

nes de la réglementation légale produisent la nécessité d'une certaine spécialisation au sein du parlement même et on recourt à la formation de plusieurs chambres, de divers comités, commissions et de corps auxiliaires et tout cela a pour conséquence l'extension de l'administration. Au lieu d'assister le parlement, ces corps s'arrogent en effet le droit de décider. De même, le gouvernement et les ministres usurpent, de fait ou en vertu des autorisations légales, le pouvoir législatif (la législation dite déléguée, l'extension du domaine de réglementation par la voie des ordonnances et d'autres actes analogues, etc.). Pourtant, le plus important c'est que l'appareil professionnel et technique possède une influence considérablement plus grande que l'on ne croit généralement: il n'est pas uniquement un aide mais un participant effectif à la législation, car dans les projets on donne des solutions préjudicielles, on introduit les orientations et suggère les idées, on détermine la teneur et la forme des textes légaux et l'intervention du parlement est limitée à des corrections plus ou moins grandes. De cette façon, l'administration manifeste sa propre essence même par la législation et particulièrement tous ses faibles immanents: premièrement, son isolement et son caractère fermé, l'inertie et la neutralité apparente; deuxièmement, son formalisme et la négligence de la substance des choses; troisièmement, son rationalisme technocratique, etc. Tout cela provoque des conséquences correspondantes et les faiblesses dans la législation même. En même temps, il se manifestent inévitablement aussi les caractéristiques de la position sociale et politique non seulement des députés mais aussi des experts et même de leur profil politique et moral et de leurs propriétés personnelles. Par conséquent, la bureaucratisation de l'activité législative résulte de la stabilité et de la continuité de l'administration et de l'appareil professionnel et elle est favorisée par le fait que la structure des corps représentatif est sujette aux changements et la possibilité qu'ils ont d'agir uniquement comme inspireurs d'idées et législateurs politiques qualifiés. Les déformations de ce genre existent même dans notre législation et il faut rechercher les moyens pour leur élimination.

ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ШЕФА ДРЖАВЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

1. Свака организована друштвена заједница има своје органе који у обављању функција заједнице располажу извесним правима и дужностима. То важи и за државу, и то пре свега управо државу као у данашњим условима још увек најзначајнију друштвену заједницу. У свакој држави постоји низ органа, почев од шефа државе до најнижег службеника, између којих је извршена расподела права и дужности, адекватна места које сваки од њих у државном механизму заузима.

Корелатив права и дужности које поједини државни органи врше треба да буде одговорност за коришћење тим правима односно испуњавање тих дужности. Без такве одговорности, при данашњем степену људске свести, не би постојала сигурност да ће права и дужности бити вршени онако како то природа и карактер државне власти захтевају. Систем ове правно регулисане одговорности, има стога у савременим условима необичан значај.

При томе, чим се приступи проучавању проблема одговорности појединих државних органа пада у очи једна чињеница. Док су у нижих и најнижих органа њихова права и дужности врло прецизно утврђени а њихова одговорност у највећој мери правно регулисана, дотле обрнуто — што виши орган, то су и његова права и дужности, с једне, и одговорности, с друге стране, неодређенији. Оваква ситуација, посматрана с једног објективног и рационалног гледишта, изгледа сасвим неоправдана. Логично би било да је управо обрнуто: што виша функција, са што значајнијим правима и дужностима, требало би да буде везана за што већи и прецизније утврђени степен одговорности. У стварности, међутим, овде дејствују многи фактори ванправне, пре свега политичке природе. Тако, најпре имамо аутократске режиме у којима њихови индивидуални носиоци који рапослажу свом влашћу не подлеже уопште никаквој правно регулисаној одговорности а сви остали функционери својим претпостављенима, односно у крајњој линији опет самоме аутократском шефу државе. Но, чак и у демократијама одговорност шефа државе и осталих највиших функционера (пре свега шефа владиних департмана — министара) само је делимично и врло често подвргнута посебним условима и поступку који је чине знатно мањом но што би то захтевали значај функције и тежина евентуалних основа за позивање на одговорност.

Савремена демократија, међутим, захтева регулисање проблема одговорности свих државних функционера, па и оних највиших, на начин адекватан суштини демократије. У прилог тога говоре два основна разлога. Први је сам карактер демократије као „владавине народа“, тамо где народ влада, сви они који у његово име врше власт морају за њено вршење и одговарати, и то не само у начелу него и по што је могуће прецизније утврђеним правним правилима (1). Отуда, и највиши државни функционери морају бити одговорни за свој рад. Други разлог је у свим демократијама формално прокламовано (ако не свуда и остварено) начело равноправности свих грађана и њихове једнакости пред законом (2). С обзиром на његов значај, од овог начела не би смело да буде изузетака, па био у питању и сам „први грађанин“ земље. При томе је јасно да ће, зависно од врсте одговорности и у складу са специфичностима датог уређења, бити разлика у томе за шта ће, коме и на који начин највиши функционери одговарати али је битно то да у демократији ниједна личност не би смела да *a priori* ужива привилегију неодговорности.

2. Пре но што се упустимо у излагање самог предмета овог чланка, неопходно је да дамо два претходна објашњења.

Прво, појам *шефа државе* употребљавамо свесни тога да не постоје јединствени елементи овог појма у најразличитијим облицима владавине односно облицима државне власти који би омогућавали његово доследно

(1) Ово је на најсажетији начин истакао де Малтос (V. T. de Maltos) који је као свог дела *Accusa parlamentare e responsabilita ministeriale*, Milano 1909 (наведено код Ј. Касановића: *Министарска одговорност у српском јавном праву*, Београд 1911, ст. 19) ставио: „Одговорност која постоји само у начелу — не постоји уопште.“

(2) То начело је унето још у Декларацији о правима човека и грађанина од 1789, чији је члан 6 утврђивао: „Закон је израз опште воље [...] Он мора бити исти за све, било да штити, било да кажњава.“

научно конституисање, као и тога да је појединим уређењима (пре свега социјалистичким, па и нашем) уопште страна свака концепција о постојању „шефа државе“. Због тога се овим појмом служимо као условним, искључиво из разлога рационалности у излагању, означавајући њиме једну или више личности које се као највиши индивидуални односно колегијални орган јављају у својству носиоца извршне функције.

Друго, политичка одговорност је један од облика одговорности којој могу да подлеже државни функционери, па и највиши међу њима: шеф државе. Тако се, осим о политичкој, говори о кривичној, грађанској (материјалној), дисциплинској и, често, морално-политичкој одговорности. Не упуштајући се детаљније у излагање карактеристика сваког од ових облика одговорности, довољно је ако укажемо на следеће. Између свих облика одговорности, осим морално-политичке, на једној, и ове одговорности, на другој страни, појављује се та основна разлика што су и политичка, и кривична, и грађанска, и дисциплинска одговорност у ствари облици правне одговорности, одговорности регулисане, на један или други начин, у већој или мањој мери, путем правних прописа. Насупрот томе, морално-политичка одговорност је ванправне природе. Ово је одговорност коју одређени функционер сноси за целокупан свој рад и понашање, и то, конкретно, шеф државе „пред богом и историјом“, „пред нацијом“, пред јавним мњењем, евентуално пред својом политичком партијом, итд., али на ту одговорност не може бити у оквиру постојећег правног поретка позван јер ни основи за њу, ни надлежан орган, ни поступак, ни санкције нису и, с обзиром на природу ове одговорности, не могу ни бити правно регулисани.

