

Мр Ирена Пејух¹

ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

Апстракт

Конципирање и дефинисање извршне власти, регулисање њене организације и односа према другим носiocима врховне власти у центру је пажње уставноправне теорије, али и практично у изради највишег правног и политичког акта државе. Још увек су та питања последица потенцијалног страха од јаке извршне власти, као и од опасности деформација система услед персонализације и прерастања у неограњичену, личну и арбитрерну владавину. Положај председника републике, као носioca извршне власти у бифедално или моноцефално организованој егзекутиви, може се посматрати са више аспеката. Један од нарочито важних, у уставноправном и политичком смислу, је аспект политичке одговорности као облика правне одговорности. С обзиром да се она непосредно одражава на дужину трајања, односно привремени прекид председничког мандата, то ће на овом месту бити речи о правно-политичкој одговорности председника у различитим облицима организације власти. Међутим, проблем политичке одговорности шефа републике не може се посматрати ни изоловано од других ванправних форми политичког утицаја на функцију шефа државе. Они су присутни у свим модерним политичким системима и неизбежно се одражавају на уставноправну шему организације власти. С обзиром на кратко парламентарно искуство Републике Србије и специфична уставна решења, намеће се потреба како упоредног компарирања нормативних решења тако и разматрања темељних идеја грађанске теорије о подели власти, односно о положају шефа државе у парламентарном систему власти са аспекта његове политичке одговорности.

Кључне речи: председник републике (шеф државе), одговорности (политичка).

¹ асистент Правног факултета у Нишу

"Ни једном се грађанину не сме допустити да своју моћ развије преко потребне мере."² Одговорност председника републике, као носиоца једне од највиших државних функција заузима посебно место у функционисању правног и политичког система. Претпоставке за утврђивање и изрицање санкције правне одговорности шефа државе зато су регулисане уставним нормама.³

Два су основна елемента неопходна за одређивање појма правне одговорности: прво, форма нормативног регулисања и друго, предвиђена правна санкција.⁴ Политичка и кривична одговорност шефа државе су облици правне одговорности, који се директно одражавају на дужину вршења њему поверених овлашћења, док се остали облици правне одговорности, грађанска и дисциплинска, не изазивају последице непосредно у погледу дужине трајања председничког мандата.

Правна одговорност може бити заснована на повреди правних прописа или на повреди моралних обавеза. Кривична одговорност произилази из противправних радњи и аката, док политичка одговорност има за основ повреду моралних обавеза, које се заснивају на односу поверења и смеђу два државна органа.⁵

...

Политичка одговорност шефа државе је облик правне одговорности уколико је она нормативно, по правилу уставним актом, регулисана и за њу предвиђена правна санкција. У случају да изостану ова два неопходна услова, политичка одговорност може постојати, али у форми ванправне одговорности.

Основ политичке одговорности председника републике чини оцена целисходности његових радњи и аката, односно политичка процена њихове сагласности са ставом, мишљењем или схватањем оног органа који је по уставу надлежан да врши такву контролу. Дакле, ради се о дискреционој оцени надлежног органа и у томе нема никакве разлике између правне и ванправне политичке одговорности. Разлика између њих испољава се на плану формалноправних услова у погледу надлежности, поступка и санкције.

² Аристотел, *Политика*, Београд, 1983. стр.

³ Макијавели је сматрао да стабилна држава почива на уређењу у коме постоји могућност за "лаку оптужбу оних за које се држи да су се ма уколико огрешили о јавни интерес". (Владалац, Београд, 1978)

⁴ М.Јовичић, *Одговорност носилаца јавних функција (упоредноправна студија)*, Београд, 1968. стр.5-6.

⁵ *Ibidem*

Орган надлежан за утврђивање правнополитичке одговорности је исти онај орган који шефа државе и бира.

Поступак за изрицање неповерења шефу државе не регулише се до детаља. Предмет правног нормирања су само начелне одредбе о појединим фазама: иницијатива, покретање поступка и форма одлучивања. Најсложенија и најдужа фаза, одлучивање о целисходности рада, није предмет детаљног правног нормирања, јер је у овој фази дискрециона оцена надлежног органа одлучујућа.

Правна санкција политичке одговорности је опозив. Негативна оцена надлежног органа о целисходности рада шефа државе значи раскидање односа поверења између два органа, који их је раније повезивао.⁶

Политичка одговорност је врло широка и флексибилна у односу на друге облике правне одговорности. Она се не може чврсто везати за одређену правну регулативу, као што је то случај са кривичном одговорношћу. Смисао њеног постојања произилази из уставних овлашћења шефа државе, којима он самостално располаже, уз претпоставке стручности и квалитета носиоца овако високе државне функције.

