
ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УДК 342.51(497.11):316.334.3

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.5>

Оригинални научни рад

Невена Јовановић*

Сажетак

У овом раду се анализира питање политичке одговорности носилаца извршне власти са акцентом на политички систем Републике Србије. Рад најпре указује на основно значење појма одговорности и његове облике, а затим посебну пажњу посвећује политичкој одговорности као једном од облика одговорности носилаца извршне власти. Аутор има за циљ да прикаже основне проблеме и узроке неостваривања политичке одговорности у Републици Србији и уопште, и да објасни због чега се, по питању успостављања политичке одговорности носилаца извршне власти ситуација неће ништа битно мењати у блиској будућности. Премда аутор обрађује питање политичке одговорности у Републици Србији, може се закључити да генерално посматрано ситуација је у готово свим државама и у свим политичким системима мање више слична и готово свака држава се суочава са истим проблемима, уз незнатне осцилације у разликама.

Кључне речи: одговорност, министри, шеф државе, министарска одговорност, политичка одговорност, извршна власт

* Факултет за међународну политику и безбедност, Универзитет Унион Никола Тесла, Београд, nevena88jovanovic@yahoo.com.

1. УВОД

Питање одговорности је увек актуелно и као такво је предмет правних наука али исто тако и других попут филозофије и етике. Појам одговорности може се односити на субјективни осећај појединца који се осећа и сматра одговорним за одређену радњу без постојања намере и кривице у правном смислу или исто тако се односи на узрочну последичну везу између учиниоца и учиненог дела. Одговорност као појам произилази из појма дужности који је везан за друштвени положај и функцију. Професионалне и друштвене позиције које подразумевају доношење битних одлука носе са собом и велику одговорност. Вршећи своју функцију појединац преузима на себе одређене обавезе и дужности за које је одговоран. У случају неиспуњења својих дужности мора бити спреман да преузме одговорност и негативне последице (санкцију) за неодговарајуће поступање. На основу изнетог се може закључити да појам одговорности подразумева професионално коректно (морално и етичко) поступање у раду као и савесно обављање својих дужности у складу са прописаним законима и другим правним нормама.

Одговорност носилаца политичких функција је једна од основних карактеристика демократских политичких система.¹ У основи политичке одговорности је поверење које носиоци политичких функција добијају приликом свог избора на почетку мандата. Када је реч о представницима извршне власти, односно шефу државе и влади то значи да је шеф државе политички одговоран према грађанима који су га изабрали непосредно, путем општих избора. У парламентарним политичким системима влада је политички одговорна: скупштини која изгласава поверење влади на почетку мандата и има могућност да распусти владу; и према грађанима који бирајући посланике путем парламентарних избора посредно утичу на избор владе.

2. ПОЈАМ ПОЛИТИЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ

2.1. Појам одговорности

Као што је већ споменуто појам одговорности се везује за дужност, односно за функцију коју неко врши. Одговорност под-

¹ Непостојање било какве одговорности од стране носилаца јавних функција води аутократији.

разумева да лице које је одговорно за свој рад има обавезу да оправа донете одлуке поводом својих обавеза, што имплицира да се њено понашање може испитивати и контролисати од стране надлежних лица. Односно, одговорност подразумева тзв. „полагање рачуна“ за учињено. У случајевима неадекватног вршења својих дужности лице се позива на одговорност, његово понашање и донете одлуке се процењују (суде) и доноси се санкција за учињене пропусте. Санкција може бити новчана (материјална) и кривична. “Већ из самог одређења појма одговорности може се уочити да одговорност подразумева ограничавање моћи и овлашћења, подложност контроли различитих субјеката којима се даје право да цене да ли је нечији рад у складу са усвојеним нормама и стандардима, те да у оним случајевима у којима процене да то није предузму одговарајуће мере или изрекну одговарајуће санкције”.²