Но, управо зато да би домен морално-политичке одговорности био што ужи, односно другим речима да би целокупна акција државних функционера, па и шефа државе, била што више повргнута одређеним правним правилима и датом случају и правној санкцији, постоје, односно треба да постоје остали облици одговорности. — При томе, у односу на шефа државе уопште не долази у обзир да буде примењена дисциплинска одговорност јер је то одговорност којој подлежу лица дужна да се — у оквиру одређеног поретка хијерархијских односа — подвргавају извесној „дисциплини“, неопходној за обављање функције коју врше; јасно је да шеф државе не може бити везан оваквом дисциплином, тако да не може подлежити ни било каквој дисциплинској одговорности. — Од остала три облика одговорности, по својој природи је најјаснија грађанска (материјална) одговорност: то је одговорност коју шеф државе евентуално сноси за штету коју је својим радњама или пропуштањем (било неиспуњењем грађанскоправних обавеза, било кривичном радњом, било грађанским квазиделиктом) нанео трећима (то могу да буду не само појединци него и држава). Кривична одговорност је она одговорност којој шеф државе подлеже за одређене уставом и кривичним законодавством предвиђене и кажњиве радње, и то како оне учињене у функцији или у вези с њом, тако и оне које би учинио као обичан грађанин. — Најзад, политичка одговорност значи одговорност коју шеф државе сноси пред парламентом за целокупан свој рад, и то цењен не са гледишта законитости него са гледишта целисходности, и за коју је предвиђена само једна санкција — његово уклањање с функције.

Политичка одговорност је политичка по следећим својим основним елементима.

Прво, њој подлеже само шеф државе и најужи круг највиших функционера, дакле они који, налазећи се на челу државе, одређују односно спроводе политику земље.

Друго, она представља одговорност не за противуставне или противзаконите делатности (које подлеже кривичном гоњењу и кажњавању) него управо за политику коју највиши органи воде. Та политика може да се креће у најстрожим границама устава и закона па ипак да буде погрешна или штетна по земљу и њене интересе. Према томе, у случају политичке одговорности у питању је оцена целисходности а не законитости рада.

Треће, орган који одлучује о политичкој одговорности је политички орган, парламент, а не суд.

И најзад, четврто, санкција за установљену политичку одговорност је искључиво политичке природе: она се састоји у смењивању с положаја, тј. уклањања с политичке позорнице. Одговорни функционер, уколико истовремено није учинио и кривично дело, не може по основу своје политичке одговорности бити кривично гоњен и кажњен.

Сви ови елементи заједно јасно указују на разлике које политичку одговорност шефа државе издвајају од осталих облика његове одговорности.

* * *

Проблем политичке одговорности шефа државе поставља се на различите начине у појединим облицима владавине односно облицима државне власти. Због тога ћемо, у оквиру класификације облика владавине на монархијске и републиканске, прво укратко изложити како се поставља проблем политичке одговорности монарха, да бисмо потом прешли на излагање питања одговорности шефа државе у републици, и то у оквиру појединих облика државне власти (председничком, парламентарном и скупштинском систему).

3. У монархији, шеф државе, монарх, потпуно је неодговоран, и то не само политички него и кривично и грађански. То је принцип који не трпи изузетке, без обзира да ли је у уставу утврђен, што је данас случај са највећим бројем уставних монархија, (3) или није. Овај принцип представља заостатак схватања о монарху као апсолутном суверену, када је он био не само главни носилац него и извор целокупне власти у држави. Монарх је био тај који је сам, владајући „по милости божијој“, својим

(3) Уставне одредбе монархијских устава су овде готово једнообразне. Наведимо примера ради неколико међу њима, и то по хронолошком реду доношења устава (што ће показати да без обзира на датум доношења — било то почетком XIX века или сасвим недавно — сви они заузимају јединствен став, тј. да се у овом погледу не запажа никаква еволуција. Тако по Уставу Шведске од 1809 (чл. 3) „Краљевско величанство је свето и достојно поштовања; његови поступци не смеју пружити повода ни за какву критику“; по Уставу Норвешке од 1814 (чл. 6) „Краљева личност је неприкосновена; он не може бити оптужен нити осуђен“; по Уставу Белгије од 1831 (чл. 63) „Краљева личност је неприкосновена“; по Уставу Луксембурга од 1868 (чл. 4) „Личност Великог војводе је света и неприкосновена“; по Уставу Холандије од 1947 (чл. 55) „Краљ је неприкосновен“; по Уставу Данске од 1593 (чл. 13) „Краљ не одговара за своје поступке; његова личност је неприкосновена“.

поданицима подаривао овлашћења за вршење појединих манифестација власти и, према томе, било је незамисливо да он може било коме и било за шта одговарати. Штавише, створена је и фикција по којој монарх не може да греш, фикција изражена у познатој енглеској формули *The King can do no wrong*. Другим речима, све што краљ чини, то је добро, и, према томе — постављање питања његове одговорности и не долази у обзир.

Време апсолутних монархија је прошло али је начело неодговорности монарха задржано без изузетка у свим монархија и даље.

Прокламовање политичке одговорности монарха неспојиво је са саом институцијом монархије онаквом каква она постоји још и данас. Прву и у ствари једину санкцију за случај установљене политичке одговорности уопште представља уклањање одговорног лица са функције коју заузима. У монархији, то би дакле значило смењивање монарха. А предвидети у оквиру постојећег монархијског поретка могућност смењивања монарха као санкцију за политичку одговорност значило би истовремено угрозити опстанак целе династије и, још и више, поготову данас када се у оквиру постепеног али незадрживог светског процеса замењивања монархијског облика владине републиканским монархије гасе једна за другом — довести у питање саму институцију монархије у датој земљи (4).

То међутим не значи да монарх — иако покривен постојећим правним поретком који не допушта никакав облик његове политичке одговорности — не би могао у случају грубог кршења основних уставних начела или норми политичког морала да подлежи оном најдрастичнијем, правно нерегулисаном, и чак позитивном праву супротном облику морално-политичке одговорности који се састоји у његовом подвргавању суду народа који монарха принуђава да се врати у границе уставности или га у најтежем случају насилним путем уклања, политички или чак и физички. Политичка историја, и старија и новија, заиста и пружа низ примера ове врсте позивања монарха на одговорност. Али посматрајући проблем с правног гледишта, апсолтна монархова политичка неодговорност је правило од кога нема изузетака.

Ова неодговорност се правда и тиме што је у уставној парламентарној монархији, каква данас преовлађује, правило *The King can do no wrong* допуњено једним новим по коме *The King act alone* — краљ не може да поступа сам, тј. он не може да предузме ниједан акт власти сам без својих „саветодаваца“ — министара. Као што каже проф. Ђорђевић (5). „Монарх је по правилу задржао принцип неодговорности, али под условом да изгуби стварну власт. У томе је суштина увђења уставне монархије и уставне државе. Монарх је начелно неодговоран, али он ништа не може предузети сам као акт своје власти и воље. Његови акти су засновани на иницијативи и сагласност владе и других функционера који су лично одговорни за свој рад.“ Другим речима, усвојено је начело „краљ краљује али не влада“.

(4) Упор. у овом смислу нпр. R. Fusilier: *Le pouvoir royal en Belgique*, „Politique“, 5/1959, п. 11.

(5) *Нови уставни систем*, Београд, 1956, с. 381.

Правило о монарховој политичкој неодговорности је у уставној парламентарној монархији праћено једним другим, оним о обавези премапотписа краљевских аката. За све краљевске акте одговорност сноси влада у целини односно онај министар који је на њих ставио свој премапотпис. У случају да се парламент не сложи с неким таквим актом, он на одговорност позива не монарха, који је „неприкосновен“, него онога који је премапотпусујући акт учествовао у његовом доношењу.

Имајући у виду основно правило у области одговорности — да је најважније да увек постоји неко ко ће у случају потребе одговарати и да се унапред тачно зна ко ће то бити — чињеница монархове политичке неодговорности губи у парламентарној монархији умногоме од значаја. То утолико пре што је, као што ћемо одмах ниже видети, и у низу републиканских режима консакрирана — политичка неодговорност председника републике.

