

ОКРУГЛИ СТО „АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ“

Удружење за уставно право Социјалистичке Републике Србије организовало је 6. јануара 1987. године у Београду округли сто посвећен теми „Актuelни проблеми политичке одговорности“. Скупу је присуствовао велики број истакнутих научних радника који се на правним и другим факултетима, као и институтима и другим научним институцијама у Републици, баве уставним правом и политичким системом, као и бројни стручњаци из одговарајуће праксе. Отварајући дискусију председник Удружења за уставно право СР Србије, др Војислав Симовић је, изражавајући задовољство због одзива на који је наишла ова иницијатива Удружења, истакао да је то први у низу састанака на којима ће се размењивати стручна мишљења о теоријским и практичним проблемима из области уставног права, које ће организовати Удружење за уставно право СР Србије. Посебни задаци у том смислу проистичу из предстојећих промена Устава и обавезе овог Удружења и свих његових чланова да својим ангажовањем дају пуни допринос.

Више од двадесет учесника у дискусији бавило се разматрањем појма и функције политичке одговорности, односа одговорности и принципа самоуправљања, одговорности делегата у делегатском систему, појма, садржине и домаћаја делегатског питања, одговорности Председништва СФРЈ, облика одговорности извршног органа скупштине друштвено-политичке заједнице, одговорности органа управе за стање у области у којој су образовани, појма и обима федералне одговорности. Тиме је потврђено да је одговорност фундаментално питање сваког система, па и нашег, и да представља комплексни проблем који отвара много могућих аспеката дискусије.

Ограничени малим простором принуђени смо да сажето прикажемо само део поднетих саопштења. При том смо се трудили да њиховом анализом изложимо сва основна питања покренута у дискусији, критику упућену неким уставним решењима или уставној пракси и предлоге за њихово другачије и боље уставно уређење. У приказу је преузет редослед излагања аутора у току рада округлог стола.

Др Миодраг Јовичић, говорећи о појму политичке одговорности, сматра да у самом одређивању овог појма не постоји довољно прецизности, што изазива недоумице, па и конфузије. По најширој одредби, политичка одговорност би била „одговорност коју за свој рад носе они који врше политичку власт, носиоци јавних функција, (којима се у нашем систему придружују и носиоци самоуправних и других друштвених функција)“. Како политичка одговорност може бити правна и ванправна, основно разликовање међу њима састоји се у томе што је правна политичка одговорност правно регулисана, док ванправна није. Она може бити морално-политичка, друштвено-политичка, партијска и сл.

Да би се уочила физиономија два облика политичке одговорности, неопходно је, истиче М. Јовичић, појам политичке одговорности рашчланити на пет посебних елемената. Први, субјект одговорности исти је у случају и правне и ванправне политичке одговорности. То је носилац јавне функције, односно орган или појединац снабдевен овлашћењима власти (самоуправним овлашћењима или овлашћењима за обављање друштвене функције). Други је орган, односно тело коме субјект одговорности одговара. У случају правне политичке одговорности то је

уек орган, односно тело које је носиоцу јавне функције ту функцију поверило: нпр. бирачи у односу на делегате, скупштина у односу на извршно веће и сл. Овај исти орган је једини властан да поверену функцију и одузме, ако носилац јавне функције изгуби његово поверење. У случају ванправне политичке одговорности, носилац јавне функције сноси одговорност најпре пред друштвом у целини, јавним мњењем, јавношћу. То је друштвена одговорност која није правно регулисана, али овај облик одговорности треба да лежи у основи свих облика одговорности, а пре свега правне политичке одговорности. Носиоци јавних функција по правилу сnose и партијску одговорност, као и одговорност пред осталим друштвено-политичким организацијама којима припадају. Трећи елеменат, основ политичке одговорности је у оба ова облика исти. Састоји се у таквом вршењу функције, односно у поступцима и пропуштањима који нису у складу са ставовима и мишљењима органа, односно тела пред којим се одговорност сноси. Није реч о противправном поступању, које је основ за поједине облике правне одговорности, већ о нецелисходном раду. Отуда основ политичке одговорности не може да буде прецизније правно регулисан. Он је флуидан и неухватљив, правном регулисању углавном недоступан. Начин и поступак остваривања одговорности су четврти елеменат и у случају правне политичке одговорности по правилу су регулисани прецизније од начина и поступка остваривања ванправне политичке одговорности који нису никада предмет правног регулисања. На крају, професор Јовичић је навео као пети елеменат санкцију, напоменувши да се у њој састоји основна и битна разлика. Санкција правно политичке одговорности увек је само једна — престанак функције субјекта одговорности што може да има вид разрешења, смењивања или опозива. Санкција ванправне политичке одговорности је ванправне природе и састоји се у моралној, друштвеној осуди, односно у оломени, укору, па и искључењу када је у питању партијска одговорност.

Уочавање разликовања између два облика политичке одговорности неопходно је, по мишљењу М. Јовичића, ради уобличавања и прецизирања физиономије оба облика која, иначе, неодређена и непрецизна, могу негативно да утичу на праксу функционисања читавог система одговорности.

Пошавши од познате чињенице да је проблем одговорности основа сваког политичког, а то значи уставног конституисања друштва и да од постојања или непостојања одговорности зависи карактер система, др Павле Ристић је истакао да је најважнији вид одговорности свакако политичка одговорност. „Она је прва и најважнија врста одговорности у области друштвено-политичких односа и у испољавању друштвене личности човека, његове јавне делатности и јавне, тј. друштвене власти.“ Значајна карактеристика одговорности је и у томе што је она израз јединства односа међу људима. „Постојање одговорности јесте доказ постојања људског друштва, организованог и цивилизованог, где човек постаје свестан свог друштвеног положаја, има осећање свести о припадању заједници у којој се осећа сигуран и заштићен, развијена му је свест о припадању тој заједници, па се и сам сматра одговорним за ту заједницу и пред њом.“

Као посебно важно, П. Ристић је издвојио питање реализације или тзв. ефикасности политичке одговорности, што је у зависности од основних политичких односа и самог система владавине. Тешкоће на које наишла реализација политичке одговорности у политичким системима последица су, првенствено, бирократизованих политичких односа. Односи у којима су се политички функционери професионализовали до те мере да представљају одређену интересну групу често их доводе у сукоб са политичком одговорношћу, која, у таквом политичком систему, без обзира на формалноправно и уставно постојање, реално не постоји.

