič doticao problema u zemlji te da je na izborima simbolizirao protuvladino raspoloženje u zemlji, dok je Mečiar bio prilično zatajan. Usto je Gašparovič koristio nacionalističku i redistribucijsku retoriku protiv Vlade (Malová, Učeň, 2010: 1157). Tijekom njegova prvoga mandata većina se u Parlamentu promijenila jer je na izborima 2006. pobijedila stranka Smer – socijaldemokracija. Novu vladu sastavio je Robert Fico, koji je vodio donekle populističku politiku, pogotovo nakon izbijanja svjetske financijske krize 2008. Slovačka liberalna demokracija tada ipak više nije bila u opasnosti jer je politički sustav bio stabilan, a ni predsjednik ni premijer nisu zastupali antiliberalne politike niti prevladavajući neliberalni diskurs, kao primjerice Viktor Orban u Mađarskoj. Predsjednik Gašparovič se usto gotovo nikada nije suprotstavljao radu Vlade (Rybář, 2010: 171), za razliku od sukoba između Kovača i Mečiara 1990-ih, te time nije dovodio u pitanje stabilnost sustava vlasti. Održavši svoju popularnost od izbora 2004, Gašparovič je na sljedećim predsjedničkim izborima 2009. bio favorit (Rybář, 2010: 171). Dok je na prošlim izborima koristio protuvladinu retoriku, na ovima je imao potporu vladajuće stranke Smer (Malová, Učeň, 2010: 1157). Njegova glavna protukandidatkinja Iveta Radičová imala je potporu oporbe (Rybář, 2010: 172). U predizbornoj kampanji naglasak u debatama između kandidata bio je na njihovoj osobnosti i na predstavljanju zemlje, a manje na javnim politikama (Rybář, 2010: 172). To je bilo u skladu s obilježjima parlamentarnog sustava jer kandidati nisu obećavali da će učiniti ono što nije bilo u prerogativima predsjednika države. Između dva kruga glasovanja, »Fico i nekoliko Vladinih ministara najavili su niz novih političkih inicijativa i svakodnevnih političkih odluka u Gašparovičevoj prisutnosti kako bi pokazali aktivnu ulogu trenutnoga predsjednika u stvaranju Vladine politike« (Rybář, 2010: 172). Usto je SNS, koji je podupirao Gašparoviča, koristio nacionalističku retoriku protiv Radičove, a Gašparovič se opet oslanjao na društvene probleme u svojoj kampanji (Malová, Učeň, 2010: 1157).

Posljednji predsjednički izbori održani su 2014. U drugi krug glasovanja ušli su premijer Robert Fico i neovisni kandidat Andrej Kiska. To je bilo prvi put od uvođenja izravnih predsjedničkih izbora u Slovačkoj da se aktualni premijer kandidira za predsjednika. Institucija predsjednika je prije toga ojačala s ustavnim promjenama i određenim odlukama Ustavnog suda koji su ojačali njegovu poziciju (Rybář, Spáč, 2015: 88). Svi kandidati su uglavnom bili okrenuti protiv Fica (Baboš, Malová, 2015: 261), a neki su, poput Radoslava Procházke, obećavali snažnoga predsjednika koji će štititi ljude od štete koju bi im nanijela država (Baboš, Malová, 2015: 262). Na izborima je pobijedio Kiska postavši prvi nestranački kandidat koji je osvojio predsjedničke izbore u Slovačkoj.

Predsjednički izbori u Slovačkoj 1999–2014. odvijali su se unutar sustava u kojemu predsjednik nije bio posve razvlašten na razinu ceremonijalnih ovlasti, poput slovenskoga ili njemačkoga predsjednika, ali u kojemu on nije mogao utjecati na javne

politike. U zakonodavnom procesu predsjednik ima samo pravo veta, ali ne i pravo predlaganja novih zakona, dok kod imenovanja vlade mora voditi računa o tome postoji li parlamentarna većina koja stoji iza nje. Vlada mu usto nije odgovorna te on ne može ni na koji način utjecati na njezin rad. U sustavima u kojima predsjednik nema ustavnu ovlast da donosi podzakonske opće akte u obliku dekreta kojima bi mogao vladati na dnevnoj bazi poput vlade, predsjednik ipak može davati vjerodostojna obećanja koja se tiču javnih politika ako je stranački integriran i ako će njegova stranka formirati vladu. S obzirom na to da nijedan slovački predsjednik nije bio član neke političke stranke, nije mogao preko nje ni posredno utjecati na vladu i na njezinu politiku. Jedine bitne ovlasti koje mu ostaju su pravo sudjelovanja u imenovanju pojedinih državnih dužnosnika i sudaca, ali samo na prijedlog vlade ili parlamenta (Rybář, Spáč, 2015: 88) te određene ovlasti u vanjskoj politici. Tema predsjedničkih izbora mogli su stoga biti samo stavovi predsjedničkih kandidata o stanju u zemlji i o tome što bi trebalo učiniti, ali ne i davanje obećanja o javnim politikama koje će kandidat provoditi bude li izabran za predsjednika države. Umjesto toga, gotovo isključivu ulogu u svakodnevним poslovima vladanja imaju premijer i Vlada koji su od stjecanja neovisnosti 1993. do 2016. bili presudni kako za uspostavu defektne demokracije pod Mečiarom tako i za konsolidaciju liberalne demokracije pod kasnijim premijerima. U oba razdoblja predsjednik države nije mogao presudno djelovati na tijek tranzicije ni na stanje demokracije u zemlji, a usto se obično suzdržavao i od onih ovlasti u javnim politikama koje je imao, poput vanjskopolitičkih ovlasti.