Миодраг Јовичић одговорност дели на правну и ванправну. По њему „у основи постоје две врсте претпоставки за било који облик одговорности: одговарати се може или, прво, за повреду изричитих правних прописа, или, друго за повреду обавеза моралне природе које леже у основи сваког односа поверења какав везује оне међу којима први поверава другоме да га у нечему представља, да у његово име врши неку функцију. Ова два основа одговорности доводе до разликовања, на једној страни кривичне, грађанске и дисциплинске одговорности- као облика одговорности за повреду кривичноправних, грађанскоправних или дисциплинских прописа и на другој страни политичке одговорности – која се манифестује у престанку односа поверења. Међутим, док су остали облици одговорности (кривична, грађанска и дисциплинска) увек облици правне одговорности, политичка одговорност може бити и правна и ванправна.”³

2.2. Појам извршне власти

Постоји велики број теорија о државним функцијама, њиховим класификацијама као и различити ставови о њиховим карактеристикама. Такође не смемо занемарити чињеницу да је организација и надлежност извршне власти директно условљена политичким системом власти у држави. Оно у чему су готово сви теоретичари уставног права сагласни јесте да је извршна власт

2 Радомир Зекавица, „Контрола и одговорност у систему политичких институција Европске уније - основни изазови и проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, бр.74/2016, стр. 119.

3 Миодраг Јовичић, *Демократија и одговорност*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 115.

срце државне власти које води државну политику и доноси најважније одлуке.

Постоје бројни теоријски радови (Монтескије, Лабанд, Јелинек, Марковић и др.) у којима се разматра питање функционирања политичких система, као и подела функција државне власти. Најприхватљивијом теоријом се сматра „тријалистичка теорија која у оквиру опште функције извршења (извршне власти у ширем смислу) прави поделу на извршну власт (политичку – извршну власт, извршну власт у ужем смислу) и управу.“⁴ У центру интересовања за предмет овог рада пре свега је политичко извршна власт чији су носиоци шеф државе и влада.

Председник државе који изборним путем долази на власт у савременим друштвима је пандан монарху из монархије који на свој положај долази наслеђем. „Шеф државе је орган који представља државу и њен суверенитет у међународним и унутрашњим односима, поред тога што врши и нека друга овлашћења, нарочито она која су у вези с формирањем и радом владе. Општа карактеристика шефа или председника државе је да је он формални (понегде и стварни) шеф извршне власти.“⁵ У зависности од тога да ли је шеф државе искључиви носилац извршне власти или извршну власт дели са владом говоримо о моноцефалној (карактеристична за председнички систем), односно о бицефалној извршној власти (карактеристична за парламентарни систем).

За разлику од председника државе који је инокосни орган, влада представља зборни или колегијални орган кога чине министри, односно чланови владе који су по одређеном поступку одређени за старешине управних ресора а на чијем челу се налази председник владе који се још назива и премијер. „Влада као орган извршне власти карактеристична је само за парламентарни систем власти, у којем постоји бицефална извршна власт. У председничком систему влада не постоји као формални уставни орган, него као фактички скуп блиских сарадника председника републике које овај поставља и отпушта према свом нахођењу, као приватни кабинет председника. У скупштинском систему власти, влада није самостални државни орган него је организационо везана за парламент, функционишући као његов извршни одбор (орган).“⁶

Данашња политичка пракса указује на то да моћ председника државе слаби, док политичка моћ владе расте као и да је влада

4 Драган Гостовић, „Дефинисање извршне власти“, *Правни живот*, Београд, 11/2009, стр. 187.

5 Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, стр. 112.

6 Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 335.

постала стварно политичка- извршна власт у земљи која доноси одлуке од највећег значаја.

2.3. Политичка одговорност извршне власти

Као вршиоци државне, односно јавне, функције носиоци извршне власти су вишеструко одговорни за свој рад и деловање у оквиру своје службе али исто тако и ван њих. Као држављани и грађани своје државе носиоци извршне власти подлежу правној одговорности, односно могу бити правно одговорни за дела учињена у својству грађана изван делокруга своје професионалне надлежности. С друге стране, вођени националним али и политичким интересима, на носиоцима извршне власти је да доносе важне одлуке. Та врста одговорности назива се политичка одговорност и као таква карактеристична је за носиоце политичких функција. Неминовно је да функције извршне власти попут председничке и министарске са собом носе велику моћ одлучивања а паралелно са тим и велику одговорност.