Политичка одговорност председника републике у форми правне одговорности ретко је примењена у системима са организационом шемом поделе власти. Мотиви за установљавање политички неодговорног шефа државе у парламентарној и председничкој републици се донекле разликују, али је циљ исти: створити стабилну егзекутиву у целокупној државној организацији, а нарочито у односу према легислативи. У моноцефалној егзекутиви то се постиже у већој мери него у бицефалној, јер политички неодговоран шеф извршне власти у парламентарној републици треба да успостави равнотежу и стабилност у извршној власти насупротив лавовој и нестабилној влади.⁷

Међутим, шеф државе није апсолутно и у сваком погледу лишен одговорности за политичке последице предузетих мера и донетих аката. Осуда јавног мњења може бити врло снажна и утицајна мера у циљу остваривања политичке контроле над радом председника републике. Још јаче одражава се, у том смислу, при-

⁶ *Ibidem*

⁷ "Најбољи управљачи су увек они, којима је велика власт поверена на начин да осете да ће поуздано бити почаствовани и награђени за правичну и патриотску употребу те власти, и да знају да их ништа неће заклонити од пуне казне за сваку злоупотребу власти коју би учинили." (В. Вилсон, *Влада Сједињених Америчких Држава*, Београд, 1930. стр. 250)

тисак политичких странака, а нарочито оне која је председника подржала у изборима или га подржава у току трајања мандата. Ипак, непосредна веза између ових облика ванправне политичке одговорности и последица правнополитичке одговорности не мора да буде успостављена. Упркос незадовољству јавности или политичких партија шеф државе остаје и даље на свом положају. Притисак може довести до оставке или, што је вероватније, до знатне измене у политичком курсу, односно начину вршења председничких овлашћења.

С обзиром на примењени принцип изборности у републикама, чак и кад уставом политичка одговорност председника није установљена, могло би се говорити о непотпуној политичкој одговорности шефа државе, сматра Сл. Јовановић. Потпуној политичкој одговорности подлежу они носиоци државних функција, који због својих грешака могу бити одмах уклоњени са положаја. Политички неодговоран председник, међутим, не може се правно приморати да напусти своју функцију пре истека службеног мандата. Једина индиректна санкција његове непотпуне политичке одговорности може бити изостанак поверења приликом поновног избора, било од стране парламента било од стране бирача.⁸

Проблем политичке одговорности има своје специфичности зависно од примењене шеме организационог принципа поделе власти.

а) Председнички систем

Принцип политичке неодговорности шефа државе својствен је подели власти, која је најдоследније спроведена у варијанти председничке владе. Равноправност и независност носилаца законодавне и извршне власти били би битно нарушени уколико би егзекутива политички одговарала пред легислативом.⁹ Компактност егзекутиве у председничкој, за разлику од парламентарне владе, дозвољава да се организациони односи одрже у равни међусобног немешања.

Осим разлога импедентних принципу поделе власти, један од основа политичке неодговорности шефа председничке репуб-

⁸ *Одбијање бирача да поново изабере актуелног председника представља израз својеврсне ванправне политичке одговорности шефа државе. (Упор. Сл. Јовановић, О држави, Београд, 1922. стр. 357; М. Јовичић, op. cit. стр. 11-13)*

⁹ *Ibidem*

лике представља и сам начин његовог избора. На непосредним изборима он добија својство народног репрезента, па политички може одговарати само грађанима, а не неком другом државном органу макар он био исто тако изабран непосредним путем.

Одговорност америчког председника пред народом састоји се у општем одобравању или неодобравању његових поступака. "Наклоност народа", каже Џ. Брајс, или јавно мњење, како бисмо то ми данас назвали, је оно што шеф државе жели да придобије не само за своју странку већ и за себе лично.¹⁰

На темељу Устава, дакле, амерички председник као изабраник народа је потпуно политички неодговоран. На први поглед, то би могла бити велика опасност за демократски поредак. Али аутори Устава су на основу старе Монтескјеове формуле "да једна власт зауставља другу" изградили богату технику за одвајање власти на принципу "кочнице и равнотеже" ("checks and balances") и тако онемогућили политичку арбитражност шефа државе.¹¹

Такође, нека ограничења везана за партијску ситуацију указују на његову индиректну, односно ванправну политичку одговорност. Шеф државе ступа на дужност и на њој остаје потпомогнут финансијски, економски и политички од своје партије. Зато су поступци председника, радње и мере које предузима, везани ставовима његове партије, која задржава право да даје оцену целисходности његовог рада. Партија у опозицији према партији на власти стоји у стању сталне приправности и спремности на узбуну или јавну цензуру акција, које предузимају законодавни или извршни органи. Међутим, амерички бипартизам је врло специфичан и у његовим условима тешко је јединствено одредити појам опозиционе партије. Опозиција шефу државе може имати парламентарну већину или парламентарну мањину у Конгресу. Тако су могуће две хипотезе.¹²

¹⁰ Џ. Брајс, *Савремене демократије (III)*, Београд, 1933. стр.268.

