

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2012

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 195465740

Проф. др Мирјана Стефановски*

ПОЈАМ МИНИСТАРСКЕ КРИВИЦЕ У УСТАВНОМ РАЗВИТКУ СРБИЈЕ 1869–1918. ГОДИНЕ

Апстракт

У раду се приказује изградња појма министарске кривице у српском уставном праву од увођења инстицијалне парламентарне оштражбе министара у склопу уставне реформе из 1869. године. Анализирају се уставни пројиси о кривичној одговорности министара и одредбе закона о министарској одговорности, њихова тумачења у скупштинским расправама седамдесетих година XIX века и у дебати у уставојворном одбору 1888. године, критика у литератури и конструкција министарских кривица у нацртима устава. Указује се на порекло одговарајућих решења у уредном праву и, посебно, размајрају се питање примене начела порочности суђења и проблем разграничења јурисдикција државног суда и редовног правосуђа.

Кључне речи: Министарска одговорност. Парламентарна оштражба. Суђење министрима.

1. Упознавање с класичним либералним становиштем

Српски превод знаменитих политичких списа Бенжамена Констана *Начела пољитике* и *О министарској одговорности* објављен је 1883,¹ у години у којој се очекивао сазив Велике народне скупштине која је требало да одлучи о промени устава. Ђорђе Симић, доцније под Александром Обреновићем у две владе и сам председник министарског савета, свој превод Констановог дела посветио је „српским државницима и народним посланицима”. Жеља му је била да духовна снага и мисаона свежина Констановог извођења темељних уставних начела из непроменљивих принципа правде и слободе допринесу да се међу српским политичарима разбистре збркане представе и утврде јасни појмови о уставним правима и слободама. Политичка јавност у Србији, живо за-

* Др Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије (179059)*, који поддржава Министарство науке Републике Србије.

1 Б. Констан, *Начела пољитике* и *О министарској одговорности*, Београд 1883.

интересована за министарску одговорност као једно од највише критикованих решења Намесничког устава из 1869. године, могла се сада изворно упознати са најбољим расправама написаним о парламентарној оптужби министара.

Велики писац француског либерализма Бенжамен Констан студирао је у Енглеској, где је одлично упознао острвске уставне конвенције. Енглеска уставност била је за њега инспиративан узор у промишљању најбољег уставног поретка. У теоријском разматрању установе министарске одговорности зато се вазда враћа илустративним примерима из енглеске уставне праксе. Његово расуђивање о појму министарске кривице, широко тумачење одређења Уставне повеље из 1814. (у спису „О министарској одговорности”) и аутентично објашњење решења Уставног акта из 1815. године, која је по Наполеоновом повратку на власт имао прилике да осмисли и формулише (у „Начелима политике”), изврстан су плод претакања енглеских конвенција о *impeachment*-у у једну целовиту уставну конструкцију, а да при томе, нужно се прилагођавајући континенталном правничком схватању, оне ниуколико нису изгубиле свој прави смисао. Сјајним одређењем жаришног појма министарске кривице, основне сврхе парламентарне оптужбе и начела поротног суђења, Констаново разматрање већ скоро два века остаје темељно дело о институту кривичне министарске одговорности.

У праву грађана да непосредно пред редовним судовима оптуже ministre за сваку незакониту радњу којом би биле повређене њихова лична слобода, безбедност или својина Констан види праву сврху устава. У гаранцији тог права лежи „законити основ” једног устава. Јемство тог права грађана такође је и најтврђа брана самовољи владе и оно што уставу одиста даје снагу и обезбеђује трајност.² Залажући се за признање права грађанима да пред редовним судовима непосредно подигну тужбу против министра увек када је министарском радњом повређено неко њихово право, Констан образлаже да незаконита дела министара остају суштински изван праве сфере министарске одговорности. Свима је разумљиво да дело једног министра, који би у заносу страсти отео туђу жену или који би у наступу јарости убио човека, представља приватну кривицу, за коју треба да буде гоњен и кажњен као и било ко други, по општим законима и пред редовним судовима.³ Оно пак о чему постоје крупна неслагања и дубоки неспоразуми јесте каква је природа противзаконитих радњи учињених у вршењу министарске функције и коју врсту одговорности повлаче незаконита дела министара.

Да би показао да заправо не постоје никакве суштинске разлике између повреда закона које већ на први поглед спадају у ред приватних кривица, попут убиства или отмице, и осталих противзаконитих дела која би могао да почини неки министар, Констан наводи карактеристичан пример наређивања незаконитог затварања. Министар који даје да

2 Исто, стр. 74, 199.

3 Исто, стр. 72, 181, 185–186.

се неки грађанин затвори без законског овлашћења чини исто кривично дело као и приватно лице које би, рецимо, потплатило пар силеџија да неког његовог непријатеља дочекају на улици и одвуку у какав мрачан подрум, где би га држали затвореног. Министарско својство ту ниуколико не мења природу дела јер ниједна министарска атрибуција не обухвата и право незаконитог вређања слободе личности. Узурпирајући ону власт на коју га ниједан закон не овлашћује, министар искорачује изван сфере министарске функције и улази у ред обичних криваца. Тада треба да одговара по општим казним прописима пред редовним судом. Да би начинио јаснијом разлику између противзаконите радње министра и министарске кривице у правом смислу речи, Констан указује на то да би само уколико би био суспендован *habeas corpus* наређивање самовољног затварања грађана долазило у ред министарских кривица. Оно би тада представљало злоупотребу законских овлашћења. Као такво, представљало би предмет оптужења и суђења у уставном режиму министарске одговорности. Иначе се у начелу сва незаконита дела имају сматрати учињеним „изван министарске дужности. Јер министарска звања дају само закониту власт.”⁴

Констан одлучно одбацује мишљење да разлози јавне безбедности могу правдати ускраћивање грађанима права да непосредно подижу тужбе против министара, док режим такозване административне гаранције – дозволе више власти за поступак пред редовним судовима по тужбама грађана против чиновника – осуђује као „ужасно наређење”, којим се одговорност измешта у такав кобни круг да је непојмљиво да се такве ограде некажњивости уопште могу допустити. „Што се мене тиче – казивао је – ја не познајем јавну безбедност без личне гаранције. Мени се чини да је јавна безбедност баш онда компромитована, кад грађани виде у власти опасност, уместо одбране. Ја мислим да је самовоља највећи непријатељ јавне безбедности; да тама, у коју се самовоља замотава, увеличава њену опасност; да јавна безбедност лежи само у правци, правица у законима, закони у формама.”⁵ Такође, он оштро критикује решење по којем би парламентарна оптужба имала да надомести и тиме искључи право грађана да непосредно туже ministre: ако би се чување личне слободе поверило представничким скупштинама, слобода и сигурност грађана били би остављени „на милост и немилост небрежењу, покварености или могућој сервилности тих скупштина; и та два нецењива добра, због којих је човек и основао друштвено стање, била би угрожена и у опасност доведена свезом представничке и министарске власти, чега се увек ваља плашити.”⁶

Према Констановом мишљењу, незаконита министарска дела којима се вређају уставна права грађана свакако су легитиман предмет скупштинског одлучивања. То може бити у поступку решавања о

4 *Истио*, стр. 72–73, 182–187.

5 *Истио*, стр. 74, 103, 188–189, 198.

6 *Истио*, стр. 187.

