

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2013

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

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. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

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. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 203584268

ОДГОВОРНОСТ МИНИСТРА. СЛУЧАЈ НАСТАСА ПЕТРОВИЋА 1907–1911.

Апстракт

Случај Настаса Петровића особен је у нашој парламентарној историји по томе што су паралелно била покренута истраживања политичке и кривичне министарске одговорности, расправљана у општем скупштинском расправама о два инцидента (новембар–децембар 1907. и мај 1911. године) и о предлози парламентарне одлуке (април 1911. године). У раду су приказана дешавања која су тада била исказана о важним питањима министарске одговорности: колективна политичка и кривична одговорност, разграничења сфера индивидуалне и колективне одговорности, солидарности хомогених кабинета и коалиционих влада, разграничења јурисдикција државног суда и редовног кривичног правосудја, природе министарских кривица и принципа и критеријума парламентарне одлуке.

Кључне речи: Политичка одговорност министра. Парламентарна одлука. Јурисдикција министарских кривица.

Почетак рада народне скупштине сазване у редован сазив 1. октобра 1907. године¹ био је обележен драматичним узвиком који се чуо из посланичких клупа: „Доле са убицом!” Првак самосталне странке Драгутин Пећић том поразном осудом изразио је негодовање читаве опозиције због тога што се Настас Петровић појавио у скупштинској сали у својству министра унутрашњих дела, оптужујући га да су му као министру полиције „руке крвљу упрскане”.² Настас Петровић је ушао у Пашићеву владу само неколико месеци раније, пошто је опструкцијом усвајања буџета самостална странка успела да принуди Пашића да реконструкцијом кабинета из владе уклони свог најближег сарадника Стојана Протића, који је као министар унутрашњих дела био међу самосталцима особито озлоглашен због изборних злоупотреба и чији

* 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 (1790–1918)*, који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1 Ради лакшег праћења тока парламентарне расправе према стенографским белешкама народне скупштине, у раду је задржано датирање по старом календару.

2 *Стенографске белешке народне скупштине* (у даљем тексту: НС), редован сазив за 1907. годину, 1. октобар 1907, Д. Пећић, стр. 7–8.

је пад био означен главним циљем њиховог наступа у парламенту.³ Поставши недавно први пут министар, и то на челу тако важног и осетљивог ресора као што је полиција, Настас Петровић био је присутан у згради управе града Београда када су, 16. септембра 1907. године, у полицијском затвору била убијена двојица притвореника, бивши официри Максим и Милан Новаковић. Нарочито је личност Милана Новаковића овом убиству у затвору, према готово једнодушном убеђењу јавног мњења узбуђеног писањем опозиционих гласила, дала изразити вид политичког убиства.

Милан Новаковић је био сјајно образован млади официр српске војске. Војне студије је завршио са одликом на престижној Николајевској генералштабној академији у Петрограду. У време мајског преврата 1903. године налазио се у Паризу, где је као врло талентован генералштабни официр био упућен на усавршавање. Жестина осуда официрске завере у Београду и бруталног убиства последњег Обреновића у француској штампи изазвала је у њему осећање унижења официрске части и утврдила га у мишљењу да су свирепим убиством краља и краљице у двору углед српске државе и њене војске тешко компромитовани у очима културне Европе. По повратку у Београд почетком јула 1903. године, у кругу пријатеља из официрског кора сазнао је о великом незадовољству због осиљености завереника, њиховог пресудног утицаја на краља Петра, који је сматрао да им дугује долазак на престо, њиховог грубог мешања у политику владе, замашне чистке коју су проводили у војсци и, како је забележио у свом дневнику, „садање корупције и преторијанства”. „Ваља спасавати отаџбину” – била је мисао која му се тада уврежила у духу и која ће убудуће водити целокупан његов политички рад. Да би незадовољству међу официрима дао организовани изражај, Милан Новаковић је написао један проглас у којем је захтевано уклањање завереника из војске и њихово кажњавање за злочин варварског убиства краљевског пара да би се успоставио поремећени ред, повратио унижени углед земље и уздигао нарушени ауторитет владоца и законите владе. Због потписивања прогласа двадесет седам официра нишког гарнизона одговарало је пред војним судом, а Новаковић је био лишен чина и осуђен на две године утамничења.⁴

По изласку из затвора, Милан Новаковић се потпуно посветио борби против завереника. С неколицином угледних личности у јесен 1905. године основао је „Друштво за законско решење завереничког питања” и у програмском говору као основне поставке политичког деловања истакао: да некажњавање злочина и слављење краљеубица слабе спољнополитички положај Србије, угрожавајући остварење крупних националних интереса; да претензије завереника да се начине пресудним чи-

3 О. Поповић, *Парламентаризам у Србији од 1903. до 1914. године*, Београд 1998, стр. 204–207, 355–359.

4 Д. Васић, *Девејстипирећа (мајски преврат)*, Београд 1925, стр. 183–193; Д. Живојиновић, *Краљ Петар I Карађорђевић*, II, Београд 1990, стр. 199, 201, 205–209.

ниоцем у државној политици руше ауторитет одговорне владе; најзад, да темељни принцип државног живота – остварење закона – не допушта некажњивост злочина.⁵ Његов лист „За Отаџбину” постао је чувен по радикалној критици режима који је постао заточник недодирљивости завереничких вођа, а он је као уредник и писац носећих чланака често био изложен полицијском прогону. Непуних годину дана од оснивања, Друштво је било растурено, лист угашен, а штампарија уништена упадом полиције.⁶

Карактер и судбину Милана Новаковића језгровито је представио истакнути првак напредне странке Војислав Маринковић у скупштинској расправи о одговорности за политичко убиство у затвору. У Новаковићевој занесености једном идејом, у његовој потпуној посвећености тој идеји и спремности да за њу све жртвује, било је нечег донкихотовског. „Могло је бескрајно да верује у једну ствар, да само у њу верује и да сам војује за њу ако је потребно и противу целог света.” Он је поново покренуо своје гласило, непрестано пишући о погубности некажњивости завереника и неопходности да кривично одговарају. Када ниједна штампарија више није хтела да га штампа, купио је властиту штампарију и сам издавао лист „За Отаџбину”, објављујући текстове због којих је био хапшен и осуђиван. Ни затвор, ни претње, ни сјајне понуде, ништа није могло да га заустави. И када се с њим никако није могло другачије изићи на крај, био је најзад ухапшен и просто убијен, „те се на тај начин свршило с тим политичким противником, који је сувише сметао”.⁷

1. Расправа о политичкој одговорности

Првог дана када се скупштина састала у јесењи сазив све три опозиционе странке поднеле су интерпелације због убиства у затвору управе града Београда, које су у присуству министра унутрашњих дела извршили органи управне власти.⁸ У интерпелацији Војислава Маринковића

5 Д. Васић, *наведено дело*, стр. 197–201.

6 Мада се полиција приликом спречавања јавног деловања противника завереника и гушења слободе политичке расправе у штампи о карактеру династијског преврата није много обазирала на законске прописе, за кажњавање писаца и судску забрану листова створен је и законски основ. Наиме, Законом о штампи из јануара 1904. године било је као кривично дело, кажњиво казном затвора до једне године и, кумулативно, високом новчаном казном, предвиђено „дражење противу појединих официра или класа официрских”, чиме су завереници постали законом заштићени од осуде почињеног атентата на владоаца и свака се јавна критика мајског преврата у ствари могла квалификовати као „злочин и преступ” – чл. 21. Закона о штампи од 12. јануара 1904. – *Зборник закона и уредаба. Пречишћено и систематски уређено издање*, I, Београд 1913, стр. 399–400.