Jedan od razloga izostanka velikih sukoba između predsjednika države i Vlade nakon 1999. vjerojatno je bio i utjecaj EU-a. S obzirom na to da je članstvo u EU-u bio glavni vanjskopolitički cilj Slovačke o kojem su se slagali i svi predsjednici i premijeri nakon 1999, oni se uglavnom nisu imali oko čega sukobljavati na području vanjske politike. Usto je politička uvjetovanost EU-a utjecala i na unutarnju politiku Slovačke, postavljajući konsolidaciju liberalne demokracije i uspostavu funkcionalnoga tržišnoga gospodarstva kao *conditio sine qua non* slovačke politike koji su morali prihvatiti svi relevantni slovački akteri ako nisu htjeli ugroziti brz ulazak zemlje u EU, odnosno njezin položaj u toj organizaciji nakon stjecanja članstva. Zbog toga možemo zaključiti da uvođenje izravnih predsjedničkih izbora 1999. nije destabiliziralo slovački politički sustav, unatoč velikoj demokratskoj legitimnosti predsjednika države jer je izvršna vlast i dalje ostala u rukama Vlade, postojao je konsenzus oko glavnih unutarnjih i vanjskopolitičkih ciljeva te nositelji funkcije predsjednika države i premijera nisu imali autoritarne tendencije vladanja koje bi poticale sukobe među institucijama vlasti. Konačno, sva tri dosadašnja predsjednika države čak i da su htjeli nisu mogli ekscesivno koristiti svoje ustavne ovlasti jer je demokracija pravne države u Slovačkoj postala *jedina igra u gradu* koja bi kaznila svakoga političkoga aktera, pa tako i predsjednika, koji bi se usudio to pokušati.

Dva tipa sustava vlasti i jedan način izbora predsjednika u Hrvatskoj

Za razliku od Slovačke,⁷ u Hrvatskoj institucija predsjednika republike nije postojala do 1990. Nakon prvih parlamentarnih izbora te godine, u Saboru je izabrano kolektivno osmeročlano Predsjedništvo, kojem je na čelu bio predsjednik Predsjedništva. Ubrzo je u srpnju 1990. promijenjen Ustav iz 1974., čime su se uglavnom promijenila republička obilježja, naziv republike i naziv tijela vlasti. Među njima je bila i institucija republičkoga poglavara koja je reformirana i koja je stekla određena obilježja dvojnoga poglavara SFRJ u razdoblju između 1974. i 1980: postojali su i kolektivno Predsjedništvo i predsjednik Republike. Potonju dužnost obnašao je sve do svoje smrti Josip Broz, a nakon toga je ta institucija prestala postojati. U srpnju 1990. ustavne reforme u Hrvatskoj stvorile su sličnu dvojnost: po prvi put uvedena je institucija predsjednika Republike, ali je Predsjedništvo Republike opstalo. Razlika u odnosu na dotadašnje stanje bila je ta da je predsjednik Predsjedništva postao predsjednik Republike, dok su ostali članovi Predsjedništva postali potpredsjednici. Takva institucionalna struktura trajala je samo do kraja godine i donošenja Ustava, nakon čega je opstala jedino funkcija predsjednika Republike za koju su bili propisani izravni izbori. Taj trend izravnoga biranja predsjednika države prevladao je u postkomunističkom svijetu u narednim godinama i naročito se proširio u postsovjetskom prostoru. Od 15 postsovjetskih država, do 2000. još samo Estonija i Latvija nisu uvele izravne predsjedničke izbore.

Novi ustav iz prosinca 1990., osim izravnih predsjedničkih izbora, propisao je i znatne ovlasti predsjednika Republike, a Vlada na čelu s premijerom bila je odgovorna i predsjedniku i prvom domu Sabora. Time je uspostavljen polupredsjednički sustav vlasti, što se tad činilo logičnim institucionalnim izborom s obzirom na raspored snaga u tijelima vlasti.⁸ Postojalo je nekoliko razloga za to. Prvo, predsjednik vladajuće stranke, HDZ-a, imao je gotovo od samoga početka dominantnu ulogu u vlasti. Nakon konstituiranja novoga Sabora u svibnju 1990, on je bio izabran za predsjednika Predsjedništva, a ne za predsjednika Vlade, iako je prema tadašnjim odredbama Ustava bila jača pozicija premijera nego pozicija predsjednika Predsjedništva. Unatoč tome, od samoga početka nove vlasti bilo je jasno da je on, a ne premijer, dominantan u izvršnoj vlasti te je time stvorena ovisnost o odabranom putu koja se trebala formalizirati u novome Ustavu. Ustavni pravnik Smiljko Sokol, koji je bio član povjerenstva za izradu novoga Ustava, opisao je to kao niz smjernica koje mu je dao predsjednik Tuđman, a koje je onda Sokol pretvorio u ustavne odredbe.⁹ Iako

⁷ Slovačka je prvi put predsjednika imala u razdoblju Prve republike 1939–45.