жалбама, када скупштинска одлука представља позив за процесуирање пред редовним судом. Такође, повреде личне слободе или својине представљају и уставни основ за парламентарну оптужбу. Чланом 41. Додатног акта уз уставе Царства из 1815. године нормирана је могућност да се министри оптуже „због повреде безбедности и части народа”.⁷ Уводећи у владу оно што је највише противно сигурности и достојанству нације – самовољу, напад на слободу грађана по природи дела улази у појам министарске кривице.⁸

Предмет министарске одговорности су пре свега она незаконита дела која угрожавају општи интерес. Народно представништво је по природи ствари најпозваније да се стара о заштити општег добра и да, ценећи повреду јавног интереса, у посланичком дому одлучи о оптужењу, а у дому перова изрекне пресуду. Противзаконитост је свакако обухваћена појмом министарске кривице, али одређење нелегалности по општим законима никако не исцрпљује тај појам. Констан управо инсистира да жаришно значење појма министарске кривице лежи у нечем другом: не у простој повреди позитивних закона него у злоупотреби законите власти, у њеној рђавој и штетној употреби.⁹ Основ оптужења ту је изворно нормиран уставним прописом о парламентарној оптужби министара. „Министар један може да начини толико зала, не удаљујући се од слова позитивних закона, да ако се не постарате за уставна средства да се та зла отклоне и да се кривац казни... нужна ће наћи та средства и изван устава... Ако, стварајући за министре тачно одређене законе, који никад не могу да се дотакну укупних њихових дела и правца њихове управе, ви их у ствари извучете испод свију закона; неће им се више судити по вашим ситничарским и непримењивим наређењима, него ће се над њима беснети према неспокојству, које су створили, према злу, које су учинили, и према степену мржње, која је отуда следовала.”¹⁰

Да би се досегао пуни обухват министарске одговорности, Констан се залаже за схватање израза издаја и превара из члана 56. Уставне повеље од 1814. године у најширем смислу и највећем обиму. Тако, под издајом треба разумети рђаво вођење рата и спољних преговора, поништавање независности судија и поротника и, уопште, све опште мере које држави наносе штету. Једнако, под преваром треба разумети све оно што садржи рђаву употребу јавних средстава. Како је Уставном повељом било предвиђено доношење посебног закона који би ближе одредио природу ових дела, Констан нарочито наглашава да би сваки покушај да се о министарској одговорности начини тачан и детаљан закон, као што то морају бити кривични закони, био „савршено узалудан”, јер

7 *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Presentation par Jacques Godechat, Paris 1970, стр. 256.

8 Б. Констан, *н. г.*, стр. 75, 187, 200, 211.

9 *Истио*, стр. 75–76, 200–201.

10 *Истио*, стр. 77, 202–203.

би тежио одређењу неодредивог.¹¹ Има хиљаду начина – образлагао је – да се неоправдано и без нужде отпочне какав несрећни рат, да се рат води сувише небрижљиво, да се слабим преговорима доведе до склапања штетног или срамног уговора мира, да се кредит државе поремети дрским финансијским операцијама или проневерама скривеним под разним именима. Ако би се хтело да се сваки од тих небројених начина да се нашкоди држави означи и квалификује законским одређењем, закон о министарској одговорности морао би постати опсежно историјско и политичко дело. Ни тада не би постигао сврху инкриминације јер би министри лако изнашли нове путеве да изиграју његова наређења.¹²

Констан јасно увиђа да сама природа дела која обухвата појам министарске кривице измиче прецизном законском одређењу. Зато и Енглези, иначе вазда скрупулозни у погледу јасноће законских наређења и дословне примене казних закона, она дела која повлаче министарску одговорност у поступку *impeachment*-а означавају врло нејасним изразима *high crimes and misdemeanours*, речима које заправо не одређују ни природу ни степен преступа.¹³ Министарски деликти по правилу су врло комплексна дела мешовите кривичноправне и политичке природе, код којих је политички елемент често претежан. Отуда, док обични грађани морају бити заштићени гаранцијама прецизне одређености и буквалне примене слова закона, министри треба да буду подвргнути врсти арбитраже, коју у погледу њихове одговорности врше како њихови тужиоци, тако и њихове судије. Управо је „та арбитража – наглашава Констан – у суштини саме ствари”.¹⁴

Арбитража ту никако не значи арбитраерност. У уставној функцији оптужења и суђења министрима домови имају улогу највиших порота. Као поротници, чланови домова одлучују по своме убеђењу и пресуђују по својој савести.¹⁵ Суштину питања остваривања министарске одговорности Констан изражава појмом вршења дискреционе власти. Подразумевајући овлашћења која се крећу у довољно пространом подручју

11 *Истио*, стр. 83, 185, 202.

12 *Истио*, стр. 76, 189, 201–202.

13 Сажети приказ развитка и примене *impeachment*-а у Енглеској: L. O. Pike, *A Constitutional History of the House of Lords*, London – New York 1894, стр. 224–234; T. E. May, *A Treatise of the Law, Privileges and Usage of Parliament*, London 1906, стр. 663–671.

Као дела због којих се проводи поступак *impeachment*-а у Уставу САД (члан II, одељак 4) наведени су издаја (*treason*) и подмићивање (*bribery*), а онда је додата уопштена формулација преузета из енглеских текстова – *high crimes and misdemeanours* (*Збирка новијих устава*, III, Београд 1966, стр. 57–74). У пракси америчког *impeachment*-а преовладало је широко тумачење ове уставне формулације, најбоље изражено у дефиницији – дела која су оптужива по мишљењу пороте (О новијим схватањима видети: А. Бачић, „*Impeachment* као конституционални процес”, *Зборник радова Правној факултету у Сплиту*, XII, 1975, стр. 175–188).

14 Б. Констан, *н. д.*, стр. 76–77, 83, 202, 217.

15 *Истио*, стр. 83, 89, 203, 208, 219.

слободне оцене и која су истовремено подвргнута правним начелима, то је појам који искључује самовољу и произвољност. Закон о министарској одговорности – отворено ће рећи – у суштини је политички закон и његова природа, као и примена, нужно имају нечег дискреционог.¹⁶ Његов доследно изведен став да би одређење министарских кривица у посебном закону било и излишно и дубоко погрешно добио је свој ауторски израз у редакцији члана 42. Уставног акта из 1815. године: „Дом перова има... дискрециону власт, како за одређење дела, тако и за изрицање казне.”¹⁷

2. Уставна конструкција министарских кривица по Намесничком уставу од 1869. године

Увођење института кривичне министарске одговорности био је захтев посланика на свим скупштинама још од знамените Светоандрејске 1858. године, на којој се одиграо династијски преврат.¹⁸ Установа парламентарне оптужбе министара уведена је напокон у склопу темељне уставне реформе проведене у време Ристићевог намесништва. Аутори уставног нацрта, који је Велика народна скупштина потом примила готово без расправе и са сасвим незнатним изменама, били су блиски политички пријатељи намесник Јован Ристић и министар полиције Радивоје Милојковић.¹⁹ Обојица су након свршеног лицеја у Београду студирали у Хајделбергу и у Паризу, Ристић филозофију и историју, а Милојковић правне науке. Редакцију уставног текста ваља зато сматрати Милојковићевим делом, док је Ристић, и сам се одраније занимајући за уставна питања, свакако имао главну реч у погледу кључних уставних решења. Ристићеве интервенције видљиве су и у уставној конструкцији министарских кривица, у избору који је начињен између страних узора.

У нацрту устава који је по жељи кнеза Михаила сачинио у јесен 1867. године,²⁰ Радивоје Милојковић је, креирајући институт криви-

16 *Исто*, стр. 77, 83.

17 *Les Constitutions de la France depuis 1789*, стр. 256.