7 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, В. Маринковић, стр. 115–116.

8 Одмах по избору скупштинског часништва влада је прибегла указном одлагању седница народне скупштине зарад стишавања узаврелих политичких страсти пред предстојеће општинске изборе, а опозиција је тај акт оценила као насиље и организовала велики протест, због којег је чак и војска била стављена у приправност. Интерпелације су у скупштини прочитане 22. новембра 1907. године.

испред напредне странке особито је наглашен политички карактер убиства. Околност да је убијен човек који је био политички истакнут и директор једног опозиционог листа, да је убијен од власти када се налазио у затвору и под нарочитом заштитом закона, ствара уверење да је реч о политичком убиству, за које је противзаконито затварање Новаковића било само припрема. Питање упућено министру унутрашњих дела било је: шта је предузео да са владе „скине страховиту сумњу да је ово убиство намерно приредила и накнадно одобрила?” Интерпелације Димитрија Илиџановића и Косте Тимотијевића испред самосталне странке и либералних посланика на челу са Стојаном Рибарцем биле су упућене председнику министарског савета. Наглашавајући згражавање јавности у Србији и европског јавног мњења због убиства двојице притворених грађана у присуству, односно уз учествовање самог министра полиције, самосталци и либерали покренули су интерпелацијама питање политичке одговорности целокупног Пашићевог кабинета због прећутно изражене политичке солидарности са одговорним министром.⁹

У одговору на интерпелације, о којима је вођен јединствени претрес, председник министарског савета Никола Пашић истакао је на првом месту да је оцена законитости употребе оружја од полицијских органа ствар суда. Влада је са своје стране испунила дужност тако што је наложила судску истрагу. Његово је, пак, мишљење да је оружје употребљено сагласно закону, у вршењу дужности одржавања поретка, зарад спречавања нереда у затвору који је настао када су се Новаковићи домогли стражарског оружја, затворили се у собу и почели да пуцају. У погледу политичке одговорности министара пред скупштином изразио је став да у овом случају може бити речи једино о разматрању индивидуалне одговорности ресорног министра, с обзиром на то да влада као целина одговара само за она дела која би била учињена по решењу министарског савета.¹⁰

Министар унутрашњих дела Настас Петровић засновао је свој одговор на тврдњи да су Новаковићи погинули у борби са жандарима, коју су сами изазвали, затворивши се у стражарску собу и одатле пуцајући кроз прозор и на врата. У својству министра, како би се избегло да се побуна пренесе и на остале притворенике и спречила опасност од избијања нереда у престоници, јер се око зграде главне полиције била окупила маса света, пошто су одбили да се предају, он је издао заповест да се Новаковићи савладају живи. Када су врата собе у коју су се затворили пробијена, у пуцњави је прво било рањено неколико жандара, па су остали били принуђени да пуцају да би одбранили своје животе и Новаковићи су погинули. Право власти да употреби оружје против изгредника који руше мир и ред заснива се на закону. Расправа у скупштини – нагласио је – не би смела да прејудицира у овој ствари, о којој је у току истражни поступак пред редовним судом. Према начелима правне

9 НС, 1907–1908, 22. новембар 1907, стр. 36–37.

10 НС, 1907–1908, 27. новембар 1907, Н. Пашић, стр. 97.

државе и поделе власти, недопустиво је да парламент закорачује у надлежност судске власти.¹¹

У погледу разграничења парламентарног права контроле над радом министара и судске надлежности у материји министарске одговорности говорници опозиције убедљиво су оповргли став да скупштинска расправа представља прејудуцирање и закорачење у сферу надлежности судске власти. „Ретки су случајеви, као што је овај, где се толико огрешило о закон, да чак и суд може да казни одговорна лица” – истакао је Војислав Маринковић, изражавајући сумњу да министар у ствари покушава да избегне одговорност, заклањајући се иза суда, иако за дело које је учинио у својству министра не може да му суди редовни суд, будући да је то предмет министарске одговорности пред скупштином. Политичка одговорност, међутим, постоји и када нема судске одговорности. Насупрот Маринковићевом ставу о искључењу кривичне одговорности министара пред редовним судовима за дела учињена у вршењу службене дужности, самосталски посланик Димитрије Илиџановић образлагао је да уставним одређењем случајева парламентарне оптужбе министара није обухваћено дело убиства, те да је право на живот, које није наведено међу уставним правима грађана, стављено под заштиту кривичног закона. За убиство које министар учини у службеном својству он је одговоран по кривичном закону пред редовним судом, а парламент о томе може да решава одлучујући о имунитету на основу судског захтева. Када је пак реч о политичкој одговорности, ту парламент не подвргава министра одговорности због незаконитости него због нецелисходности рада, „за рђаву употребу власти”.¹²

Никаквог закорачења у домен судске власти не може бити када скупштина разматра рад министра с гледишта политичког и цени га на основу права контроле коју врши над радом извршне власти – образлагао је првак либерала Војислав Вељковић. За рад органа министарства скупштина повлачи на одговорност министра, који је политички одговоран за рад ресора којим руководи и онда када у догађају не би имао никаквог учешћа. Политичка одговорност остварује се на основу устава и цени према убеђењу скупштине, док се питање кривичне одговорности цени по одредбама кривичног закона и ствар је надлежности суда. Отуда, не може бити „никакве контрадикције” ни када би суд нашао да је министар у кривичноправном смислу неодговоран, а скупштина донела одлуку да је у политичком погледу одговоран и обрађањем министра дала санкцију свом убеђењу. Разматрајући политичку одговорност министра – закључио је Павле Маринковић, један од писаца Устава од 1901. испред напредне странке – скупштина као надзорна политичка власт процењује есенцијално политичка питања: да ли рад

11 НС, 1907–1908, 27. новембар 1907, Н. Петровић, стр. 97–101.

12 НС, 1907–1908, 27. новембар 1907, Д. Илиџановић, стр. 102–103; 28. новембар 1907, В. Маринковић, стр. 118–119.

министра доприноси угледу државе, да ли утврђује законитост, да ли повећава спокојство и ред у држави, речју, да ли је у интересу земље. Зато и постоји парламентаризам да се без већих потреса министри уклоне с дужности зарад „сатисфакције јавном мњењу”, онда када је неко дело изазвало непокојство и узнемирење јавности. Тада је министар одговоран зато што је „због своје неумешности или незрелости” нанео штету интересу земље и скупштина му изриче политичку санкцију изјавом неповерења.¹³