Осврћући се на систем друштвеног самоуправљања у коме постоји политичка одговорност свих изабраних чланова органа друштвеног самоуправљања, П. Ристић је истакао да се политичка одговорност најлакше остварује у основним самоуправним организацијама и заједница-

ма, па и ту, услед доминантног положаја Савеза комуниста, ова се одговорност и не реализује увек, или, пак, уз велике напоре и притиске тзв. базе. На вишим нивоима сматра П. Ристић, одговорност се ретко када реализује, или се преко тога прелази као да проблем не постоји. Дакле, „ако се питање одговорности прво не расчисти у оквиру Савеза комуниста, неће се поставити ни у самоуправним или другим друштвеним структурама“. Иако се у нашем самоуправном систему пошло од претпоставке о пуној политичкој и личној одговорности носилаца јавних функција, па је предвиђен систем ротације и реизборности, системом тзв. „хоризонталне“ ротације ови принципи су заобиђени што је довело до искривљеног и фиктивног вида политичке одговорности. Данашње стање у политичком систему у погледу политичке одговорности доказ је снаге окоштале политичке бирократије и недовољно развијене или спутане самоуправне свести грађана. Решење овог питања је преваходно у сфери политичког и политике те га треба тражити, констатује П. Ристић, у односима унутар Савеза комуниста и других политичких и друштвених организација, односно на релацији Савез комуниста — самоуправљање са једне стране и политика — право — морал, са друге стране. Велике напоре треба усмерити ка политичком васпитању маса, како би и друге велике демократске вредности, поред политичке одговорности, постале саставни део живота.

У свом излагању др Милан Матић је нагласио да је питање одговорности човека, а са њим и одговорног друштва, крупно, сложено и стално отворено питање, све до данас. То је проблем чије решавање не трпи лажна и декларативна, фингирана решења у смислу „квизидемократије“ или „дириговане демократије“, а поготово не отворене или прикривене манипулације и узурпације мањинских владајућих група. А данас постаје све очигледно да проблем одговорности није више само питање „одговорне владе“, већ и „одговорног друштва“, јер се многи економски, социјални и други животни проблеми не могу више решавати без одговорности шире друштвене средине, из отуђених центара власти. Проблем одговорности је на извешан начин *résumé* укупног стања у друштву, његових темеља, а с обзиром на улогу политике у данашњем друштву, великим делом израз управо стања у политичкој сфери и начина глобалног усмеравања друштва, тј. односа носилаца власти и друштва. Ту је битан и проблем конституције и конструкције система, Устава, уставности и законитости. Али, истиче Матић, „никаквим конструкцијама и решењима се питање одговорности не може до краја решити ако извесни морални основи власти и одређеног система владавине нису развијени и прихваћени међу носиоцима власти и ширим друштвеним слојевима, као подлогу и везивно ткиво политичке заједнице, њене оријентације и структуре вредности и уверења“.

Матић истиче да Удружење за уставно право легитимно покреће проблем одговорности у нашем друштву данас, јер је бар једним делом одговорност и стање одговорности и питање уставног уређења. „Ово поткрепљујем запажањем да се нагло ширење и деловање „синдрома неодговорности“ осетило нарочито током последње фазе развоја од десетак година, упоредо са Уставом уведеном и подстицањем децентрализацијом, која није била праћена одговарајућом интеграцијом, бар не на ширем друштвеном и економском плану, којом би се ојачала заједничка осовина у оријентацији и развоју, а са њом и одговорности.“ Устав од 1974. унео је неравнотежу у том смислу што је ишао смером „конституисања и преконституисања делова“, а у исти мах „деконституисања друштвене целине“, коју је једнострано извео из појма *заједнице* као међунационалне, а не као *друштва* и то социјалистичког, самоуправног, демократског и одговорног, првенствено одговорног у том правцу и на тој основи. То се огледа и у недостатку основних средстава и извора моћи који би омогућили политичку снагу целине југословенског друштва у практичној политици, или барем њену равнотежу у односу на делове, њену уравнотежујућу функцију.

Темељ одговорности у нашем друштву је рад и резултат рада (као допринос укупном друштвеном раду). Констатујући ово, Матић се

пита да ли смо остварили односе у којима преовлађује друштвени ауторитет рада и рад као основа одговорности, као и да ли смо створили услове да одговорност према раду и према заједници, заједничким и тиме сопственим интересима, постане бар тенденција развоја, ако не стање друштвених односа? Аутор даје негативан одговор уз напомену да смо „у неким сферама отворили и кризне процесе који су стање одговорности и одговорног понашања, па и морала, спустили и испод постојећих цивилизованих стандарда.“

Превага политичког фактора над економијом и друштвом, неопходна у првим постреволуционарним раздобљима, постајала је у даљем току све већа кочица економског и друштвеног преображаја. Уклањање тзв. савезног центра је омогућило да се многе тачке на периферији прогласе самодовољним средиштима у којима свако пише „своја правила игре“, тежећи да их наметне као општеважећа, што је довело у питање и сам појам заједнице. Матић је нарочито истакао чињеницу да је Устав од 1974. „одједном и сасвим различито од претходне фазе развоја, омогућио апсолутизацију до нивоа тотализације, свих могућих интереса, па и вредности као „националних“ а да је у други план ставио друштвени моменат, који је као социјалистички и самоуправни приоритетан и онтолошки фундаменталан у односу на историјске форме друштвеног живота“ које су иначе помало и прерасле из продуктивног у културно-комуникативни и дистрибутивно-потрошачки медиј, као што су нпр. нације“. Тако је створена нова основа преминације политике над економијом и друштвом, у форми која има готово више елемената централизације и унификације, него претходне.

Као један од начина одржавања *statusa quo* раније уврежених неодговорности Матић наводи тенденције присвајања по основу преливања дохотка, монопола, ексклузивних и недодирљивих стечених права, али и потрошачког паразитизма, лажне солидарности и трошења незабраћеног, без икакве контроле уз накнадно испостављање негативних сајда најширој заједници, што у последње време чине и читаве друштвено-политичке заједнице. Пошто је тешко замислити да за промашаје одговара цела једна комуна, регион, покрајина или република, то је убедљив пример избегавања и поништавања одговорности, који оставља негативне последице за понашање свих оних који свој положај и даље остварују само на основу свог рада и доприноса радом.