¹¹ *Тврдња Председника Вилсона како је "Председник слободан по праву и по савести, да буде велик колико то сам може", ипак је ограниченог домета. Неки од председника су на то упозоравали. Труман је једном рекао: "Целе дане седим овде настојећи да наговорим људе да учине оно за шта би требали бити доиста паметни да учине и без да их ја у то уверавам - на то се своди власт председника."* (С. Сокол - Б. Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988. стр. 91)

¹² *То није ситуација у двопартијском систему Велике Британије. Напме, појам опозиционе партије у Британији је јединствен, јер је она увек у мањини у Дому комуна, посматрано у односу према егзекутивни.* (P. M. Gaudemet, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966. p. 80)

Прва је да председникова опозиција буде и мањинска странка у Конгресу и тада је она практично јединствена. Њен основни циљ је да освоји следеће изборе, парламентарне и председничке. Председник Државе, упркос томе што уз себе има парламентарну већину, није и не може постати апсолутни господар легислативе и егzekутиве. Опште обележје америчких партија је нехомогеност и недисциплина. Зато и у наведеним политичким околностима, шеф државе је често у прилици да више води рачуна о фракцији или "опозицији" у својој партији, него о противничкој партији.¹³ Ванправна политичка одговорност овде је очигледно врло јака и утицајна, с обзиром на однос председника према сопственој партији у вођењу политике и вршењу укупне функције извршне власти. С друге стране, председник на овај начин инвестира и у свој реизбор.

Ограничења су дакако већа када председникова опозиција има и парламентарну већину. Овакав однос снага у Америци често се среће, мада искуство показује да ту не леже узроци већих или битнијих померања у систему. Гипкост политичких партија и недисциплина њених чланова допуштају председнику да и у већинској парламентарној странци, њему опозицији, нађе посланике или сенаторе спремне на сарадњу.¹⁴

Коначно, принцип политичке неодговорности шефа председничке републике намеће потребу поређења са политичком неодговорношћу шефа уставне монархије. Две су основне разлике у темељу политичке неодговорности председника и монарха. Прва разлика је у трајању и дужини службеног мандата. Монарх на свој престо долази путем наслеђа и на њему остаје, по правилу, доживотно. Председник републике има ограничени мандат и ограничену могућност реизбора. Зато у председничкој републици народ може исказати своје незадовољство. Потребно је само да стрпљиво сачека протек редовног мандата и председнику ускрати поверење у новим изборима. Таква могућност у монархији не постоји.¹⁵

Друга карактеристика политичке неодговорности шефа председничке републике приближава положај председника поло-

¹³ Тако је Председник Eisenhower сматрао да сенатор Mac Carthy, републиканац као и он, води политику супротну његовој, чак и опаснију од политике противничке Демократске странке. (Ibidem)

¹⁴ Председникова ситуација у овом случају слична је ситуацији првог министра у земљама са системом парламентарне владе, које имају велики број политичких партија. Шеф владе мора да балансира да би одржао кохезију коалиције. Georges Vedel пореди, не без повода, ситуацију америчког председника и председника владе у Француској. (Ibidem)

¹⁵ М. Ловичић, *op. cit.* стр. 20-21.

жају државног поглавара и његовог управног апарата у апсолутној монархији. Наиме, у уставној монархији увек постоји неко други ко ће уместо монарха одговарати за предузете политичке акције, а то су први и остали одговорни министри путем премапотписа монархових аката. У систему председничке владе није само председник политички неодговоран већ и целокупан апарат извршне власти, односно секретари који за свој рад одговарају искључиво шефу извршне власти.

б) Мешовити парламентарно-председнички систем

Мешовити парламентарно-председнички систем одсупа од класичног парламентаризма и приближава се америчком президентијализму. Шеф државе је политички неодговоран, али зато бицефално организована егзекутива дозвољава да њен други елемент, влада, буде политички одговорна пред парламентом за разлику од председничке владе.

Политичка неодговорност председника републике је традиционални институт француског уставноправног система. У V Републици њен основ налази се у чл.68. Устава: "Председник не сноси одговорност за своје акте, предузете у испуњењу своје дужности, осим у случају велеиздаје." Председник се стара о поштовању Устава и својом арбитражном улогом треба да осигура нормално функционисање власти и континуитета државе, што значи да је он одговоран за Француску Републику. Овако значајна и висока политичка и уставноправна позиција шефа државе неспојива је са његовом потпуном политичком неодговорношћу.¹⁶ Устав је зато предвидео обавезу премапотписа првог или осталих одговорних министара на акте председника Републике. Међутим, у шест уставом побројаних случајева председник одлуку доноси потпуно самостално, без премапотписа, тако да изостаје политичка одговорност егзекутиве у целини (чл. 19.).

У новој Републици јавила се теорија о фактичкој или индиректној одговорности председника пред Националном скупшти-

¹⁶ *Председник је изабран општим гласањем и носилац је народног суверенитета на истим основама као и народни посланици. Зато он поседује јак легитимитет. У томе лежи његово најјаче средство отпора могућим притисцима парламентарне већине у правцу подношења оставке. Осим тога, он располаже и другим моћним средствима отпора, нарочито за слабљење "министарског притиска".*

ном.¹⁷ Сматра се да Скупштина гласајући о поверењу Министарском савету изражава свој однос и према политичкој акцији самог шефа извршне власти.¹⁸ Да би овде могло да буде речи о одговорности председника пред Парламентом, потребно је да неповерење изражено влади произведе непосредан утицај на политичку позицију шефа државе. Таквих примера у V Републици није било.¹⁹

Са друге стране, одговорност председника пред народом, иако Уставом није регулисана, фактички је постојала само у једном, почетном раздобљу нове Републике.

