

# Министарска одговорност у српском јавном праву, 1911.

## Садржај

### Увод

1. Врсте министарске одговорности
2. Правна природа министарске одговорности
3. Циљ министарске одговорности у правној држави

### Први део

#### Историја министарске одговорности у Србији

##### Прва глава

#### Министарска одговорност до Устава од 1869.

4. Устав од 1835
5. Устав од 1838
6. Закон од 3 маја 1858
7. Време од 1858 до 1869

##### Друга глава

#### Устав од 1869.

8. Уопште
9. Политичка одговорност
10. Кривична одговорност
11. Грађанска одговорност
12. Време од 1869 до 1888
13. Време од 1888 до 1901

Трећа глава  
**Устав од 1901.**

14. Уопште
15. Политичка одговорност
16. Кривична одговорност
17. Грађанска одговорност

Други део

**Министарска одговорност у данашњем праву**

Увод

Четврта глава

**Политичка одговорност**

18. Уопште
19. Политичка одговорност министара у данашњем српском праву

Глава пета

**Кривична одговорност**

20. Уопште
21. Кривац код министарске одговорности
22. Кривична дела код министарске одговорности

I Издаја земље и Владаоца

II Повреда Устава и уставних права срп. грађана

III Примање мита

IV Оштећење државе из користољубља

V Повреда слободe бирачког права

VI Спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда

VII Подношење неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини

23. Тужилац код министарске одговорности

I Предлог оптужбе у Народној Скупштини

II Краљева оптужба

24. Поступак у Скупштини

25. Састав Државног Суда и његов судски поступак

26. Казне

27. Сукоб надлежности код министарске одговорности

28. Покушај код министарских кривица

29. Саучесништво код министарских кривица

30. Стицај више крив. дела код министарске одговорности

31. Појединац и кривична одговорност министра

32. Основи ништења државног права кажњења код министарске одговорности

I Застарелост

II Помиловање

## Шеста глава

### **Грађанска одговорност**

33. Уопште

34. Грађанска одговорност министра у данашњем српском праву

### **Данашња министарска одговорност у примени**

35. Случај Авакумовићевог министарства

36. Случај Настаса Петровића

342.518

97.

# МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ

У

СРПСКОМ ЈАВНОМ ПРАВУ

ОД

Јосифа Касановића

БЕОГРАД

ИЗДАВАЧ: КЊИЖАРА ГЕЦЕ КОНА

Кнез Михаилова ул. 34

1911

Касан. Судс. и кв. бр.

у нови инвентар бр. 1344 (1)  
1942 год.  
Београд

# МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ

у

## СРПСКОМ ЈАВНОМ ПРАВУ

од

Јосифа Касановића



33170  
33176



БЕОГРАД

ИЗДАВАЧ: КЊИЖАРА ГЕЦН КОНА

Кнез Михаилова ул. 34

1911

БЕОГРАД

ШТАМПАРИЈА — „ДОСИТИЈЕ ОБРАДОВИЋ“

Димитрија Гавриловића (пређе А. М. Стакојевкића)

(ЧИКА-ЉУБИНА УЛ. БР. 8.)

1911.

## У В О Д

### § 1. Врсте министарске одговорности.

Кад је реч о министарској одговорности треба издвојити одговорност министара као обичних грађана, одговорност за радње које не врше као државни органи већ као приватна лица. Министри одговарају за кривична дела која изврше као обични грађани на општи начин, предвиђен у законима о кривичном кажњавању, а по општим начелима Приватног Права за своје цивилне обвезе које истичу из њихове опште правне способности и способности за правну радњу, којима располажу као физичка лица. Ова приватна одговорност министара пошто се ни у чему не разликује од одговорности сваког другог грађанина не може бити предмет нарочите студије. Министарска одговорност у правом смислу речи на првом месту је одговорност министара као државних органа.

Затим министарска одговорност у правом смислу речи је само она одговорност која се јавља као последица правних прописа. Према томе, треба издвојити ону моралну одговорност која постоји пред штампом и јавним мишљењем за министре, а која постоји и за сваког другог органа државне власти. То није једна одговорност у правном — техничком смислу речи. Одговорност од правног интереса је само она одговорност која може имати правних последица, што у сваком случају није губитак поштовања који повлачи неправилан министров рад. Потпуно је погрешно, као Писториус<sup>1</sup>, мешати ову моралну од-

<sup>1</sup> Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit, 1890, стр. 2.

говорност са политичком одговорношћу, јер и ако одговорност министара пред јавним мишљењем може имати политичких последица, политичка одговорност у правом смислу речи јесте једна правна одговорност и према томе, као што ће се доцније видети, сасвим друге природе.

У већини модерних држава министри не одговарају за своју званичну радњу на исти начин на који и остали државни органи, већ је њихова одговорност регулисана нарочитим правним прописима. Због положаја министара у државној организацији и због обимности и важности њихових функција одређени су нарочито и случајеви у којима министри одговарају и начин на који одговарају и правне последице које њихову одговорност прате. Таква особена министарска одговорност због свог политичког значаја и правног интереса представља државноправно питање од врло велике важности, и она је предмет ове расправе.

Министарска одговорност није једноставан институт. Под министарском одговорношћу разуме се збир института који се међусобно разликују и по времену постанка и по начину примењивања и по својим правним последицама. Док се политичка одговорност министара почела да развија у Енглеској тек од 1700 године, кривична одговорност у облику *impeachment*-а датира се још од XIV века. Исто тако министарска се одговорност може примењивати по разним поступцима, пред разним судовима, час пред шефом управне власти, час пред парламентом час пред нарочитим судом. И правне последице министарске одговорности могу бити различите. Министар може бити у главном кажњен тиме што престаје бити министар, може бити кажњен свима казнама из кривичних закона, а може бити осуђен на накнаду штете. Због тога дакле што институт министарске одговорности није прост институт, већ је састављен од више института који се међусобно разликују, у теорији постоје различите поделе министарске одговорности на поједине врсте. Та теориска подела, као што умесно каже Фриш<sup>1</sup>, није прецизно и доследно извођена. То долази од разноликости законодавстава, неутврђене терминологије, нејасности појмова с којима се оперисало, а највише од тога што се није узео један прецизан и

<sup>1</sup> Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate, 1904, стр. 147.

сигуран критеријум при извођењу поделе министарске одговорности. Због тога се говори о политичкој, кривичној, грађанској државноправној, парламентарној, уставној, дисциплинској министарској одговорности.

Лоренц од Штајна<sup>1</sup> дели министарску одговорност на „правну“ одговорност, која се састоји у томе што министар одговара за сваки свој акт, и на „вишу“, „политичку“ или „државну“ одговорност која се састоји у томе што министар одговара за „дух“ свога рада. Појединачни акти за које одговара министар правно поглавито су уредбе које министар донесе, а које нису на закону основане. Дух рада министровог се огледа у његовом схватању политичке ситуације и не везује се за један нарочити његов акт. Ова је подела погрешна на првом месту због тога што узима сувише узано правну одговорност министара. Министар правно одговара за много других ствари а не само за сагласност својих уредаба са законом, па чак у неким земљама може правно одговарати и за целисходност својих радњи. Међутим политички, министар не мора само одговарати за дух свога рада већ и за појединачне своје акте.

Георг Мајер<sup>2</sup> дели министарску одговорност на политичку одговорност и правну одговорност. Он узима да се политичка одговорност министара заснива једино на политичкој и парламентарној пракси, а да за Државно Право има интереса само правна одговорност министара за законитост самосталних и премапотписаних аката. Међутим баш је ова политичка одговорност у првом реду једна државноправна одговорност. Поред тога, ова је подела нетачна и због тога што се не оставља места за грађанску одговорност министара, која је врло важна гаранција за савесно извршивање буџета од стране министара и за појединце за које повратак једнога права без материалне накнаде често не би ништа значило.

Подела министарске одговорности по радњама за које министар одговара није згодна. По радњама које су јој предмет министарска одговорност би се дала поделити на ове три групе: (1) Министри одговарају за нарочито законом предвиђена кажњива дела. (2) Министри одговарају за уставност и законитост својих аката. (3) Министри одговарају за целисходност својих

<sup>1</sup> Die vollziehende Gewalt, 1867, I, стр. 344.

<sup>2</sup> Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1905, стр. 684.

радњи. Овом се поделом не добијају прецизно подељене врсте министарске одговорности. Одговорност министра за нарочито законом предвиђена кажњива дела и одговорност министра за неуставност и незаконитост аката ничим се не разликују међу собом. Тако у нашем законодавству, на пример, а по готову и већини других, министар одговара за повреду Устава. Повреда Устава је тада исто тако нарочито законом предвиђено кажњиво дело и тако се мешају прве две горње категорије министарске одговорности. Тако исто ова подела није прецизна зато што се и одговорност министра за нецелисходан рад меша са одговорношћу за нарочито предвиђена кажњива дела, јер је у неким законодавствима предвиђен нецелисходан министров рад као нарочито кажњиво дело.

Фриш<sup>1</sup> је хтео да изведе поделу министарске одговорности према форуму, према државној власти пред којом министар одговара. По њему министри одговарају (1) пред шефом управне власти, (2) пред нарочитим државним судом, (3) пред парламентом, и (4) пред обичним судом. Он узима да одговорност пред шефом управне власти није од државноправног интереса. То управо и није, по његовом мишљењу, одговорност, јер шеф управне власти нема никакву јурисдикцију над министрима, у правом смислу речи. Монарх није у стању да нагони министра да му овај да одговор кад га на одговор позове; највише је докле иде монархова власт над министром је то што га може смени с положаја. Фриш исто тако мисли да и министарска одговорност пред обичним судом за накнаду штете није од нарочитог интереса. Код те одговорности нема ничега што би за министра и његов положај било нарочито карактеристично. Министар одговара пред обичним судом за накнаду штете као и сваки други државни орган. Права министарска одговорност јесте одговорност министра пред парламентом и пред нарочитим, државним судом. Прва је одговорност политичка, друга је јуристичка. Јуристичка одговорност је у томе, што се против министра подиже формална тужба, због нарочито предвиђених кажњивих дела, та се тужба узима у један нарочити поступак, који се завршава нарочито одређеним казнама. Политичка одговорност министра је у томе што је парламент у праву да увек позове министра на одговор кад му повод за то да министров рад.

<sup>1</sup> Op. cit стр. 152.

Фришовом критеријуму поделе министарске одговорности, форуму, могло би се замерити на првом месту то што је сувише формалан. Због тога што је форум чисто формалан критеријум, он није за сва законодавства згодан. Кад се за критеријум поделе узме суд који суди министрима, онда би се морало рећи да је у земљама где законодавно тело суди министрима кривично, а министри пред законодавним телом и политички одговарају, политичка и кривична одговорност министра једна иста одговорност, зато што се пред истим судом примењује. Поред тога Фриш и сам, као што му примењује Пасов<sup>1</sup>, признаје да кад за разна дела министрима суди исти суд из чисто процесуално-политичких разлога, то ипак остају одвојене врсте министарске одговорности<sup>2</sup>. Наведена Фришова мишљења о важности појединих врста министарске одговорности нетачна су. Не може се рећи за министарску одговорност пред монархом да није никаква одговорност у ствари, и да шефу управне власти не припада никаква јурисдикција над министром. То што је шеф управне власти у стању да због неполитичког рада смени министра кад год то за сходно нађе, у сваком случају представља чак нешто приближније једној одговорности у правном, техничком смислу, него одговорност пред парламентом. Јер кад шеф управне власти захте да министра смени с положаја, његова одлука у том погледу правно је дефинитивна. Монархов акт којим се министар смењује сам за себе је перфектан. Одлука парламента којим министру изјављује неповерење у циљу да се министар смени, није нешто што само по себи смењује министра с положаја. Таква једна одлука само ставља министра у једну ситуацију из које је једини излаз подношење оставке а за монарха да оставку уважи. Исто је тако нетачно да пред монархом министар и не одговара у правном смислу, зато што не постоји једна правна обавеза давања рачуна монарху о раду и зато што му остављено потпуно на вољу хоће ли одговарати или неће. Монарх не може принудити министра да му изиђе на одговор. Међутим то исто важи и за одговорност министра пред парламентом. Нигде нема неке нарочите санкције која гарантује да ће министар одговарати парламенту кад парламент то захте. Све што у том

<sup>1</sup> Passow, Das Wesen des Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904, стр. 3.

<sup>2</sup> Frisch, op. cit. стр. 154.



случају може да учини министру парламент може и монарх: могу га само, један директно други индиректно, сменити с положаја али не и неком нарочитом казном за недавање одговора казнити или на давање одговора принудити. Нетачно је и тврђење Фришово да је приватноправна одговорност министара пред грађанским судом за накнаду штете без интереса. На првом месту, у извесним случајевима, грађанска се одговорност министара јавља као последица кривичне и политичке одговорности. Само то је довољно да потврди да је и та одговорност министара од великог државноправног значаја. Без грађанске одговорности кривична би одговорност била непотпуна, а политичка у доста случајева фиктивна, јер да ли министар и како одговара за извршење буџета од великог је правног и политичког интереса. Грађанска одговорност министара као последица једне незаконите министрове наредбе према једној приватној личности јесте питање много дискутовано *de lege ferenda* и *de lege lata* и представља једну знатну допуну опште министарске одговорности.

Пасов<sup>1</sup> дели министарску одговорност према томе да ли министарска одговорност повлачи правно зло за кривца или не. Она одговорност која повлачи једно правно зло за министра зове се правна одговорност, а одговорност која не повлачи једно правно зло јесте моралнополитичка одговорност. Ово је гледиште нетачно због тога што, као што је напоменуто, треба из проучавања министарске одговорности потпуно издвојити неодобравање и осуду јавног мишљења која прати неправилан министров рад. Још је већа погрешка с том моралном одговорношћу мешати политичку одговорност и тврдити да политичка одговорност нема никаквих правних последица за министра.

Пошто је у крајњој анализи код министарске одговорности као и код сваке друге одговорности најважније то каква санкција стоји иза сваке врсте министарске одговорности, најпогодније је поделити министарску одговорност према разним правним последицама које за собом повлачи. Најприроднији је критеријум за поделу министарске одговорности правна последица која је прати, пошто је она у извесном смислу и циљ одговорности; споредно је и за које радње министар одговара, и који му суд суди, главно је то на што може за извесну радњу

<sup>1</sup> loc. cit.

извесан суд министра да осуди. Поред тога, такав критеријум истиче факт да ли је законодавац стварно хтео да загарантује министарску одговорност, или је хтео само да је формално означи, без жеље да она заиста може да погоди министра.