⁸ Slično je bilo i u Poljskoj i Mađarskoj. Više o tome u: Boban (2011), i Elster (1993–94).

⁹ Intervju: Dr. Smiljko Sokol, »Ne žele me ni Sanader ni Milanović«, *Globus*, br. 907, 25. IV. 2008, str. 32–37.

Sokol tvrdi da je u Hrvatskoj tada bio stvoren francuski model polupredsjedničkoga sustava (Sokol, 1992: 5), analiza ustavnih odredbi pokazuje nešto drugo.

U teorijama semiprezidencijalizma spominju se dva podtipa toga sustava vlasti: premijersko-predsjednički i predsjedničko-parlamentarni sustav (Shugart i Carey, 1992). U oba podtipa postoje dva čelnika izvršne vlasti – predsjednik države i premijer – ali glavna razlika među njima jest pravo predsjednika da smijeni premijera. U prvom podtipu, kakav postoji i u francuskoj Petoj republici, predsjednik države nema to pravo, nego ga ima samo parlament. U drugom podtipu, koji se povijesno pojavio u njemačkoj Weimarskoj republici, a u suvremeno doba u većini postsovjetskih zemalja, vlada je odgovorna parlamentu, ali ju može smijeniti i predsjednik države. Iako su i tu dakle predsjednik i premijer čelnici izvršne vlasti, takva ovlast predsjednika čini ga moćnim u odnosu prema premijeru i vladi koji postaju ovisni o njemu. Hrvatski Ustav iz 1990. uspostavio je weimarski, a ne francuski podtip semiprezidencijalizma i omogućio je predsjedniku Tuđmanu dvostruku dominaciju: uz dominaciju u svojoj stranci, postao je dominantan akter i u izvršnoj vlasti te je tu poziciju imao sve do svoje smrti. Predsjedničke ovlasti nisu u Ustavu iz 1990. bile brojne. Glavne dvije ovlasti bile su mogućnost da predsjednik bude član političke stranke te odgovornost vlade i predsjedniku i parlamentu. Ostale ovlasti bile su ili ceremonijalne ili su bile predviđene za izvanredne okolnosti, poput donošenja uredbi za vrijeme ratnoga ili izvanrednoga stanja. Ovlasti zakonodavnoga veta i zakonodavne inicijative nisu postojale. No, predsjedniku one nisu bile ni potrebne u situaciji kada je postojala konsolidirana većinska vlast, tj. kada su predsjednik, vlada i parlamentarna većina pripadali istoj političkoj opciji.¹⁰ Kontrola predsjednika nad vlastitom strankom, u kojoj je više imao ulogu karizmatskoga vođe nego predsjednika, omogućila mu je kontrolu i nad parlamentarnom većinom i Vladom s kojima zbog toga nikada nije dolazio u sukob. Sabor je mogao raspustiti samo zbog razloga koji su i inače rezervirani za parlamentarne sustave – izglasavanje nepovjerenja Vladi i ako ne donese u propisanom roku državni proračun – ali ne i kao francuski predsjednik kad god to hoće bez ikakva posebno definiranoga razloga. No pravo da kontrolira Vladu bila je iznimno velika ovlast jer mu je u kombinaciji s pravom da bude član i čelnik političke stranke to omogućilo da njegova moć iznimno poraste. Za razliku od ruskoga ili uzbekistanskog sustava (Easter, 1997: 200), hrvatski predsjednik nije se trebao formalno ograditi od kontrole parlamenta kako bi ojačao svoju poziciju. Zbog toga je i mogao govoriti o javnim politikama i davati različita obećanja što će vlada učiniti jer je kontrolirao i nju i parlament. Politički sustav je stoga bio stabilan, ali je ujedno i sličio delegativnoj demokraciji latinoameričkoga tipa u kojoj je predsjednik republike vladao bez djelovanja mehanizma provjere i ravnoteže na njega. Zbog takvih cezarističkih obilježja sustava vlasti, s kojima većina oporbe nije bila zadovoljna,

¹⁰ Tipologiju izborno generiranih polupredsjedničkih sustava uvela je Skach (2005).

nakon smrti predsjednika Tuđmana 1999. bilo je očito da je razdoblje moćnoga predsjednika prošlo te da se težište u izvršnoj vlasti premješta s institucije predsjednika Republike na premijera i Vladu. Promjenom Ustava 2000. i gubljenjem mogućnosti da i dalje bude član političke stranke, predsjednik je izgubio ključnu mogućnost koju je uživao tijekom 1990-ih da kontrolira vladu i parlament te da se tako bavi svakodnevnim poslovima vladanja. Sustav je zbog toga i *de iure* i *de facto* postao parlamentarnim.