У закључку Матић констатује да је један од кључних узрока садашње кризе одговорности свакако „хипертрофирани полицентрични етиказам и структурализам, слабење средишње регулације и заједничког ауторитета, а у корену свега је одвајање од процеса конституисања и јачања једне самоуправне заједнице друштвеног рада, која би била основно врело и генератор одговорности и понашања свих и сваког“. Да би се стање потиснуло одговорности и самоуправљања изменило, неопходне су, поред дуготрајних друштвених акција и споразума, још и системске интервенције и шире политичке и уставне промене.

Др Миодраг Трифуновић је говорио о делегатском питању. Преко овог уставног института, делегатска скупштина врши један облик политичке контроле над радом извршних и управних органа и других организација које врше јавна овлашћења, њиме се јача одговорност носилаца јавних, друштвених и самоуправних функција и доприноси демократизацији процеса одлучивања и афирмацији начела јавности у раду органа и организација. Помоћу овог института указује се, такође, на актуелне проблеме у друштвеној пракси који изискују предузимање хитних мера за њихово решавање. Коначно, делегатско питање је и значајан вид друштвено-политичког ангажовања делегата у вршењу делегатске функције. Праћењем коришћења института делегатског питања за један дужи период може се констатовати да се он све чешће користи. С тим у вези, М. Трифуновић је изнео врло илустративне и пажње вредне податке из рада већа Скупштине СФРЈ за период од 15. маја 1982. до 15. маја 1986. године, дакле за трећи делегатски сазив Скупштине СФРЈ. Из приказаних података произлази да су доминирала делегатска питања из друштвено-економских односа јер учествују са преко 45%, што је с

обзиром на ситуацију коју смо имали у земљи сасвим разумљиво. Најчешће су делегатска питања постављена СИВ-у, а знатно мање непосредно функционерима савезних органа. Ако би се само математички посматрао однос броја делегатских питања и броја допунских питања делегата, М. Трифуновић наводи да би се могло закључити да су одговори углавном били задовољавајући, разуме се за делегате који су питања поставили. Из расположивих података се такође може закључити да делегат по добијању одговора на делегатско питање, односно одговора на допунско питање, ретко користи пословничку могућност предлагања покретања расправе у Већу или матичном радном телу.

„Позитивно је“, констатује М. Трифуновић, „што је велики број делегатских питања, која су била израз укупне актуелне друштвено-економске ситуације у земљи, био често постављен на иницијативу и захтеве делегатске базе, што је у складу са делегатским скупштинским системом.“ Увидом у садржину делегатских питања може се закључити да су се односила на шири круг проблема. У већини од њих долазила је до изражаја посебна заинтересованост делегата за спровођење утврђене политике и извршавање донетих закона, што говори о одговорном односу делегата према делегатској функцији. Унапређивање института делегатског питања требало би да допринесе отклањању неких недостатака, као што су: неблаговременост, уопштеност, несадржајност и давање формалистичких одговора. Делегатско питање и даље треба да задржи обележја личног акта, с одговорностима које из тога произлазе, што никако не значи да делегатску базу треба спречавати да и сама да иницијативу за постављање делегатских питања. М. Трифуновић сматра да би било „у складу са делегатским скупштинским системом да поводом одговора на делегатска питања од ширег друштвено-политичког и друштвено-економског значаја допунска питања и предлоге за отварање расправе могу постављати, односно давати, и други делегати, затим да би питања и одговоре требало штампати у службеним гласилима без обраде и скраћивања, а битну садржину објављивати у средствима јавног информисања и, на крају, да давање одговора на делегатско питање на наредној а не истој седници већа чини да постављено питање губи на актуелности“.

Из излагања др Миодрага Зечевића издвојићемо мишљење које је овај аутор изнео у вези с одговорношћу Савезног извршног већа према Скупштини СФРЈ. Конкретније, М. Зечевић је говорио о различитим тумачењима члана 346. Устава СФРЈ. Према једном схватању, истиче Зечевић, СИВ је одговоран Скупштини СФРЈ за стање у свим областима друштвеног живота, као и за спровођење политике и извршења савезних закона и других прописа и општих аката Скупштине СФРЈ и усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Ово схватање „одговорност за стање у свим областима друштвеног живота“, тумачи као самосталну категорију, независну од утврђеног уставног принципа да се права и дужности сваког органа остварују у оквиру Уставом утврђених права и дужности федерације. По другом схватању СИВ може да одговара Скупштини СФРЈ за „стање у свим областима друштвеног живота“ само у оквиру права и дужности федерације које су утврђене Уставом СФРЈ. Овде се полази од уставне претпоставке да је могуће, у складу са природом уставног концепта, да Савезно извршно веће као извршни орган Скупштине СФРЈ њој одговара за стање ван права и дужности федерације чији је она укупни носилац. Тако, констатовао је М. Зечевић, ова у основи јасна одредба Устава СФРЈ, у пракси, „из разлога прагматске потребе, а не његове двосмислености, отвара различита тумачења“. Пракса се, наиме, у остваривању овог уставног опредељења на одређен начин колеба. Ако се анализирају питања која делегати Скупштине СФРЈ упућују Савезном извршном већу, може се закључити да, „имајући у виду њихов садржај, више инклинирају првом, односно ширем схватању одговорности СИВ-а“. У сваком случају, ово питање, по мишљењу М. Зечевића, захтева да буде расправљано у склопу рада на променама Устава СФРЈ, које су у току.