Кад се посматрају правне последице министарске одговорности, види се да их има врло различитих. Тако, министарски положај није сталан. Ако министар неполитички ради он може бити смењен с положаја. Тиме што се министар смењује с положаја он се не дисквалификује за чиновника нити се стално дисквалификује за министра. Затим међу министарским казнама видимо лишење звања, губитак грађанске части, новчану казну, лишење слободе. Поред тога министар одговара грађански за накнаду штете проузроковане незаконитим радом. Ова последња правна последица, осуда на накнаду штете, јавља се тек после извесних услова као што су кривична осуда, парламентарна осуда и утврђење повреде појединачног материалног интереса незаконитом наредбом. Грађанска одговорност министара не јавља се као једно зло против кривца, већ је само задовољење једног појединачног или државног материалног интереса. Према томе да ли је последица министарске одговорности једна специјална политичка установа, смењивање с положаја, везана само за министарски положај или је последица кривичноправна, казна, или је последица приватноправна, накнада штете, министарска се одговорност дели на политичку, кривичну и грађанску. Код политичке одговорности министара главно је да то није једна одговорност која личи на обичну одговорност пред судом. Међутим и ако техника те одговорности није иста као техника обичне одговорности пред једним формалним судом, она је по својој правној последици ипак одговорност, само једна нарочита, специјално за министре установљена, одговорност. Кривична одговорност министара према својој правној последици изједначава се са обичном кривичном одговорношћу. Грађанска одговорност министара по својој правној последици идентична је са грађанском одговорношћу државних органа за накнаду штете држави и појединцима, само она се може остваривати од момента кад се прво утврди повреда једне норме. Интересантно је то да код грађанске одговорности министра стално други суд утврђује повреду норме, а други одређује накнаду штете.

## § 2. Правна природа министарске одговорности.

Кад је реч о правној природи министарске одговорности, онда треба имати на уму да све врсте министарске одговорности нису исте правне природе.

Политичка одговорност министарска чини особиту категорију одговорности и она је особене природе и потпуно се разликује од осталих врста одговорности као што су дисциплинска, кривична и грађанска одговорност. Одговорност министара пред шефом управне власти очигледно није кривична ни грађанска, шеф управне власти не може осудити министра ни на неку казну из Кривичног Законика ни на накнаду штете. Да ли би се, можда, могло рећи да је одговорност министара пред шефом управне власти дисциплинске природе? За политичку одговорност могло би се рећи да је дисциплинска само у земљама са апсолутистичким режимом и у уставним земљама без парламентарног режима, и ако би ово било сумњиво, а за министарску одговорност пред шефом управне власти у уставној и парламентарној држави не, јер министар није под његовом дисциплинском влашћу. У модерној држави министар је само индиректно потчињен шефу управне власти, у толико што га шеф управне власти поставља и смењује, а не и директно потчињен, зато што му материалне наредбе не може издавати како ће послове свога ресора отправљати. Поред тога, нетачно би било тврдити да је дисциплинске природе одговорност пред монархом зато, што дисциплинска одговорност предвиђа један нарочити дисциплински поступак који се код смењивања министара не види. Одговорност пред монархом није дисциплинска и због тога што смењивање с положаја не представља у позитивном праву дисциплинску казну. Министар се не отпушта, тиме што се смењује, из државне службе, већ се „разрешава од дужности“, наравно само министарске. И политичка одговорност пред парламентом није дисциплинске природе, а о томе да није приватноправне или кривичне природе не може бити ни дискусије. Политичка одговорност пред парламентом није дисциплинске природе у првом реду због тога што дисциплинска оптужба претпоставља увек један одређен деликт. Министар пред парламентом може одговарати и само за једно разилажење у погледима између њега и парламента, што је врло неодређена ствар. Дисциплинска власт претпоставља извесну дисциплинску

потчињеност, које не може бити кад је реч о двама органима разних власти. Министар је орган извршне власти а парламентарни законодавни фактор. Према парламенту министар никад не може формално стојати као млађи према старијем. Претпостављена је власт она која и наредбе издаје некој нижој власти и која контролише нижу власт. Парламент пак, није у стању да министрима издаје наредбе већ их може само контролисати, и зато је парламент само контролна власт према министрима а не и претпостављена. Одговорност министара пред оба законодавна фактора, монархом и парламентом, јесте нарочита одговорност чисто политичке природе, која се не подудара ни са једном другом одговорношћу, али која ипак зато не остаје мање једна одговорност. Она се од осталих врста министарске одговорности разликује из основа и начином примене и правним последицама.

Грађанска одговорност министара је исте правне природе као и одговорност грађанска свих осталих државних органа. Код грађанске одговорности министара потребно је, пре него она почне, да се извесни услови испуне. То исто важи и за грађанску одговорност осталих државних органа држави и појединцима, јер и она може бити везана за извесне услове. Тако по Уставу од 1869 није се могао тужити чиновник суду без министровог одобрења. Међутим и обична грађанска одговорност за накнаду штете може бити везана за извесне услове као и горња. Тако, на пример, као што, делимично, грађанска одговорност министра може зависити од тога да ли је министар осуђен кривично или није, тако исто одговорност обичних грађана за накнаду штете почиње од момента кад се утврди кривично дело. Из тога излази да је грађанска министарска одговорност потпуно исте природе, приватноправне, као и обична грађанска одговорност. При свем том она је од врло великог интереса за Државно Право, јер је као што је речено, корелат политичке и кривичне одговорности министара.

Кривична одговорност министра је најобимнија и због тога се замишља обично да зато што има један сноженији поступак него прве две одговорности, треба да има неку нарочиту правну природу. Због тога што се проучавање министарске одговорности највише окреће кривичној одговорности министра хтело се, тако рећи, да јој се нађе природа ван ње саме. О правној природи кривичне министарске одговорности постоје у главном

три мишљења. Она је по разним писцима или дисциплинска,<sup>1</sup> или нарочита државноправна одговорност<sup>2</sup> или кривична одговорност.<sup>3</sup>

Изгледа да је најтачније мишљење да је министарска одговорност кривичноправне природе из ових разлога.

Дисциплинска власт је таква власт која се над неким вршити може само докле он то хоће. Кад прекине везу између себе и државе, државно право дисциплинског кажњавања престаје. Међутим министар се не може да ослободи јурисдикције државног суда ни кад из државне службе иступи, кад прекине ту везу између себе и државе. Затим дисциплинске казне су на то управљене да се одржи ред у извесном кругу људи. Међутим министарска одговорност — министар не одговара за неуредно долажење на дужност, — има много шири циљ, циљ да заштити уставноправни поредак и државну сигурност, и у том се погледу може упоредити са кривичном одговорношћу.

Кад је једна правна категорија у основи иста као и нека већ конструисана правна категорија, онда не треба уводити нову категорију већ је треба приближити старој. Кривична одговорност министра толико је слична обичној кривичној одговорности да није потребно уводити једну нову категорију, неку нарочиту државноправну одговорност. Из тога што уставни обично регулишу министарску одговорност не треба изводити да је то нека нарочита државноправна одговорност, јер уставни могу регулисати и основне црте финансијске организације па ипак тиме ти финансијски прописи не добијају неки нарочити државноправни карактер. То у коме се закону налазе прописи једног института, ништа не значи за његову природу. Сваки државни орган одговара дисциплински и кривично. Министар не одговара дисциплински већ одговара на један нарочити начин за извесна дела која само министар може учинити. И у кривичном закону налазе се дела која не може сваки државни орган да изврши већ само неки од њих, на пример благајници. Природа дела за које се министри кривично кажњавају, правне последице те кривичне одговорности, идентичне су са природом

<sup>1</sup> Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, 1869, стр. 87.

<sup>2</sup> Frisch, op. cit. стр. 178.

<sup>3</sup> Bornhak, Preussisches Staatsrecht, I, стр. 144, који узима да министарска одговорност пред парламентом у ствари не постоји.

и последицама чиновничке министарске одговорности. Остаје још то што се кривични поступак за ministre разликује од кривичног поступка за чиновнике. По некад може бити и кривични поступак за чиновнике друкчији него поступак за обичне грађане, па ипак су и једна и друга одговорност кривичне природе. Поред тога, Устав може набрајати, као што је код нас случај, међу министарским кривицама и опште злочине из Кривичног Законика које може свако учинити. Зар је сад та одговорност неке нарочите државноправне природе само зато што се прописи о њој налазе у Уставу? Где се предвиђају кривице споредно је; кривице остају кривице биле оне предвиђене у закону о шумама или у закону о акционарским удружењима или у царинским законима. Као год што та одговорност није неке економске природе, тако треба узети да су они прописи који говоре о кривичној одговорности министра само допуна Кривичног Законика, и да се кривична одговорност министара у суштини не разликује од обичне кривичне одговорности.

Као што се види, министарска одговорност је институт сложен од три посебна који се међусобно разликују својим правним последицама и од којих сваки има своју нарочиту природу. Он што ова три института држи заједно и због чега нам се представљају као један институт, јесте циљ тих трију института.

### § 3. Циљ министарске одговорности у правној држави.

Израз правна држава хоће да каже да је право у једној држави старије од свакога па чак и од саме државне власти која право ствара.

Битан постулат права јесте, да се право треба да врши. Да би се загарантовало вршење права иза правне норме стоји санкција која вршење права треба да изнуди. Право су дужни да врше у првом реду поданици, народ. Оно управо ради њих и постоји. Међутим правном санкцијом располаже државна власт. Она се стара о томе како поданици право врше. На тај начин државна се власт јавља као нешто од поданика одвојено и због тога је у могућности да вршење права контролише и да од поданика вршење права изнуди. Међутим поданици би били у опасности да се над њима не злоупотреби власт којом рас-

полажу државни органи, кад се не би у напред одредило на који начин имају државни органи да стварају и контролишу вршење права. То се одређује оним правним правилима која регулишу организацију и функционисање власти. И ако се утврде правила о организацији и функционисању државне власти, ипак је опасност да се та правила не поштују, зато што над државном влашћу нема веће власти. Та се опасност покушава да избегне увођењем двају принципа у организацију модерне државе. То су принцип поделе власти и принцип одговорности државних органа за свој званичан рад, који су један без другог немогућни.

Одговорност државних органа попела се до шефа извршне власти. Једино је у модерној држави шеф управне власти (у монархији и потпуно, у републици делимично) неодговоран за свој званичан рад. Неодговорност шефа управне власти представљала би врло велику опасност за уставноправни поредак, јер је он најчешће у прилици и стању да га повреди, да нема своју поправку у министарској одговорности. Министри премапотписују, с незнатним изузетком, све акте шефа управне власти, који без његовог премапотписа не важе. На тај начин што министар премапотписује акте шефа управне власти он узима на себе одговорност за њихову садржину. Тако је монархова воља везана личним интересом министра да не буде позван на одговор због свога кривичног премапотписа. Дакле први циљ министарске одговорности јесте да исправи неодговорност шефа управне власти.

Међутим премапотпис не исцрпљују сву делатност министрову; поред учествовања у актима шефа управне власти министар има и један самосталан делокруг. Министар је шеф, с изузетком министара без портфеља, читаве једне гране државне администрације. Као такав, министар је у стању, безброј пута, да повреди Устав и законе. Други је циљ министарске одговорности да обезбеди поштовање Устава и закона оних министрових аката који су садржина његове самосталне надлежности.

Поред тога што министар може премапотписивати неуставне и незаконите акте шефа управне власти и што може неуставно и незаконито радити у свом ресору, министар може нецелисходно, штетно по државне интересе радити не вређајући ни један правни пропис. Министру је остављена велика дискреционарна власт. Много важних послова министар свршава

по свом нахођењу, јер о свима њима не могу постојати законски прописи, и може их штетно свршавати. Ако ништа више, такав се министар мора сменити. Трећи је, дакле, циљ министарске одговорности да загарантује целисходност употребе дискреционарне министрове власти и да спречи њену штетну употребу.

Неки писци узимају да је циљ министарске одговорности и то да заштити индивидуална права грађана. Тај се циљ, међутим, већ налазе садржан у горе побројаним циљевима. Боље је узети за циљ министарске одговорности то да обезбеди државу од повреда Устава и закона, и онда је повреда индивидуалних права само један специјалан случај. Директан циљ заштите индивидуалних права има административно судство,<sup>1</sup> које се разликују од министарске одговорности тиме што је на првом месту управљено више на рад нижих органа него министара; затим, административном пресудом се утврђује у ствари само садржина једног правног прописа. Она не погађа личност онога који је издао незакониту наредбу.

У колико ће се моћи остваривати циљ министарске одговорности, питање је које у првом реду зависи од тога, како је министарска одговорност институисана. Затим, од политичког васпитања народа и од квалитета и снаге јавног мишљења. Један велики пријатељ министарске одговорности<sup>2</sup> рекао је да ће министри бити често нападани, по некад оптужени, ретко суђени а скоро никад кажњавани, и то је донекле тачно.

<sup>1</sup> Frisch, op. cit. стр. 85.

<sup>2</sup> Бенжамен Констан, Начела Политике, Београд, 1883, стр. 88.

ПРВИ ДЕО

## ИСТОРИЈА МИНИСТАРСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У СРБИЈИ

ПРВА ГЛАВА  
МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ ДО УСТАВА ОД 1869

---

§ 4. Устав од 1835.

По Уставу од 1835 има шест министара: министар спољних послова, унутрашњих послова, финансија, просвете и правде. Министре, по члану 68 Устава, именује Кнез међу члановима Државног Савета.

Устав од 1835 проглашава одговорност државних саветника и министара. Међутим, та је одговорност само принципијелно изражена, без детаља који код министарске одговорности значи све.<sup>1</sup> Устав од 1835 рађен је на брзу руку, а трајао је врло кратко време, тако да није могло никакве праксе бити, те саветничка и министарска одговорност стварају читав низ питања која се не могу решити ни на основу текстова ни на основу начина примене.

Устав од 1835 није прецизно одвојио одговорност саветника од одговорности министара. Из њега се не види да ли деликти који су обележени као саветнички деликти, могу бити у исто време и министарски деликти, деликти које учине саветници у вршењу министарске дужности. Устав говори више о саветничкој одговорности него о министарској одговорности, само ипак није прецизно одредио власт пред којом саветници одговарају. У случају повреде Устава, кривице против Султана и Кнеза, повреде интереса Народа Српског, Савет је властан оптужити Кнезу свога члана који је извршио такав деликт (чл.

<sup>1</sup> V. T. de Mattos, на својој књизи *Accusa parlamentare e Responsabilità ministeriale*, Milano, 1909, ставио је као мото речи „La responsabilité qui n'existe qu'en principe, n'existe pas“ (Hello, Du régime constitutionnel).