Политичка одговорност као један од облика одговорности носиоца извршне власти је објективна одговорност из разлога што може постојати чак и у ситуацијама када не постоји кривица и намера у правном смислу. Подразумева одговорност политичких функционера за непримерен и несврсисходан рад, изостајање очекиваних резултата и за друге политички непожељне радње учињене у оквиру политичке функције, односно можемо рећи да је „предмет политичке одговорности утврђивање да ли су радње министара политички коректне“.⁷

У основи политичке одговорности је поверење које грађани посредним или непосредним путем дају носиоцима извршне власти да у њихово име доносе одлуке од велике важности и да воде државну политику. Као одраз добијеног поверења носиоци извршне функције добијају мандат који представља политичку моћ и овлашћење да доносе одлуке и предузимају радње за које је у оквиру своје функције надлежни и одговорни. Исто тако, функционери морају пред грађанима и органима од којих су изабрани оправдати своја дела како би задржали добијено поверење на почетку свог мандата. Губитак поверења доводи губитка мандата који представља санкцију за политички неодговорно понашање. За политичку одговорност је од изузетне важности очување легитимитета власти и поверења да ће носиоци извршне власти води-

7 Zoran Lončar, „Ministerial Responsibility: Regulations and Practical Issues in the Republic of Serbia“, *Croatian and comparative public administration*, Zagreb, br. 4/2013, str. 1174.

ти добру државну политику. Политички одговорни функционери знају да ће им поверење бирача и осталих функционера омогућити поновни избор, односно реизбор. Неостварена очекивања у раду, политичка некоректност, у одређеним ситуацијама политичка недисциплина, неодржана обећања олако могу довести до опозива, односно смењивања или оставке. Поверење је основ политичке одговорности и без њега је готово немогуће вршити политичку власт у демократско уређеној држави.

Смисао политичке одговорности подразумева политички коректно поступање при обављању функцијске дужности у складу са законима, прописима и државном политиком али исто тако има за циљ да се ономогуће злоупотребе међу функционерима и злоупотребе политичке функције и положај. Коначни циљ политичке одговорности може бити да се употребом одређених уставних и законских механизма смене или да се услед притиска јавног мњења неодговорни носиоци политичких функција принуде на оставку. У теоријском смислу, смена политичара чији је рад нецелисходан је лака и брза, међутим у пракси ретко долази до коначних последица политичке одговорности. Најчешће све остаје на међусобним оптужбама за учињене пропусте и пребацивању кривице, неодговарање за исте, или, евентуално преузимање кривице уз подношење оставке или опозив на једној јавној функцији и још бржи прелазак на другу јавну функцију.⁸ Наведено намеће закључак да политичка одговорност као појам постаје утопија којој се тежи.

Разумно је поставити питање да ли је основни циљ носилаца извршне власти да у оквиру свог мандата не учине или се у оквиру његовог ресора не деси ниједна грешка која која би довела у питање његову професионалност, политичку репутацију и могућност губитка политичке функције. Када настане проблем, притисак на носиоце извршне власти је увек присутан, како од стране јавног мњења, медија тако и од стране опозиције која користи сваку негативну ситуацију за покушај смене власти. Последице политичке одговорности су различите. Санкција за политички неодговорно понашање огледа се у подношењу оставке од стране носиоца функције, опозив, разрешење или смењивање које се огледа у деградацији на

8 Италијански политичар Ђулијо Андреоти, кога Ђовани Сартори, у својој књизи Упоредни уставни инжињеринг, назива Вечни због своје личне стабилности на италијанској политичкој сцени, био је седам пута председник Владе а током периода од четрдесетак година обављао је и друге функције попут министра спољних послова, одбране, просвете, унутрашњих послова и друго. При чему се наглашава да његов политички ангажман последица његовог положаја у страначким структурама пре него у квалитету његовог рада. Више о томе, Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжињеринг - структуре, подстицаји и исходи*, превела с италијанског Маја Миличевић, Филип Вишњић, Београд, 2003, стр. 136-137.