Даље, имајући у виду место и улогу Савезног извршног већа као извршног органа Скупштине СФРЈ и потребе његове самосталности и

независности у вршењу извршне функције, и полазећи, пре свега, од улоге република и аутономних покрајина у остваривању права и дужности федерације, Уставом СФРЈ (чл. 362) утврђено је да су чланови СИБ-а и функционери у савезним органима управе и савезним организацијама одговорни за спровођење политике и извршавање закона, других прописа и општих аката искључиво органима федерације и да у вршењу своје функције не могу примати смернице и налоге органа и функционера других друштвено-политичких заједница, нити поступати по њиховим налозима и смерницама. „Ова уставна норма није у пракси остварена, нема реалну системску основу, делује некако архаично на укупно друштвено стање, и у колизiji је са позицијом органа федерације и укупном уставном концепцијом остваривања функција федерације.“ Према Уставу СФРЈ, посебно члан 244, заједнички интереси народа и народности и радних људи и грађана остварују се у федерацији преко савезних органа, уз равноправно учешће и одговорност република и аутономних покрајина у овим органима у утврђивању и спровођењу политике федерације и преко савезних органа на основу одлука, односно сагласности република и аутономних покрајина. Ако се овоме дода уставно опредељење да се савезни органи образују равноправним представљањем република и одговарајућим представљањем покрајина, као и зависност ове структуре од републичке, односно покрајинске структуре, онда се види „сва илузорност и несмисао члана 362. Устава СФРЈ“.

„Мислим, закључио је М. Зечевић, да не само због своје објективне неживоности, већ пре свега због системске илузорности, ова одредба треба да буде искључена из Устава СФРЈ, јер нема ни системског ни друштвеног оправдања да решења која немају објективну друштвену и системску реалност оптерећују Устав, и тиме још више продубљују разлику између пројектованог и стварног.“

Говорећи о политичкој одговорности Савезног извршног већа, др Ратко Марковић се детаљније позабавио питањем двоструке одговорности овог органа — Скупштини СФРЈ и Председништву СФРЈ. Констатујући да политичка одговорност СИБ-а Председништву СФРЈ „одудара од формално-организационог модела скупштинског система власти“, Марковић је истакао „да она није лишена теоријског основа, који је положен у уставним одредбама о избору СИБ-а“. Председништво СФРЈ је орган који учествује у конституисању СИБ-а, јер оно предлаже Скупштини СФРЈ кандидата за председника СИБ-а, који има овлашћења мандатора, па је у тој мери, дозирана и политичка одговорност СИБ-а пред Председништвом СФРЈ. Напоменувши да се у свим системима власти, осим у председничком, овлашћења (послови) извршне власти деле између два или више државних органа који нису хијерархијски истога ранга (у парламентаризму је то позната разлика између стабилног и нестабилног елемента егzekутиве), Марковић је закључио да и у нашем уставном систему сви послови извршне власти нису концентрисани код једног органа, СИБ-а. СИБ је носилац највећег обима тих послова, али је и Председништво носилац одређених извршних послова. „Сплет формално-организационих односа између ових органа, са једне, и Скупштине СФРЈ, са друге стране је такав да се и у нашем уставном систему може говорити о СИБ-у као нестабилном и Председништву СФРЈ као стабилном елементу егzekутиве, премда је Председништво СФРЈ у нашем уставном систему много више од чисто извршног органа.“

Ипак, Р. Марковић је мишљења да „политичка одговорност СИБ-а пред Председништвом СФРЈ, премда дозирана у одређеној мери, није у сагласности са концепцијом Председништва СФРЈ као, у основи, заједничког органа република и аутономних покрајина, кога не само конституишу републички и покрајински органи (скупштина), већ и ради на основу усаглашавања ставова својих чланова (чл. 330. ст. 1), првенствено због тога што је СИБ један еминентно савезни орган и што постоји изричита уставна одредба (чл. 362), према којој су чланови СИБ-а одговорни за спровођење политике и извршавање закона, других прописа и општих аката искључиво органима федерације и што у вршењу своје функције не могу примати смернице и налоге органа и функ-

ционара других друштвено-политичких заједница, ни поступати по њиховим смерницама и налозима“.

За политичку одговорност СИБ-а пред Скупштином СФРЈ, Р. Марковић констатује да је „и са становишта теорије и конзистентности текста устава знатно чистија“. Истичући да је Устав од 1974. доследније но и један претходни, изразио премисе скупштинског система власти (нарочито у материјалном смислу), поред осталог и тако што је глобалне функције извршног органа изразио као одговорности тог органа пред скупштином, Р. Марковић сматра да ту постоји једна несразмера, „која упућује на закључак да се од извршног органа очекује далеко већа активност него што формална уставна овлашћења пружају основ за то“. Без обзира на то што се ова одговорност за стање у свим областима друштвеног живота у одговарајућој друштвено-политичкој заједници може разумети једино у границама уставних надлежности извршног органа, она овако глобално формулисана не одражава реалну позицију тог органа у скупштинском систему власти. Јер, посматрано са становишта правног нормирања, стање у друштвеним односима у много је већој зависности од садржине него од извршења норме. Оваква уставна формулација имплицира, по мишљењу Р. Марковића, „далеко активнију улогу извршног органа у стварању права од оне која му је, чак апстрахујући и уставом усвојен систем власти, примерена“.

Др Ратко Марковић је посебно напоменуо да се у вези с одговорношћу СИБ-а пред Скупштином СФРЈ појављује начелан проблем одговорности СИБ-а за извршавање закона, других прописа и општих аката донетих у Већу република и покрајина. Ово Веће је, према свом карактеру, продужетак републичких и покрајинских скупштина, па је отуда одговорност СИБ-а пред њим, у ствари, његова одговорност пред републичким и покрајинским скупштинама. „Питање је колико је све то у сагласности са карактером СИБ-а као, *par excellence*, савезним органом.“

Закључак је аутора да из свег реченог произлази да би уставне одредбе о политичкој одговорности СИБ-а „требало преиспитати у светлости учињене критике и у предстојећој уставној ревизији евентуално преформулисати водећи рачуна, пре свега, о садржинском интегритету и непротивречности текста Устава СФРЈ“.

Др Радослав Ратковић је, пошавши од поделе политичке одговорности на правну и ванправну, констатовао да нас мора, разумљиво, нарочито интересовати правна одговорност. За унапређење демократских односа у друштву, слобода и права грађана, доброг правног поретка који прецизно утврђује надлежности и функције органа власти, од битног је значаја да се простор правне (правно регулисане) одговорности шири на рачун ванправне одговорности. Одређене границе тога простора објективно постоје, али су оне, по мишљењу др Ратковића, у нашим условима још доста померљиве.