55). Поред тога Устав (чл. 72) спомиње као случајеве саветничке одговорности рђаве савете Кнезу, повреду Устава (опет), заклањање од Кнеза туђих престапа и помагање преступника. Пред којом влашћу саветници у овим случајевима одговарају, у Уставу се не каже. Из тога што Устројство Савета од 14 фебруара 1835 спомиње тужбу против чланова Савета као предмет који Савет *ex officio*, шаље Кнезу на одобрење, могло би се закључити да у случајевима одговорности из члана 72 Устава саветницима суди Савет, само је потребно да Кнез, одобравачујући тужбу, одобри да се у Савету саветник узме на одговор. И за случај саветничке одговорности из члана 55 Устава кад саветник одговара пред Кнезом и за случај из члана 72 Устава кад саветник одговара вероватно пред Саветом, није одређено какве правне последице прате саветничку одговорност, каквом се казном процес против саветника може завршити.

Одредбе о министарској одговорности у Уставу од 1835 још су непотпуније. Министри одговарају за све што би „сами по себи привођили у дејство“ (чл. 63). Министри приводе сами у дејство оно што спада у њихов самосталан круг надлежности, оно што врше независно од Кнеза и Савета.<sup>1</sup> Власти пред којима одговарају министри јесу Кнез и Савет, јер по члану 65 Устава, министри подnose сваке године опширне извештаје Кнезу и Савету сваки о својој струци. Министри одговарају за тачност и беспристрасност ових реферата Кнезу и Савету (чл. 64 Саветског Устројства). Министри одговарају и за несавесну употребу новца који им је стављен на расположење (чл. 64 Устава). Контролу над употребом новца врши, према члану 8 Устројства Државног Савета, један део Државног Савета док се не установи „државна рачунџиница.“

Из свега се даје извести да по Уставу од 1835 министри одговарају прво политички пред Кнезом. Кнез смењује министре по свом нахођењу. Донекле би се дала конструисати политичка одговорност министара и пред Државним Саветом. Државни Савет је законодавно тело, министри су извршни органи, и због тога би било оправдано да пред Саветом министри одговарају за то како законе врше. Поред тога у члану 49 Устава

<sup>1</sup> Члан 63 Устава могао би се разумети и тако да министри одговарају за оно што изврше као министри, поред тога што одговарају као саветници, дакле да хоће да значи да је одговорност министара одељена од одговорности саветника.

каже се да све српске власти осим Кнеза, дакле и министри, „зависе“ од Државног Савета. Државни Савет одређује буџет. При свем том та одговорност би имала много ужи значај него што је има политичка одговорност министара пред парламентом. Државни Савет је тело од релативно мало чланова, да би могло да буде неке шире одговорности, јер су министри чланови Савета. Министарства су у ствари само део, једно одељење Државног Савета, њихова се, иначе доста саветским атрибуцијама ограничена акција, креће према упутствима Савета.

За кривичну одговорност министара може се рећи да по Уставу од 1835 не постоји. У члану 56 Устава каже се да сви чиновници одговарају пред Саветом али „по закону који ће се тек издати.“ Кад таквог закона нема, значи да чиновници у ствари кривично не одговарају за званичну радњу. А кад кривично не одговарају чиновници онда то важи за министре *a fortiori*. Принципиелна одредба у Уставу да министри одговарају Кнезу и Државном Савету може да значи само политичку одговорност. Кривичне одговорности нема ако не постоје правни прописи који предвиђају деликте за које министри одговарају, поступак по коме одговарају и казне на које се министар може осудити.

За грађанску одговорност министра пред Државним Саветом не може се одређено рећи да ли постоји. Може се извесно рећи само то да постоји финансиска контрола Државног Савета над министрима, а последице те контроле су неодређене. О томе да ли Државни Савет може обичном суду оптужити министра за накнаду штете кад утврди његову финансиску неисправност Устав и Саветско Устројство не кажу ништа.

По Уставу од 1835 Народној Скупштини министар финансија подноси сваке године извештај о својој струци и завршни рачун. Какве би последице имало констатовање да је министар финансија оштетио државу својим радом? Скупштина по Уставу од 1835 је била потпуно безначајан фактор. Од сваког посланика је била далеко и помисао да Скупштина обори министра против Кнежеве жеље. Зато је Скупштини и дато право да бар може јављати Кнезу и Савету злоупотребе „које би видила у правленију“ (чл. 90 Устава). Према томе, пред Народном Скупштином министри никако не одговарају, ни политички, ни кривично, ни грађански. Због тога извештаји које министар фи-

нансија подноси Скупштини имају чисто информативан карактер.

Време Устава од 1835 било је такво да су правни прописи о министарској одговорности, ма какви они били, могли мало значаја имати. У земљи су била два господара, Савет и Кнез, с неограниченом влашћу према свима осталим властима, ограничавајући се само међусобно. Од њих је зависило ко ће, кад и како да одговара. Устав од 1835 био је врло кратко време у животу. Кнез Милош је преко воље на Устав пристао, јер није хтео да му се власт ограничава. Кад су Русија и Порта и Аустрија изјавиле да на Устав не пристају, Кнез Милош је потпуно на Устав заборавио.<sup>1</sup> На два месеца после обнародовања Устава од 1835 почела су погађања око тога какав ће бити нови Устав.

#### § 5. Устав од 1838.

Устав од 1838, дат султанским хатишерифом, састављен је под утицајем великодостојника који су у Србији постајали све претежнији фактор. Уставом од 1838 ишло се на то да се кнежева власт сузи у корист Државног Савета који је представљао центар великодостојника.

У Уставу од 1838 не спомињу се више тужбе Државног Савета против саветника Кнезу. Саветници су од Кнеза потпуно независни. По чувеном члану 17 Устава, Кнез поставља саветника, али их не може да смени док се не докаже код Порте да су учинили какав преступ (општег права?) или да су повредили законе и уредбе. Из тога се види да су саветници неодговорни земаљским властима, а колико је тешко било доказивати кривицу саветника пред Портom лако је разумети.

По Уставу од 1838 број се министара смањује на четири. Министри су министар спољних послова (шеф Кнежеве Канцеларије), унутрашњих послова, финансија и правде. По Уставу (чл. 4) Кнез је слободан у избору министара. Према томе Кнез за министра може поставити, у границама члана 54 Устава,<sup>2</sup> и лице које није саветник. Тако су први министри по Уставу од

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, Политичке и Правне Расправе, I, стр. 13.

<sup>2</sup> По члану 54 Устава сви се чиновници постављају Кнежевим указом, али тако да не прескоче ни један степен у службеној хијерархији (В. К. Кумануди, Административно Право I, стр. 16.

1838 постављени међу лицима која нису саветници.<sup>1</sup> Министри, чим постану министри, постају чланови Савета, а кад престану бити министри престају бити и саветници.

Ово стање је промењено, опет на штету Кнежеве власти, Устројством Савета од 27 априла 1839. Овим Устројством ишло на то да се принцип садржан у члану 17 Устава даље проведе. По том Устројству (чл. 3) Кнез „бира“ и поставља саветнике само на предлог Савета. Министар кад престане бити министар, не због своје кривице него због службене потребе, остаје и даље саветник. Кад се на тај начин упразни место једног министра, Кнез не може на његово место да постави за министра кога хоће већ узима за министра једног члана Савета. Кад се, пак, упразни место једног министра смрћу или кад министар буде лишен звања судском пресудом<sup>2</sup> само онда Кнез има право да на његово место постави и лице које није саветник. Као што се види ова тачка Саветског Устројства противна је Уставу, јер по Уставу има Кнез слободно право наименовања министара.

Устав од 1838 не изриче ни принципиелно министарску одговорност. Све министарске наредбе премапотписује начелник дотичног одељења, из чега би било доста смело извести по аналогiji премапотписа министровог на актима шефа управне власти, да се можда хтела да установи одговорност начелника за премапотписане министрове акте. Министри и даље (Саветско Устројство чл. 25) подnose годишње извештаје Савету пред којим, по Устројству Централне Управе од 29 маја 1839, одговарају за „тачност и законитост извршења својих дела“. Министри одговарају за извршивање буџета Државном Савету. Савет их може одговора ослободити или на одговор узети.

Из свега излази да се политичка одговорност министара пред Кнезом Уставом од 1838 смањила. Кнез није слободан у постављању и смањивању министара у оноликој мери у којој је био по Уставу од 1835. Политичка одговорност министара пред Државним Саветом, која у извесном смислу постоји и по

<sup>1</sup> Нил Попов, Србија и Русија, Београд 1870 стр. 40.

<sup>2</sup> Ово се лишење звања односи на случај кад министар буде лишен звања судском пресудом због каквог деликта општег права, јер лишења звања не може бити за неко дело које ствара чисто министарску одговорност, јер она не постоји.



Уставу од 1835, повећава се јер Савет добија много шири значај и власт, само наравно да она не достиже значај који има политичка одговорност министара пред парламентом. Кривична одговорност министара се не даје ни из овога Устава извести, нити из осталих закона под њим изданих. Кад би били одређени случајеви министарске одговорности и казне, онда би се тек могло рећи да је одговорност изражена у Устројству Централне Управе, одговорност пред Саветом за „тачност и законитост извршења својих дела“, једна кривична одговорност. За грађанску одговорност министара важи исто што и за грађанску одговорност министара по Уставу од 1838: она је неизвесна. И она као и остале врсте одговорности по овом Уставу зависила је од тога како су схватили законе они људи који су их примењивали, а правне конструкције су за законе првих година државног живота у Србији, по готову, докона ствар.

Кнез Милош је навикао да буде независан господар. Устав од 1838 га је ставио у скоро потчињен положај према Савету. принуђен да постави за саветнике људе који су већином били његови непријатељи и да за министре узима чланове Савета, он није са таквим Саветом и министрима могао да ради и већ је 1839 морао да да оставку.

### § 6. Закон од 3 маја 1858.

Кнез Александар Карађорђевић је временом дошао у исти положај у који и Кнез Милош. Био је Кнез коме закони нису давали ону кнежевску власт каква се у то време замишљала да треба да буде. Због тога је и између њега и Савета дошло до расцепа. Савет се позивао на своје Устројство и захтевао да се сам попуњава и да се за министре узимају чланови Савета, а Кнез на Устав и попуњавао саветничка места по својој вољи и узимао за министре лица која нису саветници. Од тих несугласица, поред других узрока, произиласе су завере, од којих једна изазва интервенцију Порте, која је у Београд послала као свога комесара Етемпашу да мири Кнеза и Државни Савет. Пошто је Етемпаша успео да изврши своју мисију на кнежеву штету, Кнез је по његовом одласку упутио Савету писмо<sup>1</sup> којим је на свечан начин позивао Савет да се труди, да се борба из-

<sup>1</sup> Државна Архива.

међу Савета и Кнеза не понови. Савет је, као одговор на то писмо, одредио комисију да изради пројект измена и допуна у Саветском Устројству од 27 априла 1839 којима би се одредио дефинитивно однос између Кнеза и Савета. Савет је комисијин предлог с мањим изменама усвојио. У писму којим се овај закон спроводио Кнезу на потврду, нарочито је Државни Савет нагласио да Кнез треба да има у виду да те измене и допуне неће имати повратну силу. Закон од 3 маја 1858 о изменама и допунама у Саветском Устројству од 27 априла 1839 значио је потпуну победу Савета над Кнезом. Савет није више имао разлога да ствара завере, јер је постао свемоћан. Установљење саветничке одговорности било је више гаранција Савету да му чланови буду заштићени од кнежевог арбитрарног кажњавања него гаранција Кнезу да Савет неће више склапати завере. Код министарске одговорности главну улогу има Савет, тако да се министри сад више потчињавају Савету а преко њих и Кнезу.

По Уставу и ранијим законима Кнез има апсолутно вето. Закон од 3 маја 1858 установљава суспензивно вето. Кнез мора да потврди закон кад му га Савет по трећи пут на потврду поднесе. Савет сам бира своје чланове. Министре узима Кнез између саветника. Овај закон одваја министарску одговорност од саветничке одговорности, и поступци по којима оне бивају разликују се међу собом. Поред тога, интересантно је код овога закона то, што предвиђа један нарочити поступак и за оне деликте које министар изврши не као министар већ као приватно лице.

Члан VII закона од 3 маја 1858 предвиђа поступак за ове министарске кривице. (1) Рад на уштрб и повреду права земаљских, (2) повреда Устава, (3) злоупотреба власти, (4) допуштање да који подручни чиновник злоупотреби власт, (5) прекидање неправилног рада после две саветске опомене и (6) повреда државних интереса без повреда права. Као што се види по овом закону је министарска одговорност веома пространа. Министар одговара не само за повреду права већ и за повреду државних интереса.<sup>1</sup> Кад министар учини које од горњих дела право оптужбе има Савет. Кнезу се не признаје право оптужбе министара.

<sup>1</sup> Предлог који је израдила саветска комисија није предвиђао министарску одговорност за повреду државних интереса. Првобитан предлог налази се у Државној Архиви.