професионалној лествици. Оно што се најчешће замера носиоцима јавних функција, међу којима су председник државе и чланови владе јесте да увек преовлада жеља за моћи, привилегијама, потреба за увећањем сопственог богатства и остваривањем личних интереса као и избегавање одговорности које поменуте функције носе и неиспуњавање обећања датих пре избора од стране грађана. Наведено неретко доводи до става да се „у последње време корупција се све више из извршне сели у законодавну активност (парламент)“ као и да се „узрок томе налази у повезаности политике и новца, тј. у коруптивном финансирању политичких странака и, заузврат, омогућавању стицања новца уз помоћ власти“.⁹

Међутим, мора се имати у виду чињеница да за разлику од правне одговорности носиоца извршне власти која је регулисана уставом и законским актима политичку одговорност карактерише примена политичких и моралних критеријума којим се процењује целисходност одређених поступака. Непостојање јасних мерила и критеријума за утврђивање политичке одговорности носиоца извршне власти додатно отежава ову материју, стога би прецизно дефинисање истих начела олакшало утврђивање постојања политичке одговорности.

Политичка одговорност носиоца извршне власти, у погледу на то ко је политички одговоран и пред којим органом, зависи од облика државне власти (да ли реч о монархији или републици) и од организације власти (да ли је реч о председничком, парламентарном или скупштинском политичком систему). Имајући у виду тему рада акценат ће бити на парламентарном политичком систему власти који је између осталог и политички систем Републике Србије.

Монарха, као шефа државе у монархијама карактерише одсуство сваке одговорност – правне и политичке. Апсолутна неодговорност монарха праћена је установом премапотписа свих монархових аката. То значи да политичку и сваку другу одговорност за монархове акте сноси влада у целини или министар који је премапотписао акт.

Председнички систем власти у ком је заступљена строга подела власти, председник државе је стварни носилац извршне власти и као такав није он није политички одговоран парламенту већ уставу и нацији која га је изабрала на председничким изборима. Парламент је једино овлашћен да покрене кривичну одговорност шефа државе против неуставног деловања¹⁰ а уколико парламент

9 Горан Н. Бошковић, Сретен М. Југовић, „Корупција у јавној управи Републике Србије - специфичности и институционални механизми за спречавање“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2015, стр. 144.

10 Реч је о тзв. *impeachment* који подразумева покретање оптужнице против председника

није задовољан радом и политиком председника државе може се користити средствима која би приморала шефа државе на оставку или да сачека истек мандата. Имајући у виду да је у председничком систему влада „приватни кабинет“ председника, министри су за свој рад политички одговорни само председнику државе.

У скупштинском систему законодавни орган је носилац целокупне власти што имплицира да је извршна власт подређена и у потпуности одговорна законодавној. Влада и шеф државе у скупштинском систему су политички одговорни парламенту за своје одлуке и радње.

Парламентарни систем карактерише успостављање еквилибријума између бицефалне извршне и законодавне власти који се остварује пре свега меком поделом власти и међусобном контролом која има за циљ преиспитивање политичких одлука и евентуално позивање на политичку одговорност у вези са њима. Политичка одговорност егzekутиве пред легислативом произилази из могућности парламента да распусти владу, и обрнуто да влада распусти парламент. Међутим како је у парламентарним системима извршна власт бицефална, председник државе није политички одговоран парламенту већ само влада која води државну политику и самим тим и за њу и одговара.

3. ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Извршну власт у Републици Србији чине председник државе (шеф државе) и влада коју чине председник владе (премијер) и министри који су од стране председника владе као мандатара изабрани. Као носиоци најважнијих функција у држави одговорност председника државе и владе у целини је не само политичка, већ и партијска, професионална, лична а такође и јавна јер одговорност коју носиоци извршних функција имају према грађанима који су им дали поверење да воде државну политику је основ избора поменутих функција. Међутим, свођење одговорности носиоца политичких функција на одговорност према бирачима који су их бирали и који су им дали поверење да воде државну политику је преуско и неприхватљиво.

За разлику од председника државе који поверење добија од стране бирача, пре почетка свог рада влада добија поверење од законодавног органа, односно скупштине за свој рад. Добијено пове-

државе од стране парламента, с тим да не неопходно да један дом парламента подигне оптужницу док други дом доноси пресуду.

рење подразумева пре свега политичку одговорност. Влада је пред грађанима одговорна непосредно, односно грађани путем парламентарних избора имају директан утицај на састав посланика који изгласавају мандат влади. На основу изнетог можемо закључити да се политичка одговорност подразумева одговорност према грађанима који чине бирачко тело и одговорност егзекутиве пред легислативом и обрнуто. Санкција за политичке одговорности биће смена власти од стране бирача при следећим председничким изборима или опозив владе у целини или појединог министра од стране скупштине.

3.1. Политичка одговорност шефа државе у Републици Србији

Председника државе Републике Србије бирају грађани путем непосредних председничких избора. На овај начин председник државе ужива легитимитет од стране својих бирача који су га изабрали да изражава државно јединство Републике Србије, али је он истовремено уставним путем лишен стварне извршне власт. Члан 122. Устава Републике Србије предвиђа да је „влада носилац извршне власти у Републици Србији“¹¹. Овакав положај председник државе има за последицу да је шеф државе политички неодговоран, међутим он може одговарати кривично пред редовним судовима и у складу са прописаним законским нормама. У вези са наведеним битно је нагласити да председник Републике Србије ужива имунитет о ком одлучује Народна скупштина. Устав Републике Србије имунитет председника државе изједначава са имунитетом народног посланика.¹² То би значило да је председник као и народни посланик ужива имунитет неодговорности, како кривичне тако и сваке друге за изражено мишљење и акте који су предузети у циљу обављања своје председничке функције. Имуитет паралелно обухвата неповредивости председника државе што подразумева „да не може бити притворен, нити се против њега може водити кривични или неки други поступак без одобрења Народне скупштине“, изузев у случајевима када је кривица очигледна, односно „када је затечен у вршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора у трајању дужем од пет година“.¹³

Имуитет неодговорности је за разлику од имунитета неповредивости апсолутан имунитет зато што „има материјалноправно

11 Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 122.

12 Председник Републике ужива имунитет као народни посланик. О имунитету председника Републике одлучује Народна скупштина. Исто, чл. 119.

13 Исто, чл. 103.

дејство јер трајно искључује правну одговорност за дела учињена у вршењу посланичког мандата (...) није везан за трајање посланичког мандата тако да се ни након његовог престанка не може поставити питање одговорности за изражено мишљење или гласање током обављане функције. С друге стране имунитет неповредивости има само процесноправно дејство јер представља процесну сметњу, која онемогућава да се против посланика, који се на њега позвао или којем је овај успостављен, без одобрења Народне скупштине поведе кривични или други поступак за који се може изрећи казна затвора.¹⁴ Устав предвиђа могућност да уколико се председник сам не позове на имунитет, она има право да га сама успостави. Имуитет неповредивости на овај начин привремено обуставља кривични поступак док Народна скупштина не одлучи о истом или до истека председничког мандата. Циљ оваквог решење јесте да се с једне стране, једна од најважнијих политичких функција и личност у држави заштити од евентуалних политичких злоупотреба и малициозних радњи, а с друге стране да обезбеди заштита и слобода у обављању својих политичких активности.