Нарочиту слабост на подручју правног фиксирања политичке одговорности Р. Ратковић види у недовршености института одговорности у низу случајева. Без сумње да у неким случајевима није довољно одређено дефинисан основ одговорности. Међутим, Ратковић је мишљења да је шири проблем недовршености института одговорности у томе што није одређен орган овлашћен за поступак спровођења одговорности, сам поступак и санкције. Јер, у многим случајевима, основ политичке одговорности одређен је утврђивањем овлашћења органа власти и разлогом тога овлашћења, на основу чега се могу утврдити ситуације прекорачења овлашћења, злоупотребе власти и сл.

С обзиром на те појаве недовршености и недограђености института политичке одговорности, „пут за ширење простора правног регулисања политичке одговорности био би у одговарајућој изградњи правног система“.

Др Радослав Рајковић је у свом излагању истакао да се појам политичке одговорности мора посматрати двојачко. У првом случају реч је о систему међусобних односа органа и положаја јавних функционера, са листом овлашћења и права, али и радних дужности, односно

правила понашања за вршење тих дужности, односно за одређена понашања и одговорности. Та политичка одговорност има, пре свега, правне и политичке оквире. У другом случају, политичка одговорност се јавља као принцип политичког система који предвиђа могуће реперкусије за ремећење одређених односа, за прекорачење овлашћења, невршење радних (политичких) дужности, за понашање супротно нормираном. Овај други смисао одговорности има, пре свега, политички и морални карактер и значај, јавља се, дакле, као превасходно културно и морално питање, при чему ни правне последице ове одговорности (кривичне, прекршајне, дисциплинске или материјалне) уопште нису искључене.

Р. Рајовић се посебно исцрпно позабавио овим другим значењем политичке одговорности, обухватајући нека значајна њена подручја. При том је указао, прво, да питање политичке одговорности ни у једном друштву, па ни у нашем, *не можемо посматрати изоловано*, од укупног стања друштва, друштвене структуре, друштвених односа, политичке организације друштва, стања друштвене свести, друштвеног морала итд. и друго, да јавност у раду представља битан предуслов за остваривање политичке одговорности. Најзад, Р. Рајовић је истакао и то да нека решења у нашем политичком и правном систему не пружају одговарајуће предуслове за остваривање ефикасне политичке одговорности.

Др Златија Букић-Вељовић се определила да говори о политичкој одговорности у делегатском систему. У свом излагању пошла је од чињенице да се делегатски систем не може замислити без доследно остварене одговорности свих друштвених субјеката који учествују у његовој реализацији, а да, с друге стране, дванаестогодишње искуство примене устава показује озбиљну кризу у овом сегменту политичког система. „Стога је веома значајно да схватимо — истакла је З. Букић-Вељовић — да нам данас више није довољно, нити потребно, апстрактно теоријско уверавање и објашњавање предности делегатског система у односу на класичну политичку репрезентацију. У садашњим условима делегатски систем већ је озбиљно блокиран; он објективно није у стању да се потврди као фактор интеграције самоуправне и политичке сфере, као систем испуњен везама сталне непосредне комуникације између основних самоуправних организација и заједница и центара политичког одлучивања“. Све то доводи до закључка да теоријско-нормативна пројекција делегатства није доживела стварну афирмацију у друштвеној пракси у мери у којој се то очекивало.

У кризи је одговорност друштвених субјеката за остваривање делегатског система у целини, за стварање услова за реализацију овог, иначе добро замишљеног, облика политичког одлучивања. У питању је шири одговорност за стање у друштву, у економском и политичком систему. При томе, када је реч о носиоцима одговорности, треба, пре свега, прозвати тзв. субјективне снаге, а у првом реду друштвено-политичке организације, међу којима Савез комуниста посебно. Који су све узроци што они нису остварили своју улогу у мери која је била неминовна? О томе, сматра З. Букић-Вељовић, треба извршити озбиљну научну анализу. Њихова доследна и стварна одговорност за стање у систему, јесте императив без којег је тешко замислити излаз из садашње кризе.

Корене слабости у практичном функционисању делегатског система професор Букић види, пре свега, у противречностима у развоју продукционих односа, у слабостима у положају човека у удруженом раду. Данас, кад се са разлогом указује на подређени положај удруженог рада у односу на центре економске и политичке моћи, када је радни човек лишен стварне могућности да одлучује о највећем делу дохотка у корист „ојачале“ државе — тешко је замислити последније остваривање концепта активне и одговорне делегације, стварно ангажованог у својој бази одговорног делегата. У условима у којима су неразвијени самоуправни односи у основним самоуправним организацијама и зајед-

нишама, у којима се главне одлуке припремају изван делегатских канала, углавном у извршним органима, чија улога јача — делегат је све мање у могућности да утиче на процес одлучивања. Може ли се тражити одговорност у таквој ситуацији? Анализе које су вршене указују на две подједнако опасне тенденције: прва, да делегат осећајући сопствену немоћ да се потврди као субјект одлучивања у свим фазама, што је иначе суштина концепта, постане апатичан, незаинтересован, и да се тако делегатско одлучивање претвори у формално и фиктивно; и друга, да под притиском различитих интереса, при чему парцијални интереси све више теже, али и успевају да се наметну и легализују одлукама на свим нивоима — делегат тврдокорно у свом деловању испуњава налоге своје делегирајуће средине, и тиме загушује делегатске канале и доводи у питање саму суштину и смисао делегатског односа. Због свега реченог, не може се више говорити о такозваним организационотехничким проблемима као пресакходним узроцима оваквог стања. Корени су много дубљи и озбиљнији.

На крају, др Златија Букић-Вељовић је закључила да је неопходна дубока социолошко-политиколошка анализа која ће сагледати и објективно проценити како нормативна решења у овој сфери, тако и њихова дејства у друштвено-политичкој пракси. У расправама које нам предстоје о променама у уставном систему, овде ће имати доста посла. „Уколико се садашње стање не промени, бојим се да ћемо већ врло брзо, ако не и данас, морати да говоримо уместо о апстрактном грађанину из система класичне политичке репрезентације, о апстрактном радном човеку у делегатском систему кога смо прогласили основним субјектом система, али коме нисмо омогућили да се као такав и потврди“, закључила је др Букић-Вељовић. „И најлепша нормативна фасада делегатског система без неопходних претпоставки да се пројектована решења остваре, не може само по себи значити вредност за радног човека, већ само још један зид који га одваја од политичких процеса у којима би он, по дефиницији, морао бити суверен.“

Др Славољуб Поповић је говорио о два питања: о политичкој одговорности егзекутиве у парламентарном систему и о одговорности органа управе за стање у области у којој су образовани.