Nakon smjene vlasti 2000. započet je proces izmjene i dopune Ustava kojom se trebao napustiti polupredsjednički i uspostaviti parlamentarni sustav. U desetak godina od pada komunizma još ni u jednoj postkomunističkoj zemlji nije promijenjen sustav vlasti iz onoga u kojemu postoji moćan predsjednik u onaj u kojemu on to prestaje biti. Čak ni poljske ustavne reforme 1992. i usvajanje novoga ustava 1997, kojima su smanjivane ovlasti poljskoga predsjednika, nisu označavale prelazak u parlamentarni sustav.¹¹ U Moldaviji su također 2000. ukinuti izravni predsjednički izbori i time je sustav tipološki postao parlamentarni, ali je to učinjeno zbog drugačijih razloga nego u Hrvatskoj (Roper, 2008). Premda su se i nove vlasti i oporbeni HDZ tada zalagali za napuštanje polupredsjedničkoga u korist parlamentarnoga sustava, ustavnim promjenama iz studenog te godine smanjene ovlasti predsjednika Republike nisu bile praćene i ukidanjem izravnih predsjedničkih izbora. Takvi izbori tijekom 1990-ih bili su odraz snage predsjednika Tuđmana i legitimnosti koja je na taj način proistjecala izravno od naroda, a ne posredno iz neke druge političke institucije, poput parlamenta ili stranke. S obzirom na velike ustavne ovlasti i na stvarnu moć koju je imao, demokratska legitimacija predsjednika Republike putem izravnih izbora bila je poželjna za političku stabilnost, premda u hrvatskom slučaju ne i za uspostavu liberalne demokracije. Možda upravo zbog stabilnosti i naviknutosti na izravne izbore, njihovo ukidanje 2000., koje bi se izvršilo zajedno s najavljenim smanjenjem predsjedničkih ovlasti, nije bilo predmet rasprave jer za to nije bilo volje među političkim elitama niti su takvi pozivi dolazili iz civilnoga društva ili građana. Usto bi vjerojatno bilo teško objasniti građanima kako nastaviti demokratizaciju zemlje time što im se oduzima pravo da biraju jednu instituciju vlasti za koju se još uvijek smatralo da je važna. U kampanji za predsjedničke izbore početkom 2000. kandidati, usto, nisu bili oduševljeni ni idejom da bi im se predsjedničke ovlasti mogle u potpunosti svesti na ceremonijalne, pa je primjerice Dražen Budiša izjavio da ne namjerava biti fikus u predsjedničkom uredu. Zbog toga ovlasti predsjednika Republike u promijenjenom Ustavu nisu svedene na puke ceremonijalne, nego su mu dane ovlasti koje se tiču prava da sukreira vanjsku politiku zajedno s vladom te da ima određene ovlasti u obrani i nacionalnoj sigurnosti. Usto ima i pravo zatražiti ocjenu ustavnosti nekoga zakona pred ustavnim sudom. Predsjednik Republike je

¹¹ Više o tome u: Boban (2011) i Roper (2002).

2000. nakon najmoćnijega sveden na drugoga najslabijega predsjednika u Srednjoj Europi¹² i njegova uloga uglavnom je mogla biti samo simbolička.

Predsjednik Mesić u svojim dvama mandatima 2000–10. koristio se svojim ustavnim ovlastima, ali nije zbog njih ulazio u ozbiljnije sukobe s Vladom. Predsjednik je prestao biti i u transakcijskom i u hijerarhijskom odnosu prema drugim institucijama vlasti te bi u sukobu oko vanjske politike vjerojatno bio u slabijem položaju prema Vladi. Premda je Ustavom određen kao sukreator vanjske politike, Vlada je iza sebe imala parlamentarnu većinu, a nestranački predsjednik države nije. Možda najznačajniji potez koji se ticao obrane, a izravno je djelovao i na unutarnjopolitičke procese bila je odluka predsjednika Mesića o umirovljenju skupine generala 2000. zbog njihova pisma javnosti kojim su se umiješali u političke procese. To je bio jedan od razloga prosvjeda protiv njega i Vlade lijevoga centra koji su se u to vrijeme odvijali u pojedinim gradovima te je bila očita polarizacija društva po svjetonazorskim razlikama. Unatoč slabim ovlastima, predsjednika države i dalje se promatralo u javnosti kao značajnijega nego što je bila njegova stvarna uloga u političkom sustavu. Dokaz te manje uloge od percipirane je to što, osim umirovljenja generala, predsjednik Mesić nije imao ni mogućnosti ni namjeru miješati se u stvaranje i provođenje javnih politika na unutarnjem planu. Umjesto njega, te su politike vodile hrvatske vlade koje su bile odgovorne za daljnju demokratizaciju zemlje, izgradnju vladavine prava i ispunjavanje ostalih uvjeta koje je postavljao EU. Slično kao i Slovačka u to doba, bez obzira jesu li predsjednik Mesić i različite vlade pripadale istoj političkoj opciji ili ne, utjecaj EU-a bio je dovoljno jak da se postigne suglasnost među svim relevantnim akterima u zemlji oko glavnih vanjskopolitičkih ciljeva. To je utjecalo i na smanjivanje mogućnosti sukoba između onih institucija koje su tu politiku imale pravo kreirati i provoditi, a to su bili predsjednik i vlada. Usto je, kao i u slovačkom slučaju, politička uvjetovanost EU-a utjecala i na to da svim hrvatskim vladama jedan od glavnih ciljeva bude ispunjavanje onih uvjeta EU-a koji su se ticali unutarnje politike. U tom procesu trebalo je uskladiti zakonodavstvo zemlje s pravnom stečevinom EU-a, a naročito poboljšati stanje ljudskih i političkih prava i sloboda, slobodu medija i vladavinu prava. Da bi se u tome uspjelo, mehanizmi koji su bili uspostavljeni Ustavom bili su jedini mogući da se to i ostvari te predsjednik države nije mogao učiniti ništa ako nije htio biti optužen za opstrukciju toga procesa. Pozivanje na širok demokratski legitimitet zbog toga što je bio izabran na izravnim izborima kako bi nametnuo neki svoj stav ništa ne bi značilo ako se istodobno nastoji provesti proces jačanja vladavine prava i konsolidacije liberalne demokracije važan element koje je ograničenje vlasti i ponašanje pojedinih institucija u skladu s odredbama Ustava i