Идејни творац Устава и први Председник de Gaulle није инсистирао на нормативном уређењу политичке одговорности шефа државе. Међутим, у својим честим обраћањима народу, генерал је јасно истицао да себе сматра одговорним пред народом. Свој политички став доказао је употребом референдума из чл. 11. Устава у плебисцитарне сврхе.²⁰

¹⁷ Опширније М. Duverger, *Le système politique Français, Paris, 1985. pp 252-256*; М. А. Крутоголов, *Президент Французской Республики, Москва, 1980. с 129-134.*

¹⁸ Представници ове теорије се позивају на искуства III Француске Републике. Примери изнуђивања оставке шефа државе од стране парламента, ипак, нису довољни да оправдају ову теорију, нарочито у новој Републици. Уосталом, председник III Републике је био изабраник парламента, па је зато и трпео већи притисак од њега. У исто време, он је био лишен средстава одбране, која су Уставом стављена на располагање председнику V Републике. (*Ibidem*)

¹⁹ Можда најбољи пример парламентарног гласања о неповерењу формално упућеног влади, а фактички усмереног Према Председнику Републике, даје гласање Резолуције о изражавању неповерења Влади G. Pompidoua 1962. године. Уосталом, сам текст Резолуције углавном је посвећен пропустима Председника de Gaullea: "...Устав, чији је аутор de Gaulle и који је он дао на одобрење народу, формално предвиђа у посебној глави, да предлог о његовој ревизији мора бити: 1) проглашен у оба дома Парламент; 2) одобрен референдумом у условима када парламентарна дебата објасни француском народу смисао референдума; да је одстрањивањем гласања у оба дома Председник нарушио Устав чији је он чувар; да је Председник на тај начин открио рупу, коју може некад искористити какав авантуриста са циљем да сруши Републику и упишти слободу, те да Председник не може деловати другачије него по предлогу владе ..." На крају је, ипак, Национална скупштина могла само, сходно чл.49. ст.2. Устава, изгласати неповерење влади G. Pompidoua. Закључак је недвосмислен: Парламент је срушио владу зато што је Председник прекршио Устав. (М. А. Крутоголов, *op. cit.* с 129-134)

²⁰ Ово овлашћење Председник de Gaulle је користио пет пута за време своје владавине. То су следећи референдуми: уставотворни референдум

У политичком говору Француске референдум је гласање једног предлога, који бирачи одобравају или одбацују, док је плебисцит гласање поверења једном лицу, које се ослобађа власти уколико од грађана не добије подршку. За време првог Председника референдум је сједињавао генерално оба обележја. Сваки раписани референдум садржавао је осим одлучивања о предложеном акту и непосредно изјашњавање грађана о поверењу Председнику и његовој политици.²¹ Смисао плебисцита добија тако пежоративни карактер, који он нема у основи. Додуше, притисак којим се шеф државе служио применом овог мешовитог института није ништа већи ни гори од оног који предузима влада постављајући питање сопственог поверења пред парламентом.²²

Први Председник је, доследан својој политици плебисцита, пошто су грађани пројекат одбили поднео оставку. Међутим, овај случај није постао прецедент. Наследници генерала нису везивали свој службени мандат за исход референдума или парламентарних избора. Наиме, довољно је да се председник лично не умеша у кампању за парламентарне изборе или референдум, па да онда напросто не везује исход гласања за своју политичку судбину.²³ Стога се можемо сложити са ставом А. Hauriouа и М. Duvergerа да правнополитичка одговорност председника Републике данас у Француској не постоји.²⁴

28.9.1958. г.; референдум о принципу самоодређења у Алжиру 8.1.1961. г.; референдум о прихватању Евианских споразума којима се признаје независност Алжира 8.4.1962. г.; референдум о увођењу непосредног избора за Председника Републике 28.10.1962. г.; референдум о реформи Сената и оснивању регија 27.4.1969. г. (С. Сокол, *op. cit.* стр. 411-412)

²¹ Октобра 1962. године de Gaulle је први пут исказао свој став о карактеру референдума: "Ако је одговор гласања "не" или је већина "за" слаба, осредња и неизвесна, мој задатак се завршава одмах и без оставке." (М. Duverger, *op.cit.* p 238)

²² *Ibidem*

²³ Председник V.G.d'Estaigne сам је објавио да се неће повући уколико на парламентарним изборима 1978. године победу буде однела левица. Он је сматрао да и његови наследници морају имати исти став у сличној ситуацији. (*Ibidem*)

²⁴ Упор. А. Hauriou, *op. cit.* p 733; М. Duverger, *op. cit.* p 255.