18 Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века*, књ. I, Београд 1923, стр. 78, 88, 108, 148–150, 185, 218; Ј. Продановић, *Уставни развој и уставне борбе у Србији*, Београд 1936, стр. 126–127, 129, 133, 148–149, 163.

19 Ж. Живановић, *н. д.*, стр. 228; С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књ. 1 (1868–1878), Сабрана дела Слободана Јовановића, том 4, Београд 1990, стр. 71–72, 83.

20 *Устав Кнежевине Србије*, који је написао по налогу министра унутрашњих дела Г-дина Николе Христића, ондашњи председник Апелације Радивоје Милојковић – АС, ПО, кут. XXV, бр. 103. Овај текст нацрта устава Радивоје Милојковића, који је у изворном рукопису нађен у архиви краља Милана, објавио је Илија Пржић у: „Грађа за нашу уставну историју. Два уставна пројекта за друге владе кнеза Михаила”, *Архив за правне и друштвене науке*, 1925, бр. 3, стр. 209–219; бр. 4, стр. 295–303. О важнијим установама Милојковићевог уставног нацрта детаљније: М. Стефановски, „Нацрт устава Радивоје Милојковића из 1867. године”, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 138, 2012, стр. 1–16.

чне министарске одговорности, уградио разлику коју је саксонски устав поставио између аката жалбе против министара због повреда закона и аката оптужбе министара за повреде устава.²¹ За разлику од изјава жалби због незаконитости министарских радњи, које имају карактер парламентарних резолуција и немају обавезујућу снагу, актима оптужбе због повреда устава покреће се поступак суђења министрима пред државним судом (члан 149). Немачка правна теорија XIX века сматрала је да је судска одговорност министара „завршни камен и највиша круна устава”. У парламентарној оптужби министара и правосудној оцени и санкцији дела повреде устава видела се највиша гаранција правне државе јер би без ње устав и уставна права били остављени без заштите и изручени свакој злоупотреби власти.²² Важност те установе, којој је посветио читаву једну главу свог нацрта устава, Милојковић је изразио и насловом: „О нарочитом јемству уставности и одговорности министара”. Он је добро разумео да министарска кривица повреде устава има есенцијално политички карактер, и ово је увиђање природе политичког деликта доследно и уз пуно уважавање начела законитости уграђено у уставну конструкцију одговорности. Утврђујући тачке оптужбе, законодавно тело је позвано да, непосредно тумачећи устав, определи квалификацију противуставности. Суд који се од једнаког броја судија касационог суда и чланова државног савета *ad hoc* образује за суђење по парламентарној оптужби министара невезан је законским прописима и пресуђује по судијском убеђењу и познавању ствари. За противуставне радње министара самим уставом прописане су казне лишења звања или неспособности за државну службу. Уколико би пак повреда устава уједно садржала и неко дело инкриминисано општим казним прописима, ако би законом запређена казна била већа од пет година затвора, суд је дужан да својом пресудом наложи да се осуђени министар преда надлежном редовном суду (чл. 210–213).

У одређењу основа парламентарне оптужбе министара, у Намесничком уставу је, уместо саксонског решења, преузето набрајање министарских кривица из пруског устава. Устав Пруске од 1850. године, формулацијом „злочин повреде устава” из члана 61, противуставну министарску радњу изворно квалификује као кривично дело, као што и друга два дела која повлаче министарску одговорност – корупција и издаја – имају кривичноправно обележје.²³ У редакцији одговарајуће одредбе Намесничког устава као основ парламентарне оптужбе одређена је „повреда устава” без кривичноправне квалификације, у складу са концептом државног суда за министарске кривице као судског форума особеног политичког или „дисциплинског” правосуђа, које не доводи и до одступања од опш-

21 Constitution de la Saxe royale du 1831, art. 110, 140–141 (*Les constitutions modernes*, par F.R. Dareste et P. Dareste, tome I, Paris 1910, стр. 265–266, 270).

22 К. Шмит, „Чувар устава”, *Норма и одлука. Карл Шмит и његови кријичари*, Београд 2001, стр. 218.

23 Constitution de l'Etat prussien du 1850, art. 61 (Dareste, I, стр. 213).

тих казних прописа и надлежности редовних кривичних судова. Из пруског устава преузето је дело велеиздаје у формулацији „издајство према отачаству или владоцу”, док је дело корупције раздвојено на дело примања мита, које је било инкриминисано и српским кривичним законом, и дело оштећења државе из користољубља (члан 101). У уставном одређењу дела велеиздаје изражена је тежња за апстрактним схватањем дела која повлаче судску одговорност министара, једнако као што ту тежњу одражава и уопштено одређење дела оштећења државе из користољубља. Ти министарски деликти обухватају и сва одговарајућа дела из кривичног закона, али се њиховом законском дефиницијом не исцрпљује предмет министарске одговорности. Уставним одређењем министарских кривица он је постављен пространије и омеђен довољно широко да установи одговорност министара за сва унапред прецизно недефинисана дела, којима се угрожава безбедност државе или се с кривичном побудом држави наноси штета.

Нормирање састава државног суда, поступка оптужења и суђења и прописивање казни за министарске деликте остављено је посебном закону. Закон о министарској одговорности донет је заједно са другим органским законима у октобру 1870. године.²⁴ Правни режим одговорности министара законодавац је установио уз пуно очување начела законитости, пажљиво разграничавајући судске аспекте двојаких елемената – политичког и кривичноправног – у мешовитој природи министарских престапа учињених у вршењу службене дужности. Као особен форум политичког правосуђа, државни суд може изрећи само казне лишења звања и неспособности за државну службу. Ако би нашао да министарска кривица, чији је основ одређен уставом, уједно представља и неко кривично дело за које је кривичним законом прописана казна од најмање пет година затвора, државни суд је, осим изрицања специјалних казни из закона о министарској одговорности, обавезан да својом пресудом оптуженог преда надлежном првостепеном суду на даље суђење у складу са општим казним прописима (члан 19). Кривична одговорност за службена дела министара тако је конструисана доследно начелу *Nullum crimen sine lege* и гарантијама законитог суђења редовног правосуђа. Примерено мешовитој политичкој и кривичноправној природи министарских деликата компонован је и државни суд, у чијем саставу једну половину чине народни посланици, а другу професионалне судије из касационог и апелационог суда. Сагласно, опет, уставној конструкцији појма министарске кривице, државни суд, иначе у осталоме дужан да се придржава процесних норми кривичног законодавства, није везан законским прописима о доказима, већ суди по слободном убеђењу (члан 17).

Уочи скупштинске расправе о закону о министарској одговорности, познати публициста из круга доктринарних либерала Стојан Бошковић објавио је у листу *Србија* низ чланака у којима је разматрао глав-

24 *Зборник закона и уредаба Кнежевине Србије*, XXIII.