Власт која је надлежна за оптужење министра јесте Савет. Пре него Савет приступи оптужби, он позива дотичног министра у своју седницу да да објашњење Савету о свом раду. Не предвиђа се ко може да узме у Савету иницијативу да се питање уопште може да покрене. Зато треба узети, према члану 14 Саветског Устројства, да предлог да се министар узме на одговор може поднети и само један саветник. Ако тај предлог усвоји Савет, онда председник позива саветника у седницу Савета. Ако Савет не буде задовољан министровим одговором, он приступа оптужби. У том циљу се одређује истражна комисија од пет чланова чији је састав овај. Један министар кога одређује Кнез; ако су оптужена сва четири министра, рачунајући ту и шефа Кнежеве Канцеларије, онда у место министра Кнез одређује за члана истражне комисије једнога члана Савета. Један саветник кога бира Савет. Три члана комисије су одређена положајем; то су председник Касационог Суда, оба председника Апелационих Суда. Истражна комисија има да разгледа министров рад, да испита дело и да га оквалификује ако нађе да дела има. Комисија затим подноси Савету извештај о свом раду. Према томе извештају доноси Савет решење, хоће ли се министар ставити под суд. Савет подиже тужбу против министра код првог одељења Апелационог Суда, коме се, у суђењу, придружује и друго одељење Апелационог Суда. Предходно питање које Апелациони Суд има да реши јесте, хоће ли се министар из слободе бранити или ће бити притворен. О томе решава Суд по свом нахођењу. Притвор не може бити у оковима и мора одговарати достојанству окривљенога. Државног тужиоца одређује Државни Савет. Апелациони Суд ислеђује дело, саслушава оптуженога и сведоке, слуша одбране бранилаца. Пресудом се или министар ослобођава или се осуђује на „законску казну“. Каква је та законска казна и колика? О томе се у овом закону ништа не вели. Изгледа да је законодавац хтео на тај начин да да суду могућност да осуди министра на ма коју казну из Кривичног Законика према своме нахођењу, без обзира на то да ли је дело које је министар учинио оквалификовано у Кривичном Законнику као кривично или није. То је мало правнички али друкчије се не да протумачити израз „законска казна“. Кад се горње решење не би усвојило, онда министарске одговорности у ствари и не би било, јер иначе Апелациони Суд не би могао да осуди министра ни на

коју казну, у колико горепоменућа министарска дела не представљају деликте из Кривичног Законика. У колико је поступак по овом закону при суђењу министрима непотпун, морале би се применити одредбе Кривичног Судског Поступка. Министрима се суди јавно. Правно средство против пресуде Апелационог Суда јесте жалба Касационом Суду. Ова се жалба мора поднети у року од три дана, и може је поднети само министар, а државни тужилац нема право жалбе. Касациони Суд пресуђује предмете у последњој инстанцији. Он не суди министрима само према актима већ саслушава оптуженога у општој седници. Кнез може осуђеног министра помиловати. Према томе, Кнез нема и право аболиције, прекида спора пре пресуде. Кнежево право помиловања у толико је ограничено што Кнез не може поново узети за министра, министра који је пресудом лишен звања.

Кад министар учини обичан или политички преступ који је предвиђен у Кривичном Законнику, т. ј. деликт општег права, поступак се у неколико мења. У том случају министра не оптужује Државни Савет већ министар унутрашњих дела. У случају, кад је такву кривицу учинио министар унутрашњих дела, у закону се не каже ко ће онда тужбу да поднесе. Тада би ствар зависила од Савета и Кнеза, који би министра унутрашњих дела оборили и разрешили, и онда би нови министар могао оптужити бившег. Министар унутрашњих дела непосредно подноси тужбу Апелационом Суду, те према томе, у овом случају, нема истражне комисије. Правно средство против пресуде Апелационог Суда јесте жалба Касационом Суду. Министар има право жалити се на пресуду Касационог Суда Државном Савету, а на пресуду Савета Кнезу, све у року од три дана. Кнез у том случају може министра помиловати а не и пресуду изменити. Ако пресуда гласи на смрт, онда она иде ма и жалбе не било, *ex officio*, Кнезу на потврду.

Овим се законом министар ставља с једне стране у незгодан положај зато што може бити оптужен и за таква дела чији је *corpus delicti* врло релативна ствар и зависи од субјективног схватања. Такво је на пример дело повреда државних интереса. С друге стране се министар фаворизује многим инстанцијама и, без мало, неограниченим кнежевим правом помиловања. У погледу на целисходност установљавања нарочитог поступка за суђење министрима за деликте општег права, могли би се наћи

аргументи за и против. С једне стране, министар је у то време био и сувише моћна личност тако да би редовни судови били сувише слаби према њему. С друге стране незгодно је што у суђењу министрима игра велику улогу Савет и виши судови из чије су средине обично министри узимани, јер ако су та тела нерасположена према једном свом члану она ће бити више нерасположена него други, обичан, суд, а ако су му наклоњена тежиће да га ослободе.

О накнади штете као евентуалној последици кривичног дела не кажу правни прописи ништа. Пошто праксе није било врло је тешко одговорити, да ли би се министар по осуди могао тужити обичном суду ради накнаде штете, ако је кривичним делом ко оштећен. Извесно је само то да судови који министру суде као министру, дакле кривично, не би могли министра да осуде на накнаду штете јер би тиме прешли своју компетенцију.

Овај је закон укинут указом кнеза Милоша 24 септембра 1859 по предлогу Народне Скупштине а у сагласности са Саветом као „противан унутрашњој независности, праву, начелу једнакости пред законом“.

Законом о Главној Контроли од 4 августа 1858 установљава се грађанска одговорност министра финансија. Ако Главна Контрола (чл. 64) нађе недостатке у каси којом рукују министар финансија и главни државни благајник, онда може комисија која их је изнашла да тражи обезбеду на њиховим имањима код првостепених судова. Ако се при томе нађу и какве злоупотребе онда се Контрола обраћа Савету да он реши како ће се са одговорним лицима поступити. Државни Савет је могао решити да се министар кривично оптужи само за време важења закона од 3 маја 1858 године, и то ако нађе да постоје, поред недостатака у каси, злоупотребе које представљају *corpus delicti* инкриминисан у том закону.

Према томе за време кратког живота закона од 3 маја 1859 у Србији први пут се уводи потпуна министарска одговорност осим политичке одговорности пред парламентом. Министри одговарају политички Кнезу и донекле Савету. Кривична одговорност министара бива у главном пред Саветом. Грађанска одговорност министара према држави постоји по закону о Главној Контроли. Грађанска одговорност за накнаду штете појединцима могла би једино постојати као последица кривичне одговорности министара. Међутим, видели смо да је неизвесно да

кривична одговорност министара повлачи њихову грађанску одговорност.

### § 7. Време од 1858 до 1869.

На Светоандрејској Скупштини 1858 изречено је начело слободе штампе и начело министарске одговорности.<sup>1</sup> Како је Светоандрејска Скупштина била расположена према министарској одговорности види се из пројекта Закона о Народној Скупштини који је усвојила 8 децембра 1858. По члану 10 тога пројекта „Народна Скупштина може у име народа да оптужи пред судом попечитеље, чиновнике и у опште званичнике без разлике звања и положаја за њихова противузакона доказана дела, и суд мора да прими жалбу за ислеђење и изрече пресуду“.<sup>2</sup> Према овом пројекту дакле Народна Скупштина је могла оптужити обичном суду министре за противузакона дела. Дакле тужба би у том случају била једно скупштинско решење које се доноси простом већином гласова јер се не захтева никаква нарочита већина. Скупштина би могла оптужити министра само за противузакона дела, дакле само за она која се у кривичним законима као кривична означају. За повреду Устава, на пример, по овом пројекту, министра Скупштина не би могла оптужити суду, јер се повреда Устава не налази обележена као деликт у кривичним законима. Израз „доказана“ треба схватити да се њиме хтело рећи: позната, очигледна, флагрантна. Иначе кад би се узело да га треба разумети: судски доказана, пропис би био нелогичан, јер, пошто министарске одговорности нема пре него Скупштина реши да министра оптужи, то не могу пре министарска дела бити судски доказана. Узети да се дела, пре него Скупштина оптужи министра Суду, треба пред Скупштином да докажу, нетачно би било јер би се тада Скупштина претворила у Суд министрима и тиме прешла законске атрибуције, јер она само оптужује а не и суди. Ову је тачку предлога закона о Народној Скупштини привремена влада друкчије потврдила и обнародовала. У „Зборнику Закона и Уредаба“ (св. 12. стр. 2) та одредба гласи: „Народна Скупштина може у име Народа код Совета Земаљског кораке чинити, да се сваки у опште званичник због осведоченог злоупотребљења у дужности

<sup>1</sup> Стојан Бошковић, Законотворна Скупштина 1870, стр. 18.

<sup>2</sup> Нил Попов, *op. cit.* стр. 496.

под одговор узме и према величини кривице под Суд даде“. Као што се види, овом изменом скупштинског предлога ишло се на то да се министарска одговорност избегне. По тој измени Скупштина може само учинити предлог Савету, да се министар оптужи. Хоће ли га Савет усвојити или неће, остављено му је на вољу. Од 1858 значај Народне Скупштине почео је да расте.<sup>1</sup> Колико се сматрало за важно да се Скупштина сваке године сазива, види се из члана 15 закона о Народној Скупштини који гласи: „Попечитељи, под којима се пропусти сазвати и држати редовну Скупштину до реченога дана, сматраће се и казнити као највећи преступници закона“. Како ће се казнити министри у том случају Закон ништа прецизно не каже и према томе ова је одговорност — одговорност без правних последица, што значи толико исто као и да не постоји. И ако се овим Законом дају шире атрибуције Скупштини него раније ипак његов члан 28, који наређује да ће министри „објасненија своја по свима предметима њине струке Скупштини давати“, не треба разумети тако да се њиме хтела установити политичка одговорност министара пред Скупштином. Време је било и сувише бирократско за тако што. Од 1858 министри се уздижу над Саветом, и сматрају се као кнежеви пуномоћници, те је била немогућна политичка одговорност министара, у данашњем смислу, пред Скупштином.

За повратак Кнеза Милоша на престо везивале су велике наде о реформама у Србији и о новом духу законитости који треба да завлада. Само се мислило, како изгледа, да се те реформе, а међу њима и министарска одговорност, извеле самим тим што је извршена промена у владаочевој личности, без доношења законских прописа о њима. Тако се у једној представци која је поднесена Кнезу у току месеца фебруара 1859, између осталог, вели да се министри ограђују од свакога корака који не би био на закону основан, макар да има људи који мисле, да би ваљало радити према потребама и приликама без обзира на законе. За оправдање свога правца министри напомињу, како више специјалних закона па и сам Закон о Народној Скупштини изричу одговорност министарску за све, што би они учинили или у своје име или у име кнежево, па додају да им је и сам Кнез, преко свога представништва, заказао, да ће за своја дела одговарати.<sup>2</sup> Кад је Кнез Милош по доласку преко

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, *op. cit.* стр. 25.

<sup>2</sup> Јован Ристић, *op. cit.* I стр. 300.

лета отишао у народ, био је преплављен молбама за чиновничка места и жалбама на чиновнике. Тада је министар унутрашњих дела издао распис (1 августа 1859) у коме се пребацује народу што наваљује на Кнеза да расправља „чиновничке смутње“. Он је још у фебруару предао министрима бригу о намештању чиновника, заказавши им да ће за своје чиновнике сами одговарати. Природно је дакле, да ће и министрима одговарати сваки, који би се незаконо мешао у послове, које је Кнез њима поверио. Одговорност министарска није више празна реч, па је нужно, да се нико не меша у оно, за што ће други одговарати.<sup>1</sup> При свем том што се овако елоквентно у почетку друге владе Кнеза Милоша говорило са званичне стране о министарској одговорности, она је остала „празна реч“ још десет година доцније, до Устава од 1869.

Рестаурацијом Обреновића Устав од 1838, сматра се за укинут. Како је утицај великодостојника у великој мери био сузбијен, то су се тражили за будући политички живот друкчији основи него што су били постављени Уставом од 1838. Кнез Милош је одмах по доласку отпочео преговоре са силама и Портом да се Устав од 1838 замени другим. Због уставних промена послата је у Цариград депутација која ће да изложи Порти српске захтеве о промени Устава. Депутација је у једном меморандуму (од 25 априла 1860) изложила тачке своје мисије. У погледу на реформу институције министарске одговорности депутација се изразила овако: „Члан 15 (Саветског Устројства од 1839) овлашћује Савет да иште од попечитеља годишњи извод из њихових дела и да прегледа рачуне; ну нити је овим, нити другим којим чланом Устава јасно речена одговорност попечитеља“. Из ових се речи види да нису пречишћена била гледишта да ли по Уставу од 1838 има министарске одговорности или нема. Ова је депутација израдила у Цариграду и пројект уставних измена и допуна као додатак хатишерифу од 1838. У погледу на министарску одговорност постоје у овом пројекту ове тачке. „Сваки акт, који излази од Кнеза, треба да буде премапотписан од надлежних министара. Министри су одговорни за повреду закона а нарочито за свако расипање јавног блага (*de toute dissipation de deniers publics*). Њима ће судити највиши суд земаљски, који ће, састављен из свију својих одељења грађанских и кри-

<sup>1</sup> Јован Ристић, *op. cit.* I стр. 307.

вичних, судити без апела. Тужбу може подићи одвојено Кнез, Сенат и Народна Скупштина. Стављање министара под суд може бити већином од три четвртине чланова било једнога било другога од ова два тела“ (члан 2, део I). „Законом ће се ближе одредити... одговорност министара“ (члан 3, део I).<sup>1</sup> Депутација се вратила, не успев да се Устав измени, у Београд где је затекла Кнеза Милоша на самрти.

Кад је дошао на владу Кнез Михаило очекивало се законодавно обновљање Србије. Не чекајући да се измени Устав, Кнез Михаило је изменио Саветским Устројством од 17 августа 1861 оне тачке устава од 1838 које су му најтеже падале. Тако по члану 5 тога Устројства Кнез има апсолутно вето. Чланове Савета бира и поставља Кнез (чл. 17). По члану 8, министри су одговорни Савету и Кнезу за неизвршење закона. Детаљно се о министарској одговорности не говори. У овом се Уставу не спомињу више извештаји које сваке године морају министри да подносе Савету. Реформе, које су се очекивале, хтео је Кнез Михаило да изврши доношењем једног Устава који би Србија сама себи дала без сваког суделовања Порте и гарантних сила. У том су правцу спремале земљиште „Српске Новине“. Два низа чланака<sup>2</sup> у њима, изражавале су идеје које би требало кроз будући Устав и законе спровести. Међу њима дато је место и министарској одговорности. Спомињу се разна ранија безакоња министара и чиновника у Србији, којих не би било да је бар могло бити кога случаја озбиљне одговорности министара која је најбоље оружје против самовољне администрације. При свем том, кад су приликом дискусије о закону о Народној Скупштини (од 17 августа 1861) предложили неки посланици да се установи министарска одговорност према Народној Скупштини, „после дужег претресања предлог овај би једнодушно одбачен“.<sup>3</sup> У том се закону не налази више одредба да ће се сматрати за највеће преступнике закона министри под којима се буде пропустило да се сазове Народна Скупштина. У Устројству Централне Управе од 10 марта 1862 каже се (чл. 14) да су мини-

<sup>1</sup> Јован Ристић, *op. cit.* стр. 402.

<sup>2</sup> Бројеви од 117 до 120 и од 131—134 за 1861. В. Јован Ристић *op. cit.*, II, стр. 58.

<sup>3</sup> Протоколи Ванредне Скупштине Народне држане о Преображењу 1861 године, стр. 30.

стри одговорни Кнезу и Савету за неизвршење закона, по закону који ће се доцније донети.