в) Систем парламентарне владе

Извршна власт у парламентарној републици се састоји од два државна органа, шефа државе и владе. Начин расподеле основних прерогатива и односи међу њима, као и према осталим носиоцима политичке власти различито су уставима регулисани.

Политички неодговоран шеф државе

Једно од основних обележја "чистог" парламентарног система јесте политичка неодговорност председника републике. Његов уставни положај приближава се положају монарха у парламентарној монархији, који располаже још само репрезентативним овлашћењима. Зато се и за шефа парламентарне републике каже да "председава, а не влада".²⁵ Влада води политику и одговара пред парламентом. Председник републике, лишен моћи политичког утицаја, своје акте доноси уз обавезан премапотпис чланова владе. На тај начин влада преузима политичку одговорност за егзекутиву у целини.

Два су основна разлога, наводи М. Јовичић, за изостанак политичке одговорности шефа парламентарне републике. Прво, непостојање самосталних, личних овлашћења председника, која би од њега начинила значајан фактор политичког одлучивања и политички одговорног функционера. Друго, потреба да један од два извршна органа буде стабилан, јер је влада под сталном контролом од стране парламента.²⁶ Политичка неодговорност председника омогућава да он на својој функцији остане чак и онда када влада одлази због неког политичког става са којим се и сам председник сложио. Континуираност његове функције осигурава стабилност егзекутиве, нарочито у вишепартијским системима где су промене влада честе.

Постоји, међутим, схватање да и у класичном ("чистом") парламентаризму постоји политичка одговорност шефа државе иако она уставом није изричито регулисана. Парламентарни механизам раздвајања и равнотеже, сматрао је М. Илић, намеће потребу политичког решавања сукоба између носилаца државне власти. Средство мирног и коначног решавања сукоба између законодавне и извршне власти је распуштање парламента. Уколико овлашћење на распуштање има председник републике у сукобу ће арби-

²⁵ М. Јовичић, *op. cit.* стр. 21-25.

²⁶ *Ibidem*

трирати народ. У случају да је народна воља супротна председниковој (да распусти парламент) њему преостаје да се повуче са функције. Тако је и он индиректно подвргнут политичкој одговорности пред грађанима.

Овај закључак се може проширити и на случај када се спроводе редовни парламентарни избори, у којима поново одлучује политичка воља грађана. Када наклоност председнику изостане требало би да "представник негдашње воље народне, председник, ишчезне испред представника садашње народне воље, парламента".²⁷ Али, и други елементи механизма парламентарне владе могу њега натерати на повлачење. На пример, уколико парламент одбија да образује владу коју је предложио председник и без које он не може да делује, шеф егzekутиве би требало да се повуче.

У сваком случају, мера његове политичке одговорности зависиће од обима и квалитета његове акције. Ако се задржи на пасивној улози шефа државе биће заштићен принципом неодговорности у потпуности, али ако жели моћ политичке акције његова одговорност је неизбежна иако она није изричито уставом прописана.²⁸

Оваква размишљања, иако заснована на основним правним принципима функционисања система парламентарне владе, не воде до појма политичке одговорности председника републике као облика правне одговорности, већ базирају на неким формама ванправне политичке одговорности.

Немачки Устав пружа пример класичне парламентарне владе. Савезни председник подлеже одговорности због "најгрубљих повреда Основног закона или осталих уставних закона" (чл. 61). Реч је о кривичној, као облику правне одговорности, јер питање целисходности његових радњи и аката се уопште не може поставити, пошто Устав предвиђа да "наредбе и одлуке председника, ради њихове пуноважности, треба да буду премапотписане од Савезног канцелара или одговорног министра" (чл. 58). Својим пре-

²⁷ М. Илић, "Опозив председника републике. Поводом Милрановог случаја", Архив за правне и друштвене науке 5-6/1924 стр. 429.

²⁸ Тако је 1924. године у Француској Републици Председник А. Millerand одступио са ове високе државне функције под притиском левичарских снага у парламенту. Иако по Уставу политички неодговоран поднео је оставку, јер је парламентарна већина сматрала његове тежње за јачањем улоге председника Републике као опасне за онај престижни положај који је парламент успео да обезбеди у систему. (Упор. М. Duverger, *op. cit.* pp. 565-566.; М. Илић, *op. cit.* стр. 429. и д.)

мапотписом први и остали министри преузимају пуну политичку одговорност пред парламентом, тако да питање политичке одговорности шефа државе представничко тело не може расправљати.

Савезни председник тако и у немачком парламентарном систему представља стабилан елемент егzekутиве. Међутим, овај систем примењен у варијанти канцеларске владе, за разлику од осталих европских парламентарних система, има нешто мање нестабилан други елемент егzekутиве - владу. Начин изгласавања неповерења влади од стране парламента, познатији као "конструктивно неповерење", не може олако и брзоплето довести до пада и смене владе. Оно захтева јединство чина изгласавања неповерења и чина избора новог канцелара. Тиме је избегнуто "деструктивно" неповерење парламентарне већине, која тражи само обарање дотадашњег канцелара без да понуди предлог за његовог наследника.²⁹

Будући да је преузела и управу и политичко вођство, влада је у потпуности одговорна пред парламентом, али због начина реализације парламентарног неповерења влади ради се о релативно стабилном парламентарном систему.