Закон о председнику Републике чланом 15.¹⁵ ближе одређује услове потребне за разрешење председника државе. До разрешења председника државе може доћи уколико најмање једна трећина народних посланика предложи разрешење пред Народном скупштином због повреде Устава. Међутим, на Уставном суду је да у року од 45 дана од дана када је покренут поступак разрешења да утврди да ли је до повреде устава од стране председника дошло. Два услова која морају бити остварена да би до разрешења председника дошло су: да Уставни суд донесе одлуку да је председник повредио устав и да за разрешење гласа две трећине народних посланика, у супротном поступак разрешења ће се обуставити.

Када је реч о политичкој одговорности председника Републике Србије можемо закључити да је политички неодговоран пред парламентом из разлога што политику државе води влада. Одговорност једино има према јавном мњењу, односно бирачима који су га својом вољом путем избора изабрали.

3.2. Политичка одговорност владе у Републици Србији

Институт одговорне владе и министарске одговорности настао је и развијао се паралелно са класичним парламентаризмом

14 Владан Петров, Игор Р. Вуковић, „Имуитет неодговорности посланика - уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2/2015, стр. 278.

15 Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007.

у Великој Британији. Парламентарне владе уопште и у Републици Србије карактерише одговорност пред законодавним органом односно парламентом (скупштином). „Класични теоретичари уставног права сматрали су начело политичке одговорности министара пред парламентом управо оном карактеристиком која је најважнија за разликовање модела парламентарне владе од других облика организације односа између најважнијих државних органа, легислативе и егzekутиве.“¹⁶

„Политичка одговорност извршне власти, тј. владе састоји се у томе што се влада мора повући са свог положаја када изгуби поверење парламентарне већине. Ова одговорност назива се политичком пошто не имплицира никакву законитост, никакву кривицу на страни владе, већ се састоји једноставно у неповерењу парламентарне већине према њој, при чему то неповерење најчешће настаје као последица њиховог међусобног неслагања. Стога је и санкција ове одговорности једино разрешење владе и ништа друго.“¹⁷

Влада у парламентарним системима власти, за разлику од председничког система¹⁸ је носилац извршне власти. У Републици Србији Народна скупштина као законодавно тело бира владу. Добијени мандат подразумева поверење које је влада као носилац извршне функције добила од стране Народне скупштине на самом почетку свог рада. Имајући у виду значај овог института, одговорност владе је предвиђена уставом и законом. Одговорност извршне власти почива на политичкој одговорности председника владе, министара и владе у целини пред парламентом који је у могућности да по одређеној процедури изгласа неповерење владе у целини или поједином министру, односно председнику владе. Из наведеног се може закључити да политичка одговорност владе може бити колективна- одговорност владе у целини и индивидуална- одговорност председника владе или министра као њеног члана.

„Влада је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, за стање у свим областима из своје надлежности и за рад органа државне управе“¹⁹, а “министар је одговоран

16 Branko Smerdel, „Odgovornost vlade u europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije “rade svoj posao”“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Zagreb*, br. 3-4/2010, str. 638.

17 Ратко Марковић, *Извршна власт*, нав. дело, стр. 207.

18 У председничком систему власти егzekутива је моноцефална, односно председник државе је носилац извршне власти. Председник сарађује са администрацијом (неформални министарски кабинет) коју чине старешине управних ресора. Избор, конституисање, мандат и функционисање администрације у потпуности је зависно од председникове воље.

19 Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр. 101/2007, 65/2008,

за спровођење програма и политике Владе, за одлуке и мере које је донео или пропустио да донесе или предузме и за извршавање обавезних упутстава и посебних задужења која му је одредио председник Владе.²⁰

У случајевима изостанка подношења оставке услед политички неодговорног и некоректног понашања председника владе, њених чланова или владе у целини народни посланици могу предложити Народној скупштини да се председнику Владе, њеним члановима или влади у целини изгласа неповерење што за последицу има разрешење председника владе (имплицира престанак мандата владе), разрешење министра и престанак мандата владе. То значи да се основна средства међусобне контроле између легислативе и егzekутиве могу користити и са циљем позивања на политичку одговорност, односно као средство да се иста оствари. На основу написаног можемо констатовати да је покретање питања колективне или индивидуалне политичке одговорности могуће употребом уставних процедура као што су: интерпелација²¹, гласање о неповерењу влади или члану владе²², гласање о поверењу влади²³. Оно што је битно нагласити у вези са наведеним уставним процедурама јесте да устав Републике Србије, као и многи други савремени уставни, прописује заострене мере, тј. да би предлог био усвојен у Народној скупштини неопходно је да је гласало више од половине од свих народних посланика и предвиђа дужи временски период након којег може доћи до поновне примене уставних процедура, а са циљем спречавања евентуалних злоупотреба истих.