на питања уставне реформе.²⁵ Парламентарну оптужбу министара он приказује у склопу целовитог појма министарске одговорности схваћеног у духу начела парламентарне владе. Зависно од природе и тежине дела, парламентарна контрола над радом владе остварује се у градацији ступњева одговорности, од изјаве негодовања или прекора, преко изјаве неповерења, до оптужења министара. Установа парламентарне оптужбе потребна је и онда када постоји политичка одговорност владе; она је неопходна као средство заштите сигурности државе и битних државних интереса, зарад намирења правде и због достојанства саме скупштине. Разноликост поступака којима министри могу довести у опасност сигурност државе и опште добро, било повредом устава и закона или, уопште, несавесним и неверним вршењем својих дужности, подразумева апстрактно схватање дела због којих могу бити оптужени у скупштини. Бошковић зато разлаже како ваља узети да је Намеснички устав означио само неколико главних кривица, те да би законодавац требало да да шире одређење министарских престапа како би се конкретни важни случајеви могли исказати у самој пракси.²⁶ Законско одређење сфере министарске одговорности требало би да обухвати: противуставне и незаконите радње; повреде устава и закона нечињењем или допуштањем; злоупотребу власти и очигледну неспособност или немарност у вршењу званичне дужности, уколико је тиме нанета штета држави или појединим грађанима. Ако министарска кривица такође садржи и злочин или преступ кажњив по општим прописима (попут кривотворења исправе, преваре и других такозваних простих криминалних дела), уз изрицање казне за дела из круга своје посебне надлежности, о којима пресуђује по начелима пороте, по уверењу у савести, државни суд би потом имао да министра преда редовном суду, којем подлежу и сви чиновници и грађани и који је квалификован и позван да примењује опште кривичноправне норме.²⁷

Закон о министарској одговорности пошао је од тога да су дела за која скупштина може да оптужи министре уставом таксативно наведена. У осталим случајевима одговорности министара за званична дела, обухваћеним општим одређењем члана 100. Устава, скупштина може да се изјасни у поступку решавања о жалбама грађана, по пропису члана 103. Закона о пословном реду у народној скупштини.²⁸ Доцније, у полемици са Милутином Гарашанином, Јован Ристић се позвао управо на ову законску одредбу, образлажући да под Намесничким уставом министарска одговорност никако није била „празна беспослица”, јер су министри били одговорни за сва своја званична дела без изузетка, и то за кривице наведене у члану 101. Устава, пред државним судом по оптужби

25 Ти чланци сабрани су под насловом „Прва законотворна скупштина” – С. Бошковић, *За просвету и слободу*, Београд 1882, стр. 54–146.

26 *Исто*, стр. 126–128, 131–132.

27 *Исто*, стр. 132–133, 136.

28 Вид. члан 1. Закона о министарској одговорности из 1870.

скупштине, а у свим другим случајевима у одговарајућем поступку који се може покренути на основу скупштинског закључка или предлога.²⁹ У скупштинској расправи о предлогу Закона о министарској одговорности, 21. октобра 1870. године, била су изнета различита мишљења о домаћају скупштинског решавања о жалби против министра који заклања неког чиновника од судске одговорности. Према једном схватању, скупштина може да оптужи министра пред државним судом, тумачећи да постоји дело повреде устава које је у том случају министар починио вређајући уставна права грађана (А. Лукић). Према другом гледишту, скупштинским закључком о умесности жалбе било би успостављено право грађана на непосредну тужбу редовном суду (Ј. Бошковић). Према мишљењу више посланика и објашњењу Радивоја Милојковића, тада председника владе, крајњи домаћаји скупштинског одлучивања о жалби били би изјава неповерења и уклањање министра, да би онда нови министар дао чиновника под суд.³⁰ Оно што пак у расправи није било речено, а што је заправо била главна слабост парламентарног решавања у таквим случајевима, било је непостојање правне санкције изјаве неповерења услед јасног отклона од парламентаризма у кључним уставним решењима (забрана условљавања усвајања буџета другим разлозима; могућност указног продужења буџета за идућу годину).

По Закону о чиновницима из 1864. године, који је задржан у важности, у погледу одговорности чиновника за дела учињена у званичној дужности постојала је такозвана административна гаранција. Кривични прогон за службене деликте предузимао се по решењу министарског савета (члан 57), док је за вођење судског поступка по приватној тужби, грађанској или кривичној, оштећеног лица против чиновника било потребно одобрење надлежног министра (члан 66).³¹ Административна гаранција била је прописана и чланом 110. Устава, по којем је суђење управним чиновницима за њихова званична дела условљено дозволом више власти. Овде ваља поменути да је кроз читав XIX век у већини европских држава важио систем ауторизације или превентивне гаранције – одобрења управне власти или неког управног трибунала за тужбе

29 Ј. Ристић, *Једно намесничийство 1868–1872.*, Београд 1894, стр. 50–51.

Под утицајем критике савременика изречених у жару политичких сукоба, аутор студије о установи министарске одговорности у Србији Јосиф Касановић тумачио је да је под Намесничким уставом кривична одговорност министара била сведена само на четири случаја набројана у уставу, док су за остала кривична дела учињена у званичној дужности министри заправо били неодговорни (*Министарска одговорност у српском јавном праву*, Београд 1911, стр. 41–45). Некритички прихваћено, Касановићево тумачење одржало се у литератури (вид. З. Лончар, *Одговорност министара са посебним освртом на југословенско право*, докторска дисертација, Нови Сад 2000, стр. 191–192).

30 *Пројатоколи Народне скупштинине која је држана у Крајујевицу 1870. год.*, Београд 1870, стр. 320–335.

31 Закон о чиновницима грађанског реда и о постављању у стање покоја с пензијом свију чиновника у опште од 1864. – *Пречишћени зборник закона и уредаба*, књ. I (1835–1896), Београд 1897, стр. 88–102.

грађана против чиновника.³² Одлука скупштине у поступку решавања о жалбама грађана против министара у таквом општем режиму одговорности за службене деликте могла је једино имати правну природу парламентарне резолуције без обавезујуће снаге. Док је скупштински одбор влади могао претходно предложити ислеђење или захтевати достављање аката, расправа у пленуму имала је својеврсну тежину самом јавном дебатом о министарској одговорности. Представљајући позив кнезу или влади да у оквиру својих овлашћења предузму или одобре кривични прогон,³³ значај скупштинског решења одређен је превасходно моралним ауторитетом народног представништва.

Према Намесничком уставу, по томе, министри су за службене деликте подлежали двојакој казненој одговорности. Чланом 100. била је обухваћена њихова одговорност по општим казним прописима пред редовним судовима, по оптужби у име кнеза и по решењу министарског савета, уз јемство административне гаранције код приватних тужби грађана, које је могло бити ублажено парламентарном интервенцијом у виду скупштинског закључка о жалби. У пространијем опсегу од осталих чиновника или грађана, за нарочите министарске кривице одређене чланом 101. Устава, одговарали су још и према посебном режиму кривичне одговорности министара, по парламентарној оптужби пред државним судом. Управо се у поштравању одговорности и њеном ширем обухвату разумевао прави смисао установе кривичне министарске одговорности, како је то било разложено у извештају скупштинског одбора у децембру 1873. године о питању одговорности бившег министра војног Јована Белимарковића, које је било покренуто једном интерпелацијом.³⁴ Циљ установљавања посебне одговорности министара – наглашено је у извештају који су по прилици писали либерални посланици Јован Бошковић и Александар Николајевић – јесте заштита уставних права и државних интереса од злоупотреба замашне власти коју имају министри. Та заштита изискује да, поврх одговорности пред редовним судовима за дела предвиђена кривичним законом, они одговарају и за нарочите кривице које су особене за министарску функцију, као што су повреда устава, премапотписивање неуставног или незаконитог владалачког акта или оштећење државе и када није повређен неки законски пропис. Скупштинска оптужба и посебан суд представљају и нарочита јемства остварења одговорности, која друге власти не могу да пруже у погледу независности у оптужењу и суђењу министрима. Установа парламентарне оптужбе свакако не може да значи закриљивање министра

32 Л. Костић, *Надзор кривичној суда над јавном администрацијом*, Београд 1939, стр. 17-19.

33 То је значење решења скупштине да се одређена жалба или молба „препоручи призрењу књажевом или владином” или да се „према садржају њеном учини скупштински предлог” – чл. 103. Закона о пословном реду у народној скупштини од 1. октобра 1870. (*Пречишћени зборник закона и уредаба*, књ. I, стр. 29-43).