Године 1864 јавило се пред Државним Саветом питање о установљењу министарске одговорности. Јануара 27, 1864 поднесе министар финансија Савету законски предлог о изменама у Закону о Буџету. По том предлогу министар не би више морао тражити одобрење кнежево и саветско за трошење кредита на непредвиђене редовне издатке. Овај законски предлог дат је на оцену саветницима Филипу Христићу и С. Вујовићу да га проуче и своје мишљење о њему поднесу Савету. По њиховом реферату овај министров предлог треба узаконити; али, зато што се њима министрима даје још шира власт него што су је раније имали, било би потребно да Савет узме иницијативу у доношењу једнога закона о министарској одговорности, јер је она у принципу усвојена у Уставу,<sup>1</sup> а без специалног закона који је детаљно регулише нема никаквог значаја. Савет је, према овом реферату, решио да се министров предлог о изменама у Закону о Буџету усвоји, а да се о предлогу референата, који је, како изгледа изазвао чуђење у Савету, решава „кад буде више саветника на седници“. Пошто је од 1858 утицај Савета почео да слаби а да јача утицај министара, који се нису више сматрали за саветске органе већ за кнежеве органе, свако неповерење према министрима сматрало се као директни напад на кнежеву личност. Због тога је морао саветник Филип Христић свој предлог да објасни и мотивише једним „мемоаром“. Тај је мемоар прочитан у Савету 14 фебруара 1864. После извесних теориских консидација о министарској одговорности Христић прелази на потребу министарске одговорности специално у Србији. Најбољи доказ о потреби министарске одговорности у Србији јесте рад министара српских од 1830 до 1860. За то време Србија је претрпела многе ударе и режимске промене, које су све долазиле отуда што је Србија била уставна земља а није имала министарску одговорност. Кнез је у Србији падао зато што су се министарска недела набацивала њему, јер пошто су министри неодговорни, тражио се узрок њиховом рђавом раду у Кнезу. Министри су правили комплоте, обарали једног Кнеза, па после и под новим Кнезом остајали министри. Установљавање министарске одговорности, било би, вели Христић, пот-

<sup>1</sup> Она није, као што смо видели, у Уставу од 1838 у принципу усвојена, већ у уставним законима.

пуно у сагласности са начелима тадањег Кнеза, који се увек држао законитости и који мора бити против министарске неодговорности, јер је министарска неодговорност нешто супротно законитости. Поред тога, дешавало се у Србији да се после режимске промене гоне министри старога режима и ако немају никакве кривице. Министарска одговорност је средство и за то да министар не буде гоњен и кажњаван кад није крив. Због свега тога, Христић предлаже да Савет избере комисију која ће израдити предлог закона о министарској одговорности. После овога отворила се у Савету жива дебата која се тичала више историских навода Христићевих него његових државноправних аргумената. Дебата се завршила гласањем о томе да ли да се приступи избору комисије која ће израдити пројект закона о министарској одговорности, или да се предходно позову у Савет министри да даду своје мишљење о тој ствари. Резултат гласања био је да се позову министри у Савет. На саветској седници говорио је председник министарства Илија Гарашанин против предлога Христићевог, а после њега и министар финансија Коста Цукић. После Цукићевог говора затражи Гарашанин да се гласа о Христићевим „побудама“, то јест да се утврди да ли се Савет слаже са разлозима за установљење министарске одговорности, које је Христић нашао у српској историји. Христић је говорио против таквога гласања, зато што је неправилно, тврдећи да су „побуде“ његова лична ствар, и да се може гласати само о томе да ли ће се његов предлог усвојити или не. Тим поводом се поведе преписка између Христића и Гарашанина, у којој је Христић морао у помоћ да позове и слободу саветничког говора и саветничку неодговорност за мишљење које у Савету изрази. Најзад је решено, као што је захтевао Гарашанин, да се гласа о „побудама“ Христићевим. Да се слажу с побудама Христићевим изразила су четири саветника а против њих су се изразила шест саветника. После тога, Гарашанин је, 17 фебруара, прочитао у Савету један говор<sup>1</sup> о предлогу Христићевом, у коме је Христића напао на врло оштар начин што сумњичи за раније преврате људе који су сад министри. Гарашанин је тврдио да су министри и сад одговорни, и да нико, а нарочито тадањи владалац, не би трпео поред себе министре који незаконито раде. Напоменувши да је у Србији

<sup>1</sup> Државна Архива.

настало време рада у коме Савет треба министре да потпомаже, мисли да је за сваку осуду да се сад тражи некаква министарска одговорност. До гласања о самом предлогу Христићевом није ни долазило. Као што се види, министарска одговорност је мало пријатеља 1864 имала и ако су 1861 „Српске Новине“ говориле да министарску одговорност, као важну уставну гаранцију, треба усвојити. Вероватно да је један од мотива који су утицали на Гарашанина да се изрази против узаконења министарске одговорности и тај, што се предлог јавио у Савету, те би у одговорности министара у саветском предлогу главну улогу играо Савет, а тенденција тадање политике Кнежеве била је сузбијање моћи саветске према министарској *resp.* кнежевској.

Да се потреба министарске одговорности у то време заиста јако осећала види се из тога што је на свима Народним Скупштинама до 1869 захтевано да се установи министарска одговорност. Предлози да се установи одговорност министара за њихова званична дела потицали су од појединих посланика из народа. Ови су предлози, из обзира лојалности, обично почињали реченицом „Кнез да не буде никоме одговоран“. О њима се обично није ништа решавало.

На Миољској Народној Скупштини 1867, „отпорна мањина“ захтевала је преко својих представника у одбору за састав адресе да у адресу уђе и захтев Народне Скупштине да се установи министарска одговорност. Одборска већина овај захтев није примила и одборска мањина је саставила своју адресу коју је хтела у Скупштини да прочита, али јој то није Скупштина одобрила.<sup>1</sup> Нацрт адресе одборске мањине осуђује се у тадањем лојалном листу Видовдану, с тврђењем да Србији „министарска одговорност не треба“. За време рада Миољске Скупштине подношено је неколико начелних посланичких предлога да се установи министарска одговорност. О овим предлозима није се појединачно решавало, већ о свима заједно, и министри су долазили на седнице одбора за посланичке предлоге и давали обавештења одбору о тој ствари. Одбор је после дуге дебате, малом већином (два гласа), решио да предлоге о установљењу министарске одговорности треба одбацити, и да ствар треба оставити онако како је регулисана чланом 14 Закона о Централној Управи. У

<sup>1</sup> Овај нацрт адресе не налази се у целини ни новинама тога времена ни у Државној Архиви.

том се члану вели, као што смо видели, да су министри одговорни, али по закону који ће се доцније издати!

О министарској одговорности водио се у времену између 1858 и 1869 више рачуна него раније. О њој је говорила и влада јавност и народ на скупштинама. Та пажња према министарској одговорности долазила је од тога што се заиста увиђала потреба да се на неки начин обузда чиновничка самовоља. За владе Кнеза Михаила, раније створена бирократија добила је више маха због учвршћавања личног режима. Природно је да су се тешко морале осећати мане једне нове администрације, а осећале су се у толико јаче, у колико је била очувана успомена на лабави турски начин управе. Чиновници су државу сматрали као своју породицу. С друге стране, маса је осећала власт као насиље. Кад се створи утисак да је чиновништво самовласно и неисправно, изгубе се из вида делови од којих је тај утисак постао. Прелази се преко ситних државних органа, а за главне кривце узимају се шефови што рђаве заповести издају или неисправне службенике фаворизирају.

У периоду између 1858 и 1869 била је једна уставна криза која се све до после смрти Кнеза Михаила није могла решити. Узрок одуговлачења овога питања о коме се много говорило нарочито са стране нове либералне странке, била је час Порта, која се бојала да се новим уставом Србија на штету турског суверенитета не појача, час Кнез Михаило, који је имао једну сталну тежњу да Србија буде што централизованија, с једне стране због својих широких амбиција у спољној политици а с друге стране, можда, због недољиве наклоности према канцеларској управи у држави. Министарска одговорност чекала је на уставну промену, јер Влада није сматрала да је министарска одговорност толико преко потребна да је треба установити специалним законом пре него се нов Устав донесе.

За то је време јачала нова генерација врло реформаторског духа, за оно време, чији се утицај огледа у Уставу од 1869 којим је у Србији први пут правно установљена једна комплетна министарска одговорност.

Од 1835 до 1869 у Србији се уставност није могла да учврсти. Узрок томе био је на првом месту дух времена. За уставност су потребне традиције и култура, једно укорењено

осећање законитости, које се не може захтевати ни од оних који су тада владали ни од оних који су слушали. У Србији се водила борба око Устава поглавито између владоца и интелигенције, која је дуго време била само борба око превласти између Кнеза и Савета. У времену у коме је зависило примењивање Устава од онога од ових двају фактора који је био јачи, природно је да није могло бити стварне министарске одговорности, која је могућна само у оним земљама где је уставност укорењена. Поред тога и само законодавство није било предусретљиво у овом времену према министарској одговорности. О министарској одговорности или правних прописа није у опште било или се министарска одговорност само принципиелно проглашавала, без детаљних прописа о томе у којим случајевима министар одговара, о поступку по коме министарска одговорност бива и о правним последицама које је прате. Колико су правни прописи о министарској одговорности били непотпуни, толико су били и нејасни, што је карактеристика свега нашег законодавства онога доба, тако да ти правни прописи омогућавају разноврсне правне конструкције којима је несигуран ослонац у текстовима а немогућан у пракси, јер је није било.

ДРУГА ГЛАВА  
УСТАВОД 1869

§ 8. У опште.

По смрти Кнеза Михаила састала се Велика Народна Скупштина да утврди за наследника престола Милана Обреновића и да му избере намеснике. На завршетку скупштинског рада народни посланици су изразили Намесништву „неке назоре своје у смотрењу управе са земљом“. Између осталог, народни посланици су препоручили Намесништву да се изда закон о министарској одговорности. Поред тога, на Скупштини су се чули захтеви да се уз промену на престолу изврши и промена основних земаљских институција. Те промене Намесништво је хтело да изведе једним Уставом који би Србија сама себи дала.

Пре него је Устав од 1869 поднесен Народној Скупштини, образован је из највиђенијих људи у земљи никољски уставни одбор који је имао за задатак да изложи своја гледишта о основним уставним принципима. Никољски уставни одбор имао је чисто саветодаван карактер. Тај је саветовани карактер пред почетак рада и нагласио министар унутрашњих дела Радивој Милојевић први председник одбора (други је председник одбора био Ђорђе Ценић председник министарства).

Уставни никољски одбор отворен је беседом Намесништва у којој су биле изложене реформе које су се хтеле да изведу новим Уставом. Међу тим реформама Намесништво је споменуло и увођење министарске одговорности, „да одговори жељи посланика из Велике Народне Скупштине од 1868, да се уреди министарска одговорност“.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Место из беседе Намесништва у коме се говори о министарској одговорности гласи (Јединство за 1868 бр. 2):

„Уз уставне реформе иду као природни помагачи одговорност министарска и законом уређена печатња.

„Што се наука за ове две установе давно изразила, што су оне усвојене од свију уставних држава, то можда још не би била довољна побуђења

Никољски уставни одбор није претресао какав предлог Устава нити је сам састављао формалан предлог. Он је само одговарао на питања која му је стављао председник одбора о принципима будућег Устава. Кад је на ред дошла министарска одговорност, 17 децембра 1868, питања су овако постављана. (1) Да ли треба установити министарску одговорност? (2) Да ли министарску одговорност треба уредити нарочитим законом? (3) Ко ће имати право министра да оптужи? (4) Који ће суд министру судити? Сви одборници, који су поводом овога питања говорили, изразили су се за установљење министарске одговорности. Мишљења појединих одборника о принципима по којима треба министарску одговорност установити врло су разноврсна и често веома лајчка. Пада у очи то да се у одбору није говорило о томе да ли треба прецизирати случајеве у којима ће министар бити одговоран, или треба министра учинити одговорним за сваку незакониту радњу. Интересантно је да је већина одборника рачунала са Државним Саветом као са чињеницом која ће се узети у обзир при установљењу министарске одговорности. Од интереса је и то што су неки одбор-

која би нас за њих могла одредити, но у нашем државном животу има нарочитих разлога, који нам их препоручују. Руковођени т. ј. том главном мисли, да уведемо потпуно уставни живот, а узвисимо владоца над свакидашњим борбама, налазимо на овоме путу преображења одговорност министарску као једно од најсходнијих средстава. Жалостно искуство, које су чести државни преврати задали нашој младој кнежевини, препоручују ово средство нама више него и народима, у којих је од векова сталност династичка утврђена. И ми ћемо ову сталност тек онда постићи, кад се одлучимо правити владоца одговорним за све, што би нам се неправом чинило. Без таквог јемства могли би имати то смутно позорје, да нам владоци и даље остану одговорни и покретни, а њихови органи неодговорни и непокретни, а то је на жалост, облик, који представља историја наше кнежевине. Од 20—23 година овамо гледамо ми с погружењем како у нас књажеви, падајући један по један, јавно спокојство земље наше за собом у погибију повлаче, докле се око свију њих врте скоро једне исте личности као главни органи. Колико би мање било и потреса и штете, да се сасвим обратно догађало! Кад, дакле у јавном животу не може да буде без потреса и промена, онда нека се под овим вихорима савијају владалачки органи, за које судбина земље није везана, а владалац нека стоји високо поврх њих и њиховог падања.

„Но да би се и министрима не би неправда чинила, да се с њиховом одговорношћу не би у друге крајности прелазило, старајмо се и њима за довољна, закона јемства, која би их сачувала од ма чије страстне навале. Ни ту не треба да заборавимо, да се ни једна установа не сме изопачити у средство властољубивих борба и агитација“.



ници заступали гледиште да министра може кривично и грађански да оптужи сваки појединац који је министровим радом оштећен.<sup>1</sup>

У уставним одредбама о министарској одговорности не виде се спроведена мишљења одборника, у осталом веома диспаратна.