4. У другом, данас далеко преовлађујућем облику владавине, републици, проблем одговорности шефа државе, и то не само политичке него и кривичне и грађанске (материјалне), има далеко већи значај. При томе је нужно одмах на почетку истаћи да сама установа шефа државе у републици садржи низ различитих облика, између којих постоје значајне разлике у многим погледу, па и у погледу одговорности шефа државе. То важи посебно за његову политичку одговорност. Због тога ћемо овде, у циљу прегледнијег излагања, прихватити као основу традиционално усвојену поделу на председнички, парламентарни и скупштински систем — иако смо свесни њених недостатака и само условне употребљивости — и у оквиру те поделе изложити проблем политичке одговорности шефа државе.

5. У *председничком систему*, у коме је најдоследније спроведено начело поделе власти, шеф државе, председник, уопште не одговара политички. Тква његова одговорност пред парламентом била би у ствари неспојива с начелом поделе власти јер би негирала формално прокламовану равноправност и независност носилаца појединих власти (у овом случају извршне). Начело поделе власти у облику примењеном у председничком систему у коме председник као носилац извршне власти сам по својој вољи бира и смењује „своје“ секретаре, у ствари шефове појединих ресора, који одговарају само њему — имплицира и непостојање политичке одговорности министара у овом систему.

Председник у чистом председничком систему изабран је на одређени рок непосредно од бирача и он је одговоран само њима; но ту у питању није политичка одговорност у смислу у коме је ми овде третирамо него у ствари облик морално-политичке одговорности која као једину санкцију може да има одбијање бирача да поново (у оквиру уставом утврђених правила о могућности поновног избора) изабере истог председника за нови рок трајања мандата. Но ситуација је у основи иста и тамо где избор председника врши посебни изборни колегијум или и сам парламент: једном изабраног председника парламент нема могућност да, покрећући механизам политичке одговорности, смени. И када би био незадовољан њиме и његовим радом — под условом да се тај његов рад не манифестује у облику кршења устава и закона и уопште кривично кажњивих делатно-

сти — парламент би морао да сачека протек његовог мандата, односно евентуално, у тежим случајевима сукоба са њим, другим средствима (напр. опструкцијом, неизгласавањем буџета и сл.) натера га на повлачење (6).

Устави држава са председничким системом по правилу не говоре ништа о председничковој политичкој одговорности односно неодговорности. Његова неодговорност имплицитно произилази из начела поделе власти и целог механизма примене тог начела. Само изузетно устави ових држава прокламују одговорност шефа државе али на такав начин да је проф. Ђорђевић (7) потпуно у праву када каже да је оваква „одговорност“ у ствари њена отворена негација. Тако на пример по Уставу Португалије од 1933 (чл. 78) „Председник Републике је непосредно и искључиво одговоран пред нацијом [подвукао М. Ј.] за поступке које предузима у вршењу својих функција. То вршење, као и сам његов положај не зависе од гласања у Народној скупштини“; по Уставу Гане од 1960 (чл. 8) „Председник Републике Гане је шеф државе; он је одговоран народу [подвукао М. Ј.]“. У ствари, овакве и сличне формулације говоре само о постојању извесне морално-политичке одговорности али никако не и политичке одговорности у ужем смислу, одговорности правно регулисане.

Овако изложена политичка неодговорност председника у председничком систему неизбежно намеће поређење са политичком неодговорношћу монарха у парламентарној монархији. Само по себи, те две неодговорности су истоветне: ни монарх ни председник у председничком систему не одговарају политички никоме и ни за шта. Међутим, ту постоје и две значајне разлике. Прва се састоји у томе што се време вршења функције ова два шефа државе разликује: док монарх који у своју функцију долази по правилу путем наслеђивања и ту функцију по правилу врши доживотно, самим тим остаје у њој обично за дужи период времена, дотле председник, који се бира, своју функцију врши само извесно, уставом одређено време (с тим што овде често дејствује и правило о забрани поновног избора). Отуда, фигуративно речено, стрпљење народа незадовољног својим шефом државе и његовим радом (уколико се не претвори у нестрпљење које се манифестује у ванправним, насилним захватима) мора да буде веће у монархијском но у републиканском облику владавине. Другим речима, поређење два облика политичке неодговорности шефа државе говори у овом случају на изванредан начин у корист председничког система. — Али, друга, у ствари значајнија разлика састоји се у томе што независно од политичке неодговорности шефа државе у оба облика владавине у уставној парламентарној монархији постоји неко други ко уместо монарха сноси политичку одговорност: то су влада односно поједини министри. Насупрот томе, у председничком систему, политичку неодговорност председника прати и политичка неодговорност целокупне извршне власти: министри односно државни секретари не одговарају за свој рад никоме до самом председнику. Председник, ако жели, може својим ауторитетом да покрије и њихов рад који би иначе, као политички нецелисходан и штетан по интересе земље,

(6) K. Loewenstein: *Etude de droit comparé sur la Présidence de République à l'exclusion de celle des Etats-Unis*, „Revue du Droit public et la Science politique“, 2/1949, p. 158.

(7) *Op. cit.*, c. 382.

могао да води покретању питања њихове политичке одговорности. Отуда — разуме се апстрактно посматрано, без узимања у обзир свих елемената демократског режима и механизма за његово функционисање (што чини депласираним свако суштинско упоређивање ситуације рецимо у САД и у Саудијској Арабији) — политичка неодговорност председника (и читаве извршне власти) у председничком систему равна се са политичком неодговорношћу монарха и његових министара у апсолутној монархији. Дакле, у овом случају, поређење облика политичке неодговорности шефа државе у монархији и председничком систему је на штету председничког система.

6. *Парламентарни систем* у републици карактеришу два основна обележја. Прво се састоји у двојсту извршне власти, тј. разликовању два посебна носиоца извршне власти, председника републике и владе а друго у чињеници да влада долази на власт и са ње одлази по вољи парламента али, с друге стране, располаже могућношћу распуштања парламента. И овај систем се креће у оквирима начела поделе власти али не предвиђа онако строгу подвојеност носилаца појединих власти каква постоји у председничком систему. Друго од два горе наведена обележја јавља се свуда у мање-више истим облицима, само са евентуалним разликама у погледу технике доношења владе на власт и њеног одлажења са власти, као и у погледу реалних могућности за распуштање парламента од стране извршне власти (зависно пре свега од броја и снаге политичких партија). Међутим, кад је реч о првом обележју које се, како смо видели, састоји у чињеници постојања два посебна органа, председника републике и владе, и тиме неизбежно потребе расподеле овлашћења и регулисања односа како међу њима самим, тако и према парламенту — то обележје није у свим парламентарним системима истосмислено већ се јављају извесне разлике. Оне и доводе до тога да на једној страни говоримо о чистом парламентарном систему а на другој о парламентарном систему *sui generis*.

Једна од основних карактеристика чистог парламентарног система је управо политичка неодговорност председника републике. Та неодговорност је иманентна овом систему. Ево како се то објашњава. Положај председника у парламентарном систему је у основи врло сличан положају монарха у уставној парламентарној монархији, и то оној класичној (енглеског, белгијског или скандинавског типа) у којој, осим репрезентативних овлашћења, сва остала монархова овлашћења која би од њега чинила активног учесника у вођењу политике земље (као што су напр. право законодавне санкције односно вета, право одређивања правца спољне политике и сл.) представљају само „зарђало оружје“. Овакав председник дакле „председникује али не влада“. У таквом систему где је влада израз „воље народа“, где она и одређује и води политику — она за ту политику и одговара пред парламентом, из кога произилази и коме је у целокупном свом раду, теоријски бар, подређена. Дакле, у овом систему се прецизно зна „кога треба обесити (у преносном, политичком смислу речи) ако ствари не иду добро“. Према томе, председник лишен правих овлашћења власти, председник који не може предузети ниједан акт власти без сагласности владе односно појединог министра (сагласност која се првенствено испољава у облику премапотписа), председник који у ствари има само да следи политику владе и покрива је

ауторитетом своје високе функције — такав председник не треба ни да одговара за ту политику јер практично нема за шта да одговара. Он је само једна лепа фигура чија се улога — како су се често жалили председници, посебно они „јачи“, током живота Треће француске републике (8) — мање-више исцрпљује у пресецању трака приликом отварања сајмова и држању здравица на свечаним банкетима.