Пашићево становиште да се према парламентарном реду једино може поставити питање индивидуалне одговорности ресорног министра, док је влада одговорна онда када постоји решење министарског савета, председник самосталне странке Љубомир Стојановић с правом је оценио као потпуно неразумевање парламентаризма и односа министра према скупштини. Такво се разликовање индивидуалне и заједничке одговорности чланова кабинета чини уколико је реч о парламентарној оптужби министра за кривична дела и њиховој одговорности пред државним судом по Закону о министарској одговорности, али не и у погледу одговорности пред парламентом за политички рад чланова кабинета. „Убиства немају ресора, за њих одговара цела влада”, језгровито је закључио Војислав Маринковић, док је либерални посланик Михаило Ђорђевић нагласио да би у свакој другој држави после таквог догађаја „опстанак кабинета био немогућ”.¹⁴ Карактеристично је било повлачење из расправе председника владе који, противно парламентарним обичајима, уопште није долазио на седнице скупштине до закључења парламентарне расправе. Посланици опозиције такво Пашићево држање разумели су као „пилатовско прање руку”, напуштање министра због тежине оптужбе и отресање од одговорности. Запажено је и да су министарске клупе по правилу биле празне и да ниједан министар није узео реч у расправи, што је схваћено као својеврсна демонстрација става владе. Министар полиције остављен је да се сам брани, седећи усамљен за министарским столом. Председник владе могао је отклонити колективну одговорност кабинета – јединствен став опозиције исказао је Павле Маринковић – да је схватио своју дужност и уклонио министра, чиме би била закључена политичка димензија питања министарске одговорности. То што је министар унутрашњих дела остао у влади значи да председник министарског савета прима одговорност за то дело и то онда, сагласно начелу парламентаризма, повлачи солидарну одговорност чланова кабинета.¹⁵

13 НС, 1907–1908, 5. децембар 1907, В. Вељковић, стр. 246; П. Маринковић, стр. 250–252, 255.

14 НС, 1907–1908, 8. децембар 1907, Љ. Стојановић, стр. 272; 28. новембар 1907, В. Маринковић, стр. 116; 4. децембар 1907, М. Ђорђевић, стр. 229.

15 НС, 1907–1908, 3. децембар 1907, М. Лазаревић, стр. 214; 5. децембар 1907, Ж. Рафајловић, стр. 243; П. Маринковић, стр. 251; 8. децембар 1907, Д. Јоксимовић, стр. 275–276.

* * *

Иако је парламентарни претрес у поступку поводом интерпелација карактеристичан механизам остварења политичке одговорности министара, особена тежина дела – убиство политичког затвореника у присуству министра полиције и шефа престоничке управе – навела је говорнике опозиције да укажу и на важне елементе кривичне одговорности.

Неодрживост оправдавања убиства нужном одбраном с правног гледишта образложио је Коста Тимотијевић аргументом да нису постојали битни елементи појма нужне одбране – противправни напад и положај неизбежности. Други посланици указали су на чињенице које оповргавају тврдњу о нужној одбрани: према материјалним доказима, на Новаковиће је пуцано споља, кроз прозор, а да је реч о свирепом, дивљачком убиству потврђује обдукциони налаз, по којем је Милан Новаковић, већ пушчаним метком тешко рањен и онеспособљен, убијен из револвера када су жандари потом провалили у собу и „мародерски дотучен”. Правдање убиства дужношћу спречавања нереда до којих је могло доћи и који би могли угрозити безбедност грађана, Стојан Рибарац је показао неоснованим управо зато што је реч само о хипотетичној опасности, и то о једној претпоставци без икакве реалне подлоге. Остали притвореници били су мирни, а маса знатижељног света пред зградом није показивала никакве знаке готовости за неред. Мишљење да полиција уопште има право на меру као што је убиство назвао је варварским јер нити убиство може бити превентивна мера, нити полиција има право на репресивне мере.¹⁶

Већ у првим говорима подносилаца интерпелација као кључно издвојено је питање законитости употребе оружја. Право полицијских органа да употребе оружје нормирано је чланом 33. Закона о жандармерији, који за употребу оружја у случају савладавања отпора прописује услов немогућности да се отпор савлада „на леп начин”.¹⁷ Опозициони посланици доказивали су да је употреба оружја била противна закону јер није био испуњен законски услов да претходно буду исцрпени мирни начини. Полиција је само упутила позиве Новаковићима да се предају и није покушала било шта друго. Новаковићи су се налазили затворени у подрумској соби, с гвозденим решеткама на прозору окренутом ка малој, споредној улици и слепом зиду преко пута. Њихово пуцање је било потпуно безопасно. Довољно је било да се забрани пролаз том улицом и могло се чекати да испуцају метке, да се предају због глади и жеђи или, речима једног посланика, „требало је само једна кола камења да се тај прозор затвори а још једна кола земље па да се ни пуцањ не чује”. Наро-

16 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, С. Рибарац, стр. 113; 1. децембар 1907, Д. Пећић, стр. 153–154; 3. децембар 1907, К. Тимотијевић, стр. 218–219; 5. децембар 1907, Ж. Рафајловић, стр. 245.

17 Закон о жандармерији од 11. јуна 1884. – *Пречишћени зборник закона и уредаба*, I, Београд 1897, стр. 428–432.

чито поразно било је то што су и адвокати и рођени брат и пријатељи Новаковића, па чак и познати политичар Војислав Маринковић били одбијени када су тражили да посредују, уверени да ће их убедити да се предају. За прваке напредњака и либерала Маринковића и Рафајловића то је могло значити само једно – није се желело да се Милан Новаковић жив преда него се управо хтелo да буде убијен.¹⁸ Разумевајући да је незаконитост употребе оружја кључна за квалификацију дела и кривично-правно одређење одговорности, Драгутин Васић, један од ретких посланика радикалне странке који је говорио у расправи о интерпелацијама, заклањајући министра, представио је његову наредбу да се савлада отпор Новаковића као испуњење дужности да се поврати ред и мир у затвору. Начин пак на који је наредба министра била извршена ствар је увиђавности и одговорности органа који су наредбу извршили. Да ли су они поступали у складу са законом или су прекорачили границе овлашћења, то је питање које је само суд позван да оцени. Тај став усвојио је и министар Настас Петровић, казујући да, за разлику од посланика опозиције, он сматра да су подручни органи имали право да употребе оружје, али да за питање „које су границе лепим начинима” није меродавно мишљење ни министра ни посланика, него је то ствар судске оцене. Одговорност се пребацује на жандаре – приметио је Стојан Рибарац – зато што је првостепени суд поништио решење иследног судије о прекидању истраге, налазећи да је употреба оружја била нелегална.¹⁹

У расправи је било покренуто и питање одговорности за ометање истраге. Испоставило се да је било уклањања материјалних доказа: тела убијених Новаковића била су премештена, револвери жандара очишћени, а трагови метака на зиду уништени. Иако је прва дужност министра била да зарад ваљане истраге удаљи са дужности и непосредне извршиоце и њихове старешине, сви учесници, почев од шефа полиције и команданта жандармерије, до особља у управи града, остављени су на својим местима и могли су ометати истрагу. Као да је управо намера била да се осујети објективна истрага и утврђивање истине – закључили су либерални посланици Агатоновић и Вељковић. Особито је било сумњиво учешће бившег жандара Јешића, коме је, мада је и сам био притвореник у управи града, било дато оружје да пуца на Новаковиће, да би потом био пуштен на слободу и, како се сазнало, чак добио намештење у државној служби као чиновник у Ужицу.²⁰ Сумњиво је било и то што је у распису, који је после убиства у управи града ми-

18 НС, 1907–1908, 27. новембар 1907, Д. Илићановић, стр. 102; 28. новембар 1907, В. Маринковић, стр. 116, 118; 1. децембар 1907, Д. Пећић, стр. 155–156; 3. децембар 1907, К. Тимотијевић, стр. 218; А. Нешић, стр. 220; 5. децембар 1907, Ж. Рафајловић, стр. 244.