<sup>1</sup> По „Јединству“ (бр. 12 за 1868) ово су мишљења појединих чланова никољског уставног одбора о министарској одговорности. **Димитрије Радовић:** Чиновници треба да буду одговорни, а министри тим пре. Судије које ће министрима да суде треба да буду независно и политички васпитане. Судије треба да буду или саветници, ако по новом Уставу буду независни, или судије Касационог Суда, ако међу њима има људи политички васпитаних. Право оптужбе министра треба да припада Народној Скупштини. За решење да се министар стави под суд потребно је две трећине гласова. **Владаочево** одобрење да се министар стави под суд није потребно. **Милошав Протић:** Министра могу оптужити Скупштина и Савет. Комисија која ће да ислеђује министрова дела треба да буде састављена из чланова Скупштине и чланова Савета. Суд министрима да буде састављен из чланова Касационог и Апелационог Суда. **Кнез** може министра помиловати, а не и у служби задржати. **Ранко Алимпић:** Суд који ће да суди министрима треба да буде Државни Савет. **Сима Несторовић:** Државни Савет треба да има право да оптужи министра у оним случајевима које он разматра (без сумње административним споровима). Поред тога да министра има право оптужити Скупштина а и сваки појединац коме министар учини неправду. Суд министру да буде састављен из председника Државног Савета, Касационог и Апелационог Суда и шест народних посланика. **Јанко Јовановић:** министра да може тужити свако, а за кривице против општих интереса Скупштина. Министрима ће судити Савет и председници Апелационог и Касационог Суда. **Димитрије Главинић:** Кад се установи судска независност, онда треба министрима да суди Касациони Суд. **Милија Живановић:** Тужба против министра се предаје Савету, а овај их предаје, ако нађе да тужби има места, првостепеном суду. **Димитрије Милојковић:** Министрима треба да суди Савет. Право тужбе да има сваки оштећени појединац. За ствари од општег интереса Скупштина и Савет решавају заједнички има ли места оптужењу или нема. Судија да буде девет. **Мата Поповић:** Тужбе против министра треба да прибира Савет и да их подноси Скупштини; ако ова нађе да има места стављању под суд, потребно је да исту одлуку донесе једна порота састављена из Савета и Скупштине. Суд министрима треба да буде првостепени суд. **Панта Срећковић:** Суд који ће да суди министрима треба да буде сталан Савет и Касациони Суд. Право оптужбе има Скупштина. **Живко Недић:** Да ли ће се министар дати под суд решава Скупштина са две трећине гласова. **Никола Поповић:** Тужбе против министра подносиће се Касационом Суду. Савет решава, а по томе и Скупштина да ли министра треба ставити под суд. Суд министрима јесте Државни Савет.

Систем министарске одговорности по Уставу од 1869 изражен је у Уставу<sup>1</sup> и у Закону о Министарској Одговорности од 21 октобра 1870. Основно питање које се поставља код овога система министарске одговорности јесте у томе, да ли по томе систему треба министарску одговорност тумачити шире или уже. Устав од 1869 предвиђа дела за која министар одговара на један нарочити начин, пред Државним Судом. Питање је у томе да ли ти случајеви не исцрпљују министарску одговорност или је исцрпљују. Ако министарску одговорност ти случајеви не исцрпљују онда значи да су министри у погледу на њихову одговорност, у основи, стављени у исти положај у који и остали чиновници; министар одговара кривично и грађански исто као и сваки други чиновник, осим у извесним случајевима, у Уставу нарочито предвиђеним, кад министар одговара по једном нарочитом поступку обележеном у закону о министарској одговорности пред једним нарочитим судом, Државним Судом, чији се рад завршава особеним правним последицама. Ако случајеви министарске одговорности предвиђени у Уставу исцрпљују министарску одговорност, тако да министри одговарају само за дела предвиђена у Уставу, а не и за остала своја званична дела, онда је министар стављен у један положај који се из основа разликује од положаја осталих чиновника. Он одговара само за

<sup>1</sup> Одредбе о одговорности министара у Уставу од 1869 ове су:

„Министре поставља и отпушта Књаз (чл. 99, ал. 2).

„Министри су одговорни Књазу и Народној Скупштини за своја званична дела.

„И зато сваки акт у државним делима, који Књаз потписује, мора бити потписан од дотичног министра (чл. 100).

„Министар може бити оптужен, кад учини издајство према отачаству или владоцу, кад повреди Устав, кад прими мито и кад оштети државу из користољубља (чл. 101).

„Министра може оптужити Народна Скупштина. Предлог за то, који се чини написмено, мора садржати тачке оптужења и бити потписан најмање од двадесет посланика (чл. 102).

„Да се у Скупштини изрекне да има места оптужењу, изискује се две трећине гласова (чл. 103).

„Оптуженом министру суди државни Суд, кога се састав опредељује законом.

„Осуђеног министра не може Књаз помиловати без пристанка Народне Скупштине.

„Ближа наређења о одговорности министарској определиће се законом“ (чл. 104).

четири званична деликта. У свима осталим случајевима, министар никоме да одговара.

По свему изгледа да систем министарске одговорности по Уставу од 1869 треба тумачити уже, да треба узети да је министарска одговорност ограничена на случајеве који су изриком у Уставу означени. Као што код свих тумачења јавноправних прописа велику улогу има политичка ситуација и дух времена, тако је и код овога тумачења то врло важан аргуменат.

До Устава од 1869 нема политичке одговорности министара пред парламентом. Кривична је одговорност, по готову, за све време била само принципиелно проглашена. Грађанска одговорност према држави и према појединцу или није постојала или је била сувише неодређена. Србија је до 1869 потпуно бирократска земља. Устав од 1869 ублажава дотадашњи бирократски систем, али га не руши. Један бирократски систем не слаже се са широким министарском одговорношћу. Људи који су имали претежан утицај на састављање Устава од 1869 нису били расположени за велике скокове. Главну улогу при састављању Устава од 1869 имао је Јован Ристић, који је попустио утицају антибирократске либералне странке само у колико је морао.<sup>1</sup> За изједначење министарске одговорности са обичном чиновничком одговорношћу, Ристић је и сувише био бирократа. Гледиште Намесништва о министарској одговорности види се из наведених речи из беседе приликом отварања никољског уставног одбора. Намесништво је сматрало институт министарске одговорности не само као средство да се над министром установи сигурна контрола, већ и као средство да се министар заштити од неправедних и честих оптужаба. То се хтело да изведе на овај начин. (1) Министар је одговоран само за нека, по државну целину нарочито опасна дела. (2) Министра нема право да оптужи свако већ само Владалац и Скупштина, а ова са једном квалификованом већином. (3) Министру суди један специјалан, Државни Суд. (4) Министар се не може, осим лишења звања и губитка државне службе, осудити на мању казну од пет година робије или заточења, тако да за деликте који би повлачили по Кривичном Законику казну између лишења чина и губитка државне службе и између 5 година робије, министар не би могао бити осуђен на ону казну на коју остали

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, *op. cit.* стр. 38.

чиновници. (5) Застарелост министарских деликата је врло кратка — она траје само један скупштински сазив.

Да министарску одговорност не треба у принципу изједначити с обичном чиновничком одговорношћу види се и из тога што Устав прописује административну гарантију, која се састоји у томе што се за стављање чиновника под суд тражи нарочито одобрење од власти.<sup>1</sup> Кад Устав хоће да заштити од неправедних оптужаба обичне чиновнике, природно је да је ту заштиту хтео да повећа код министара. Кад би се узело да се административна гарантија простире и на министре тако да и министар одговара за све службене деликте као и обичан чиновник а да је само за његово стављање под суд потребно одобрење надлежне власти, министра, дошло би се, ако треба оптужити активног министра, до једне правне аномалије да се државни органи истог ранга стављају међусобно под суд.

Седамдесетих година било је много говора у Скупштини о министарској одговорности приликом претресања законских пројеката или приликом оптужбе министара. Мишљења о обиму министарске одговорности која су тада пала у главном су за то да систем министарске одговорности по Уставу од 1869 треба тумачити уже. Тако приликом дискусије о Закону о Пословном Реду у Државном Савету повела се реч о министарској одговорности поводом административних спорова. Димитрије Јовановић, који се у то време сматрао за доброг правника, овако је објаснио обим министарске одговорности по Уставу од 1869. „Министар долази под одговор само по овом параграфу (т. ј. 101 члану Устава, који одређује четири специфичне министарске кривице), а у свима другим случајевима неће бити кажњен друкчије но што ће му Скупштина изјавити неповерење“.<sup>2</sup> О обиму министарске одговорности исто се тако изразио и Стојан Вељковић. „У члану 101 изрично се каже за која дела министар одговара, а у другом случају који није предвиђен, он не може одговарати но се може само неповерење против њега изјавити“. Седамдесетих година подношени су Скупштини и предлози да се обим министарске одговорности про-

<sup>1</sup> „Судови не могу управне чиновнике за њихова званична дела узимати на одговор и судити им док надлежна власт не дозволи“. (Устав, члан 110).

<sup>2</sup> „Јединство“ бр. 200, 1870.

шири, што значи да се сматрало да је министарска одговорност по позитивном праву сувише уска.

Пракса, која у осталом није ни велика ни меродавна, јер је више зависила од личних односа него од објективног тумачења права, није увек била иста. Приликом оптужбе министра војног Јована Белимарковића 1873 године, у Скупштини су се чула мишљења да министарску одговорност по Уставу од 1869 треба разумети у ширем смислу: министри одговарају као и обични чиновници пред обичним судом. То тврди скупштинска комисија која је ислеђивала Белимарковићеве кривице.<sup>1</sup> Касациони Суд приликом решавања о стављању забране на непокретност Белимарковићеву није стао на доследно гледиште, узевши, колико се даје из његовог доста неразумљивог решења извести, да грађанску одговорност министара треба тумачити уже а кривичну шире. Кад се завршила Белимарковићева ствар Влада (министар председник и министар правде) стајала је на гледишту да су све одредбе о министарској одговорности лимитативне природе, да четири случаја министарске одговорности исцрпљују министарску одговорност, признавши да је то можда нецелисходно, али *dura lex sed lex*. Љубомир Каљевић, који је увек говорио о потреби што шире министарске одговорности, пристао је на ово тумачење владино пребацујући Скупштини што „није отварала очи кад је Закон о Министарској Одговорности доносила“.<sup>2</sup> Скупштина, пристајући најзад уз владино гледиште, протестовала је не против владиног гледишта већ против рђавих закона. Приликом решавања о стављању забране на имању Миливоја Блазнавца министра грађевина године 1879 Касациони Суд стао је на гледиште да министар пред Главном Контролом рачунски одговара, и да иста може тражити обезбеђење код првостепених судова на имању министровом. Кад је код првостепеног суда тражено обезбеђење на имању Косте Протића министра војног 1879 првостепени суд је одобрио обезбеђење. После Протићеве жалбе Касационом Суду државни правобранилац повукао је захтев да се забрана стави, пристајући уз Протићево гледиште да министар одговара само Народној Скупштини и Државном Суду за своја званична дела. Касациони Суд се најотвореније ставио на гледи-

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине држане 1873, стр. 262.

<sup>2</sup> Протоколи Ванредне Народне Скупштине држане 1874, стр. 262.

ште да министарску одговорност по Уставу од 1869 треба тумачити у ужем смислу расправљајући питање о стављању забране на имању Вукашина Петровића министра финансија 1901 доневши начелну одлуку да министар не подлежи јурисдикцији редовних судова већ само јурисдикцији Народне Скупштине и Државног Суда.

Карактеристично је да су се сви ови случајеви министарске одговорности по Уставу од 1869 о којима ће доцније бити детаљније говора свршавали без рђавих последица за министре, што показује да је у време Устава од 1869 било мало услова не само за обимнију министарску одговорност већ за реалну министарску одговорност у опште.

### § 9. Политичка одговорност.

По Уставу од 1869 министар је политички одговоран пред Кнезом. То је у нашим Уставима уобичајена одговорност министара пред шефом управне власти. Министарска одговорност пред шефом управне власти састоји се у његовом праву постављања и смењивања министара. Политичка одговорност пред Кнезом по Уставу од 1869 у толико је већа у колико је мања пред Скупштином. Принцип да министарску одговорност по Уставу од 1869 треба схватити што уже нарочито се испољава код политичке одговорности министра пред Скупштином. За политичку одговорност министра пред парламентом потребно је од Владе независно законодавно тело са што ширим атрибуцијама. Међутим по Уставу од 1869, администрација има превагу над Скупштином. У Скупштини седи једна четвртина владиних посланика. Скупштина нема право законодавне иницијативе ни потпуно право амандмана.

Код питања о томе да ли има политичке одговорности пред парламентом треба разгледати два момента, скупштинску изјаву неповерења Влади и санкцију тој изјави неповерења. И један моменат и други у Уставу од 1869 показују да уставотворац није хтео да установи политички одговорно министарство.

Изјава неповерења је сваки израз неслагања парламентарне већине са владиним радом. Због тога је могућно да изјава неповерења наступи у сваком парламенту, без обзира на то да ли ту изјаву неповерења правни прописи одобравају и за њу прописују неки нарочити облик. Она се може изразити у сваком облику у коме се може изразити расположење једнога тела.

И ако за изјаву неповерења нису потребни законски прописи, ипак је карактеристично за тенденције законодавчеве да Закон о Пословном Реду у Народној Скупштини од 1870 нигде не спомиње неслагање Владе и Скупштине, као што то чини данашњи скупштински пословник. Најчешћи повод да се изјави Влади неповерење јесу питања и интерпелације. У пословнику од 1870 спомињу се, у члану 50, питања посланика Влади. Међутим та питања могу бити само о пословима који у круг скупштинског рада спадају.<sup>1</sup> Према томе, Скупштина може на тај начин да контролише Владу само у онолико у колико Влада има заједничких послова са Скупштином. Таква се питања не би могла тицати владиног самосталног круга надлежности у коме је најпотребнија скупштинска контрола. Ова питања се чине написмено, и ако Влада не изјави да је вољна одговорити на њих одмах, упућују се одбору<sup>2</sup> да поднесе Скупштини мишљење има ли места питању. Ако нађе Скупштина да има места питању онда ће Влада у истом или идућем састанку одговорити на питање или изјавити да ли ће одговорити у опште и кад ће одговорити. Као што се види, оставља се потпуно на вољу Влади хоће ли за посланичка питања одговарати или неће.<sup>3</sup>

Једна сметња политичкој одговорности министара је била у томе што није било довољно правног осећања за једну одговорност која не излази директно из правних прописа. За правни пропис који говори о политичкој одговорности министара сматрао се члан 100 Устава у коме се само каже да су министри одговорни Књазу и Народној Скупштини. Одбор који је имао да поднесе мишљење о члану првом (који говори о кривичној одговорности из члана 101 Устава) пројекта Закона о Министарској Одговорности унео је ову алинеју, на коју је

<sup>1</sup> Питања се не одвајају од интерпелација. У пракси, она су се називала час питања час интерпелације и често се тицала и ванскупштинских послова.

<sup>2</sup> По члану 78 пословника постоје три скупштинска одбора. (1) За законодавне предлога. (2) За финансишко законодавство. (3) За молбе и жалбе било да оне од посланика или од приватних долазе.