34 О афери генерала Белимарковића видети: Ј. Касановић, *н. г.*, стр. 65-72; С. Јовановић, *н. г.*, стр. 167, 187-192.

од одговорности и ускраћивање владаоцу, односно земаљским властима које дејствују у име кнеза, права оптужења, нити може да води умањењу одговорности којој су министри и раније подлегали по Закону о чиновницима. То потврђују и одређења члана 100. Устава о одговорности министара и кнезу за сва званична дела и члана 19. Закона о министарској одговорности о кажњавању за дела из кривичног закона.³⁵ Треба истаћи да се принципијелним разграничењем јурисдикција посебног суда и редовног кривичног правосуђа у погледу уставних министарских деликата који истовремено представљају и дела кажњива по општим кривичним прописима, српски Закон из 1870. године, по скрупулозности у погледу очувања начела законитости, сврстао у ред најбољих упоредних решења. Данас оно је очувано у уставима који у томе следе решење америчког модела *impeachment*-а.

3. Одређење министарске кривице у пројектима уставне реформе

Становиште које је у јесен 1870. године заступао Стојан Бошковић, о потреби законског проширења уставом одређене сфере министарске одговорности пред скупштином, утицало је на либералне посланике да тај захтев одлучно поставе новој конзервативној влади Јована Мариновића у скупштинској адреси у новембру 1873. године. У одбору за састав адресе преовладало је било мишљење да став о законодавном проширењу министарске одговорности не треба уносити у текст адресе, због тога што проширење основа парламентарне оптужбе министара засеца у уставну материју, с једне стране, и зато што скупштинска адреса не треба да у битном одступа од владиног програма који је изложен у престоној беседи, с друге стране.³⁶ Насупрот томе, већина посланика је приликом усвајања адресе пристала уз гледиште одборске мањине, како у погледу тога да скупштина није ограничена програмским поставкама престоног беседе,³⁷ тако и у решености да у скупштинску адресу свакако буде унет став о потреби измене Закона о министарској одговорности.³⁸ Познати либерали попут Љубомира Каљевића и Симе Несторовића исказали су у адресној дебати и готовост да се, ако је устав препрека поштравању министарске одговорности пред скупштином, заложу и за промену самог устава.³⁹ При томе је само Каљевић конкретније навео на које би се министарске преступе имало да распростре право оптужења у скупштини. Према његовом мишљењу, били би то још и свака повреда закона, као и оштећење државе, не само када је учињено долозно, него и

35 *Пројоколи Народне скупштинине која је држана у Крајујевицу 1873. год.*, Београд 1873, стр. 259-263.

36 *Истио*, стр. 37-38, 43, 45.

37 *Истио*, стр. 37-45.

38 Адреса Народне скупштине из 1873. године. – *Истио*, стр. 49-51.

39 *Пројоколи Народне скупштинине из 1873*, стр. 46-47.

ако је наступило услед небриге и немарности министра. Сасвим пак неодређено, Алекса Поповић је основ министарске одговорности означио посве уопштеним изразом „хрђава дела”, по коме би појам министарске кривице обухватио не само противправне радње, него и све оно што би скупштина сматрала лошим или штетним у раду министра.⁴⁰

У престоној беседи из новембра 1874. године и Мариновићева влада је у кнежево име исказала став о нужности проширења министарске одговорности и, означивши уставна наређења сметњом да то буде учињено путем измене закона, препустила је оцени скупштине да по властитој увиђавности предложи промену устава.⁴¹ Током 1875. године у скупштини је било поднето неколико предлога за измену устава.⁴² У погледу уставног одређења министарских кривица заједничко им је да као основ парламентарне оптужбе, осим дела повреде устава, уопштеном формулацијом предвиђају и одговорност министра за повреде закона. Само су у предлогу Јована Бошковића и петнаесторице посланика била ближе одређена незаконита дела која повлаче оптужење министра у скупштини. Осим министарских кривица из члана 101. Намесничког устава, то су повреде закона у погледу скупштинских избора, самосталности општина и личне безбедности грађана. Такође, када је у питању дело оштећења државе, оно је одређено као министарски деликт не само ако је учињено из користољубља, него и ако је наступило услед неке повреде закона.⁴³

Ратови с Турском 1876–1877. и решавање одсудних националних питања на Берлинском конгресу 1878. одложили су питање промене устава. Поново га је, сада и формалним покретањем поступка ревизије, отворила напредњачка влада у јануару 1881. године. Пре него што ће постати председник владе, Милан Пироћанац, свршени париски правник, у нас међу савременицима веома цењен као одличан зналац политичке теорије, у низу чланака објављених у листу *Vigelo* 1880. године изложио је назоре напредњака о главним питањима уставне реформе.⁴⁴ Залажући се за усвајање министарске одговорности у најпростиријем обиму, Пироћанац упозорава на опасност вођења страначких борби путем оптужби министра. Парламентарна оптужба треба да буде постављена као остварење одговорности за теже кривице министра, док за целину политичког рада владе и за све погрешке појединих министра скупштина треба изјавом неповерења да изрекне санкцију политичке одговорности. О оптужби министра устав треба да садржи само начелне одредбе. Он критикује систем набрајања министарских кривица усвојен у Намесничком уставу јер су дефинисање дела и одређење казни по природи ствари материја законског нормирања. Упућујући на

40 *Истио*, стр. 47–48.

41 *Пројтоколи Народне скупштинe из 1874–1875*, стр. 15.

42 Ј. Продановић, *н. г.*, стр. 238–243.

43 *Сћенографске белешке Народне скупштинe држане 1875*, стр. 232–233.

44 Ови чланци из *Видела* били су потом сабрани у посебну књижицу: М. Пироћанац, *Уставносћ*, Београд 1881.

уставну праксу савремених европских држава, Пироћанац још наглашава како заправо уопште и није неопходно да, уз апстрактно одређење министарске кривице уставом, потом буде стварно и донет закон о министарској одговорности са навођењем конкретних дела. Довољно је препустити суду за суђење министрима да у недостатку законских прописа сам одреди кривицу и одреди казну, али у оквиру граница постављених уставом у погледу казни које се уопште могу изрећи.⁴⁵ Те године Пироћанац је припремио и један уставни пројекат, који је затим био разматран у кругу страначких првака и формулисан као нацрт устава напредне странке из 1880. године. За време владе Милана Пироћанца овај је текст изнова био претресан на министарским конференцијама у лето 1883. године, да би пречишћена верзија била поднета краљу⁴⁶ као владин нацрт устава.

Одредбе о министарској одговорности које је Пироћанац био првобитно формулисао у основи су у истој редакцији пренете у оба потоња напредњачка нацрта устава. С том разликом што је уведено још и право владоаца и сената да оптуже министре, у тим је одредбама готово дословце преузето одговарајуће решење Устава Белгије из 1831. године. Садржавајући само прописе о праву оптужења и надлежном суду, белгијски устав је у целини препустио закону да одреди случајеве одговорности, предвиди казне и нормира поступак суђења министрима. У прелазним одредбама уставом је још прописано да, док не буде донет закон о министарској одговорности, представнички дом има дискрециону власт да оптужи министре, а касациони суд дискрециону власт да означи дело и одреди казну, једино уз ограничење да казна не може бити тежа од затворске, изузев случајева изричито предвиђених кривичним законом.⁴⁷ Како пак закон о министарској одговорности касније уопште није био донет, дискрециона овлашћења у погледу оптужбе и суђења донедавно су остала битна карактеристика института кривичне министарске одговорности у Белгији. Став о независности суда нормативним одређењем дела која повлаче министарску одговорност и унапред прописаним казнама, који је белгијски уставотворац, угледајући се по прилици на Констанову формулацију, изразио појмом дискрециона власт, Милан Пироћанац је у сличној редакцији уградио у напредњачки нацрт устава: „Докле год не буде издат закон, који ће одредити случајеве министарске одговорности... Касационом суду даје се право да означи дело и да одреди и примени казну. Ни у каквом случају казна не може бити већа од затвора, ако нису случајеви које предвиђа кривични закон. Касациони суд кад суди министра, суди и по делу и по праву” (члан 92).⁴⁸

45 *Исто*, стр. 92–95.