19 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, С. Рибарац, стр. 113; 1. децембар 1907, Н. Петровић, 160; 4. децембар 1907, Д. Васић, стр. 235, 237; 10. децембар 1907, Н. Петровић, 310.

20 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, В. Маринковић, стр. 117; 1. децембар 1907, Р. Агатоновић, стр. 164; 5. децембар 1907, Ж. Рафајловић, стр. 245; В. Вељковић, стр. 246; 10. децембар 1907, П. Маринковић, стр. 298.

нистар упутио властима у унутрашњости зарад обавештавања грађана, било лажно представљено да су Новаковићи извршили самоубиство. За Стојана Рибарца то је био израз узнемирене савести, а за Војислава Вељковића намерно прављење смутње, не би ли се истрага упутила у погрешном правцу. Казивање Настаса Петровића да је извештај о самоубиству Новаковића добио из главне полиције није могло да објасни због чега нико није био позван на одговорност и зашто нико није био кажњен због ометања истраге и лажног извештавања.²¹

Посланици опозиције били су убеђени да је Милан Новаковић „био стављен ван закона” и држан у затвору главне полиције „као политички кривац”, не би ли се коначно онемогућило његово јавно деловање, које нису могли да зауставе ни бројне полицијске заплене, ни забрана његовог листа, ни рушења штампарије, ни осуда за штампарску кривицу. Он је био незаконито притворен по једној од полиције „спакованој и удешеној” приватној тужби, а његовом браниоцу чак није било допуштено да прегледа списе. Противзаконито је држан у полицијском притвору преко законског рока и није био упућен суду ни после јавног протеста супруге и адвоката и негодовања јавног мњења. Затварање у стражарску собу и пуцање кроз прозор зграде управе града био је очајнички покушај да се алармира јавност. Живојин Рафајловић прочитао је у скупштини драматичне делове писама Милана Новаковића супрузи из затвора, у којима је јављао о доласку завереничких вођа код управника Церовића, о страховању да ће уследити трагичан исход и, дан пре него што ће бити убијен, да му је судбина запечаћена: „Мени је решено, или предаја или гроб.”²² Излагање министра полиције само је потврдило политички карактер убиства. Настас Петровић је казивао како је као министар унутрашњих дела имао повода да сумња да Милан Новаковић ради на припреми преврата, нескривено испољавајући превратничке намере и у чланцима које је објављивао у свом листу. Прочитао је некакав Новаковићев проглас из затвора, до којег је полиција дошла после његове погибије, с планом преврата, који је требало да почне узбуном због пуцњаве у главној полицији.²³ Опозициони прваци оценили су „будалаштине о преврату” крајње опасним средством за одржавање на власти. Ако власт држи да има право да убија људе само зато што уображава да могу наступити неки већи нeredи – упозорио је Војислав Вељковић – ваља страховати да се не нађе неки министар са живљом маштом, који би дошао на помисао да тим начином ућутка и опозицију у скупштини.²⁴

21 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, С. Рибарац, стр. 110; 1. децембар 1907, Д. Пећић, стр. 156–157; 5. децембар 1907, В. Вељковић, стр. 246; 10. децембар 1907, Н. Петровић, стр. 313–314.

22 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, С. Рибарац, стр. 110, 114; 4. децембар 1907, М. Ђорђевић, стр. 227; 5. децембар 1907, Ж. Рафајловић, стр. 243–244.

23 НС, 1907–1908, 1. децембар 1907, Н. Петровић, стр. 159–160; 8. децембар 1907, Н. Петровић, стр. 271–272.

24 НС, 1907–1908, 3. децембар 1907, М. Лазаревић, стр. 215; 5. децембар 1907, В. Вељковић, стр. 248, 250.

* * *

Док се прваци напредњака и либерала нису устезали да власт оптуже за намеравано и припремљено убиство једног политичког противника, чији радикализам у јавном деловању никако није успевала да стиша, самосталски посланици оптужили су министра Настаса Петровића да је недорастао положају и да се политичко убиство у затвору десило због његове неспособности, из пометње и страха. Можда најречитије у оптужби „влада која врши званична убиства” било је реторичко питање Стојана Рибарца, које је садржало и поразну осуду неприкосновености завереника против којих је Милан Новаковић повео фаталну борбу и моћи политичког круга који их је подржавао: „Да ли сваки режим мора да буде веран свом пореклу, и да ли се сваки режим мора одржавати оним истим начином на који је и постао?”²⁵

Представници опозиције позвали су скупштинску већину да се уздигне изнад партијских интереса. Убиством политичког противника у рукама власти почињен је најтежи и најопаснији злочин, чија би некажњеност уздрмала сам темељ законитости, ништећи веру у правни поредак. Када сваки министар може бити „сигуран да ће му сваку радњу скупштина одобрити” – упозорио је Павле Маринковић – „постаје скупштина излишна”. А ако „скупштина на своју власт абдицира”, основано је страховање да би онда било лакше примљено и ако се неком једног дана „прохте да нас растера”.²⁶ Владаина већина, која је скупштинску говорницу у расправи препустила опозицији, страначки дисциплинована и равнодушна према изреченим оптужбама и доказима, колико год били засновани и непобитни, показала је на гласању поразно наличје већинског принципа. Јединствен предлог опозиционих странака, с мотивацијом одлуке о интерпелацијама која је садржала осуду министра и владе која се с њим солидарисала, био је одбачен већином радикалских гласова. Пошто је опозиција потом напустила скупштинску салу, већина радикалне странке изгласала је предлог о прелазу на дневни ред, који је значао изјаву поверења и председнику владе и министру унутрашњих дела, „остављајући суду на оцену одговорност управних органа ако би је било”. Исход гласања био је поразан, приказујући у једном одиста драматичном случају како безобзирни партијски интерес обесмишљава политичку одговорност министара, обезвређујући темељно начело парламентарне владе.²⁷

25 НС, 1907–1908, 28. новембар 1907, С. Рибарац, стр. 110, 114; В. Маринковић, стр. 115, 118, 121; 1. децембар 1907, Д. Пећић, стр. 154, 157, 159; 3. децембар 1907, М. Лазаревић, стр. 214; 5. децембар 1907, Ж. Рафајловић, стр. 244.

26 НС, 1907–1908, 27. новембар 1907, Д. Илићановић, стр. 103; 28. новембар 1907, С. Рибарац, стр. 114; 5. децембар 1907, П. Маринковић, стр. 254–255.

27 НС, 1907–1908, 10. децембар 1907, стр. 318–321; вид. О. Поповић, *наведено дело*, стр. 328–329.