Увођење правила о политичкој одговорности председника републике у парламентарном систему имплицитно би подразумевало постојање извесних председничких самосталних овлашћења. Нелогично би било да он политички одговара за политику коју одређује и води неко други. Према томе, увођење било какве политичке одговорности председника морало би да има свој корелатив у извесним његовим личним овлашћењима. Но, у овом систему се управо то није желело јер би значило напуштање терена чистог парламентаризма. Уколико је пак у извесним случајевима прокламована политичка одговорност председника републике, у питању више није чист парламентарни систем, као што ћемо ниже видети.

Још један разлог у прилог политичке неодговорности председника републике у чистом парламентарном систему у коме функционише вишепартијски систем састоји се у томе што од два елемента извршне власти, влада по природи своје одговорности парламенту представља нестабилан елемент. Због тога је потребно да други елемент, председник, буде стабилан. Он то не би могао да буде ако би био политички одговоран. Јер, у том случају, незадовољство парламента политиком и радом извршне власти као такве водило би промени целе „екипе“, што би могло да проузрокује и нежељене потресе у животу земље. Зато политички неодговоран председник републике остаје и онда када влада одлази упркос томе што је он у датом тренутку односно периоду времена свој став идентификовао са ставом владе (9). Али чињеница да је он по природи своје функције био принуђен на то, без обзира на свој интимни став (наравно, уколико евентуално, услед дијаметралног супротног става о неком битном питању не би био наведен на демонстративно изношење тог свог става које може да иде и до давања оставке на функцију) — њега ослобађа сваке политичке одговорности. Овакво остајање председника као стабилног елемента у функцији, независно од свих промена влада у току трајања те функције има своју логику и своје практично оправдање у вишепартијским режимима, где су промене влада услед односа политичких снага и свих, и јавних и закулисних, међупартијских погађања и трансакција више или мање честе.

Типичне примере политичке неодговорности председника у чистом парламентарном режиму пружају рецимо Трећа и Четврта француска република и данашња Италија. Тако по Уставу Француске од 1946 (чл. 42) „Председник Републике је одговоран само у случају велеиздаје“, а по Уставу Италије од 1948 (чл. 90) „Председник Републике није одговоран за дела учињена у вршењу својих функција, сем у случају велеиздаје или повреде

(8) Упор. G. Tédeschi: *Le contresiege ministériel sous les diverses constitutions françaises et étrangères*, „Revue du Droit public et de la Science politique“, 4/1945. p. 474.

(9) У овом смислу в. напр. Ј. Стефановић: *Кривична одговорност министара и шефа извршне власти — упоређење са њиховом политичком одговорношћу*, Љубљана, 1936, с. 3.

Устава.“ Осим оваквог утврђивања искључиво кривичне одговорности којој председник подлеже, ови уставни садрже и формулације које и посредним путем, прописујући обавезу министарског премапотписа, указују на политичку неодговорност председника. Реч је о чл. 38 француског Устава од 1948 по коме „сваки акт Председника Републике мора да премапотпише председник Министарског савета и један министар“, односно по чл. 89 италијанског Устава од 1948 који утврђује да „ниједан акт Председника Републике нема важности ако није премапотписан од стране министра који га предлажу и који за њега носе одговорност“.

Према томе, у чистом парламентарном систему, поред пуне политичке одговорности владе парламенту (владе која произилази из парламента, води политику какву парламент жели и одговара овоме за свој рад), постоји политичка неодговорност председника (јер он не располаже овлашћењима за вођење личне и независне политике) и само његова, јасно дефинисана, кривична одговорност за одређена кривична дела која би у вршењу своје функције евентуално учинио.

Има међутим уставних уређења која, крећући се у општим оквирима парламентарног система, одступају од извесних његових основних карактеристика.

То је, на једној страни, случај са оним уређењима која, поред политичке одговорности владе, предвиђају и политичку одговорност председника. Примере таквих уређења пружали су рецимо устави Португалије од 1911, Вајмарске Немачке од 1919, Естоније од 1920, Летоније од 1922 и Шпаније од 1931 (10) а од данас важећих устава аустријски устав од 1929.

Такво решење има своју логику у следећем. Претпоставимо да председник републике не поштујући правило о обавези министарског премапотписа донесе неки акт на своју руку. Он тиме евентуално покреће питање своје кривичне одговорности услед непоштовања изричите уставне одредбе о обавезном премапотпису. Међутим, поступак кривичне одговорности председника је сложен и дуг; њему би се, осим тога, приступило вероватно само у случају врло тешких председникових огрешења о устав и закон. У датој ситуацији пак у питању могу да буду само председникови поступци мањег значаја али учестани који јасно показују његово игнорисање владе и министра, односно уопште његову неподобност за неопходну сарадњу са њима, какву функционисање парламентарног система нужно претпоставља. С друге стране, доносећи извештај акт самостално председник спречава могућност да за тај акт политички одговара министар који је требало да га премапотпише. Према томе, под условом да такав акт уопште важи и производи правне последице (у шта се овде не можемо упустати) (11), природно је што председник мора да преузме и ризик за сношење евентуалне одговорности за акт у питању.

(10) Ј Стефановић: *op. cit.*, с. 4—6.

(11) Изричит став у овом погледу заузима, колико је нама познато само фински Устав од 1919. Он у чл. 45 утврђује: „Ако се деси да неку одлуку Председника, коју је надлежан да изврши Министарски савет, овај сматра супротном закону, Министарски савет, пошто саслуша мишљење канцелара правде о томе, дужан је да упутити Председнику захтев да повуче или измени своју одлуку, а уколико Председник упркос томе остане при њој, да је прогласи неизвршивом.“

Могућност покретања питања политичке одговорности председника и поступак доношења одлуке подвргнути су неопходности испуњавања низа услова. Показаћемо на примеру аустријског Устава од 1929 у чему се они састоје. Иницијативу покреће Национално веће Савезне скупштине изгласавајући, у присуству надполовичне већине својих чланова, резолуције, и то двотрећинском већином, о сазивању Савезне скупштине ради доношења одлуке о отварању поступка смењивања председника. На основу овакве резолуције савезни канцелар сазива Савезну скупштину и она доноси одлуку о приступању народном гласању (референдуму) на коме се бирачима поставља питање смењивања председника и пре истека његовог редовног мандата. Оваквом одлуком председник се суспендује са дужности до утврђивања резултата народног гласања. Ако се на гласању већина изјасни за смењивање, председнику аутоматски, даном утврђивања резултата, престаје мандат и савезна влада је дужна да одмах распише изборе за новог председника. Ако је пак резултат гласања негативан, наступају следеће две последице: 1) резултат гласања важи као понован избор председника, тј. он се сматра изабраним за следећи изборни период од шест година (с тим што укупно трајање његовог мандата не може ни у том случају бити дужи од дванаест година); 2) Национално веће се распушта и приступа се новим изборима (12).

Као што смо видели, могућност покретања питања политичке одговорности председника републике у оваквом уређењу претпоставља постојање сукоба између председника, с једне, и парламента као израза воље бирачког тела и владе која се, с обзиром на функционисање парламентарног уређења и у овом систему, у датом случају практично поистовећује с парламентом, с друге стране. Значи, овакво решење у ствари ставља владу у повољнији положај но што га она има у чистом парламентарном систему: она овде може у случају сукоба с председником, сукоба који се манифестује у председниковом прекорачивању овлашћења којима располаже односно у очигледној сарадњи с њим, да преко парламента учини нешто, док у чистом парламентарном систему њој у истој ситуацији не преостаје ништа друго него да запрети својом оставком односно ту оставку и поднесе, чиме тек посредно принуђава председника на попуштање односно одступање. — С друге стране, поступак смењивања председника је, као што смо видели, подвргнут знатно тежим условима но што је поступак смењивања владе, тако да ће му парламент — и због тога а и због опасности да у случају да се бирачи не сложе с његовим ставом, политички дом Парламента (Национално веће) буде распуштен — приступати само изузетно и са знатном опрезношћу. — Управо због значаја питања које се овим покреће предвиђено је да арбитар евентуалног сукоба буду сами бирачи непосредно.