46 Вид. С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје у Србији 1883–1903*, Београд 1912, стр. 299–300.

47 *Constitution de la Belgique du 1831*, art. 90, 134 (Daresté, I, стр. 87, 94).

48 *Предлој устава за Краљевину Србију* владе Милана Пироћанца из 1883. – АС, СН – 512 (26–46а).

Темељна идеја да појам министарске кривице обухвата простран круг унапред неодређених преступа суштинска је карактеристика англосаксонске установе *impeachment*-а. Сличну мисао, према становишту које је било широко прихваћено у теорији и усвојено у пракси сената као суда за суђење министрима, изражавала је и уопштена формулација француског Устава из 1875. године о одговорности министара за „злочине (crimes) извршене у вршењу њихових функција”.⁴⁹ Тако је ауторитет француске уставне науке Есмен тумачио да израз „злочин” обухвата не само дела предвиђена кривичним законом, него и сваку „рђаву употребу” овлашћења, те да сенат када суди министрима има „потпуну власт”, како у погледу квалификације дела, тако и у погледу казни које може изрећи. Позивајући се на енглеско порекло установе парламентарне оптужбе министара, Есмен још нарочито истиче да политички карактер судског форума суштински одређује министарски „злочин” као политичку кривицу.⁵⁰ Према белгијском обрасцу, Пироћанац је дискрециону власт суђења министрима ублажио правничким скрупулама и високом стручношћу сталних судија касационог суда. Битан политички елемент појма министарске кривице тако је значајно потиснут самим карактером судског форума. С друге стране, касациони суд, као једини суд надлежан да суди министрима, пресуђује и када је реч о приватној тужби грађана (члан 91). У том случају, једнако као и када су у питању тужбе грађана против осталих државних и општинских званичника за дела којима би они својом званичном радњом повредили њихове приватне интересе, уместо административне гаранције министарског савета из Закона о чиновницима, предвиђено је одобрење државног савета (члан 24). Карактер државног савета као највишег управног трибунала замишљен је ту као предохрана оним манама система дозволе виших власти које је Констан назвао оградама некажњивости.

Нацртом устава радикалне странке из 1883. године предвиђено је потпуно укидање система ауторизације. Нормирано је уставно јемство права грађана да сваког чиновника непосредно туже надлежном суду за повреду својих права и противзаконит рад у вршењу званичне дужности и прописана је дужност суда да такву оптужбу узме у поступак. Као министарски преступи који повлаче парламентарну оптужбу сасвим неодређеним изразима предвиђени су „повреда или обилажење устава и закона” и „политички правац штетан по народни интерес”. Увођење оцене целисходности министарских радњи упоредо са квалификацијом њихове противправности, праћено је мешовитим саставом суда, чији се чланови одређују коцком из реда народних посланика, чланова касационог суда и између председника среских судова, где парламентарци сачињавају незнатно мање од половине његовог састава.⁵¹

49 Loi constitutionnelle sur les rapports des pouvoirs publics du 16 juillet 1875, art. 12 (Dareste, I, стр. 16).

50 A Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1914, стр. 839–843.

51 *Нацрт устaва радикалне странке из 1883.* – Ј. Продановић, н. г., стр. 267–268, 272.

Тако су у радикалском уставном пројекту, с једне стране, дела означена сасвим уопштено, обухватајући и свако изигравање, односно непоштовање уставних одредби и законских прописа, док је, с друге стране, отворено наглашено политичко обележје појма министарске кривице.

Очекивало би се да ће овако различита схватања министарских кривица изазвати и живљу расправу приликом претресања нацрта устава када се коначно 1888. године приступило уставној промени. Пројекат устава израђен је у ужем међустраничком одбору према материјалу који је за састанке одбора припремао његов секретар, млади професор права Милован Миловановић.⁵² Уставни нацрт је потом био расправљан у пленуму политички веома репрезентативног уставотворног одбора, образованог на иницијативу краља Милана зарад постизања сагласности свих виђенијих политичких првака о решењима новог устава. Искрпне белешке о раду одбора касније је у часопису *Оштаџбина* објавио Владан Ђорђевић.⁵³ У нацрту устава који је утврдио ужи одбор преузето је набрајање министарских кривица из Намесничког устава. Једино је у новој редакцији одговарајуће одредбе уз дело повреде устава изричито казано да оно обухвата и повреду уставних права српских грађана. Ранијим захтевима за проширење основа парламентарне оптужбе министара удовољено је утолико што је уставом била предвиђена и одговорност за повреде закона, али само у оним случајевима које буде одредио нарочити закон о министарској одговорности. Такође је, осим скупштинске оптужбе, установљено и право краља да пред државним судом оптужи министре.⁵⁴ У овој редакцији уставна конструкција министарских кривица формулисана је у члану 137. Устава од 1888. и доцније пренесена у члан 136. Устава од 1903. године. У међувремену је у кратковременом Уставу из 1901. године у набрајању министарских кривица било изостављено само дело оштећења државе из користољубља (члан 80).

У уставотворном одбору крагујевачки трговац Тодор Туцаковић, чувени опозиционар на скупштинама још из времена владе кнеза Михаила, заложио се да случајеви министарске одговорности буду исцрпно наведени у уставу, при томе широким формулацијама које би обухватиле различите облике министарских преступа. Министри би имали да одговарају још и за сваку незакониту наредбу или налог подручним органима, за заклањање чиновничких незаконитости и промицање недостојних чиновника и, нарочито, за сваку повреду бирачких или посланичких права коју би наложили или допустили. Туцаковић је предлагао да за дело оштећења државе министри одговарају увек када је, независно од побуда или личне користи министра, настала штета услед склапања неког уговора или давања повластица.⁵⁵ Пошто тај предлог није прошао на гласању, у даљој расправи приликом дебате о року застаре-

52 М. Поповић, *Порекло и њостанак устава од 1888 године*, Београд 1939, стр. 84–87.

53 Др. Владан Ђорђевић, „Горњи дом Србије – рад Великог уставотворног одбора”, *Оштаџбина*, књ. XXVI–XXXI/1890–1892.

54 *Оштаџбина*, књ. XXIX, стр. 507.

55 *Исто*, стр. 507–508.