2. Питање јурисдикције министарске кривице

Три године после парламентарне расправе о политичкој одговорности пред скупштином је било отворено питање кривичне одговорности Настаса Петровића, сада као бившег министра унутрашњих дела, за политичко убиство у затвору. У међувремену, извршним решењем од 12. маја 1908. године био је окончан поступак пред првостепеним судом за град Београд.²⁸ Одлучујући по оптужби иследног судије против Михаила Церовића, бившег управника града Београда, и Јанка Вукасовића, команданта жандармерије, за убиство Максима и Милана Новаковића 16. септембра 1907. године у полицијском притвору у управи града, првостепени суд је решењем обуставио поступак против Церовића и Вукасовића, нашавши да нема места њиховој кривичној одговорности. Према образложењу судског решења, одговорност Церовића и Вукасовића је искључена јер је суд на основу проведене истраге утврдио да се „убиство Новаковића јавило као последица директне заповести министра унутрашњих дела”.²⁹ Првостепени суд је нашао да постоје кривична дела убиства, инкриминисана кривичним закоником и кажњива као хотимична, без предумишљаја, која су била проузрокована противзаконитом употребом оружја, а ту је квалификацију дела и оцену нелегалности употребе оружја потврдио и касациони суд.³⁰ Према схватању суда, оцена питања о легалности употребе оружја била је искључиво дужност и одговорност министра, који на основу члана 1. Закона о јавној безбедности има право непосредне интервенције у случају нереда и овлашћење да издаје наредбе.³¹ Министрова наредба дата команданту жандармерије била је „категоричка, да се отпор по сваку цену има да савлада”, с генералним овлашћењем да се може употребити оружје. Допуном истраге утврђено је да је министар, такође, лично издао наредбу жандарима, изреком „да се притвореници Новаковићи или живи ухвате, а ако на жандарме пуцају да их жандарми *моју љобиии*”, обећавајући им уједно, према сагласним исказима десеторице жандара, награду од 500 динара ако их живе савладају „или их *љобиију*”³² (подвукла М. С.).

Утврдивши одговорност министра за издавање противзаконите наредбе чија је последица било кривично дело убиства, првостепени суд је закључио да истрага и суђење министрима нису у надлежности редовних истражних власти и редовних судова, и то је становиште усвојила општа седница касационог суда. Судско образложење, међутим, било је

28 Решење првостепеног суда за град Београд од 12. маја 1908, бр. 18143: прилог предлога оптужбе против Настаса Петровића, министра унутрашњих дела на расположењу од 17. марта 1911. – *Стенографске белешке народне скупштинине*, редован сазив за 1910. годину, 18. март 1911, стр. 3–40.

29 *Истио*, стр. 38–40.

30 *Истио*, стр. 28, 39.

31 *Истио*, стр. 11, 19, 33.

32 *Истио*, стр. 35–37.

врло натегнуто. Сматрајући да је убиством „поништено основно право, које проистиче из права личности човекове и које је основа свим осталим правима”, па и уставним правима грађана, суд је нашао да је наредбом министра „повређено уставно право личне слободе” гарантовано чланом 9. Устава. За повреду уставних права грађана од стране министра у вршењу службене дужности по одредбама Устава и Закона о министарској одговорности нису надлежне редовне власти и судови.³³

Пошто је у штампи објављено да је првостепени суд због ненадлежности за суђење министрима спровео сва акта судске истраге у том предмету влади на даљи рад, 29. октобра 1910. године шеф либералне странке Стојан Рибарац са друговима упутио је интерпелацију председнику министарског савета Николи Пашићу. Интерпелацијом је тражено да влада одреди своје гледиште о природи злочина за који се терети бивши министар унутрашњих дела – да ли сматра да је у питању обично кривично дело, које повлачи одговорност у редовном казненом поступку, или специјални министарски деликт, чије је процесуирање и кажњавање нормирано Законом о министарској одговорности? Такође, тражено је изјашњење владе о томе шта намерава да предузме у погледу остварења кривичне одговорности.³⁴ Расправа о тој интерпелацији либералне странке стављена је на дневни ред тек на скупштинској седници 17. марта 1911. године. Пашићев одговор био је да министарски савет, решавајући на седници владе поводом упућивања судских аката министру правде, није нашао да би требало да саветује круни да оптужи бившег министра, зато што су чланови кабинета о томе већ приликом раније парламентарне расправе заузели различита становишта. Додао је још да народној скупштини „стоји на расположењу” право парламентарне оптужбе министра и изјавио да влада прихвата прост прелаз на дневни ред.³⁵

У парламентарној расправи 1907. године прваци самосталне странке били су врло категорични у осуди министра полиције због политичког убиства у затвору и сматали су да за тај злочин треба да му буде суђено у редовном кривичном поступку. Радикали су пак налазили да у том случају нема места кривичној одговорности министра унутрашњих дела, а да у начелу министрима за кривична дела извршена у службеном својству по Закону о министарској одговорности може да суди само државни суд.³⁶ Како су две године касније, у октобру 1909. године, самостална и радикална странка образовале коалициону владу, та противстављена становишта сада су се исказала у виду подвојености у кабинету на једном изузетно важном правном и политичком питању.

Гледиште самосталских чланова владе образложио је министар правде Коста Тимотијевић. Уставом и Законом о министарској одго-

33 *Исто*, стр. 19–20, 23–25, 40.

34 НС, 1910–1911, 29. октобар 1910, стр. 4–5.

35 НС, 1910–1911, 17. март 1911, Н. Пашић, стр. 1–2.

36 НС, 1907–1908, 27. новембар 1907, Д. Илићановић, стр. 103; 3. децембар 1907, К. Тимотијевић, стр. 217; 4. децембар 1907, Д. Васић, стр. 235.

ворности таксативно су наведени службени деликти за које министри одговарају пред државним судом, док за сва остала дела кажњива по кривичном закону, која би учинили у вршењу функције, министри одговарају пред редовним судовима. Кривично дело убиства не може се подвести под деликте који су Законом о министарској одговорности изузети из надлежности редовних судова. Самосталски министри зато нису могли да саветују круни да оптужи бившег министра државном суду за дело које је у јурисдикцији редовних судова. Он је такође упутио скупштину да она може да оптужи Настаса Петровића по Закону о министарској одговорности и да тако изазове решење државног суда о ненадлежности, а онда и обавезујуће тумачење закона у сукобу надлежности. Тај став самосталских министара поновио је и министар Јаша Продановић. Додао је још да убиство не може бити обухваћено појмом службеног дела, него се увек има сматрати да је министар убиство учинио као приватна личност.³⁷

Становиште радикалне странке о питању јурисдикције министарских кривица изложили су Драгутин Васић и Никола Узуновић. Према Васићевом тумачењу, надлежност државног суда за утврђивање одговорности Настаса Петровића заснива се на двојаком основу. У начелу, за деликте које би учинили у службеном раду министре може дати под суд само скупштина и може им судити једино суд састављен по Закону о министарској одговорности. Ако уопште у овом случају има кривичне одговорности, јурисдикција редовних судова искључена је још и због тога што дело не представља обичан злочин него деликт политичке природе. Никола Узуновић је прихватио да природа деликта није сасвим поуздан критеријум разграничења надлежности државног суда и редовних судова, јер има случајева када питање политичке или кривично-правне природе радње једног министра може бити спорно. Оно што је неспорно јесте да када један министар, вршећи своју званичну дужност, учини неко дело, учинио га је вршећи министарску функцију и онда може да одговара само по Закону о министарској одговорности. Радња Настаса Петровића била је свакако радња званична, службена, извршена у својству министра, а према мишљењу радикала и једно „еминентно политичко дело”.³⁸

Политички карактер министарске кривице нагласио је иследни судија Радомир Филиповић, указујући на то да дело за које се поставља питање одговорности Настаса Петровића јесте издавање наредбе да се употребом оружја поврати нарушени јавни ред и мир. Ако је он у својству министра унутрашњих дела дао допуштење за незакониту употребу оружја због које су Новаковићи погинули у сукобу са органима власти, реч о повреди уставних права грађана за коју је министар одговоран пред државним судом, по Закону о министарској одговорности. Одлучујући о предлогу оптужбе, народна скупштина треба да

37 НС, 1910–1911, 17. март 1911, К. Тимођијевић, стр. 4; Ј. Продановић, стр. 41.