¹² Od hrvatskoga predsjednika manje ovlasti ima samo slovenski predsjednik, dok svi ostali srednjoeuropski predsjednici imaju barem neke zakonodavne ovlasti i ovlasti imenovanja nekih državnih dužnosnika. Hrvatski predsjednik nema ni jednu zakonodavnu ovlast i ne može samostalno imenovati ni jednoga državnoga dužnosnika.

zakona. Za to je naročito bila odgovorna Vlada koja se bavila svakodnevnim poslovima vladanja, a potom i Sabor kao zakonodavno tijelo koje je trebalo usvajati potrebne zakone, ali ne i predsjednik države. Unatoč tome, predsjednički izbori 2005. i 2010. bili su trenutci kada su predsjednički kandidati davali obećanja ili mišljenja o pitanjima koja su izlazila izvan okvira ustavnih ovlasti predsjednika Republike, ali i trenutci kada su nove osobe stupale na političku scenu i obećavale da će kao predsjednici učiniti velik zaokret. To je naročito bilo vidljivo u izbornoj kampanji 2005., na kojoj je do tada gotovo nepoznat kandidat Boris Mikšić osvojio treće mjesto. Ta je kampanja bila i razdoblje u kojemu je nastao najžešći sukob između predsjednika Mesića i HDZ-a jer je kandidatkinja te stranke Jadranka Kosor bila Mesićev glavni takmac. Nakon izbora i ponovne pobjede Mesića, odnosi između njega i Vlade HDZ-a ponovno su se primirili.

Sličan stil vladanja kao i predsjednik Mesić imao je i predsjednik Ivo Josipović (2010–15). Tijekom njegova mandata Hrvatska je zaključila pretpristupne pregovore s EU-om i postala njezina članica. On se nije miješao u unutarnju politiku, osim izražavanja svojega stava o mnogim pitanjima, ali je očito htio povećati svoju ulogu. Zbog toga se zalagao za promjenu Ustava te za to da predsjednik dobije ovlasti zakonodavnoga veta i zakonodavne inicijative. S takvim stavovima predsjednika Hrvatska se ne izdvaja posebno od svojih postkomunističkih susjeda. Vaclav Havel, Sali Berisha i Lech Walesa tražili su povećanje predsjedničkih ovlasti u svojim zemljama i ti slučajevi pokazuju da se »novi politički akteri počinju zalagati za prezidencijalizam tek nakon što su izabrani za predsjednike u parlamentarnim sustavima« (Easter, 1997: 190). No, predsjednik Josipović nije nastojao izlaziti iz okvira Ustava pa nije bio u sukobu ni s vladama koje su formirali i HDZ i SDP sa svojim koalicijskim partnerima. Dio javnosti optuživao ga je da nije bio dovoljno aktivan predsjednik, što je to bio jedan od razloga zbog kojega je izgubio sljedeće predsjedničke izbore. Izborna kampanja 2014–15. ipak je obilovala obećanjima predsjedničkih kandidata koja su znatno izlazila iz ustavnoga okvira predsjedničkih ovlasti. Tako su neki kandidati obećavali kako će osnovati novo ministarstvo ili kako će zemlju izvući iz gospodarske krize, kako će predstaviti svoj gospodarski program i sl. Takva obećanja izravno su ulazila u područja zakonodavnoga rada i javnih politika, no nakon što su izbori završili, ta se obećanja uglavnom više nisu spominjala u javnosti, premda su nailazila na kritike jednoga njezina dijela.

Kao što liberalne demokracije tzv. Nove Europe još uvijek nisu na istoj razini kao i one u zapadnoeuropskim zemljama, tako na istoj razini nisu ni političke kulture tih zemalja. Zbog nepostojanja demokratskoga iskustva prije pada komunizma, Hrvatska je imala problem s usvajanjem novih demokratskih vrijednosti u samom društvu. To se, među ostalim, tiče i ovlasti i ponašanja političkih aktera koje građani smatraju poželjnima i mogućima u demokratskom političkom sustavu. Tako su još u komunističkom sustavu, ali i kasnije, građani, nezadovoljni zbog gospodarske krize,