На другој страни пак срећеом уређења која такође показују одступања од класичног парламентарног система али не у томе што би уводила било какав облик политичке одговорности председника републике — као у напред наведеним случајевима — већ у неким другим својим карактеристи-

(12) L. Adamovich: *Handbuh des Oesterreichischen Verfassungsrechts*, Wien, 1957, s. 236.

кама, првенствено у јачању улоге председника републике. То је случај напр. са француском Петом републиком чији председник располаже низом изузетних овлашћења. Међутим, француски Устав од 1958 не предвиђа било какав облик политичке одговорности Председника већ изричито у свом члану 68 утврђује: „Председник Републике не одговара за акте учињене у вршењу својих функција, сем у случају велеиздаје.“ У овим уређењима дакле председник, који се по својим овлашћењима приближује председнику у председничком систему, остаје политички неодговоран. Но, за разлику од председничког система, влада је у овим уређењима, која још увек задржавају основне карактеристике парламентарног система, та која сноси политичку одговорност за рад читаве извршне власти (13).

7. Трећи и последњи облик државне власти у коме ћемо разматрати проблем политичке одговорности шефа државе јесте *скупштински систем*. Основна његова карактеристика јесте у томе што у овом систему, у оквиру примене — теоријске, ако не увек и доследно остварене — тзв. начела јединства власти, парламент представља јединог носиоца целокупне власти, док су носиоци извршне функције само његови извршни органи које он бира и смењује и који су му строго подређени и одговорни у свом раду. Према томе, као нормална последица оваквог непостојања било какве самосталности извршне власти, јавља се пуна политичка одговорност свих носиоца извршне функције парламенту, па међу њима и шефа државе.

Околност да се у овом систему установа шефа државе појављује у два облика — у облику инокосног органа, председника републике, и у облику колегијалног органа који у појединим земљама носи различите називе — захтева да се расправљање о политичкој одговорности шефа државе врши у два посебна одељка.

а) Индивидуални шеф државе, председник републике, постоји у оквиру скупштинског система само у четири следеће земље: Чехословачкој, Кини, ДР Вијетнаму и Југославији. Пошто ће о одговорности југословенског председника бити речи у следећем одсеку овог чланка, то ће наша пажња овде бити концентрисана на остале три земље.

Устави Кине и ДР Вијетнама, и иначе врло слични, нигде изричито не помињу одговорност председника републике нити уопште његов однос с парламентом, сем регулишући право избора и смењивања председника од стране парламента. Међутим, из одредбе чл. 28, ст. 1, кинеског Устава од 1954, по којој „Свекинески конгрес народних представника има право да ослободи од дужности ниженаведена лица: 1) председника и заменика председника НР Кине [...]“ односно одредбе чл. 60, ст. 8, Устава ДР Вијетнама од 1960 која утврђује да „Народна скупштина има следећа овлашћења: [...] 9) разрешава председника и потпредседника ДР Вијетнама“, што у оба случаја значи смењивање пре истека мандата, — јасно произилази да је у оквиру примене начела јединства власти председник републике у ове две земље политички одговоран парламенту.

(13) Међутим, природа и домаћај те одговорности су нужно промењени, тако да влада с обзиром на „*domaine réservé*“ који по француском уставу ужива Председник Републике, неизбежно покрива и низ Председникових акција. В. I. Guy: *Le „domaine réservé“ du Président de la République*, „*Annales de la Faculté de droit de Toulouse*“, 2/1965. pp. 21—141.

Кад је реч о Чехословачкој, поређење два уставна текста, првог од 1948 и другог од 1960 показује карактеристичну еволуцију у материји одговорности председника републике. Тако је Устав од 1948 (који је умногоме задржао низ карактеристика предратног, буржоаског устава Чехословачке) изричито статистирао у свом члану 76: „Председник Републике није одговоран у вршењу својх функција. Влада одговара за прокламације Председника које он доноси у вези са својим председничким функцијама“, а у чл. 77: „Ниједан акт Председника којим он врши овлашћења власти или извршна овлашћења није пуноважан ако није снабдевен премапотписом члана владе у чију надлежност такав акт спада.“ Дакле, то су биле карактеристике чистог парламентарног система са политичком неодговорношћу председника и пуном политичком одговорношћу владе која се изражава путем правила о премапотпису. — Насупрот томе, нови устав од 1960 изричито предвиђа политичку одговорност председника републике одредбом чл. 60, ст. 2, по којој „Председник Републике је одговоран за вршење своје функције Народној скупштини.“ Из овако прокламоване председникове одговорности прећутно произилази и санкција такве одговорности: могућност смењивања председника и пре истека његовог петогодишњег мандата (14).

б) Колективни шеф државе постоји у оквиру уређења са скупштинским системом у једној буржоаској земљи, Швајцарској, и у низу социјалистичких земаља.

Швајцарско уређење по Уставу од 1874 карактерише се тиме што једини извршни орган Конфедерације, Савезно веће, представља истовремено и шефа државе и владу. Чланови Савезног већа наизменично у току од годину дана врше дужност Председника Конфедерације, на основу именовања које врши Савезна скупштина. Међутим, такав Председник Конфедерације нема, сем чисто репрезентативних и председавајућих, никаква посебна овлашћења у односу на остале чланове Савезног већа. Отуда се у овој земљи проблем политичке одговорности шефа државе не може практично ни поставити јер је у ствари реч о одговорности владе односно министара.

Међу социјалистичким земљама, колективног шефа државе срећемо у СССР, Мађарској, Бугарској и Албанији под називом Президијума, и у Пољској, ДР Немачкој и Румунији под називом Државног савета. Ова разлика у називу суштински не мења ствар, тако да се може сасвим занемарити и проблем политичке одговорности колективног шефа државе третирати јединствено у односу на све социјалистичке земље.

Чињеница да је шеф државе у овим земљама колективан огран, тј. да се састоји од извесног броја чланова (који најчешће износи 15—25 али и више) (15) сама по себи намеће потребу разликовања колективне и индивидуалне политичке одговорности чланова ових тела.

Устави ових земаља говоре, најпре у општим формулама, о колективној политичкој одговорности Президијума (Државног савета). Те формуле су углавном свуда сличне, тако да ће бити довољно навести само један или

(14) У овом смислу посебно St. Rozmaryn: *Le Pouvoir exécutif (Pays socialistes)*, Luxembourg, 1960, p. 11.

(15) И. П. Иљински—Б. В. Шетинин: *Государственное право стран народной демократии*, Москва, 1964, с. 280.

два примера. Тако, по Уставу СССР од 1936 (чл. 48, ст. 2), „Президијум Врховног совјета СССР полаже рачун за целокупан свој рад Врховном совјету СССР“, по Уставу Бугарске од 1947 (чл. 34, ст. 1), „Президијум Народнег савеза одговара за свој рад Народном савезу“, итд. — Поједини од ових устава, даље, изричито праве разликовање између колективне и индивидуалне одговорности, прописујући на пример: „Државни савет у целини и сваки његов члан одговорни су Великој народној скупштини за целокупну делатност Државног савета“ (чл. 69, ст. 2, Устава Румуније од 1965); „Народна скупштина има право да опозове сваког члана Президијума Народне Републике“ (чл. 21, ст. III, Устава Мађарске од 1949). Но, и тамо такво овлашћење парламента није у Уставу изричито статуирано оно произлази из логике ствари (16). — Кад је реч о индивидуалној одговорности, ту и карактер самог Президијума (Државног савета) и положај његовог председника који не располаже никаквим сопственим овлашћењима, указује на то да председник (који се ни у ком смислу не може сматрати индивидуалним шефом државе) не подлежу никаквој посебној одговорности, различитој у односу на остале чланове (17).