38 НС, 1910–1911, 17. март 1911, Д. Васић, стр. 13–14; Н. Узуновић, стр. 35–37.

расправи темељно питање – да ли ће се у земљи допустити анархија или је власт позвана да штити општу вољу и да оне који устају против опште воље сузбија у границе закона. На политичкој природи министарске кривице инсистирао је и Настас Петровић. Само народна скупштина као оптужна власт може да цени да ли је наредба за употребу оружја била у границама закона или не и да ли, уколико су наредбом прекорачене законске границе, министар треба да буде оптужен пред државним судом. Установом парламентарне оптужбе министара уставотворац је управо хтео да као основно мерило за оцену министарске одговорности буде постављен државни интерес а не законитост. У државном животу могу да настану околности када министар може да изађе изван граница закона и парламент га тада ослобађа кривице ако је незаконитост почињена зарад важног државног интереса. Најважније питање које у скупштини треба да се „једанпут рашчисти” јесте питање да ли министри могу да одговарају када ради мира, реда и безбедности у земљи употребе оружану силу. То је питање од пресудне важности за очување младог демократског режима у Србији, успостављеног после деценија реакционарне и погубне владавине, јер „има знакова који почињу казивати, да демократија није умела упражњавати власт онако како треба да упражњава”, без зазирања од одлучне и строге употребе уставне власти и законских овлашћења.³⁹

Прваци либерала Војислав Вељковић и Михаило Ђорђевић сматрали су да је убиство извршено у затвору по наређењу министра полиције дело криминалне природе, обичан злочин који повлачи одговорност пред редовним судовима. Како се, међутим, редовни суд, указујући на кривичну одговорност Настаса Петровића, огласио ненадлежним да му као министру суди, то је судско решење обавезујуће за све, па и за министре у влади и скупштинску већину, који немају права нити да закљоне нити да разреше кривца од одговорности.⁴⁰ Војислав Маринковић је у име напредне странке нагласио да је првенствено дужност владе да оптужењем бившег министра унутрашњих дела пред државним судом судској одлуци да „санкцију”, а ако она то не учини, да је онда то дужност скупштинске већине. Живојин Перић је упозорио да је дужност скупштине да оптужи Настаса Петровића, за чију су кривичну одговорност за злочин убиства судским решењем утврђени докази, и да би она „прекорачила границе своје власти” када поред такве судске оцене не би подигла оптужбу. Како је услед протекла рока застарелости министарске кривице од пет година ово последњи скупштински сазив у којем је оптужење Настаса Петровића могуће, ако скупштина не би употребила своју оптужну власт, она би заправо „судила у самој ствари његову кривицу” и преузела на себе одговорност да га ослободи јер му за почињени злочин више никада не би могло бити суђено.⁴¹

39 НС, 1910–1911, 17. март 1911, Р. Филиповић, стр. 19–20; Н. Петровић, стр. 26–27.

40 НС, 1910–1911, 17. март 1911, В. Вељковић, стр. 15–16; М. Ђорђевић, стр. 31–32.

41 НС, 1910–1911, 17. март 1911, В. Маринковић, стр. 12; Ж. Перић, стр. 25, 30, 38.

* * *

Постављањем питања поверења влади, интерпелацијом либерала поново је било отворено питање домашаја принципа колективне политичке одговорности. У парламентарној расправи о одговорности министра Настаса Петровића 1907. године, када је на власти био хомогени радикалски кабинет, став о колективној министарској одговорности опозициони прваци заснивали су у основи на логици концепта кабинетског система, образлажући начело министарске солидарности као нужну консеквенцу парламентаризма са хомогеним кабинетом и издвојеним положајем председника министарског савета. Иако на челу једне страначки хомогене владе, Никола Пашић је тада стао на становиште да евентуално може бити речи само о политичкој одговорности ресорног министра, заступајући принцип индивидуалне министарске одговорности као начелно решење парламентаризма.

Интерпелација либералних посланика сада је била упућена Пашићу као председнику једне коалиционе владе. Због тога је и становиште о солидарној одговорности чланова кабинета било засновано на значају питања које је предмет парламентарне расправе о политичкој одговорности. Обавеза владе да предложи оптужење бившег министра – наглашено је у интерпелацији – проистиче из њене дужности да се стара о заштити основних права грађана и одржању основа државног поретка. Како је испуњење те дужности општи задатак сваке владе и по томе солидарна одговорност свих министара, пасивност владе у погледу оптужења Настаса Петровића за злочин убиства повлачи колективну одговорност кабинета.⁴² Пашић је био свестан да због подвојености у кабинету и разилажења странака владине већине у погледу става о одговорности Настаса Петровића приликом гласања о интерпелацији влада не може да на том питању од скупштине добије изричиту изјаву поверења. У име кабинета изјавио је зато да ће прост прелаз на дневни ред влада сматрати довољним изразом потпоре парламентарне већине. Додао је још и да ће различито изјашњавање посланика странака владине већине о евентуалном предлогу парламентарне оптужбе влада сматрати једино изразом њиховог личног уверења, које нема значење одрицања подршке коалиционом кабинету. Након Пашићеве изјаве о примању простог прелаза на дневни ред као довољног израза парламентарне потпоре, Стојан Рибарац је као подносилац интерпелације предложио мотивацију која је заправо значила изјаву неповерења – да скупштина очекује да влада, пошто је утврђена његова кривична одговорност, оптужи Настаса Петровића надлежном суду на основу овлашћења краља из члана 136. Устава о праву оптужбе министара.⁴³

Посланици опозиције били су сагласни у ставу да подвојеност у кабинету у погледу оптужења бившег министра повлачи колективну по-

42 НС, 1910–1911, 29. октобар 1910, стр. 4–5.

43 НС, 1910–1911, 17. март 1911, Н. Пашић, стр. 2; С. Рибарац, стр. 3.

литичку одговорност владе. Правдање самосталаца да они као слабији партнер у коалицији нису у положају да могу да наметну јединствен став о одговорности Настаса Петровића критиковано је као пуки изговор. Првак либерала Војислав Вељковић подсетио је да су самосталски министри знали да изазову кризу владе и на питањима од неупоредиво мање важности, попут додељивања каквог ситног приреза неком округу или министарству, поводом којих су раније правили кабинетско питање. Питање пак кривичне министарске одговорности за политичко убиство у затвору суштинско је питање правне државе. Остајући солидарни са радикалским члановима кабинета, самосталци такође примају одговорност за политику владе која обезбеђује некажњивост злочина. Михаило Ђорђевић оптужио је самосталце да зарад голе власти желе да изиграју интерпелацију, залажући се за парламентарну оптужбу бившег министра свесни да ће већина радикалских посланика у скупштини бити довољна да приликом гласања онемогући његову судску одговорност. Морална је дужност самосталских министара – нагласио је – да изађу из владе и развргну коалицију која један политички злочин оставља некажњен.⁴⁴