<sup>3</sup> Изгледа да се није имало одређено гледиште о томе да ли се може водом питања и интерпелације водити претрес. Тако је у члан 50 закона о Пословном Реду унесен овај додаток 18 јануара 1880:

„Ако је више питање потписало, онда само један од њих има право да га разложи и поткрепи; а ако се нису о томе између себе споразумели, онда онај, који га је први потписао“. (Укинута 31 јануара 1881).

и Влада пристала. „А у случају члана 100 Устава поступа се по пропису члана 103<sup>1</sup> Закона о Пословном Реду у Народној Скупштини“. За мотив додатка одбор наводи то што сматра „да је нужно да овај одељак дође код овог члана за то да би се знало у чему се састоји одговорност у опште која је у чланку 100 Устава прописана“.<sup>2</sup> Скупштина није разумела овај одборски додаток и Радивој Милојковић га је објаснио овако. Кад се неко буде жалио на министра, па се Скупштина сложи са жалбом, онда се она подноси Влади да је узме у призрење. Ако то не буде хтела онда се по члану 103, тачка 5 Скупштинског Пословника, може учинити у Скупштини предлог да се изјави Влади неповерење. „Гаранција је у томе (да ће Влада дати оставку?) што ће... Скупштина по члану 103 доставити Кнезу“.<sup>3</sup> Жалба на министре, с којом се на горњи начин поступа, није жалба која долази од посланика већ жалба која долази од приватног лица. То се види из тога што је наслов главе у којој је члан 103 пословника „молбе и жалбе од лица која нису посланици“. Овим додатком одбор је хтео да прошири политичку одговорност министара, али њиме у ствари стање није ни у колико промењено. По пословнику и без тога додатка могли су појединци, с извесним ограничењима, подносити жалбе против чиновника и министара и Скупштина изјављивати неповерење Влади.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Члан 103 закона о Пословном Реду у Народној Скупштини гласи: „Пошто одбор свој извештај поднесе. Скупштина ће решити или:

„(1) Да се по том ништа више не ради, него пређе на дневни ред; или

„(2) Да се жалба или молба преда влади ради знања и оцене; или

„(3) Да се преда дотичном одбору да је има у виду при саветовањима о другим предлозима; или

„(4) Да се препоручи призрењу књажевом сасвим или у неколико, или најпосле

„(5) Да се услед поднесене молбе према садржају њеном учини скупштински предлог“.

<sup>2</sup> Протоколи Народне Скупштине држане 1870, стр. 241.

<sup>3</sup> „Јединство“ бр 251 за 1870.

<sup>4</sup> Јован Ристић (Једно Намесништво, 1894, стр. 50), одговарајући на тврђење М. Гарашанина (Два намесништва 1892 стр. 48) да је по Уставу од 1869 министарска одговорност празна беспослица, заступао је гледиште да по Уставу од 1869 министри одговарају за сва своја званична дела. За своја званична дела министри су одговорни Кнезу и Народној Скупштини. У Скупштини се министар оптужује за четир у члану 101 побројана дела. У свима осталим случајевима министар одговара по члану 103 Закона о Пословном

И ако се није у Закону о Пословном Реду у Народној Скупштини спомињала изјава неповерења ипак се сматрало да Скупштина може Влади формално изјавити неповерење. То се види из раније наведених речи Радивоја Милојковића, Стојана Вељковића и Димитрија Јовановића.

Изјава неповерења по Уставу од 1869 није имала санкције. Скупштина је могла да изјави неповерење Влади, али није имала начина да натера Владу да одступи. Начин да се натера Влада да одступи односно Кнез да јој оставку уважи, јесте у одбијању једнога преко Влади потребног закона, најчешће буџета. Међутим по Уставу од 1869 буџетско право Скупштине није било потпуно. По члану 65 Устава, кад код буџета наступе несугласице између Владе и Скупштине или кад је Скупштина распуштена, Влада може продужити буџет за годину дана без Скупштине, те према томе скупштинско буџетско право „било је подведено под такве услове и ограничења, да није имало више никаквог политичког значаја. Најмање је могло послужити као полазна тачка за оснивање парламентарног режима“.<sup>1</sup>

У пракси је био један случај да министарство да оставку због недовољне већине. То је био случај Мариновићевог министарства приликом дискусије о адреси године 1874. Аћим Чумић године 1875 ставио је питање Скупштини о поверењу због многих интерпелација, и добивши од Скупштине поверење поднео је оставку кабинета из других разлога. Без обзира на то да ли је које министарство пало због несугласица са Скупштином, политичке одговорности пред парламентом није било, јер се такав пад може увек схватити као добра воља кабинета, а не и као један корак на који је кабинет принуђен ситуацијом у коју су га правни прописи ставили.

### § 10. Кривична одговорност.

Принцип да систем министарске одговорности треба тумачити у ужем смислу нарочито се поставио, као што смо видели,

Реду у Народној Скупштини. Међу разним поступцима који могу да прате једну жалбу на ministre Ристић подвлачи случај (5) да се, према садржају, учини скупштински предлог, хотећи тиме вароватно да каже да се тада може у скупштини поднети предлог да се министар оптужи. Међутим Ристић није имао у виду то да је Скупштина ипак ограничена на четири случаја министарске одговорности, и да се не би никад могао у Скупштини поднети предлог да се министар за који случај ван њих оптужи.

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, *op. cit.* стр. 40.

код Устава од 1869, у погледу на кривичну одговорност министра. Устав и Закон о Министарској Одговорности хтели су да министра учине кривично одговорним за један ограничен број деликата и да његову осуду услове поглавито политичким факторима, а да га ослободе, у главном, одговорности пред обичним судовима.

Закон о Министарској Одговорности од 1870 и његови извори Закон о Министарској Одговорности у Великом Херцегству Бадену<sup>1</sup> и Аустриски Закон о Министарској Одговорности<sup>2</sup> рађени су са становишта доктрине да је министарска одговорност дисциплинске природе, узимајући да је министарска одговорност у правом смислу речи она одговорност која бива пред Државним Судом а издвајајући одговорност министра пред обичним судом. Облик министарске одговорности, поступак и казне удешени су према принципима дисциплинског права. Као што је у § 2 изложено, министарска одговорност пред Државним Судом није дисциплинске природе; и то што је законодавац хтео да је приближи дисциплинском праву не треба да значи да није кривичноправне природе нарочито с тога, што је законодавац на том путу наишао на тешкоћу да по земљу врло опасне деликте кажњава дисциплинским казнама, те је морао ипак да приближи министарску одговорност кривичној бар на тај начин што у извесним тежим случајевима суђење са Државног Суда прелази на обичан суд. Суђење Државног Суда не треба сматрати за нешто сасвим одвојено; суђење Државног Суда чини тек заједно са суђењем обичног суда поступак министарске одговорности, и тако схваћено суђење министрима јесте чисто кривичноправне природе.

И Министарски деликти које Устав у 101 члану набраја делом су деликти из Кривичног Законика а делом су деликти који се само у Уставу спомињу као особени министарски деликти за које се може само министар окривити. Код оних кривичних дела чији је *corpus delicti* обележен у Кривичном Законику тај *corpus delicti* треба пренети и на случајеве кад те опште деликте учини министар. Међутим, оним деликтима које

<sup>1</sup> Gesetz vom 11 Dezember 1869 über die Verantwortlichkeit der Minister.

<sup>2</sup> Gesetz über die Verantwortlichkeit für die im Reichrathe vertretenen Königreiche und Länder, vom 25 Juli 1807.

само Устав спомиње треба *corpus delicti* нарочито конструисати.<sup>1</sup>

Од деликата из Кривичног Законика Устав спомиње издају земље и владоаца и примање мита. Под издајом земље и владоаца треба разумети све случајеве издаје земље и владоаца обухваћене у глави IX Кривичног Законика. Примање мита јесте деликт обележен у глави XI Кривичног Законика која говори о злочинима и преступима државних службеника.

Од деликата који се не налазе у Кривичном Законик Устав од 1869 конструисао као специјалан министарски деликт повреду Устава. Повреда Устава јесте деликт који може учинити само политички орган чији се акти директно на Уставу оснивају. Због тога се сви остали државни органи и појединци не могу окривити за повреду Устава, већ само за повреду закона.

Устав спомиње међу министарским деликтима и оштећење државе из користољубља. Оштећење државе из користољубља јесте делом деликт из Кривичног Законика а делом специјалан министарски деликт, деликт из Устава. Кривични Законик предвиђа само посебне случајеве оштећења државе из користољубља а Устав чини министра одговорним за свако дело које у себи има обележја која га чине оштећењем државе из користољубља.

II Према члану 102 Устава министра може оптужити Народна Скупштина, дакле не и Кнез. Процес против министра почиње подношењем предлога у Скупштини да се министар оптужи Државном Суду. По члану 102 Устава потребно је да предлог оптужбе министра потпише најмање двадесет посланика. Предлог мора бити учињен написмено и мора садржавати „тачке оптужења“ т. ј. дела за које се хоће министар да окриви. По члану 96 Закона о Пословном Реду у Народној Скупштини кад се подноси предлог оптужбе „онда се морају сви разлози стране навести и покрепити“. Предлог оптужбе узима се даље у поступак онако како наређује Закон о Министарској Одговорности. Предлог се по прочитању у Скупштини упућује одобрено од 9 чланова, јер по члану 80 Устава сваки предмет пре него дође на решавање мора се испитати у једном одбору од девет чланова. (чл. I). Одбор је нека врста иследног судије. Он дотич-

<sup>1</sup> Пошто су сва четири министарска деликта из Устава од 1869 ушла у Устав од 1888 а и у данашњи Устав, то ће детаљно бити о њима говора с гледишта Кривичног Права приликом излагања данашње министарске одговорности.

ног министра ради објашњења саслушава. Ако министар буде хтео поднети писмену одбрану дужан је одбор и такву одбрану примити. Одбор набавља и прегледа сва акта која се предмета тичу, испитује сведоке ако их има. Одбор дакле има да прикупи све чињенице које се односе на инкримисана министрова дела и да према њима стече убеђење да ли министра треба оптужити (чл. 2). О свом раду одбор подноси Скупштини извештај. О томе у коме року треба да поднесе извештај није ништа казано. Пошто се у Скупштини ствар не може претресати пре него се извештај поднесе, одбор може, с обзиром на краткоћу застарелости, ометати скупштинско право оптужбе министара. Кад одбор поднесе Скупштини извештај о свом раду, министар може сва акта прегледати. Претрес предлога оптужбе може бити најмање осам дана по прегледу аката од стране оптуженог министра. Рок у коме мора министар прегледати акта није одређен, тако да Скупштина не би имала средстава да нагна министра да преглед аката сврши пре него он то буде хтео. Тако је исто незгодно што је одређено само да осам дана најмање по свршетку прегледа аката претрес може бити, а није одређено колико највише сме протећи времена од свршетка прегледа аката до претреса у скупштини.

Министар може присуствовати састанку кад се предлог оптужбе претреса и давати објашњења Скупштини писмено или усмено. Под тим објашњењима које министар даје Скупштини треба разумети формалну одбрану министрову. Претрес се свршава скупштинским решењем заснованим на предлогу оптужбе, одборском извештају и резултату дискусије.

Садржина скупштинског решења може бити или да нема места оптужењу или да има места оптужењу. Нема места оптужењу увек над није гласало две трећине присутних посланика за то да има места оптужењу. У законима о министарској одговорности обично се налазе одредбе о обнављању предлога оптужбе једнога министра за исту ствар, и то обично у смислу да у једном парламентарном сазиву министар не може бити двапут оптужен за исто дело. Пошто у Уставу од 1869 и Закону о Министарској Одговорности од 1870 нема сличних одредаба, јавља се питање да ли је Скупштина ограничена и у колико у погледу на поновно оптуживање министра за дело по коме је већ донела решење да нема места оптужењу. Наравно, треба имати у виду да, ако у опште може два пут рас-

прављати исту ствар, она то може само у истом сазиву а не и у коме доцнијем, јер иначе министарске кривице застаревају. Скупштина има у оптужби министара удео сличан раду истражне власти код обичне кривичне одговорности, само што од Скупштине у много већој мери зависи, хоће ли се министар ставити под суд или неће. Кад је донесена одлука истражне власти о прекиду кривичне истраге над једним лицем, то решење може пасти све док дело не буде застарело, на тај начин што ће се донети решење о поновном стављању под истрагу. Да ли има места поновном стављању под истрагу или нема оцењује истражна власт по истом основу по коме је донела и прво решење о стављању под истрагу. Тај је основ у подозрењу. Аналого с овим начелим Кривичног Поступка и Скупштина може после једног свог решења да нема места оптужењу донети друго решење да има места оптужењу једног министра за исто дело. После једног решења скупштинског да нема места оптужењу може опет двадесет посланика поднети предлог оптужбе, који се мора узети у поступак. Разлика између Кривичног Судског Поступка и поступка код министарске одговорности јесте само у томе што су код обичне кривичне одговорности потребни нови основи подозрења, а код скупштинске оптужбе нису потребни, јер решење скупштинско о стављању министра под суд не мора имати за основ само принципе кривичне одговорности већ и политичке консидације, тако да може једног момента оптужити министра понова да дело за које нема никаквих нових основа подозрења, али за чије поновно потрзање има политичких разлога.

Ако Скупштина реши да има места оптужењу, за што је потребно да гласа две трећине присутних посланика, она о томе извештава писмено Кнеза.<sup>1</sup> Онога дана кад се извести да је закључено да се министар оптужи, Кнез министра, ако је окривљени активан министар, разрешава привремено од дужности (чл. 5). Кнез никад не може спречавати оптужење министра (чл. 24). И смењивање окривљеног министра и забрана спречавања оптужбе министра, јесу наређења без директне санкције. Пошто нема политички одговорног министарства које би одго-

<sup>1</sup> Аустриски Закон о Министарској Одговорности: „La resolution de la Chambre est portée à la connaissance de l'empereur au moyen d'une adresse“ (Члан 12). Annuaire de la législation étrangère IV-e Année стр. 250.