Овакво неизбежно разликовање колективне и индивидуалне одговорности колективног шефа државе поставља проблем у којим ситуацијама долази у обзир покретање питања једне односно друге врсте одговорности. Президијум (Државни савет) ради искључиво у седницама и своје одлуке доноси увек као тело; његови чланови појединачно не могу доносити никакве одлуке односно акте власти. Према томе, за одлуке Президијума одговорност може да буде само колективна: сви његови чланови солидарно носе одговорност за донете одлуке. Међутим, независно од ове колективне одговорности, могућа је и индивидуална одговорност појединих чланова која може да произилази из њихових најразноврснијих поступака и понашања како у току самог процеса доношења одлука (при чему није реч о одговорности за одлуку као такву, јер та одговорност може да буде само колективна) и уопште рада у Президијуму, тако и иначе.

У пракси, ни у једној социјалистичкој земљи није било случајева позивања на политичку одговорност целог Президијума (Државног савета). Међутим, у свима њима су поједини чланови овог тела били разрешавани функције не само приликом редовних избора (који у свима социјалистичким земљама непосредно следе обнављању самог парламента путем општих избора) — што се не може сматрати санкцијом политичке одговорности него евентуално морално-политичке одговорности — већ и пре редовног истека трајања њиховог мандата. Ту је несумњиво у питању политичка одговорност коју су чланови у питању носили из разних разлога који би сви заједно могли да буду окарактерисани као губитак поверења од стране пар-

(16) *Loc. cit.*: „Врховни представнички орган власти има право да у свако доба у целини или делимично измени састав свог Президијума (Државног савета)“.

(17) У овом смислу нпр. А. Спасов—В Ангелов: *Државно право на НР Бугарија*, Софија 1962, с. 255.

ламента, поверења које се нужно претпоставља за обављање једне овако високе државне функције (18).

8. У социјалистичкој Југославији је од њеног настанка до данас примењен скупштински систем. Не улазећи у посебан проблем доследности и пуноће примене овог система у различитим периодима уставног развоја Југославије, морамо на основу ранијег излагања констатовати да примена скупштинског система подразумева и у нашој земљи постојање политичке одговорности шефа државе. То изричито каже напр. проф. Ђорђевић: „Скупштинској владавини одговара истовремено и уставни принцип да је Председник Републике у току вршења свога мандата политички одговоран Скупштини али само са крајњом санкцијом његовог разрешења и пре истека редовног времена мандата (19).

У првом периоду свог уставног развоја, по Уставу од 1946, Југославија је имала, попут већине осталих социјалистичких земаља, колективног шефа државе, Президијум Народне скупштине. Политичка одговорност Президијума у целини и појединих његових чланова била је постављена на исту основу као и у другим социјалистичким земљама. То је јасно уочљиво из чл. 75 Устава од 1946 по коме „Президијум Народне скупштине ФНРЈ за свој рад одговара Народној скупштини ФНРЈ. Народна скупштина ФНРЈ може опозвати Президијум и изабрати нов, као и разрешити дужности поједине чланове и изабрати нове и пре истека времена за које су изабрани.“

Уставним законом од 1953 уведена је институција индивидуалног шефа државе, Председника Републике. О његовој одговорности говоре чланови 76 и 77. По чл. 76, ст. 1, „Председник Републике одговара за свој рад Савезној народној скупштини“ (20), док чл. 77 статуира: „Председник Републике бира се на време на које је Савезна народна скупштина изабрала, али га Скупштина може разрешити и пре истека тог времена.“ Дакле, Уставним законом била је изричито предвиђена и политичка одговорност Председника Републике и санкција за ту одговорност — његово разрешење и пре истека мандата.

Устав од 1963 не мења и — с обзиром на логику скупштинског система — не може ни да мења концепцију о политичкој одговорности Председника

(18) Постоји једно државно уређење које се, с обзиром на своје специфичности, опире покушају било каквог класификовања у неки од три облика државне власти. То је уређење Уругваја по Уставу од 1952. Овај Устав предвиђа такву организацију највиших централних органа и такав систем њихових овлашћења и међусобних односа да се с правом може рећи да у њима има елемената сва три облика државне власти. У покушају да наведемо само најбитније од тих елемената, утврдићемо најпре да колективни шеф државе, Национални савет владе, који бирају грађани непосредно, не одговара политички за свој рад Парламенту — што је, видели смо, карактеристично за председнички систем. С друге стране, међутим, влада односно поједини њени чланови, одговарају парламенту и овај их може сменили — што, је напред изложено, представља карактеристику и парламентарног и скупштинског система. Најзад, Национални савет владе нема право распуштања парламента пре истека његовог мандата — што је одлика скупштинског система. Због свега тога, с обзиром да једни елементи искључују друге онако како су они схваћени у класичној троеди облика државне власти — јасно је да се уругвајски систем не може разврстати ни у један од њих.

Иначе, што се тиче проблема политичке одговорности шефа државе, уругвајски Устав ту одговорност не предвиђа; он говори само о кривичној одговорности чланова Националног савета владе.

(19) *Уставно право*, Београд, 1961, с. 512.

(20) Ст. 2 истог члана односи се на одговорност Председника Републике као председника Савезног извршног већа: „Председник Републике подноси Савезној народној скупштини извештај о раду Савезног извршног већа и одговоран је заједно са осталим члановима за рад Савезног извршног већа “

Републике. Он ту концепцију само изражава на донекле други начин. О одговорности Председника непосредно говори чл. 219, по коме „Председник Републике врши своја права и дужности на основу и у оквиру овог Устава и савезних закона (ст. 1). Председник Републике ужива имунитет и одговоран је Савезној скупштини у складу са Уставом и савезним законом (ст. 2).“ Анализом цитираног текста долазимо до следећих закључака. 1) Председник Републике везан је у своме раду („у вршењу својих права и дужности“) начелом уставности и законитости, ова везаност имплицитно подразумева и могућност позивања на одговорност у случају прекорачења или злоупотребе норми Устава и савезних закона. 2) Председник одговара Савезној скупштини као „највишем органу власти и органу друштвеног самоуправљања, у оквиру права и дужности федерације“ и органу који га је изабрао у ту функцију. 3) Устав, за разлику од Уставног закона од 1953, не предвиђа изрично директну санкцију Председникове политичке одговорности — његово разрешење. За ово мислимо да постоје у основи два објашњења. Прво, право Савезне скупштине (и осталих представничких тела) да разреши дужности пре истека изборног периода све оне органе и функционере које бира толико је — у складу са скупштинским системом — изван сваке сумње да није било потребе и изрично га статуирати. И друго, у наведеном чл. 219 извршено је упућивање на норме Устава и савезних закона које регулишу Председникова права и дужности, па у вези с тим и питање његове одговорности, тако да није било потребе на том месту улазити у детаље. Упућивање на одговарајуће одредбе Устава односи се пре свега на чл. 86, по чијем ст. 1, „Носилац јавне или друге друштвене функције лично је одговоран за њено вршење,“ (21). Општи домаћај ове уставне одредбе не оставља места сумњи да се она односи и на Председника Републике. Упућивање пак на савезни закон нема само карактер општег везивања Председникове одговорности за поштовање начела законитости него и врло конкретnog упућивања на закон којим ће се утврдити врсте и услови одговорности свих носилаца јавних и других друштвених функција чије доношење предвиђа поменути чл. 86 Устава у своме ставу 2. Овим законом ће, између осталог, свакако бити регулисана и материја Председникове политичке одговорности.

9. Ако на крају покушамо да сведемо резултате до којих смо дошли у проучавању проблема политичке одговорности шефа државе констатоваћемо следеће.