Осим Бонског устава, класичне примере политичке неодговорности шефа државе у систему парламентарне владе пружају примери III и IV Француске Републике, као и Италије по Уставу из 1948. године.

Политички одговоран шеф државе

Постоје системи парламентарне владе који одступају од класичног или "чистог" његовог облика.³⁰ Могу се разликовати две групе режима. На једној страни су они који у основи имају класичан модел организације парламентарне егzekутиве, коригован уношењем политичке одговорности шефа државе. А на другој страни су системи који јачају улогу председника у парламентарној егzekутиви на рачун владе, али не уносе институт политичке одговорности шефа државе. О другом случају било је речи у претходном одељку на примеру политичке одговорности председника V Француске Републике.

У историји парламентарне републике постојали су примери увођења политичке одговорности шефа државе. Тако се овај

²⁹ T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht, München-Berlin, 1959. S 285.*

³⁰ М. Јовчић их назива парламентарни системи *sui generis*. (op. cit. стр. 21. ид.)

институт среће у Уставу Португалије (1911), Вајмарском уставу (1919), Уставу Шпаније (1931), Уставу Аустрије (1929) и новом Уставу Републике Србије (1990).

Политичка одговорност председника указује на одређену његову зависност од парламента. Старији устави (Португала, Естоније, Летоније) су њега у политичком смислу потпуно везивали за представничко тело, док новији и данас важећи устави (Аустрије, Србије) практично политичку одговорност усмеравају према грађанима, јер се председник и бира непосредним путем.

Вајмарски устав је први модерни устав који успоставља специфичан модел парламентарне владе са шефом државе који је непосредни народни репрезент и у исто време политички одговоран грађанима. Његова политичка зависност од парламента само је делимична, с обзиром да овај може једино да предложи да се покрене поступак опозива председника Републике.³¹ Процедура изгласавања неповерења шефу државе подвргнута је низу додатних услова, који отежавају или чак онемогућавају, као у случају одговорности владе, олако приступање овом поступку.

Устав Аустрије регулише опозив председника у чл. 60. ст. 6. Пре истека службеног мандата председник може бити опозван путем референдума. Иницијативу за покретање поступка даје Национално веће и то одлуком која је усвојена двотрећинском већином гласова на седници којој присуствује више од половине чланова Већа. На основу ове одлуке Савезни канцелар сазива Савезни парламент. У исто време, одлука служи и као основ за "замрзавање" председничке функције, односно актуелни председник се суспендује са функције до утврђивања резултата референдума. Скупштина је обавезна да по приспелој иницијативи распише референдум, на коме се грађани изјашњавају о смењивању председника. Уколико је већина од укупног броја палих гласова "за" опозив, председнику мандат престаје даном објављивања резултата референдума. У случају обрнутог резултата, наступају Уставом предвиђене правне последице: 1) Парламент се распушта и приступа се новим парламентарним изборима (чл. 29. ст. 1); 2) негативан исход у погледу опозива важи формалноправно као нови избор, односно реизбор Савезног председника, с тим да његов мандат не може трајати укупно више од 12 година.

Очигледно је да овако сложена процедура има за циљ да онемогући олако приступање опозиву шефа државе. Тако он и да-

³¹ *Ј. Стефановић, Уставно право ФНРЈ и компаративно, Загреб, 1950. стр. 456-457.*

ље задржава статус стабилног елемента егзекутиве у парламентарној влади. Међутим, неспорно је и да сама могућност ствара одређену зависност председника од парламента или чак и владе, која може преко "своје" парламентарне већине утицати на покретање политичке одговорности председника и на тај начин парализовати сваку његову политичку акцију. У "чистом" парламентарном систему, као што смо видели, то није могуће. С обзиром да је овде реч о сукобу два државна органа, изабрана непосредно од стране грађана, крајњи арбитар може бити само народ.

Политичка одговорност шефа државе, ипак, у овом парламентарном систему није била довољан разлог да дође до значајнијег померања основа система парламентарне владе, као што је то случај са Француском V Републиком. Упркос томе што не уноси установу опозива, француски систем другим уставним нормама о избору и положају шефа државе помера читав механизам парламентарне владе у правцу председничке.

г) Скупштински систем

Организациона основа скупштинског типа извршне власти јесте јединство власти. Органи егзекутиве нису самостални, они су подређени скупштини, која њима преноси "вршење извесних функција и послова из круга своје надлежности".³² Скупштина зато задржава право да их именује и смењује.