У државама са парламентарним системом влада, односно поједини министри могу бити одговорни за рад шефа државе, за свој сопствени рад или за рад органа управе. Ту је карактеристична одговорност владе као колективног тела. Пошто се опозиција бори фронтално против владе, њен циљ је не да позива на одговорност поједине министре, већ да сруши читаву владу, како би она заузела њено место. И влада, по правилу, не смењује поједине министре када се не слаже са неком њиховом одлуком већ, најчешће, преузима одговорност за рад својих појединих министара. У сваком случају, изнуђује се оставка министра који треба да буде смењен, у ком случају се врши реконструкција владе. Ово има за последицу да, по правилу, министри немају много осећања одговорности за свој рад, јер до смењивања владе долази онда, кад странка којој припада министар, а која је сада на власти, изгуби изборе. Инструменте и средства политичке парламентарне контроле употребљава, углавном, опозиција да би у јавности дискредитовала владу и изазвала њен пад.

У вези са другим питањем, професор Поповић је изнео мишљење да је погрешна одредба чл. 26. Закона о основама система државне управе по којој одговорност органа управе за стање у области за коју су основани представља једну од функција органа управе. Кад је реч о одговорности пре би се могло говорити о неактивности, односно о лошем вршењу службе, тј. о одговорности за невршење прописаних функција органа управе. Иако овај Закон предвиђа више одредаба о одговорности органа управе пред извршним органом, досадашња пракса показује да та одговорност није довољно ефикасна. По С. Поповићу разлози за то су следећи: пре свега, наш уставни систем предвиђа срашћивање извршног органа и органа управе, мада Устав предвиђа и начело самосталности у раду органа управе. У пракси постоји тесна

повезаност рада органа управе са радом извршног органа, тако да се врло тешко могу установити пропусти појединих органа управе у извршавању закона и других задатака. Пракса показује да се органи управе стављају под „кишобран“ извршног органа, због чега ће се у таквим случајевима пре ангажовати одговорност извршног органа, него одговорност органа управе. Познато је, да у пракси функционере савезних органа управе делегирају републике и покрајине. У републикама и покрајинама, као и општинама функционери органа управе се углавном регрутују на предлог републичког, покрајинског, односно општинског комитета Савеза комуниста Југославије. Према томе, када се ради о функционерима савезних органа управе, они ће бити смењени тек са пристанком одговарајуће републике, односно покрајине, а до тог пристанка врло тешко може да дође. Што се тиче смењивања републичких, покрајинских, односно општинских функционера оно ће моћи уследити због учињене тешке политичке кривице, а не због неспровођења политике скупштине, или неизвршавања закона и других прописа. Позната је чињеница да се савезни закони не спроводе потпуно у републикама и покрајинама, ако то није у интересу саме републике, односно покрајине, али да до одговорности одговарајућег функционера органа управе у датој друштвено-политичкој заједници није долазило.

У свом излагању о одговорности Председништва СФРЈ мр Оливера Вучић је истакла да је при проучавању овог питања потребно узети у обзир неколико чињеница: Председништво СФРЈ не бира Скупштина СФРЈ, већ га чине по један члан из сваке републике и аутономне покрајине, које бирају одговарајуће републичке и покрајинске скупштине и један члан по положају; Скупштина СФРЈ само проглашава избор и објављује састав Председништва СФРЈ, те Председништво није орган ове Скупштине. Затим, иако су чланови Председништва изабрани *ad personam*, њих у раду може заменити, у случају дуже спречености да врше своју функцију члана Председништва, председник председништва републике, односно аутономне покрајине и, на крају, Устав СФРЈ од 1974. је у погледу одговорности Председништва СФРЈ утврдио да „Председништво СФРЈ врши своја права и дужности на основу и у оквиру овог Устава и савезних закона и одговорно је за то“ (чл. 329).

Анализом изнетих чињеница долази се до следећих закључака: прво, с обзиром да је начело демократског јединства власти у облику скупштинског система један од темељних принципа политичког и уставног система Југославије, а да је основна карактеристика тог принципа јединство свих функција власти, непосредно или посредно, у надлежности скупштине, тј. да је представничко тело једини носилац целокупне власти, док су носиоци извршне власти само његови извршни органи које он бира, смењује и који су му за свој рад одговорни, било би сасвим логично да је и Председништво СФРЈ орган који Скупштина СФРЈ бира и који јој за свој рад одговара. Истина, чињеница да ниједна од ових околности није присутна може довести до закључка да је Председништво СФРЈ оригиналан орган, па је и питање његове одговорности особено решено; али, такође, истини за вољу, она не одговара на питање коме је Председништво СФРЈ за свој рад одговорно. Могућа је само констатација да оно није одговорно Скупштини СФРЈ. Уставни положај Председништва СФРЈ и његова природа казују да је реч о самосталном уставном органу. Елементе своје самосталности Председништво црпи из начина избора, самог карактера, ширине и значаја функција за чије вршење је надлежан, из система одговорности коме подлеже и из свог односа са другим органима.

Друго, карактеристика сваке политичке одговорности је да се она сноси пред телом, органом, који је носиоца одговорности о коме је реч изабрао, именовао на ту функцију. Као што је речено, Председништво СФРЈ не бира скупштина СФРЈ, па јој оно не одговара. Чланове Председништва СФРЈ бирају скупштине република и покрајина и они сваки појединачно, одговарају тим скупштинама. Тако је одредбама републичких и покрајинских устава уређено питање индивидуалне политич-

ке одговорности чланова Председништва СФРЈ, али још увек остаје без одговора питање колективне политичке одговорности овог органа.