1) Шеф државе не сноси политичку одговорност ни у монархији, ни у два бројно преовлађујућа облика државне власти у републици: председничком и парламентарном (са извесним изузецима у оквиру овог последњег). Према томе, политичка одговорност шефа државе, индивидуалног односно колективног, постоји само у оквиру скупштинског система и у неким земљама у којима парламентарни систем није примењен у свом чистом облику него са извесним специфичностима.

(21) Интересантно је да у основи готово истоветну формулацију — истина у глави о слободама, правима и дужностима човека и грађанина — садржи и чл. 61 Устава, по коме „Сваки грађанин дужан је савесно вршити јавну и другу друштвену функцију, која му је поверена и лично је одговоран за њено вршење.“

2) Оцену овакве ситуације могуће је дати само уз узимање у обзир три релевантна момента. Први се тиче проблема политичке одговорности осталих носилаца извршне функције, други проблеми кривичне одговорности шефа државе, а трећи — излазећи из оквира чисто правних разматрања — општих друштвено-економских услова у којима функционишу поједина државна уређења.

а) У уставној парламентарној монархији политичку одговорност сноси уместо монарха влада односно поједини министри. Исти је случај и у чистом парламентарном систему у коме уместо председника републике политичкој одговорности подлеже влада и министри. У председничком систему ни председник ни егзекутива уопште политички не одговарају. Најзад, у скупштинском систему, поред политичке одговорности шефа државе постоји и политичка одговорност осталих носилаца извршне функције. — На тај начин, посматрајући комплексно проблем политичке одговорности у целини, доћи ћемо до закључка да је у свим државним уређењима, осим у председничком систему, правно регулисано ко ће сносити политичку одговорност за рад егзекутиве у целини. При томе је само у скупштинском систему та одговорност подељена између шефа државе и осталих носилаца извршне функције, тако да они сnose личну политичку одговорност свако за свој рад. У парламентарној монархији и парламентарном систему у републици, политичка одговорност је јединствена и њу сnose искључиво влада односно поједини министри; овакво решење у тим уређењима је логично с обзиром на функционисање правила о премапотпису у њима.

б) С друге стране, од значаја за разматрање проблема политичке одговорности шефа државе је постојање или непостојање његове кривичне одговорности. У овом погледу се појављује јасна разлика између монархијског и републиканског облика владавине. Док је монарх не само политички него и кривично одговоран, шеф државе у републици, без обзира да ли сноси или не политичку одговорност, у начелу подлеже кривичној одговорности која је истина по правилу знатно ужа и организована у многим погледу на друкчији начин но кад су у питању други грађани па и остали државни функционери. — Према томе, посматрајући искључиво одговорност шефа државе, али његову одговорност у целини, констатоват ћемо да је монарх апсолутно, и политички и кривично, неодговоран, да је шеф државе у скупштинском систему и политички и кривично одговоран, а да у председничком и парламентарном систему постоји кривична али не и политичка одговорност шефа државе. Другим речима, то значи да у ова два последња система шеф државе не може бити уклоњен с функције по основу своје политичке одговорности али може, уколико учини неко теже кривично дело (напр. повреду устава, велеиздају и сл.) да буде оптужен и осуђен и тиме, посредним путем, ипак омењен пре истека свог мандата.

в) Најзад, све ово досад речено односило се искључиво на правно регулисање проблема одговорности шефа државе. Међутим, ако напустимо чисто правни терен — а то је неопходно при свим проучавањима у области права па утолико пре овде где је у питању једна толико значајна не само правна него и политичка институција као што је институција шефа држа-

ве — и проблем осветлимо шире, са социолошко-политичког аспекта, доћи ћемо до следећих закључака.

Шеф државе у монархији, монарх, стојећи на челу ове у данашњим условима преживеле и анахроничне установе углавном је у уставним парламентарним монархијама, посебно европским, сведен у уске оквири своје пре свега репрезентативне функције. Остајући, претежно из традиционално-сентименталних разлога, још увек фиктивно „суверен“, он *de facto* „краљује али не влада“. Сасвим независно од њега, развијају се — разуме се у условима формалне демократије — многобројни и разноврсни демократски облици политичког и друштвеног живота којима он не представља никакву реалну сметњу. Отуда и чињеница његове политичке неодговорности нема у овом облику владавине неки посебан значај (22).

Кад је у питању републикански облик владавине, ту је неопходно разликовати ситуацију у два основна друштвено-економска уређења, буржоаском и социјалистичком.

У оквиру буржоаског уређења срећемо као облике државне власти председнички и парламентарни систем, при чему се државно уређење сваке поједине земље може, са више или мање основа, разврстати у један од ова два облика. (Изузетак представља само швајцарско уређење у коме је примењен скупштински систем.) Као основ за такво разврставање служи начин на који су у оквиру примене начела поделе власти регулисани односи између законодавне и извршне власти, при чему један од основних елемената за то представља управо регулисање питања политичке одговорности егзекутиве, на челу са шефом државе, законодавној власти, парламенту. У председничком систему егзекутива уопште не одговара политички парламенту јер међу њима, теоријски, постоји строга подела власти; у парламентарном систему, од два носиоца извршне власти влада политички одговара парламенту и овај може у датом случају да је смени, док је председник, лишен правих овлашћења власти, политички неодговоран. — Међутим, независно од ових разлика у правном регулисању односа две власти, законодавне и извршне, оба ова система спаја као заједничко то што они дејствују у општим условима режима формалне демократије и вишепартијског система, у коме се политичке партије јављају као основни носиоци политичког живота. Отуда се и проблем односа законодавне и извршне власти и, у оквиру њега, проблем политичке одговорности извршне власти, па и шефа државе, у ствари разрешава зависно од места и улоге коју у јавном животу ових земаља имају политичке партије. Од њиховог броја (тј. да ли се за власт боре и на власти смењују само две партије или више њих), њихове снаге (при чему посебну улогу има однос снага између буржоаских партија с једне и партија радничке класе с друге стране) и утицаја који врше, њиховог састава, дисциплине која везује њихово чланство, итд. — у стварности врло много зависи реалан однос законодавне и извршне власти, однос чији само један вид представља евентуална политичка одговорност друге првој. Самим тим, околност што у оба ова

(22) Разуме се, и данас има монархија (и то како апсолутних, тако и уставних), посебно изван Европе, у којима монарх игра још увек значајну политичку улогу — без правих могућности да за свој рад сноси и одговорност. Но, број тих монархија се налази у сталном опадању а њихов значај у светским размерама је занемарив.

система шеф државе не сноси политичку одговорност губи донекле од значаја, значајније је уочити разлику која, правно посматрано, постоји између та два система у томе што у парламентарном систему политичку одговорност за рад извршне власти сноси влада, док је у председничком систему егзекутива у целини политички неодговорна парламенту, но, од далеко највећег значаја је чињеница да у свим земљама политичке партије воде борбе за власт, чији тренутни (за дуже или краће време) победник спроводи онакву политику какву жели, користећи односно поштујући одговарајуће правне механизме — независно од тога да ли они обухватају и механизам политичке одговорности шефа државе па и целе егзекутиве.

У оквиру социјалистичког друштвено-економског уређења (сем у Југославији), тзв. начело јединства власти подразумева пуну политичку одговорност и шефа државе и извршних органа уопште највишем представничком телу. Међутим, и овде су од знатног утицаја ванправни, политички моменти, а пре свега место и улога политичких партија односно конкретно Комунистичке партије. Без обзира да ли она представља једино постојећу или само водећу политичку партију (као напр. у Пољској), у њеним највишим форумима је концентрисана ова политичка моћ земље. Најужи руководећи партијски кадар истовремено заузима и кључна места у извршним органима. Самим тим, и однос представничког тела и извршних органа је у пракси знатно друкчији но што би то произишло из уставних текстова који прокламују да извршни органи одговарају за свој рад парламенту. У стварности, извршни органи, независно од низа самосталних овлашћења којима по уставу располажу, у многоне практично руководе радом парламента. Самим тим, и њихова политичка одговорност постаје у великој мери једна функција а механизам њеног евентуалног покретања — пука форма.