izražavali stav o tome da je potrebna »čvrsta ruka«, »da nam je potreban jedan diktator« i sl. To se u višestranačkom sustavu tijekom 1990-ih reflektiralo u velikoj podršci znatnoga dijela građana stilu vladanja Franje Tuđmana, kojega su oporba i zapadnoeuropske vlade optuživale zbog autoritarnoga načina vladanja. Nakon početka druge tranzicije 2000. i konačne uspostave liberalne demokracije taj stav i dalje postoji kod jednoga dijela građana koji zbog patrijarhalne kulture kojoj pripadaju izražava stavove o snažnom vođi u osobi predsjednika Republike. Stari strah o neučinkovitosti i nesposobnosti državne vlasti da ostvari materijalna očekivanja građana prenosi se u političku sferu putem shvaćanja da je autoritarna vlast isto što i učinkovita vlast. Unatoč tome, što zbog razvoja civilnoga društva, proširenja slobode medija i političkoga pluralizma, ali i spomenutoga utjecaja EU-a, koji je postavio kao obvezne određene standarde ponašanja koji zahtijevaju poštivanje pravnoga poretka i ograničenje vlasti, u razdoblju 2000–16. ni jedan hrvatski predsjednik više se nije nastojao ponašati onako kako je to činio predsjednik Tuđman. Unatoč velikom demokratskom legitimitetu koje nose demokratski izbori, kao i u Slovačkoj nakon 1999., demokracija pravne države i u Hrvatskoj je postala *jedina igra u gradu* te su svi relevantni akteri prihvatili funkcioniranje parlamentarnoga sustava onako kako on funkcionira i u zapadnoeuropskim naprednim demokracijama. To je vidljivo i na predsjedničkim izborima kada se na njima ne kandidiraju čelnici glavnih političkih stranaka, nego te stranke kandidiraju neku drugu visokopozicioniranu osobu, dok se čelnik stranke kandidira na parlamentarnim izborima, očekujući da će postati predsjednik vlade. 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.

Zaključak: usporedba dvaju slučajeva

Kao što parlamentarni sustavi nisu izravan put prema stabilnom *polityju* (Easter, 1997: 186; referira se na Horowitza¹³), niti jednokružni većinski izborni sustav ne stvara nužno dvostranački sustav u nekoj zemlji, tako i izravni predsjednički izbori u zemlji u kojoj građani nemaju dovoljno znanja o instituciji predsjednika i njegovoj ulozi u političkom sustavu mogu potencijalno negativno djelovati na funkcioniranje toga istoga sustava. Umjesto da institucija izbora poveća legitimnost predsjednika, ona može djelovati negativno jer postoji nerazmjer između stupnja legitimnosti

¹³ Horowitz, Donald L. (1990), Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy*, vol. 1, br. 4, str. 73–79.

predsjednika (kao agenta), koja proizlazi iz naroda (kao principala), i njegove stvarne mogućnosti da djeluje u političkom sustavu. Pred političke elite postavlja se pitanje povećava li se legitimnost političkoga sustava proširenjem izbora na institucije vlasti koje se dotad nisu izravno birale ili povećanjem njihove učinkovitosti. Izbor nositelja institucije koji nakon izbora neće obavljati posao na koji se obvezao svojim biračima može potkopati legitimnost političkoga sustava i ukazati na to da konsolidacija liberalnih demokracija u Srednjoj Europi nije posve dovršen posao. U literaturi se obično navodi da korupcija ili nesposobnost vlasti da riješi ekonomsku krizu u koju su gotovo sve te zemlje upale nakon 2008. dovodi do dekonsolidacije demokracije. No, ne navodi se i da pogrešan institucionalni izbor te nezadovoljavajuća politička kultura u tim zemljama 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. U prvom razdoblju, tijekom vladavine predsjednika Tuđmana, hrvatski predsjednik imao je presudnu ulogu u oblikovanju novoga političkoga sustava. Zahvaljujući njegovoj moći unutar stranke koju je vodio, i institucija predsjednika države zbog toga je postala jedna od dviju glava izvršne vlasti. Lako je pretpostaviti da bi uloga premijera bila jača prema Ustavu iz 1990. i u političkoj praksi da je Tuđman bio na toj funkciji. Njegov autoritarni karakter pridonio je tome da je on postao dominantna politička figura u zemlji na sličan način kao i većina predsjednika u postsovjetskim zemljama u to doba. Bitna je razlika u tome što Hrvatska tada nije imala autoritarni sustav kao što su ga imale te zemlje te ni Tuđman ni njegova stranka nisu kontrolirali državu i društvo u onoj mjeri u kojoj su to mogli postsovjetski predsjednici. Usto je HDZ je bio pod njegovom čvrstom kontrolom, ali je i sama stranka imala određenu popularnost. Najuvjerljiviji je dokaz činjenica da je stranka preživjela njegov odlazak s političke scene 1999.

Usporedimo li u tom razdoblju Hrvatsku sa Slovačkom pod Mečiarom, vidimo da se u toj zemlji defektna demokracija razvila u parlamentarnom sustavu, a ne u polupredsjedničkom sustavu kao u Hrvatskoj, jer je Mečiar bio premijer, a predsjednik Kovač nije imao nikakvu značajnu ulogu u slovačkoj politici. Sustav vlasti je nakon uvođenja izravnih predsjedničkih izbora u Slovačkoj i dalje ostao parlamentaran, a povećanje legitimnosti nositelja predsjedničke funkcije u Slovačkoj nije pratilo i povećanje njegove uloge u političkom sustavu zemlje. Ipak, s obzirom na to da predsjednik ima pravo zakonodavnoga veta te ima ograničenu mogućnost utjecati na imenovanje ministara, uloga slovačkoga predsjednika u unutarnjoj politici Slovačke jest, prema slovačkom Ustavu, nešto veća od uloge hrvatskoga predsjednika nakon ustavnih promjena iz 2000. Zbog toga je i manja diskrepancija između načina izbora i ustavnih ovlasti slovačkoga predsjednika nakon 1998. nego što je to slučaj s hrvatskim predsjednikom nakon 2000. To je pogotovo očito s tim što su se ustavne

ovlasti slovačkoga predsjednika s vremenom povećavale te se njihov značaj sve više približavao značaju izravnih predsjedničkih izbora kao najvišem izvoru legitimnosti.