Треће, из уставне одредбе о одговорности Председништва СФРЈ следи да се и на овај орган односе принципи уставности и законитости и да би кршење ових начела довело до испитивања одговорности. Пошто нема органа коме је Председништво као целина одговорно, преостаје једино да се политичка одговорност подели на онолико појединачних индивидуалних политичких одговорности колико Председништво има чланова (према мишљењу др Миодрага Јовичића, *Систем одговорности органа федерације*, „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 2—3, 1973. г.) Међутим, иако се ово решење чини логичним и једино могућим, прихватајући га не дајемо одговор на питање политичке одговорности Председништва СФРЈ као колективног органа, његове колективне политичке одговорности. Изложивши нека мишљења о овом питању О. Вучић констатује да експлицитно изречено мишљење срећемо у раду М. Јовичића који закључује да „Председништво СФРЈ као орган не сноси политичку одговорност“. Јер, иако скупштине република и покрајина, имају право и дужност да оцењују укупни рад члана Председништва СФРЈ кога су као свог представника изабрале, што потврђује да је Председништво орган федерације и заједничко тело република и покрајина, и да основну контролу рада његових чланова врше у републикама и покрајинама њихове скупштине, што је у складу са већим степеном учешћа федералних јединица у процесу доношења одлука у федерацији, као једини могући закључак произилази да Председништво СФРЈ као орган у целини, строго формално гледано, не сноси политичку одговорност. Али, ова тврдња, сматра О. Вучић, иако тачна, само је део одговора који је тражен. Други, и не мање значајан, део односи се на услове друштвеног система у коме је образован и делује овакав орган, а из којих произилази основ специфичног начина уређења његове одговорности уопште, па и овог најзначајнијег облика.

Остваривање одговорности у сложеним условима савремених друштава у великој мери зависи од својстава датог друштва и правилног функционисања и последног остварења принципа на којима се оно те мељи. На остваривање одговорности у југословенском друштву утичу самоуправљање и федерализам, скупштински систем, колективно одлучивање, јавност рада, смењивост. У светлу ових принципа, закључила је О. Вучић, мора бити посматрана и цењена и одговорност Председништва СФРЈ.

Др Милан Ђуковић је говорио о месту и улози федералне одговорности у уставном систему Југославије. Реч је о својеврсном виду политичке одговорности који се успоставља у оквиру политичких система одговарајућих федералних држава, чији је садржај одређен и димензиониран природом федералних уређења и обимом, врстом и значајем овлашћења појединих носилаца јавних функција. „Окосница те одговорности је одређена и положајем конститутивних чинилаца, субјеката федерализма, односно органа федерације или појединаца у оквиру тих органа или институција федерације.“ За остваривање федералне одговорности није довољно, истакао је М. Ђуковић, само њено уставно-правно нормирање и успостављање, већ и „хтење, спремност и способност да се њена функција реализује, стваралачки и акционо“.

Проблем ове одговорности је вишеструко интересантан и са становишта нашега федерализма и односа у њему. Ако се пажљиво анализирају уставна опредељења у овом погледу, као и закони и други општи акти и прописи, не би се могло рећи да смо дефицитарни одређењима у погледу њене заснованости и начина остваривања. Међутим, питање за себе је да ли је и у којој сразмери обезбеђена одговарајућа друштвена демократска клима за њено веће уважавање и респектовање. Начин настанка и остваривања наше федерације, услови у којима су се ти процеси одвијали и сама природа југословеноког федерализма и друштвено-политичког система, условљавају и намећу потребу постојања овог облика политичке одговорности и захтевају крајње анга-

жован однос према остваривању њених функција и улоге коју она треба да има у односу на даље развијање и унапређење равноправности, демократичности и међусобног поверења и уважавања у односима у оквиру којих се остварују и потврђују заједнички интереси и опредељења наших народа и народности, радних људи и грађана.

Садашње стање у погледу федералне одговорности није задовољавајуће из неколико разлога. „Немамо до краја уставно заокружен систем одговорности у области извршене политике и закона које утврђује и доноси Скупштина СФРЈ; Устав СФРЈ није у довољној мери појмовно, а ни суштински, разграничио бројне односе у оквиру права и дужности федерације; поједини односи у федерацији уставно су опредељени тако да није увек ни до краја јасно о каквом је облику државног уређења реч — федералном или конфедералном. Таква опредељења у односу на успостављање и остваривање федералне одговорности изазивају одребене потешкоће и чине је неефикасном и нецелисходном.“ Јер, истакао је др Ђуковић, југословенска социјалистичка самоуправна заједница није авнојски, а ни Програмом СКЈ, као ни Основним начелима Устава СФРЈ, заснована као конфедерална заједница — савез држава. Да ли је онда треба у том правцу развијати? Нашу федерацију „не треба сводити на некакву услужну институцију, јер то није примерено циљевима и интересима на чијим се основама она успоставља и заснива“. Код успостављања и остваривања федералне одговорности и у нашем случају, морају се уважавати и прихватати потребе и процеси одговарајуће децентрализације, али се тиме не смеју преводити све функције федерације у децентрализоване оквире.

Као посебне проблеме са становишта федералне одговорности М. Ђуковић је навео институт консензуса-вета, затим проблеме који настају у вези с извршном функцијом и одговорношћу Председништва СФРЈ. Основ за остваривање и утврђивање одговорности овог органа налази се у садржају његових овлашћења, права и дужности, као и у одредби Устава СФРЈ (чл. 329), по којој оно врши своја права и дужности на основу и у оквиру Устава и савезних закона и одговорно је за то. Поставља се питање, и са теоретске и практичне тачке гледишта, да ли је овом уставном одредбом успостављена одговарајућа пропорција између његових овлашћења и домена његове одговорности, односно на чина њеног остваривања. Овако недоречена и неразвијена одредаба не иде објективно у прилог јачању и развијању ауторитета који један такав орган треба да има у друштвеном систему социјалистичког самоуправног друштва“. „Наравно“, истиче М. Ђуковић „овим се не умањују димензије његове моралне одговорности нити се она може ма у ком погледу доводити у питање због тога што је уставно недоречена њена политичка димензија.“ Овде, свакако, треба имати у виду, поред колективног аспекта те одговорности, и околност да је појединачна одговорност чланова Председништва СФРЈ окренута према скупштинама република и покрајина. „Колико је ово опредељење у складу са функцијом овог вида политичке одговорности у оквирима федералних устројства, није потребно посебно доказивати“, закључио је др Ђуковић.

Своје излагање др М. Ђуковић је завршио констатацијом да се сва ова питања морају сагледавати у светлу чињенице да је основно својство федералне одговорности „да је она била и остала својеврстан гарант равноправности у оквиру нашег федерализма и значајни чинилац остваривања његове укупности националног и социјалног бића“.