16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС и 44/2014, чл. 7.

20 Исто, чл. 14.

21 Члан 129. Устава Републике Србије предвиђа могућност да најмање 50 народних посланика поднесе интерпелацију у вези са радом Владе и њеног појединог члана. Уколико Народна скупштина прихвати одговор владе или њеног члана поводом исте, наставља се са радом по усвојеном дневном реду, супротно уколико Народна скупштина не прихвати одговор поводом интерпелације приступа се гласању о неповерењу влади или члану владе, уколико председник владе или члан владе претходно не поднесе оставку. Како би се спречиле злоупотребе интерпелације као средства контроле над радом владе питање које је било предмет интерпелације не може бити предмет поновне расправе пре истека рока од 90 дана. Устав Републике Србије, *нав. дело*.

22 Члан 130. Устава Републике Србије предвиђа могућност да најмање 60 народних посланика може затражити гласање о неповерењу влади или поједином члану владе. Предлог за изгласавање неповерења влади или члану владе биће прихваћен од стране Народне скупштине уколико је за њега гласало више од половине од свих народних посланика. Ако влади или члану владе не буде изгласано неповерење, нов предлог за гласање о неповерењу не може бити поднет пре истека рока од 180 дана. Устав Републике Србије, *нав. дело*.

23 Члан 131. Устава Републике Србије предвиђа могућност владе да Народној скупштини затражи да гласа о поверењу влади. Народна скупштина изгласаће поверење влади ако је предлог о поверењу влади прихваћен од стране више од половине свих народних посланика. Супротно, уколико Народна скупштина не изгласа поверење влади, влади престаје мандат. Устав Републике Србије, *нав. дело*.

Индивидуална одговорност министара може бити ванправна (политичка) и правна (кривична, грађанска и дисциплинска). „Политичка одговорност значи да министру због нецелисходног рада може бити изгласано неповерење у парламенту. Раскид поверења значи да се он разрешава министарске дужности. За разлику од политичке одговорности која се односи на нецелисходан рад и којој подлежу само носиоци јавних функција, кривична и материјална одговорност се односе на одређен противправан рад и њима подлежу сви грађани.“²⁴

Председник владе, односно премијер као и остали чланови владе уживају имунитет аналоган имунитета председника државе, тј. народног посланика с тим да о имунитету одлучује влада а не законодавни орган.²⁵ Наведено значи да чланови владе нису одговорни за мишљење које је изнето на седницама Владе или Народне скупштине као ни за дати глас на истим. Када је реч о кривичној одговорности имунитет чланове владе штити од кривичног и сваког другог поступка све док га не укине влада или по престанку мандата.

4. ЗАКЉУЧАК

Политичка одговорност носиоца извршне власти може имати два основна облика која подразумевају политичку одговорност извршне власти према грађанима и политичку одговорност егзекутиве пред легислативом. Када је реч о политичкој одговорности извршне власти према грађанима, неретко се дешава да политичка обећања носилаца извршне власти остају само на обећањима. Штавише сами бирачи су мишљења да се током свог мандата политички функционери више баве остваривањем приватних интереса него остваривањем предизборних обећања. Међутим када је реч о политичкој одговорности извршне власти пред законодавном, фактор који се морати узети у обзир је састав законодавног органа. Уколико у скупштини доминира владајућа странка вероватноћа да ће доћи до изгласавања неповерења влади или члану владе је минимална. Осим што посланици ретко кад користе своје уставне могућности да изгласају неповерење и да смене неодговорне функционере, у ситуацијама када је министар чији се рад сматра нецелисходним из исте политичке партије која чини парламентарну већину у скупштини тешко је очекивати да ће се покренути питање

²⁴ Драган Гостовић, *Извршна власт као државна функција*, Алтера, Београд, 2006, стр. 72.