Преклапање сфера индивидуалне и колективне министарске одговорности у случају Настаса Петровића означио је првак напредњака Павле Маринковић. Док се налазио на челу ресора унутрашњих дела, Настас Петровић био је свакако политички одговоран за убиство противника режима у затвору. Иако тада радикалска већина није допустила да изјавом неповерења министар полиције буде оборен у скупштини, јавно мњење је према увиђању опозиције несумњиво изрекло његову политичку осуду. Политичку одговорност коју је тада, солидарисући се са ресорним министром, примио радикалски кабинет, остајући ипак на власти вољом страначке већине у парламенту, сада, пошто је суд утврдио кривичну одговорност Настаса Петровића, као коалициона странка примају и носе и самосталци који са радикалима деле власт. Приликом образовања коалиционог кабинета они су истицали да у владу улазе као „морална жандармерија”, да обезбеде пуно поштовање начела законитости. Како је утврђивање законитости у земљи било основна мотивација коалиције, питање одговорности за политички злочин поставља се и као програмско питање коалиционог кабинета. Дужност самосталских министара зато је или да принуде владу да у погледу кривичне одговорности бившег министра обезбеди извршење закона или да изађу из владе.⁴⁵

Гледишта опозиционих посланика исказана у овој скупштинској расправи одражавају преовлађујуће схватање међу српским политичарима о облицима политичке одговорности министара у парламентаризму. Индивидуална одговорност министара и колективна одговорност кабинета разумевају се као два надопуњујућа вида министарске одговорности, која у парламентарном систему постоје упоредо. Политичка

44 НС, 1910–1911, 17. март 1911, В. Вељковић, стр. 16–17; М. Ђорђевић, стр. 32–33.

45 НС, 1910–1911, 17. март 1911, П. Маринковић, стр. 39–40.

одговорност ресорног министра начелно се увек примењује као принципијелно решење остварења парламентарне контроле рада извршне власти. Упоредо са индивидуалном одговорношћу, било ресорног министра, било солидарно свих министара за одлуке министарског савета, конвенцијама система парламентарне владе опредељен је и круг питања која повлаче и колективну политичку одговорност кабинета. Пре свега, то су питања која по својој природи спадају у општи задатак сваке владе и по начелима парламентаризма чине сферу одговорности кабинета у целини. Потом, то су она питања која су саставни део програма једне владе. За програмска питања министри у кабинету увек солидарно одговарају јер је на програму с којим је дошла на власт влада изворно и добила парламентарно поверење. Најзад, у сферу колективне министарске одговорности спадају и сва крупна политичка питања, а нарочито они случајеви поводом којих би оштра поларизација у скупштини и узбуна јавности учинили опстанак једног кабинета неодрживим.

Став опозиције да је подвојеност у влади на једном крупном политичком питању разлог за одступање кабинета који за његово решавање носи колективну одговорност у начелу је усвојио и Милорад Драшковић, испред самосталаца. Према парламентарним обичајима, тада би слабији коалициони партнер требало да напусти владу и већинској странци препусти да образује други, хомогени кабинет, који би у свим питањима од општег или државног интереса заступао јединствен став и за то примио колективну политичку одговорност пред скупштином. Оправдање за остајање самосталских министара у влади, иначе, услед разилажења њених чланова на једном крупном политичком питању несагласно парламентарном реду, Драшковић је нашао у томе што је народна скупштина, једнако као и влада из иницијативе круне, овлашћена да оптужи министра. Питање остварења кривичне министарске одговорности, неспорно од општег интереса, самостална странка није поставила као кабинетско питање зато што оно није само предмет старања владе него је и у надлежности саме скупштине. Мотивација коју је предложио – да скупштина прима к знању одговор владе и, с обзиром на члан 136. Устава по којем право оптужбе министара имају и народна скупштина и краљ, прелази на дневни ред⁴⁶ – имала је исто политичко значење као и прост прелаз на дневни ред за који се у одговору на интерпелацију заложил председник владе. Парламентарна расправа окончала би се гласањем којим се влади не би изразило неповерење и њено би одржање на власти остало у оквирима парламентаризма.

Као председник владе Никола Пашић је на крају скупштинске дебате о либералној интерпелацији изјавио у име кабинета да прима Драшковићев предлог као довољан изражај парламентарне потпоре влади. И поред разилажења у коалиционом кабинету на питању кривичне одговорности бившег министра полиције, Пашићево прихватање Драшковићевог предлога омогућило је да владина већина у скупштини

46 НС, 1910–1911, 17. март 1911, М. Драшковић, стр. 33–34.

приликом гласања о интерпелацији остане јединствена. Пошто је претходно био одбачен предлог Стојана Рибарца који је имао јасно значење изјаве неповерења, великом парламентарном већином коју су чинили посланици коалиционих странака радикалне и самосталне био је усвојен Драшковећев предлог прелаза на дневни ред.⁴⁷ После више од три године, остајући без икакве санкције, тиме је коначно била закључена политичка страна министарске одговорности у драматичном случају политичког убиства у затвору. Превага партијског интереса над постулатом политичке одговорности, слабост инхерентна парламентаризму са изразитим страначким обележјем, рано се исказала и у нашој парламентарној пракси.

3. Скупштинска разрешница

Истогa дана када је на гласању о интерпелацији влада добила подршку скупштинске већине, двадесет опозиционих посланика на челу са Стојаном Рибарцем поднело је предлог оптужбе Настаса Петровића државном суду.⁴⁸ Парламентарној расправи о том предлогу, која је почела 18. априла 1911. године, биле су посвећене три скупштинске седнице. Премда је сада коначно било решавано о питању кривичне одговорности бившег министра и иако је оптужба била несумњиво правно утемељена, подржана судијском квалификацијом дела и оценом кривичноправне одговорности и у расправи поткрепљена исцрпном и уверљивом аргументацијом, политички разлог и партијски интерес пресудно су утицали да приликом гласања предлог оптужбе буде одбачен. У погледу самог разумевања установе парламентарне оптужбе у расправи су била исказана дубоко супротстављена гледишта: схватање права оптужења и као својеврсне скупштинске разрешнице министарских кривица наспрам схватања парламентарне оптужбе као гаранције правне државе.

У критичним тачкама своје одбране Настас Петровић се позвао на есенцијално политичке критеријуме којима скупштина ваља да се руководи када изриче оцену министарске радње. Главна мерила парламентарне оцене министарске кривице треба да буду државни интерес и начело целисходности. Очување реда и безбедности у земљи као највиши државни интерес и очување ауторитета државне власти као разлог целисходности кључни су за оправдање употребе оружја од стране државне власти. Сама пак оцена када наступа моменат да државна власт употреби оружану силу, без бојазни од судске одговорности и без огрешења о дужност чувања безбедности грађана и мира и реда у земљи, у суштини је дискреционе природе и као таква подлеже политичкој оцени парламента, а не правничком судском испитивању. У супротном би државна власт постала слаба и немоћна, а њен би ауторитет био урушен.⁴⁹

47 НС, 1910–1911, 17. март 1911, стр. 43.

48 Предлог оптужбе против Настаса Петровића, министра унутрашњих дела на расположењу од 17. марта 1911. – НС, 1910–1911, 18. март 1911. (прилог).

49 НС, 1910–1911, 18. април 1911, Н. Петровић, стр. 3, 7.