Oba analizirana slučaja i dalje imaju isti nedostatak koji se tiče povezanosti tipa sustava vlasti, načina izbora predsjednika države i postojanja opasnosti za demokratsku legitimnost političkoga sustava. 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 supotpis premijera ili nekoga ministra kako bi postali pravovaljani ili ih predsjednik može donijeti samo na prijedlog nekoga drugoga tijela. No čak se i ti akti često tiču prava imenovanja nekoga državnoga dužnosnika, a ne stvaranja ili utjecanja na stvaranje javnih politika. U nekim parlamentarnim sustavima predsjednik države ima i poneke zakonodavne ovlasti, poput prava veta ili zakonodavne inicijative, ali to nije pravilo. Usporedimo li ovlasti slovačkoga i hrvatskoga predsjednika u razdoblju od 1990. do 2016, možemo zaključiti da su se ovlasti slovačkoga predsjednika povećavale, dok se uloga hrvatskoga predsjednika 2000. naglo smanjila. Uvođenje izravnih predsjedničkih izbora u Slovačkoj 1999. bilo je stoga logičnije nego ostavljanje izravnih izbora u Hrvatskoj nakon 2000.

Problem koji je nastao ostavljanjem izravnih predsjedničkih izbora u parlamentarnom sustavu jest to što građani ne poznaju dovoljno koje su ustavne ovlasti, dispozicijske i relacijske, predsjednika države te što on može učiniti u političkom sustavu svoje zemlje. Zbog toga ni za Slovačku ni za Hrvatsku vjerojatno nije pogodno u ovom trenutku ukidanje izravnih predsjedničkih izbora, nego se problem postojanja velika raskoraka između velike legitimnosti koju nose predsjednički izbori i malih ustavnih ovlasti koje predsjednik ima mogu premostiti upoznavanjem građana s funkcioniranjem političkoga sustava njihove zemlje i s ulogom pojedinih institucija vlasti i predsjednika. Tako će se smanjiti opasnost od velika nepovjerenja građana u političare i institucije vlasti te će izbjeći opasnost da se ukidanje predsjedničkih izbora shvati kao smanjenje mogućnosti građana da se izjasne o pojedinim nositeljima vlasti. Ne dogodi li se to, i dalje će postojati opasnost da će predsjednički kandidati davati obećanja koja se tiču javnih politika i zakonodavnoga procesa, premda u tome uopće ili gotovo uopće ne mogu sudjelovati.

LITERATURA

- Auers, Daunis (2015), *Comparative Politics and Government of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century*, Palgrave Macmillan.
- Baboš, Pavol, Malová, Darina (2015), Slovakia, *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, vol. 54, br. 1, str. 261–268.
- Bardi, Luciano, Bartolini, Stefano, Trechsel, Alexander H. (2014), Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics, *West European Politics*, vol. 37, br. 2, str. 235–252.
- Batt, Judy (2007), »Introduction: Defining Central and Eastern Europe«, u: White, Stephen, Batt, Judy, Lewis, Paul G. (ur.), *Developments in Central and East European Politics 4*, Houndmills: Palgrave macmillan, str. 1–19.
- Boban, Davor (2011), *Polupredsjednički sustavi Rusije i Poljske*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Dahrendorf, Ralf (2004), *Reflections on the Revolution in Europe*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Duverger, Maurice (1980), A New Political System Model: Semi-Presidential Government, *European Journal of Political Research*, vol. 8, br. 2, str. 165–187.
- Đurašković, Stevo (2016), *The Politics of History in Croatia and Slovakia in the 1990s*, Zagreb: Srednja Europa.
- Easter, Gerald M. (1997), Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS, *World Politics*, vol. 49, br. 2, str. 184–211.
- Elgie, Robert (1998), The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions, *European Journal of Political Research*, vol. 33, br. 2, str. 219–238.
- Elster, Jon (1993–1994), Bargaining Over The Presidency, *East European Constitutional Review*, vol. 2, br. 4, vol. 3, br. 1, jesen 1993–zima 1994, str. 95–98.
- Fisher, Sharon (2006), *Political Change in Post-Communist Slovakia and Croatia: From Nationalist to Europeanist*, New York i Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Fitzmaurice, John (1999), The Slovak elections of 25th and 26th September 1998, *Electoral Studies*, vol. 18, br. 2, str. 290–296.
- Fitzmaurice, John (2001), The Slovak Presidential Election, May 1999, *Electoral Studies*, vol. 20, br. 2, str. 321–325.
- Guy Peters, B. (2007), *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Harris, Erika (2010), »Slovakia since 1989«, u: Ramet, Sabrina (ur.), *Central and South-East European Politics since 1989*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 182–203.
- Haughton, Tim, Fisher, Sharon (2008), From the Politics of State-Building to Programmatic Politics. The Post-Federal Experience and the Development of Centre-Right Party Politics in Croatia and Slovakia, *Party Politics*, vol. 14, br. 4 str. 435–54.
- Horowitz, Donald L. (1990), Comparing Democratic Systems, *Journal of Democracy*, vol. 1, br. 4, str. 73–79.
- Kirschbaum, Stanislav J. (1999), Slovakia. The end to a confused sense of direction?, *International Journal*, vol. 54, br. 4, str. 582–602.
- Landman, Todd (2008), *Teme i metode komparativne politike*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Linz, Juan J. (1990), The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, vol. 1, br. 1, str. 51–69.
- Malová, Darina, Rybář, Marek (2008), »Slovakia's presidency: consolidating democracy by curbing ambiguous powers«, u: Elgie, Robert, Moestrup, Sophia (ur.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester i New York: Manchester University Press, str. 180–200.