Узимајући реч у дискусији о одговорности др Будимир Кошутић се осврнуо на извесне ставове изнете на овом скупу. У дискусији је указано, рекао је Кошутић, да у нас постоји не само криза одговорности, већ и њено одсуство. Истакнута је непотпуност уставних одредаба о одговорности Председништва СФРЈ, потребе одговорности свих који учествују у доношењу неуставних закона и указано је на противречности извесних одредаба Устава о одговорности савезних функционера. По мишљењу др Кошутића, изнети ставови су несумњиво основани, али их треба потпуније расветлити. Јер, „није тачно да у нас не постоји одговорност. Напротив, она функционише, али не онако како

би требало на основу темељних уставних норми већ готово супротно“. Одговорност није сразмерна утврђеним правима, тако да у пракси одговорност сноси, по правилу, „субјекти који нису могли битније утицати на процес доношења виталних одлука, а стварни доносиоци одлука остају 'недодирљиви'. Треба уочити, истиче даље Кошутих, да у нас постоји утврђена подела друштвене моћи и да одговорност функционише, доста складно, сходно тој подели моћи“. Не може бити спорно, да је у нас, истакао је даље Кошутих, друштвена моћ концентрисана у врховима република и покрајина, што има за последицу готово немогућност примене одређених темељних одредаба Устава.

У вези с одговорношћу Председништва СФРЈ, Б. Кошутих се сложио да су одговарајуће одредбе Устава непотпуне и противуречне, али сматра да то никако не значи непостојање реалне одговорности чланова Председништва. „Они су одговорни оним друштвеним снагама које су их на то место довеле и које ће их 'распоредити' на друга места, кад им истекне овај мандат. Стога не треба мислити да су одредбе о ограничењу мандата и забрани поновног избора саме по себи демократске. Оне могу имати, посебно тамо где за њима нема апсолутно потребе, и супротно дејство.“ Јер, тим се одредбама може ставити велики број стручњака под контролу бирократизованих носилаца друштвене моћи и на тај начин обезбедити „стручна подлога“ свакој политичкој одлуци.

На примеру, загађености река у нас Кошутих је указао на постојање раскорака између потреба грађана СФРЈ и могућности савезних органа да те потребе обезбеде. Та неусклађеност се изражава и у областима у којима је федерацији Уставом недвосмислено призната надлежност решавања одређених питања. Наиме, познато је да федерацији није обезбеђено да може спровести одлуке које доноси у остваривању својих Уставом признатих права и обавеза. Стога, одредбе о одговорности савезних органа (тзв. федерална одговорност) за стање у СФРЈ често се показују илузорним, јер савезни органи не располажу средствима да на то стање битније утичу. На жалост, констатује Кошутих, стварност показује да савезни органи нису користили ни средства која су им стајала на располагању, због функционисања система одговорности супротног од система прописаног у члану 362. Устава. Наравно, рекао је на крају свог излагања др Б. Кошутих, „у нашем систему постоји облик политичке одговорности стварних носилаца друштвене моћи којима су одговорни други носиоци јавних овлашћења. Тај облик одговорности се изражава у смањеном поверењу народа у носиоце јавне власти и захтевима да се пружи могућност млађим, образованијим кадровима да дају свој пуни допринос остваривању темељних одредаба Устава СФРЈ и Програма Савеза комуниста Југославије.“

У свом саопштењу др Војислав Симовић утврђује да је политичка одговорност настала као значајан елемент државно организованог друштва те је, природно, везана за једно од најстаријих и још и данас најзначајнијих права и људских слобода — политичке слободе. Она се лунје испољава тек у одређеним условима развоја односа у државама које претпостављају ширење и учвршћивање система демократије. Ипак, тек са стварањем реалних услова примене демократије, развијају се и потпуније примењују принципи и вредности који означавају такав систем. Већ и сама тзв. формална демократија (традиционална политичка) тражи развијање и остваривање принципа политичке одговорности. Социјалистичка, а посебно самоуправљачка социјалистичка демократија, тражи још стварније облике одговорности. То подразумева одређене услове економског, културног и социјалног развоја.

Принцип одговорности, и то пре свега политичке, самоуправне, тражи, истакао је В. Симовић, одговарајуће јединство друштва и јединствени систем основних друштвених односа, и супротан је анархичким, нерационалним регионалним поделама. Уколико је у питању федерални систем, претпоставља се стварно равноправни федерализам, одговорно федерално друштво и логична и доследна организација федеративног уређења. Уколико се ради о вишенационалној основи феде-

ративног уређења, то уређење мора бити равноправно без икакве „мајоризације“, али и без „миноризације“. Ове моменте др Симовић наводи као услове за доследније остваривање принципа политичке и друге одговорности.

Посебан аспект проучавања одговорности ослања се на доследну примену права на принцип „владавине права“ и вишег облика уставности и њеног поштовања. Свако стварно демократско друштво, а готово самоуправљачко, претпоставља сложен и разгранат правни систем, који произилази из Устава и подређен је њему. У условима федералне организације друштва и државе то је федерални устав. Овај устав се не своди само на документ, већ се, напротив, ослања на систем принципа који не морају бити само правни. Истовремено претпоставља се и постојање и слободно деловање чврстог и компетентног правосуђа које у основи једнако примењује закон; уставно судство, које има довољно и „сопствене иницијативе“, и које се својим стварно активним радом стара да се обезбеди пуна заштита устава и закона, а тиме и основне слободе, самоуправљање и друштвена својина, а против арбитрерности, самовоље и неједнакости. То би био, истакао је др Симовић, ако не најважнији, а оно један од веома темељних основа омогућавања примене принципа и свих видова одговорности.

Учесницима округлог стола на крају се, у име Удружења за уставно право Социјалистичке Републике Србије, захвалио др Милан Ђуковић. Присуство више од четрдесет еминентних стручњака, рекао је Ђуковић, и вишечасовна плодна дискусија доказ су изузетног интереса који је побудила тема одабрана за разговор и величине стварног проблема политичке одговорности у нашем друштву данас. Предлози који су изнети у појединим излагањима могу да послуже као добар путоказ правцима промена уставних докумената које нам предстоје.

мр Оливера Вучић