Више радикалских говорника такође је истакло начело целисходности као темељни принцип на којем почива установа кривичне министарске одговорности. Илија Илић је образлагао да су одређена службена дела министара управо због тога изузета из јурисдикције редовног кривичног правосуђа што се по природи министарске функције старања о општем интересу и сама оснивају на начелу целисходности. Зато је и право оптужења за те министарске кривице поверено парламенту као политичком телу, које о њима просуђује са становишта општег интереса. Политички карактер скупштине као оптужне власти – нагласио је и професор права Драгољуб Аранђеловић – управо опредељује гледиште разматрања министарске кривице. Питање кривичне оптужбе министра посланици треба да цене не само са правног становишта, него треба о њему да расуђују и као политичари, имајући у виду државни интерес. Према речима Николе Узуновића, изузимајући министарске кривице из надлежности редовних судова, уставотворац је нарочито хтео да одлучивање о њима пренесе на један форум који чине лаици. Смисао оптужења у скупштини јесте у томе да народни посланици као оптужна порота министарска дела просуђују према схватању и посматрању обичног човека, који не познаје законске параграфе, али од државне власти пре свега очекује да обезбеди ред и поредак и земљу поштеди удара и метежа.⁵⁰

Схватање радикалских говорника да право парламентарне оптужбе подразумева могућност да скупштина, просуђујући министарску радњу са становишта државног интереса, ослободи министра кривичне одговорности, оспорио је професор права Живојин Перић. Државни интереси свакако су меродавни када се закони доносе, „али кад је закон донесен и када се он примењује, онда ту не може више бити речи о државном интересу, те да се, по том основу, допусти и оправда гажење закона, што значи да изнад и поред законитости нема другог, ни већег државног интереса”. Када се са министарске клупе у народној скупштини изрекне да парламент може да ослободи министра и онда када погази закон, када се, дакле, говори о праву на незаконитост – упозорио је Перић – управо то представља најтежу повреду државног интереса – рушење саме идеје законитости, која је темељна за правну државу, али је такође и животни принцип сваке државе. Смисао поверавања скупштини права оптужења министара није у томе да се уведе политички критеријум у оцену министарских кривица. Разлози нормирања тог изузетног начина стављања у покрет механизма кривичне министарске одговорности су, према Перићевом схватању, посве други: да се рад највиших органа извршне власти ослободи олаког и учесталог потрзања министара на суд тужбама појединаца и да се очува ауторитет власти који би био нарушен ако би сваки грађанин могао непосредно да тужи министра као да је обичан полицијски писар. Сврха института парла-

50 НС, 1910–1911, 19. април 1911, И. Илић, стр. 5; 18. април 1911, Д. Аранђеловић, стр. 17; 20. април 1911, Н. Узуновић, стр. 14.

ментарне оптужбе подразумева зато дужност скупштине да се, када решава о оптужењу министара, подвргне истим законским ограничењима којима подлежу редовне оптужне власти. Како се у одређеним фазама поступка оптужења скупштина налази у положају извршне власти која врши претходно ислеђење, проводи кривичну истрагу и подиже оптужницу, она је тада, као и све државне власти којима је поверено извршавање закона, строго везана законским прописима. Ако би погазила закон само зато што против њене одлуке нема правног средства, народна скупштина би учинила најгрубљу злоупотребу власти. Ако би се десило да пуком вољом радикалске већине у скупштини буде одбачен предлог оптужбе, те се упркос квалификацијама и доказима садржаним у приложеном судском решењу да постоји кривично дело убиства за које је одговоран бивши министар полиције, спречи чак и парламентарна истрага, било би потпуно јасно – закључио је Перић – да је партијски интерес уздигнут изнад и законитости и државног интереса.⁵¹

Ваља на крају поменути и сликовито казивање самосталског посланика Симе Катића, који је цео случај представио онако како га је доживело јавно мњење. Милан Новаковић је убијен у затвору зато што се никако другачије није могло зауставити његово упорно писање по новинама о одговорности извршиоца мајског преврата, па су неки од вођа завереника по свом касарнском менталитету решили да се с њим сврши једном за свагда. Суд је пак нашао да за то убиство нису криви ни управник града Церовић, ни командант жандармерије Вукасовић, ни жандари, ни стражари, него да је крив одбегли Јешић, притвореник који се баш тада нашао да одржава ред у београдској полицији, да би после добио заштиту у српском конзулату у Скопљу, као да га гоне пећки Арнаути, а не да бежи од српске владе и њених закона. И да је крив Настас Петровић, који пред редовним судом не може одговарати, а чија одговорност пред државним судом зависи од воље скупштинске већине. Од када је први закон о министарској одговорности био донет у Србији, ниједан министар није био осуђен, мада је било окривљених и кривих, а још много више оних који су заслужили да буду кажњени. Тако ни Настас Петровић, заклоњен страначком дисциплином радикалских посланика, неће одговарати пред судом.⁵²

Према Закону о министарској одговорности о предлогу оптужбе министра одлучивано је тајним гласањем, а предлог је био одбачен ако скупштина већином гласова присутних посланика реши прост прелаз на дневни ред.⁵³ Приликом гласања по окончању парламентарне расправе број гласова – 82 за прелаз на дневни ред и 60 против⁵⁴ – показао је према распореду партијских снага у скупштини да се владина већина поделила, те да су самосталци заједно са опозицијом гласали за предлог

51 НС, 1910–1911, 19. април 1911, Ж. Перић, стр. 5, 7–10.

52 НС, 1910–1911, 19. април 1911, С. Катић, стр. 21–24.

53 Закон о министарској одговорности од 30. јануара 1891. (чл. 16–17), *Пречишћени зборник закона и уредаба*, I, стр. 83–88.

54 НС, 1910–1911, 20. април 1911, стр. 42.

оптужбе бившег министра полиције, који је пак био одбачен већином гласова радикалских посланика. Влада, међутим, како је то Пашић био најавио још у одговору на либералну интерпелацију, да се различито изјашњавање посланика странака владине већине о оптужењу Настаса Петровића неће сматрати одрицањем подршке коалиционом кабинету, није нашла да због тога треба да да оставку. Тако је овај сложени случај паралелног покретања питања и политичке и кривичне министарске одговорности, особен по томе у нашој парламентарној повести, био окончан без икакве одговорности, било ресорног министра, било кабинета који се с њим солидарисао и закљонио га од одговорности.

*Prof. dr Mirjana Stefanovski**

MINISTERIAL RESPONSIBILITY. THE CASE OF NASTAS PETROVIĆ 1907–1911

Summary

Concerning the dramatic assassination in the prison in 1907 in the Assembly were initiated the questions of political and criminal responsibility of minister in office and collective responsibility of the government. In November and December 1907 and in March and April 1911 an comprehensive discussion took place during parliamentary debates concerning two interpellations and the motion of accusation. Party leaders, among which were some excellent intellectuals and respective scholars, expressed on those occasions their conceptions on important questions of ministerial responsibility: mutuality of legal and political responsibility, delimitation of the spheres of individual and collective responsibility, solidarity of homogeneous cabinets and coalition governments, delimitation of jurisdictions of the State court and ordinary criminal judiciary, the nature of ministerial guilt and principles and criteria of parliamentary accusation. Parliamentary debate of those questions reflected a developed comprehension of notion of ministerial responsibility as fundamental principle of parliamentary government and guaranty of constitutionality and legality. In spite of that the result of voting on interpellations and on the motion of accusation demonstrated in case of Nastas Petrović that party discipline prevailed over both conventions of parliamentary system and idea of legality. Led by party interest Radical party parliamentary majority protected the minister of nonconfidence vote and subsequently of accusation and also by parliamentary support kept in power both Pašić's cabinets.

Key words: Ministerial political responsibility. Parliamentary accusation. Jurisdiction over ministerial guilts.

* 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 Education, Science and Technological Development.