Најзад, јасно је да и у Југославији дејствују политички моменти при остваривању скупштинског система у њој и да они утичу на регулисање односа представничких и политичко-извршних органа али са две основне разлике у односу на остале социјалистичке земље. Прво, скупштински систем, као основно начело организације власти, обухвата низ прецизно уставом регулисаних односа носилаца појединих функција, тако да не оставља места ни произвољности ни слободном тумачењу који би могли да воде извитоперавању система. Значајну улогу, као највиши гарант заштите уставности и законитости уопште, па и у овом погледу, има при томе Уставни суд. И друго, Савез комуниста у условима социјалистичке демократије и друштвеног самоуправљања у нас има друкчију улогу од оне коју имају комунистичке партије у осталим социјалистичким земљама. Руководећа снага радничке класе и радног народа, он „није и не може бити у свом раду непосредни оперативни руководилац и наредбодавац ни у привредном ни у државном ни у друштвеном животу“ (из Резолуције Шестог конгреса СКЈ). С друге стране, он развија систем унутрашњег демократског централизма и одговорности свог чланства. Према томе, Савез комуниста нити акапарише власт нити утиче на усмеравање праксе међусобних односа појединих органа власти у друкчијем правцу но што је онај који произилази из уставних текстова. Самим тим, постоје и правни и реални услови да се политичка

одговорност политичко-извршних органа, па и Председника Републике, одговара онако како то одговара духу скупштинског система и социјалистичке демократије, утврђеним у Уставу. Модалитете и те и осталих облика одговорности носилаца јавних и других друштвених функција треба да утврди будући закон.

М. Јовичић

R É S U M É

Responsabilité politique du chef d'État dans le droit comparé

Dans le préambule de son travail l'auteur donne les définitions des notions de *chef d'Etat* (en n'adoptant cette notions que conditionnellement, pour des raisons de rationalité dans l'exposition) et de *responsabilité politique* (qu'il considère avec les responsabilités en matières criminelle, civile et différence de la responsabilité dite morale-politique ou sociale, considérée comme responsabilité *extra-juridique*) en exposant brièvement ses éléments.

Le problème de la responsabilité politique du chef d'Etat est traité par l'auteur séparément pour les formes de gouvernement particulières, monarchie et république et, dans ce dernier cas, pour chacune des formes de l'organisation du pouvoir d'Etat, c. à d. dans le système présidentiel, parlementaire, de l'assemblée et, finalement, spécialement en Yougoslavie.

Dans la monarchie, le chef d'Etat — monarque, est absolument irresponsable, ce qui veut dire irresponsable aussi au point de vue politique. Sa responsabilité politique serait incompatible avec l'institution de la monarchie elle-même, telle qu'elle existe encore de nos jours. De là, la fiction *The King can do no wrong* est encore en vigueur; cependant elle a été complétée par la règle *The King cannot act alone*, de sorte que dans une monarchie parlementaire constitutionnelle le roi ne peut faire aucun sans ses »conseillers«, ministres qui, en contresignant les actes royaux, assument aussi la responsabilité de ses actes.

Dans le système présidentiel, où le principe de la division des pouvoirs a été réalisé de la façon la plus conséquente, le chef d'Etat — président, n'est pas responsable non plus au point de vue politique. Sa responsabilité serait en contradiction avec l'égalité de droits et l'indépendance, formellement proclamées, des titulaires des pouvoirs particuliers. Une fois élu, le président ne peut pas être révoqué avant l'expiration de son mandat pour des motifs ayant trait à sa responsabilité politique. Pourtant, à la différence de la monarchie parlementaire constitutionnelle, dans le système présidentiel les ministres (chefs des ressorts particulières du pouvoir exécutif) ne sont pas, non plus, politiquement responsables devant le parlement: ils arrivent au pouvoir et quittent le pouvoir uniquement par la volonté du président seul.

Dans le système parlementaire, sous sa forme pure, le président de la république est aussi politiquement irresponsable. Sa situation montre beaucoup d'analogies avec celle du monarque dans la monarchie parlementaire: de même que là »le roi règne et ne gouverne pas«, lui, il »préside et ne gouverne pas«. L'activité du pouvoir exécutif est dirigée par le gouvernement, élu par le parlement auquel il répond de son travail et non pas par le président qui est privé de toutes les prérogatives réelles du pouvoir. Tous les actes du président doivent être contresignés par les ministres compétents qui, en apposant leurs signatures à ces actes, en assument aussi la responsabilité, en dehors de celle qu'ils ont de leur propre travail. — Restant dans les cadres généraux du sy-

stème parlementaire, certaines constitutions prévoient tout de même aussi la responsabilité politique du président de la république. C'est aujourd'hui le cas, par exemple, de l'Autriche. Pourtant, même dans ces systèmes pour soulever la question de la responsabilité politique du chef d'Etat il faut se conformer à une série de conditions qui rendent cette cation très difficile et, la décisions sur la révocation éventuelle du président est laissée au referendum.

A la fin, seulement dans le système de l'assemblée, où le parlement est le titulaire du pouvoir total auquel l'exécutif répond de son travail (mais n'a pas la possibilité comme dans le système parlementaire, de congédier le parlement), le chef d'Etat — soit individuel soit collectif — a la responsabilité politique devant le parlement. Celui-ci est autorisé à le relever de ses fonctions même avant l'expiration de son mandat. Dans la plupart des constitutions de ces pays cette solution est formulée expressément, mais elle résulte de la logique des choses même là où ce n'est pas le cas.

En Yougoslavie, dans le cadre de l'application du système de l'assemblée, le chef d'Etat est aussi politiquement responsable. Ce fut le cas selon la Constitution de 1946 qui prévoyait un chef d'Etat collectif, Présidium de l'Assemblée Populaire et selon la Loi constitutionnelle de 1953 et la Constitution de 1963 qui prévoient le Président de la République comme chef d'Etat. Le fait que la Constitution de 1963, à la différence de la Loi constitutionnelle de 1953, ne prévoit pas d'une façon expresse, la responsabilité politique du Président de la République, ne change rien, suivant l'opinion de l'auteur, vu que cette responsabilité est immanente au système de l'assemblée lui-même. La Loi sur les espèces et les conditions de responsabilité de tous les titulaires des fonctions publiques et d'autres fonctions sociales, qui est en préparation, réglera sans doute aussi la question de la responsabilité politique du Président de la République en Yougoslavie.

La conclusion de son travail l'auteur consacre à l'analyse des circonstances pertinentes à l'évaluation intégrale de la question de savoir comment le problème de la responsabilité politique est posé et résolu dans les système particuliers. Ce sont trois circonstances suivantes: 1) l'existence ou l'absence de la responsabilité politique des autres titulaires de la fonction exécutive; 2) l'existence ou l'absence de la responsabilité en matière criminelle du chef d'Etat; 3) l'action des facteurs extra-juridiques, sociologiques et politiques, parmi lesquels la place la plus importante occupent les organisations politiques qui agissent substantiellement sur la réalisation du système entier du pouvoir et même des rapports entre le parlement et le pouvoir exécutif et, dans ce cadre-ci, aussi sur le fonctionnement de la responsabilité politique de ce dernier devant le premier.

ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ НЕМОРАЛНИХ УГОВОРА

1. Већ су Дигеста забележила принцип *Non omne quod licet honestum est* (1) који ће Богишић, много касније, унети у свој Законик речима „И оно што није забрањено може да не буде поштено“ (2). Примењен на уговорно право, овај принцип значи да одређен уговор може бити противан не само позитивном праву већ и поштењу односно моралним схватањима одговарајуће друштвене средине. Апсолутна ништавост присутна је како код уговора који су позитивним правом забрањени тако и код уговора који су супротни

(1) Paulus, 144, Dig. 50, 17.

(2) Чл. 999 Опшег имовинског законика за Црну Гору од 1888.