лости, поједини су говорници указивали на то да је политичка кривица оно суштинско обележје које појмовно одређује специјалне министарске деликте. С обзиром на висок положај министара у државној власти, уставом се инкриминишу особена дела која не потпадају под кривични законик (Н. Крстић, Ј. Андоновић). Право парламентарне оптужбе установљава се управо због особене политичке природе министарских деликата, па је политички разлог, оцена целисходности, ту у првом плану. Опет се зато министарска кривица јасно одваја од политичке одговорности, која обухвата и неспособност или рђаво вођење политике и за коју је санкција изјава неповерења (С. Марковић). Оно што подваја политичке радње министара које подлежу оптужби и суђењу од оних за које се сноси парламентарна одговорност која се остварује уклањањем с положаја јесу зла намера и теже последице за целу земљу тих кажњивих министарских дела (М. Петровић, Ј. Бошковић).⁵⁶

У расправи су била покренута и веома важна питања: да ли одговорност пред државним судом исцрпљује кривичну одговорност министара за службена дела и да ли министри за деликте кажњиве по кривичном закону које би учинили у вршењу функције одговарају пред редовним судовима? Никола Крстић, професор историје права и државни саветник, тумачио је да не само да одговорност пред државним судом не исцрпљује кривичну министарску одговорност, него да у случајевима прописаним кривичним законом не искључује ни њихову одговорност пред редовним судовима. Противно гледиште, да министри за службене деликте кривично одговарају једино пред државним судом, те да одговарају искључиво за дела одређена уставом и законом о министарској одговорности, заступали су професор Глигорије Гершић и бивши министар правде Јован Авакумовић.⁵⁷ Ова су кључна питања режима кривичне министарске одговорности остала тада непречишћена, да би касније, нарочито поводом једног драматичног случаја који је начинио читаву узбуну и неколико година заокупљао пажњу јавности, о питању одговорности министра Настаса Петровића за политичко убиство у затвору, она изазвала крупна неслагања у влади и у скупштини, у парламентарним дебатама о интерпелацијама из 1907. и 1911. године и о предлогу парламентарне оптужбе, а затим и полемику у стручној књижевности.

4. Санкција министарских кривица по Закону о министарској одговорности из 1891. године

Закон о министарској одговорности из 1891. године⁵⁸ занимљив је и по томе што је, за разлику од осталих органских закона, преживео државни удар краља Александра од 9. маја 1894, којим је био обустављен Устав из 1888. године и враћен у потпуну важност Намеснички

56 *Исто*, стр. 512–514, 516–519.

57 *Исто*, стр. 511–512, 515–516, 519–520.

58 Закон о министарској одговорности од 30. јануара 1891. – *Пречишћени зборник закона и уредаба*, књ. I, стр. 83–88.

устав.⁵⁹ Судаћи по прелазним одредбама Устава од 1901. године (члан 104), ваљало би тумачити да је тај Закон остао на снази и под новим уставом, изузев оних прописа који су били у колизији са изричитим уставним наређењима, као што су већ поменуто изостављање дела оштећења државе из користољубља, продужење рока застарелости министарских кривица са четири на пет година и суђење пред сенатом (чл. 80–81). Како је то тумачење могло бити спорно,⁶⁰ прелазним наређењима Устава од 1903. године (члан 201) било је изричито предвиђено да, с обнародовањем тог Устава, осим пробраних најважнијих политичких закона, ступа на снагу и Закон о министарској одговорности од 30. јануара 1891. године.⁶¹ Већ то задржавање једног есенцијално политичког закона у важности и после три крупне уставне промене речито казује да су не само круна и народно представништво као уставотворне власти, него и стручна и политичка јавност у оновременој Србији, високо уважавали његова решења.

У погледу државног суда за суђење министрима квалитетна измена учињена је увођењем у његов састав државних саветника уместо парламентарца.⁶² У расправи која је о искључењу народних посланика из састава државног суда била покренута у уставотворном одбору, карактеристично је да су гласовити прваци из народа инсистирали на томе да у државни суд свакако уђе и један број посланика народне скупштине, схватајући да је учешће народних представника најбоље јемство против министарских злоупотреба. Преносећи речи Симе Несторовића из Великог Црнића у Пожаревачком округу да народ тражи што строжи суд и што већу одговорност за оне који управљају земљом, Владан Ђорђевић је духовито приметио: „Море газда Симо, када буду они знали да им и тако праведан судија може на врат доћи као што си ти, бели се ни један више неће ни примити да буде министар, и онда ће се свако зло искоренити.” Судија Драгомир Рајовић и адвокат Милан Мостић, бранећи предложено решење, објашњавали су народним првацима да већ по темељном правном начелу скупштинари никако не могу бити и судије министрима по скупштинској оптужби јер не може бити праведног суђења ако би они који су се изјаснили о оптужењу суделовали по том и у суђењу.⁶³ Промена састава државног суда нарочито је требало да отклони бојазан од политички мотивисаних суђења министрима јер

59 Прокламација краља Александра и указ од 9. маја 1894. – *Исто*, стр. I–IV.

60 Са недовољном аргументацијом, гледиште да је самим доношењем Устава од 1901. и без формалног укидања престао да важи Закон о министарској одговорности из 1891. године доцније је у приказу историје министарске одговорности у Србији заступао Ј. Касановић, *н. г.*, стр. 100–101.

61 *Зборник закона и уредаба. Пречишћено и систематски уређено издање*, Београд 1913, стр. 23–24, 87–91.

62 Државни суд састављен је од једнаког броја чланова државног савета и чланова касационог суда (члан 138. Устава од 1888, члан 137. Устава од 1903. и члан 27. Закона о министарској одговорности из 1891. године).

63 *Ошацибина*, књ. XXIX, стр. 508–510.

су наши скупштинари под Намесничким уставом, с пуно почетничког жара и немало жустре осветољубивости, поготово после пада једне владе, подносили, и када је требало и када томе није било места, предлоге о оптужењу бивших министара, да је претило да се установа парламентарне оптужбе извргне у средство партијских борби. То потрзање оптужби министара у страначкој борби, које се одиста убрзо изобичајило, Милан Пироћанац је објашњавао почетним слабостима у изградњи уставности: неразумевањем места министарске одговорности у систему равнотеже уставних власти и недовољно развијеном политичком свешћу и скупштинара и јавног мњења.⁶⁴

Састављен од једнаког броја чланова из државног савета и касационог суда, државни суд је свакако представљао висококомпетентан и поуздано независан судски форум. Осим стручних знања и искуства, државни саветници требало је да унесу и једно државничко гледиште у просуђивање о министарским кривицама. Као чланови највишег управног суда који је такође и дисциплински суд за државне чиновнике, државни саветници поседују одличну спремину за судску контролу законитости рада управе. Као чланови високог државног тела позваног да даје стручна мишљења о свим законским предлозима и нацртима административних наредаба од општег значаја, они су уједно, познавајући законодавну политику у целини, упућени и у вођење државних послова у свим гранама управе. По начину избора са кандидатских листа које узајамно предлажу краљ и народна скупштина, уз судски елемент који изврсно оличавају касационе судије, у суд за суђење министрима државни саветници уносе и битан елемент политичке оцене, потребан за просуђивање о кривицама носилаца највиших државних функција. Сталност и непокретност које уживају као чланови државног савета, гаранције су независног и непристрасног суђења, које државном суду једнако, уз најбољу судијску спремину, обезбеђују и чланови из касационог суда.

Осим министарских кривица које су биле преузете из Намесничког устава (велеиздаја, повреда устава, примање мита и оштећење државе из користољубља), Закон о министарској одговорности конструисао је још три министарска деликта: наређивање подручним властима да повреде слободу избора, спречавање, злоупотребом власти, вршења закона, законодавних решења или судских пресуда, ако се тиме вређају државни или приватни интереси, и злонамерно подношење неистинитих извештаја краљу или народној скупштини, са последицама штетним по државу (члан 2). Ти карактеристични преступи, које је искуство издвојило као могуће злоупотребе министарске власти, овим су Законом изворно инкриминисани. При томе је деликт спречавања вршења закона, законодавних решења и судских пресуда формулисан тако пространо да се ширим тумачењем под њега могу подвести готово све повреде закона. То је било навођено као један од кључних аргумената у прилог

64 М. Пироћанац, *н. г.*, стр. 94–95.