- Malová, Darina, Učeň, Peter (2010), Slovakia, *European Journal of Political Research*, vol. 44, br. 7–8, str. 1154–62.
- Merkel, Wolfgang (2011), *Transformacija političkih sustava*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- O'Donnell, Guillermo (1994), Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, vol. 5, br. 1, str. 55–69.
- Roper, Steven D. (2002), Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes, *Comparative Politics*, vol. 34, br. 3, str. 253–272.
- Roper, Steven D. (2008), »The impact of party fragmentation on Moldovan semi-presidentialism«, u: Elgie, Robert, Moestrup, Sophia (ur.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, Manchester i New York: Manchester University Press, str. 108–119.
- Rybář, Marek (2010), The 2009 presidential election in Slovakia, *Electoral Studies*, vol. 29, br. 1, str. 171–173.
- Rybář, Marek, Spáč, Peter (2015), The March 2014 presidential elections in Slovakia: The victory of a political novice, *Electoral Studies*, vol. 38, str. 88–90.
- Shugart, Matthew S. (1993), Of Presidents and Parliaments, *East European Constitutional Review*, vol. 2, br. 1, str. 30–32.
- Shugart, Matthew S. (2005), Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns, *French Politics*, vol. 3, br. 3, str. 323–351.
- Shugart, Matthew S., Carey, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge; New York; Oakleigh: Cambridge University Press.
- Skach, Cindy (2005), *Borrowing Constitutional Design: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Slovakia, *East European Constitutional Review*, vol. 2, br. 4, vol. 3, br. 1, jesen 1993–zima 1994, str. 18–19.
- Sokol, Smiljko (1992), Polupredsjednički sustav i parlamentarizam, *Politička misao*, vol. 29, br. 3, str. 4–17.
- Učeň, Peter (2005), Slovakia, *European Journal of Political Research*, vol. 44, br. 7–8, str. 1167–78.
- Wightman, Gordon, Szomoldnyi, Sona (1995), Parties and Society in Slovakia, *Party Politics*, vol 1, br. 4, str. 609–618.
- Wolchik, Sharon L. (2011), »The Czech and Slovak Republics. Two Paths to the Same Destination«, u: Wolchik, Sharon L., Curry, Jane L., *Central and East European Politics: From Communism to Democracy*, Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, str. 187–211.
- Zifcak, Spencer (1995), The Battle over Presidential Power in Slovakia, *East European Constitutional Review*, vol. 4, br. 3, str. 61–65.

PRAVNI AKTI

- Slovakia – Constitution (verzija od 1. rujna 1992) http://www.servat.unibe.ch/icl/lo00000_.html
- Ustav Slovačke Republike, <https://www.prezident.sk/en/page/constitution/>

OSTALI IZVORI

- Intervju: Dr. Smiljko Sokol, »Ne žele me ni Sanader ni Milanović«, *Globus*, br. 907, 25. IV. 2008, str. 32–37.

CHANGES IN THE SYSTEM OF GOVERNMENT AND CONSOLIDATION OF DEMOCRACY: A COMPARISON OF THE ROLE OF PRESIDENT IN CROATIA AND SLOVAKIA

Davor Boban

Faculty of Political Sciences, Zagreb

ABSTRACT: In the 1990s, Croatia and Slovakia had statesmen with authoritarian tendencies. This was in many ways associated with the institution of the president and the 1999 and 2000 constitutional reforms, which were connected with this institution, established a parliamentary system with a directly elected president in those countries. This paper tries to determine if that affected the functioning of the system of government and the consolidation of democracy. Given that those changes were meant to prevent the emergence of new authoritarian statesmen, premise is that they should have had a positive impact on democratic consolidation. On the other hand, the introduction of a parliamentary system with a directly elected president created a risk that a constitutionally weak president, by calling on his great legitimacy acquired by direct vote, would strive to get powers that do not belong to him. The system would therefore receive the characteristics of a defective democracy and would not turn into a consolidated liberal democracy. By comparing constitutions and political practice we try to get an answer to this question.

Keywords: *political system; Croatia; Slovakia*



Članak je dostupan pod licencijom Creative Commons: Imenovanje-Nekomercijalno (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>). Sadržaj smijete umnožavati, distribuirati, priopćavati javnosti i mijenjati ga, uz obvezno navođenje autorstva, te ga koristiti samo u nekomercijalne svrhe.