²⁵ Председник и члан Владе уживају имунитет као народни посланик. О имунитету председника и члана Владе, одлучује Влада. Устав Републике Србије, *нав. дело*. чл. 134, ст. 2.

политичке одговорности. На крају се све своди на гласање бирача који су, мора се признати, све мање заинтересовани за изборе до којих ће свако политички неодговорно понашање и заборавити.

Можемо констатовати, да један од озбиљнијих проблема у вези са питањем политичке одговорности јесте што се механизми, који су уставном предвиђени, за санкционисање за нецелисходан рад носиоца извршних функција у пракси ретко користе. Један од разлога јесте политичка моћ појединих функционера и подршка своје партије коју уживају. За своје деловање у току трајања мандата можемо рећи да ће истицати своје добре резултате док ће за лоше тражити кривце међу другима. Све то обесмишљава појам политичке одговорности и доводи до деградације политичке елите као једне од најважнијих друштвених група у друштву која треба да буде пример образованог, културног и моралног.

ЛИТЕРАТУРА

Бошковић Н. Горан, Југовић М. Сретен, „Корупција у јавној управи Републике Србије - специфичности и институционални механизми за спречавање“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2015, стр. 137-155.

Гостовић Драган, „Дефинисање извршне власти“, *Правни живот*, Београд, 11/2009, стр. 181-196.

Гостовић Драган, *Извршина власт као државна функција*, Алтера, Београд, 2006.

Закон о председнику Републике, *Службени гласник РС*, бр. 111/2007.

Закон о Влади, *Службени гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005 – испр. 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - одлука УС, 72/2012, 7/2014 - одлука УС и 44/2014, чл. 7.

Зекавица Радомир, „Контрола и одговорност у систему политичких институција Европске уније - основни изазови и проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, бр. 74/2016, стр. 117-132.

Јовичић Миодраг, *Демократија и одговорност*, Службени гласник, Београд, 2006.

Марковић Ратко, *Извршина власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.

Марковић Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2016.

Петров Владан, Вуковић Р. Игор, „Имунитет неодговорности посланика - уставноправни и кривичноправни поглед“, *Српска политичка мисао*, Београд, 2/2015, стр. 275-294.

Сартори Ђовани, *Упоредни уставни инжињеринг - структуре, подстицаји и исходи*, превела с италијанског Маја Миличевић, Филип Вишњић, Београд, 2003.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

Lončar Zoran, „Ministerial Responsibility: Regulations and Practical Issues in the Republic of Serbia“, *Croatian and comparative public administration*, Zagreb, br. 4/2013, str. 1171-1198.

Smerdel Branko, „Odgovornost vlade u europskom kontekstu: Kako europske (parlamentarne) institucije “rade svoj posao”“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, br. 3-4/2010, str. 631-655.

Nevena Jovanovic

POLITICAL RESPONSIBILITY OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Resume

This paper analyses issues of political responsibilities of executive powerholders, with focus on the political system of the Republic of Serbia. Initially, this paper points out the fundamental meaning of the notion of responsibility and its forms, then continues to address political responsibility as a form of responsibility of subjects of executive government. Author aims to present the main problems and causes of failure of political responsibility in the Republic of Serbia and in general, and to explain why nothing crucial will change in the near future, when it comes to the issue of political responsibility of executive powerholders. Even though the author addresses the issue of political responsibility in the Republic of Serbia, a general conclusion can be drawn that the situation in virtually all states and all political systems is more or less the same, and that almost every state faces the same problems, with negligible oscillations in differences.

Keywords: responsibility, president, ministers, ministerial responsibility, political responsibility, executive power

* Овај рад је примљен 14. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. новембра 2018. године.