Устав Швајцарске, међутим, не познаје институт опозива, а у пракси швајцарског скупштинског система нису се јављали случајеви смењивања чланова Савета, као колегијалног извршног органа или председника Конфедерације, као инокосног органа извршне власти. председник Конфедерације и Савезни савет налазе се у подређеном положају, јер "у име и за Скупштину" врше одређене послове.³³ Извршни органи скупштине се увек покорављају њеној политичкој вољи, тако да се ни формално ни фактички не поставља питање њихове политичке одговорности. Додуше, Скупштини стоји на располагању једна могућност индиректне политичке санкције. По истеку редовног четворогодишњег мандата чланови Савета могу, из ових разлога, да не буду поново бирани. То се, начелно, може одразити и на положај председника Конфедерације, мада

³² П. Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973. стр. 158.

³³ А. Favre, *Droit constitutionnel Suisse*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1966. p

је његова улога у организационом смислу већ довољно ослабљена кратким једногодишњим мандатом и забраном узастопног избора.

Одговорност председника у Уставу Републике Србије

Устав Републике Србије је систем организације власти уредио тако да су основне карактеристике традиционалне парламентарне владе задржане, али зато институција председника Републике одступа од обрасца шефа државе у парламентаризму. Уместо да "влада, а не управља", њему је дата могућност и да управља.

Политичка неодговорност шефа државе је принцип стар колико и парламентаризам и сасвим је примерен симболичној и промотивној улози шефа државе у овом систему. Полупредседнички систем у француској варијанти, на коју су се угледали писци новог српског Устава, такође изоставља политичку одговорност шефа државе. Његова одговорност за најтеже кривично дело - велеиздају садржи у себи и елементе политичког, али се она ипак реализује у прописаном кривичном поступку пред посебним судским органом, нарочито установљеним за ту прилику.

Председник Републике Србије подлеже правној одговорности коју бисмо могли назвати "мешовитом", јер се по елементима основа за позивање на одговорност ради о кривичној, а по процедури и начину утврђивања о политичкој одговорности.

Претходно би требало истаћи да је у Уставу потпуно неоправдано изостао институт министарског премапотписа, као елемента политичке одговорности у систему парламентарне владе. Ради се о традиционалном институту, који је битно утицао на развој и уобличавање парламентаризма у свету.³⁴ Министарски премапотпис је услов за пуноважно остваривање појединих овлашћења шефа државе. Правило је да сви председникови акти буду подвргнути овом потпису, а да изузеци буду изричито уставом побројани. Међутим, у Уставу Србије ни један акти председника није везан министарским премапотписом било председника Владе, било неког од одговорних чланова Владе.³⁵ Пошто тема овог рада није

³⁴ *Захтеви у том правцу истицани су и пре доношења српског Устава, односно у фази нацрта, као и после ступања Устава на снагу, када је нормирање овог института већ евидентно изостало. (Упор. М. Јовичић, "Устав кога се Србија неће стидети", Правни живот 7-8/90, стр. 1051; М. Јовичић, "Парламентарни систем насупротив редседничком и скупштинском систему", Архив за правне и друштвене науке 2/94 стр. 38.)*

³⁵ *Било је покушаја од стране неких аутора Устава да се наведена уставна ситуација оправда, али и тада само делимично. Наиме, В.Кутлешић гово-*

функционална анализа појединих председникових овлашћења, на основу упоредног прегледа можемо само констатовати да нема оправдања за изостајање овог института, који омогућава да се егзекутива са "моћним" шефом учини политички одговорном у већој мери.

У тежњи да се постигне равнотежа унутар саме функције председника Републике, Уставом је прописана одговорност шефа државе за "кршење Устава". Један од аутора Устава, В. Кутлешкић, сматра да је то основ политичке одговорности, јер се ту ради о "политичком деликту неодређене садржине".³⁶

Предлог за покретање поступка опозива може поднети Народној скупштини најмање 30 посланика. По пријему предлог се доставља свим посланицима, а расправа о стављању предлога на дневни ред отвара се тек седам дана након тога. Уколико је питање уврштено у дневни ред приступиће се образовању посебног одбора, који би требало да размотри разлоге за покретање поступка наведене у образложењу предлога. Овај одбор подноси извештај Скупштини, која након спроведеног претреса доноси одлуку о покретању поступка опозива, двотрећинском већином укупног броја народних посланика. Коначно, о опозиву одлучују грађани, непосредним и тајним изјашњавањем. Председник је опозван ако се за то изјасни већина од укупног броја бирача у Републици (чл. 88. Устава).

Основ позивања на одговорност председника је "кршење Устава". Реч је о противправним радњама и актима, којима се директно нарушава уставом утемељени поредак. Искуство парламентарних земаља учи нас да је у том случају реч о кривичној одговорности шефа државе.³⁷ Међутим, "председник је одговоран грађанима Републике Србије" (чл. 88. Устава). Бирачко тело није компетентно да цени правну заснованост, односно правну ваљано-

ри о резону или смислу изостајања овог института у неколико случајева председникових овлашћења ("најчешће критикованих"): суспензивни veto, у случају рата, ратне опасности, у ванредним приликама, као и у вези распуштања парламента. (В. Кутлешкић, "Уставни положај председника Републике Србије", Архив за правне и друштвене науке 2-3/91 стр. 303. и д.)