гледшту да је Законом о министарској одговорности обухваћена исцрпно целокупна сфера кривичне одговорности министара, а тиме онда и искључена њихова одговорност за службене деликте пред редовним судовима.⁶⁵ Јер ако се и све повреде кривичног закона, сви службени деликти општег режима чиновничке одговорности могу да подведу под ову министарску кривицу, специјалним режимом оптужбе и суђења пред државним судом обухваћена је целокупна материја кривичне одговорности министара за сва дела учињена у вршењу функције, било да је реч о особеним министарским преступима или о деликтима кажњивим по општим прописима.

Далекосежна измена у режиму кривичне одговорности министара учињена је напуштањем принципијелног разграничења јурисдикција посебног суда и редовног кривичног правосуђа из Закона о министарској одговорности из 1870. године. Државном суду сада је препуштено да у целини и коначно пресуђује и санкционише и оне министарске кривице које су уједно и дела кажњива по општим кривичним прописима. Ово решење, које је иначе и најзаступљеније у упоредном праву, ублажено је ограничавањем државног суда када суди у таквим случајевима дужношћу изрицања казни прописаних кривичним законом (члан 4). Ипак, кривична одговорност министара ту остаје изузета од гаранција законитог суђења редовног правосуђа. Идеја је зато била да се управо високим квалитетом састава државног суда ублажи подвргавање министарских кривица начелима поротног суђења, по слободном судијском убеђењу и познавању ствари (члан 40) и ускраћивање јемства вишестепености суђења (члан 41). „Закраћивање редовног суђења” министрима Јован Авакумовић је у расправи у уставотворном одбору упоредио са „преким судом”. Упркос тој претерано оштрој оцени, био је против Ристићевог предлога да се задржи раније решење ограничавања пресуда државног суда на изрицање особених санкција више дисциплинске природе, уз обавезу уступања предмета редовном кривичном суду на даље суђење. Уместо гаранција редовног правосуђа, заложил се за инкриминасање само случајева од веће важности, који су изван подручја дискреционе власти, и за краћи рок застарелости министарских кривица.⁶⁶

Изворно уставом конструисано као деликт који повлачи министарску одговорност, дело повреде устава по Закону из 1891. године добија изразито кривичноправно одређење. Најтежа казна – затвор у трајању

65 Вид. Л. Марковић, „Да ли министри за дела, учињена у службеној дужности, могу бити оптужени редовним судовима?”, *Архив за правне и друштвене науке*, XIII, 1921, стр. 388, 390–391. Противно гледиште у литератури је заступао Ј. Касановић, *н. г.*, стр. 145–150.

66 Одговарајући на захтеве политичара из народа да се усвоје решења која ће јемчити највећу строгост према министрима и утврдити њихову најпространију одговорност, духовито је приметил да, ако би се један министар могао потрзати на одговорност и зато што је Јанку ускратио кафанско право, не би се могао наћи нико ко би пристао да буде министар. – *Ошацибина*, књ. XXIX, стр. 511, 514–516.

од пет до десет година, лишење звања и губитак грађанске части – прописана је за противуставне министарске радње којима се угрожавају основе уставног поретка, национални интерес и безбедност земље: премапотписивање указа којим се устав обуставља у целини или у појединостима и премапотписивање указа којим се српска војска ставља у службу стране државе или се страном војсци допушта да заузме српско земљиште или да пређе преко државне територије, без претходног одобрења народне скупштине. Иста казна прописана је и за извршење краљевог указа који надлежан одговорни министар није премапотписао, као и за повреду права народног представништва да одобрава висину свих пореских давања и утврђује услове за закључење зајмова. За све друге повреде устава и остале министарске кривице, које не представљају дела кажњива по кривичном закону, као општа санкција предвиђена је казна затвора у трајању од четири до осам година и лишење звања, а за дело из користољубља још и губитак грађанске части. Посебна казна, затвор од две до пет година, одређена је за министра који би потчињеним властима наредио да повреде одредбе изборног закона, које грађанима јемче слободну употребу бирачког права (чл. 5–8).

Уставном нормом о искључењу смртне казне за министарске деликте уколико они нису кривичним законом предвиђени као најтежи злочини за које се може изрећи таква санкција (члан 139) и врстама казни које по Закону о министарској одговорности изриче државни суд битно је измењен сам појам министарске кривице. Под Намесничким уставом министарски преступи били су схваћени као особене политичке кривице, које саме по себи подлежу једино санкцији дисквалификације, и тек уколико би тако били квалификовани у потоњем редовном судском поступку по општим кривичним прописима, могли су такође представљати и кривична дела. Од уставне реформе из 1888. пак све су министарске кривице као такве схваћене као злочини који подлежу казнама својственим одговорности за извршење тешких кривичних дела. Ово преиначење појма министарске кривице било је доследно у духу у континенталном правном систему доминантног схватања института парламентарне оптужбе и суђења министрима као специјалног режима кривичноправне одговорности.

Ограничењем примене начела поротног суђења само за дела примања мита и оштећења државе из користољубља (члан 40. Закона о министарској одговорности из 1891. године) напуштено је управо оно што је била суштина изворне установе – подвргавање министара одговорности за вршење огромне дискреционе власти која им је поверена. Српски законодавац је у том погледу ишао у сусрет доцније у европским уставним решењима преовлађујућој тенденцији свођења кривичне министарске одговорности строго на одговорност за противправност – за поступање противно изричитим уставним или законским нормама.

Prof. dr Mirjana Stefanovski*

THE CONCEPT OF MINISTERIAL GUILT IN THE CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF SERBIA 1869–1918

Summary

The institution of parliamentary accusation, conceived as the highest guarantee of constitutionality, had been introduced within the framework of the constitutional reform in 1869. The system of the enumeration of ministerial guilts had been taken from Prussian Constitution, but with expressed aspiration for general conception of delict and full respect of their essentially political nature. Legal system of ministerial responsibility had been established by scrupulous preservation of the principle of legality and with judicious delimitation of judicial aspect of dual elements – political and legal-criminal – in the mixed nature of ministerial guilt. As a particular forum of political judiciary the state court, adjudicating according to the jury principles, could only pass sentence on penalty of grade deprivation and disability for governmental service. The guarantee of ordinary court jurisdiction was prescribed for crimes punishable according to criminal law. Taking almost literally the Belgian Constitution solutions, Milan Piroćanac Government's draft of the Constitution from 1883, by discretionary powers of the chambers concerning the accusation, and the judicial non-bound by normative determination of crimes which invoke ministerial responsibility, and prescribed penalties, was also on the track of the view widely accepted in French theory and adopted by Senate case law as the court for dispensing justice in case of ministers. The Radical Party draft of the constitution of 1883, parallelly with the widest determination of unlawfulness, openly introduces the appreciation of ministerial acts' purposefulness. The relinquishment of principal delimitation of jurisdictions of the state court and ordinary judiciary within the system of criminal ministerial responsibility in the constitutional reform of 1888, was relieved by high quality of the court composition and limitation of implementing the principle of jury-adjudication. The concept of ministerial guilt had also been essentially changed. Characteristic delicts which had been separated as possible misuse of ministerial powers had got clear criminal-legal feature and were subjected to penalties appropriate to responsibility for crimes. By excepting the acts of discretionary powers and deducing the sphere of responsibility to unlawfulness the Serbian legislator paves the way for the tendency which later on will become predominant in European constitutional solutions.

Key words: Ministerial responsibility. Parliamentary accusation. Ministers on trial.

* Mirjana Stefanovski, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.