³⁶ *Ibidem*

³⁷ Тако у чл. 90. Устава Италије председник може бити стављен под оптужбу у случају обарања Устава. Члан 61. Бонског устава каже да Савезни председник може бити крив за најгрубљу повреду Основног закона или неког другог савезног закона. Члан 142. Устава Аустрије, против Савезног председника покреће се кривични поступак због повреде савезног Устава.

ст председникових радњи и аката. Оно би могло једино да оцењује целисходност његовог рада. О кривичној одговорности шефа државе требало би да одлучује Уставни или неки други суд у прописаном кривичном поступку. Српски Устав је препустио представничком телу и грађанима да одлучују о разлозима правне одговорности, што упућује непобитно на основе политичке одговорности.

Грађани се у поступку опозива јављају у још једној улози - улози арбитра у политичком сукобу између два народна репрезента, јер су и парламент и шеф државе непосредни изабраници народа. Коначна одлука грађана повлачи санкцију било за једног или за другог учесника сукоба. Уколико резултат референдума покаже да су грађани против опозива, то би за председника Републике значило поновно изражавање поверења, односно поновни избор. У исто време, таква одлука је противна ставу парламента, који је својим претходним актом о покретању поступка опозива одлучио да разлози "за" опозив постоје, па зато има за последицу распуштање парламента. Супротно, ако би се грађани сложили са "парламентарном иницијативом" председнику би мандат престао. Решење политичког сукоба, дакле, налази се у изражавању поверења, односно неповерења једном од два државна органа непосредно изабрана од стране грађана.

Упркос уставном основу позивања председника на одговорност, остаје дилема: да ли се стварно желела политичка одговорност председника или је референдум о опозиву само "покриће" за широка уставна овлашћења председника Републике?³⁸ Нарочита већина бирачког тела потребна за одлуку о опозиву, као и правне и политичке последице које произилазе из исхода гласања, наводе на сумњу у намере уставотворца.

За опозив председника потребна је већина од укупног броја уписаних бирача у Републици, док је код избора била довољна само половина палих гласова. Техника спровођења избора и референдума показује да је апсолутну већину свих бирача, уписаних у бирачки списак, врло тешко остварити, јер је уосталом тешко обезбедити и законски минимум, односно кворум за одржавање избора или референдума. Овај проблем тако добија и политички значај.

С друге стране, ово питање се може фокусирати и са још једне тачке гледишта: правне природе председничког мандата. Ин-

³⁸ Видети П. Николић, "Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност" Архив за правне и друштвене науке 2/94, стр. 327-328.

ститут опозива би требало да омогући одређену сагласност ставова и аката између бирача и њихових представника. Из тог разлога председников мандат није "слободан". У српском Уставу, међутим, опозив председника не пружа довољне гаранције председниковим бирачима да могу њему изрећи санкцију престанка мандата у случају неслагања са његовом политичком акцијом. Уколико је он изабраник само једне четвртине бирача, они неће моћи да остваре ово своје право. То је препуштено остатку бирачког тела (3/4), које уопште није гласало или је било против изабраног шефа државе.

У сваком случају, претходна фаза у поступку, одлука парламента о расписивању референдума, је од посебног значаја за примену овог института, због различитих могућности политичког односа снага у самом представничком телу.

Коначно, могло би се закључити да је Уставом утемељена политичка одговорност председника Републике са примереном санкцијом, престанак службеног мандата. И док се о политичкој одговорности шефа државе може дискутовати у зависности од примењеног модела поделе власти, дотле у погледу кривичне одговорности места за дилему нема. Шеф државе у републици обавезно сноси личну правну одговорност за најтежа кривична дела о чему одлучује суд. Претходни закључак у нашем случају значио би негацију кривичне одговорности председника, јер је немогуће оба облика правне одговорности правнополитички сјединити у исти поступак.

POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

The concept and definition of executive power, the regulation of its organization and relations toward other repositories of supreme power are in the focus of the theory of constitutional law. Moreover, they are present in the practice of elaboration of the highest legal and political document of a state. These problems are still present as a consequence of potential fear from an absolute executive power, as well as of the danger of system deformations caused by its personalization and turning into an unlimited, personal and arbitrary government. The status of a republic president as a repository of executive power in a bicephalic or monocephalic executive may be regarded from various aspects. One of particularly significant aspects, both constitution-wise and politically, is the political responsibility as a form of legal responsibility. Being that it is directly reflected on the duration, or on the early discontinuation of the presidential term of office, the legal and political responsibility of a president in different organizational forms of power is discussed in the paper. However, the problem of the political responsibility of a republic head may not be regarded as isolated from other non-legal forms of political influence on the function of a head of state. They are present in every modern political system and they inevitably impact the constitutional and legal scheme of the organization of authority. Taking into consideration relatively short parliamentary experience of the Republic of Serbia and certain specific constitutional solutions, a necessity has emerged for a comparative study of enactment, as well as for a discussion of fundamental ideas of the middle-class theory concerning the distribution of power, or the position of a head of state in a parliamentary system of power from the aspect of his political responsibility.

Key words: president of the republic (head of state), responsibility (political).