варало у случају кад Кнез ове норме повреди, оне немају објективних гаранција, већ чисто личних. После тога, наступају припреме за суђење министру. Прво, Скупштина бира из своје средине једно лице или један одбор од три посланика који ће Скупштину у оптужењу заступати (чл. 4). Представништво Скупштине дакле, према Скупштинском решењу, може бити састављено од једног, двојице или тројице посланика. Затим се приступа образовању Државног Суда. Државни Суд састављају судије Касационог, судије Апелационог Суда и народни посланици. Судија у Државном Суду не може бити ниједан од двадесет посланика који су потписали предлог оптужбе. Одбор који је разгледао Закон о Министарској Одговорности нашао је да међу судијама Државног Суд не сме бити који од владиних постављених посланика, већ само народни, изабрани посланици и тако је и узакоњено.<sup>1</sup> Од укупног броја судија Касационог и од укупног броја судија Апелационог Суда, председник Скупштине издваја коцком на састанку скупштинском дванаест, и дванаест од укупног броја посланика без владиних и без двадесет потписника оптужбе.<sup>2</sup> На тај начин добија се једна група од двадесет и четири лица која се сва сматрају као предложене судије Државног Суда (чл. 6). Тај се број своди на дванаест на овај начин. Оптужени министар, или ако би их више било сви заједно, искључују дванаест кандидата без давања основа искључења.<sup>3</sup> Искључује се шест кандидата од дванаест народних посланика и шест кандидата од укупног броја апелационих и касационих судија. Ако оптужена страна ово право не би употребила,

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине држане 1870, стр. 336.

<sup>2</sup> Овде би се могло јавити питање о томе да ли би могли бити изабрани за судије Државног Суда они посланици који су после двадесетог потписали предлог оптужбе. Закон је тако стилизован да изгледа да је законодавац мислио да никад више од двадесет посланика не може потписати предлог оптужбе. Према самом законском тексту, могло би се доћи до закључка да само двадесет у опште посланика може бити искључено из одређивања за судију Државног Суда. Ако је више од двадесет предлог потписало онда би се искључило првих двадесет. Кад се пак узме у обзир законодавчева намера да они који су се већ декларирали као министрови противници не буду и судије, онда би било правилно узети да нико ко је потписао предлог не може бити судија Државног Суда. Извесно је само то да посланици не треба себи улаз у Државни Суд да ускраћују тиме што ће их много потписати оптужбу.

<sup>3</sup> Члан 19 аустриског Закона о Министарској Одговорности, loc. cit.

или га не би потпуно употребила, број кандидата ће свести на дванаест председник Скупштине коцком, искључујући оне за које извуче најмање бројеве (чл. 7).

III Пошто је овако састављен Државни Суд он се конституише. Он бира тајним гласањем себи председника између касационих и апелационих судија и тројицу својих чланова за иследни одбор. О конституисању Државног Суда председник јавља писмено министарском савету и скупштинском оптужном одбору. Пошто државне судије положи заклетву у присуству председника Скупштине и једног архијереја (чл. 10), процес против министра код Државног Суда почиње подношењем скупштинске тужбе Државном Суду. Ту тужбу од стране Скупштине подноси оптужни одбор написмено, у два примерка, један за министра а други за Државни Суд. Закон није одредио да ли сам текст тужбе мора да прође кроз Скупштину и да на тај начин буде једно скупштинско решење, или је довољно да га сам оптужни одбор састави. „У тужби се морају тачно означити дела на којима се она оснива, и разложити по коме је закону то кажњиво“ (чл. 11). Ово не треба разумети тако да је законодавац хтео да се министар може још по коме закону осим по Уставу и Закону о Министарској Одговорности оптужити, тако да Државни Суд може судити министру и за дела из осталих кривичних закона. Тиме се само хтело да нагласи да тужба мора садржавати законске основе, који морају бити из Устава и Закона о Министарској Одговорности. Кад оптужни одбор преда тужбу Државном Суду наступа ислеђење. Ислеђење врши изабрани иследни одбор. Секретарску дужност врши један члан одбора. Иследни одбор има сва права која имају иследне судије у кривичним делима. Иследни одбор изискује акта и испитује сведоке. На захтев Државног Суда свака је власт у земљи дужна да му пошаље захтевана акта или да учини захтеван испит сведока. Ако би се који чиновник имао да испита као сведок, дужан је без ичијег одобрења сведочити, ма да по члану 15 Закона о Чиновницима Грађанског Реда „о стварима, које је чиновник у служби сазнао, не може на приватно захтевање ни сведочанство издати без дозвољења своје претпостављене власти“. Пошто се ислеђење сврши, и оптужени министар да свој одговор Државном Суду на тужбу оптужног скупштинског одбора, написмено у два примерка, један за оптужни одбор а један за Државни Суд (чл. 12), Државни Суд одређује дан претреса и објављује

га у званичним новинама. Дан претреса мора бити најмање месец дана по пријему позива на претрес од стране оптуженог министра и скупштинског оптужног одбора (чл. 14). Сваки оптужени министар има право да једног или више бранилаца узме. За браниоца може се узети свако приватно лице, државни чиновник или јавни првозаступник (чл. 15). Државни Суд није дужан држати се законских прописа о доказима, већ суди по свом слободном убеђењу стеченом из целог ислеђења, њиме добављених доказа и одбране оптужених и њихових бранилаца. У осталоме дужан је Државни Суд држати се прописа Кривичног Судског Поступка у колико се он не коси са поступком одређеним у Закону о Министарској Одговорности (чл. 17). Да би било пуноважног претреса мора да буде присутно најмање десет судија. Пресуда Државног Суда може гласити или да је министар крив или да није крив. И у једном и у другом случају у пресуди морају бити изложени основи на којима је изречена. Осудна пресуда поред тога мора садржавати и излагање дела која се као доказана узимају. Дела се морају по законским прописима оквалификовати (чл. 18). Да би се могла донети осудна пресуда потребно је да за њу гласа две трећине присутних судија Државног Суда.<sup>1</sup> Ако би судило једанаест судија потребно је да за осуду гласа осам, а ако би судило десет потребно је седам (чл. 17).

IV Осудно решење Државног Суда мора садржавати казну. Казна може бити двајака лишење звања или и неспособност за државну службу. Ако се министар осуди само на лишење звања осуђени не може више никад бити министар. За време трајања процеса министар је привремено разрешен од дужности. Кад се осуди на лишење звања, привремено разрешење претвара се у смењивање. У случају пак кад постоје отежавне околности министар се може осудити још и на губитак државне службе. Према стилизацији Закона о Министарској Одговорности изгледа да је губитак државне службе допуна казна, тако да се у исто време министар може осудити и на лишење звања и на губитак државне службе. Министар се може осудити да изгуби државну службу или на извесно време или на свагда. Тада осуђени министар не може или за то време или за свагда добити државну службу у земљи. Интересантно је да казна лишење

<sup>1</sup> Чл. 21 Аустриског Закона о Министарској Одговорности, loc. cit.



звања по Кривичном Законику има сасвим друга дејства него казна лишења звања по Закону о Министарској Одговорности. По § 25 Кривичног Законика онај који се осуди на лишење звања не може се примити у државну службу најмање за годину дана а највише за пет година. Лишен звања губи сва права и одличја скопчана с државном службом. Министар осуђен на основу Закона о Министарској Одговорности на лишење звања неспособан је само да буде министар, док му се може дати сваки други положај у државној служби; тако министар осуђен на лишење звања може постати државним саветником. Казна неспособност за државну службу из Закона о Министарској Одговорности приближује се казни лишења звања из Кривичног Законика. То је казна која прекида везу између државе и министра као чиновника и доноси губитак свих права везаних за државну службу и у њој стечених.

Ако би Државни Суд при изрицању ове казне нашао да је министар учинио и какав деликт одређен у Кривичном Законику који се кажњава најмање са пет година робије или заточења, назначиће у пресуди да се оптужени преда редовном суду, и послаће акта надлежном првостепеном суду с налогом да са оптуженим даље по закону поступи. Овај ће суд дело предузети и по закону пресудити (чл. 19).

Овде се јавља питање, каква је улога обичних судова у случају кад Државни Суд преда предмет првостепеном суду да га пресуди. Могуће су две солуције. Може се узети принцип да ниједан суд не може да досуди казну пре него утврди да је казна заиста оправдана према фактичком стању, или се може узети принцип да је све утврђивање фактичких питања исцрпео Државни Суд и да се улога првостепеног суда своди само на одређивање казне. У првом случају првостепени суд би могао доћи до сасвим других уверења него Државни Суд и наћи да дела не постоје или да је дела Државни Суд погрешно квалификовао. У другом случају улога првостепеног суда своди се на примену казне, тако да за првостепени суд вреди као извесно утврђење дела и његова квалификација од стране Државног Суда. Изгледа да би тачније било узети први принцип као тачан и стати на гледиште да је законодавац хтео редовне судове да одстрани у решавању фактичких питања о министарским кривицама. Првостепени суд не може решавати о томе да ли је министар крив или није, већ је то остављено поли-

тичким телима Народној Скупштини и Државном Суду. Првостепени суд полази у суђење сваке ствари са намером да дође до праве истине о кривици. У стицању мишљења о кривици првостепени суд је ограничен законским системом доказа. Народна Скупштина и Државни Суд закључују о кривици министровој не само с намером да утврде једно фактично стање, да реше питање да ли је министар крив или није; већ њима као политичким факторима остављено је да оцењују и целисходност осуђења једнога министра, о чему првостепени суд не може закључивати. Најзад, Државни Суд није везан у доношењу пресуде правним прописима о доказима, већ решава да ли дела има или нема по свом убеђењу. Кад би се првостепеном суду признало право да оцењује питање да ли је министар заиста једно дело учинио, онда би свака пресуда Државног Суда, заснована на убеђењу а не на обичним доказима да је министар крив код првостепеног суда на тај начин пала што би овај изјавио да казну не може досудити, зато што је нашао да нема дела. Према томе треба узети да је улога првостепеног суда код, осуде министара у томе да одреди казну између законског максимума и минимума. Због тога одређења између максимума и минимума и шиље Државни Суд сва акта првостепеном суду да би овај у њима нашао основе по којима ће га одредити. Једино у случају кад би Државни Суд, у заблуди о праву, послао првостепеном суду на одређење казне дело које је тако оквалификовао да оно по Кривичном Законику повлачи казну мању од пет година робије или заточења, тада првостепени суд може примену казне да одбије, не будући принуђен да примењује ону казну за Државним Судом оквалификовано дело, коју закон за њега не одређује. На мању казну од пет година робије или заточења првостепени суд не би могао министра осудити, јер постоји у закону усвојен принцип да не постоји међуказна између лишења звања и неспособности за државну службу и између пет година робије или заточења.

Против пресуде Државног Суда нема места незадовољству или жалби (чл. 20). Било би од интереса питање да ли би се могла изјавити жалба или незадовољство на пресуду првостепеног суда којом се одређује казна по налогу Државног Суда. На првом месту треба утврдити да Државни Суд и скупштински оптужни одбор не би могли поднети жалбу или незадовољство на пресуду првостепеног суда због тога што ни један ни други по изрицању

пресуде више не могу постојати јер „Државни Суд престаје чим изрекне пресуду“ (чл. 25). Истина вели се у члану 25 да се председник Државног Суда стара о извршењу пресуде, али то не значи да би председник био у стању да предузима акте за које је потребна воља Државног Суда и које треба Државни Суд као једно своје званично решење да састави. Треба узети да министар не би могао да се жали на пресуду првостепеног суда у њеном основном делу, оном делу који садржи решење Државног Суда. Министар би могао да се жали само на онај део пресуде првостепеног суда који је израз самосталног делокруга његовог, а то је одмеравање казне. Било би потпуно погрешно узети да министар не би могао изјавити жалбу или незадовољство против пресуде првостепеног суда, кад би се њоме осуђивао на већу казну него што прописује Кривични Законик за дело које је Државни Суд утврдио. Наравно да би Апелациони и Касациони Суд у једном таквом случају били ограничени пресудом Државног Суда. По свршеном суђењу акта се предају на чување Народној Скупштини (чл. 26).

V Постоје извесне чињенице које могу допринети да државно право кажњења престане. На државно право кажњења кад је Државни Суд састављен и изабран скупштински оптужни одбор, дакле на суђење и ислеђење, не утиче ни одлагање ни закључење ни распуштање Народне Скупштине. Чињенице које утичу да престане право државе да министра казни ове су. (1) Право државе да казни министра престаје кад Народна Скупштина то одлучи.<sup>1</sup> Одлука скупштинска у овом правцу може бити двојака. Одлука може имати за директну намеру да процес против министра прекине. Та се одлука може изразити једном резолуцијом којом Скупштина одустаје од тужбе простом већином гласова. Тај одустанак може бити све до дана главног претреса и тада свако ослобођење престаје (чл. 21). Затим скупштинска одлука може утицати на државно право кажњења ако Скупштина већином гласова или делом одобри дотичну министрову радњу. Пошто се и код овог случаја каже да на скупштинско одобрење „тужба престаје“ то треба узети да скупштинско одобрење може имати дејства све до главног

<sup>1</sup> Овај је принцип узет из баденског права. Das Staatsrecht des Großherzogthums Baden, стр. 17. (У Markwardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart III. I. E.

претреса. Да ли је Скупштина решила да одустане од тужбе и да ли је једном својом одлуком одобрила министрову радњу лако је утврдити. Међутим врло је тешко утврдити вољу Скупштине кад је реч о томе да ли Скупштина делом одобрила министрову радњу. О томе без сумње решава Државни Суд, ма да Скупштина у сваком случају може простом већином гласова да реши да се Државни Суд обавести да је један акт скупштински погрешно разумен као одобравање министрове радње. (2) На престанак права државе да казни министра може утицати помиловање. Владалац може употребити право помиловања према оптуженом министру само у случају кад би му то Скупштина предложила. То значи да би помиловање могло бити и у облику једнога закона (чл. 24). Ово ограничење помиловања треба узети да важи како за пресуду Државног Суда тако и за пресуду првостепеног суда. Израз помиловање треба схватити да обухвата и аболуцију и амнестију, зато што се Кнежев утицај у опште одстрањује из процеса против министра. (3) На престанак државног права кажњења утиче и застарелост. Застарелост је по систему министарске одговорности под Уставом од 1869 врло кратка. Ако прва Скупштина сазвана по учињеном делу не реши да се министар стави под суд, право оптужбе по том делу престаје. У свима законодавствима застарелост министарских кривица краћа је него код осталих кривичних дела. То је тако због тога што код оптужења министара играју велику улогу политички моменти која се временом мењају или губе. Међутим краткоћа застарелости по Закону о Министарској Одговорности од 1870 чини илузорним скупштинско право оптужбе министара ако Владалац и Влада буду расположени да једног министра од осуде штите. Пошто се одлагањем, закључењем и распуштањем Скупштине не прекида само већ почето ислеђење, неограничено право распуштања Скупштине, дакле и пре него се донесе решење о стављању министра под суд, даје Кнезу могућност да распуштајући Скупштину може увек учинити да право оптужбе застари.

#### § 11. Грађанска одговорност.

Грађанску одговорност по Уставу од 1869 треба као и кривичну и политичку уже тумачити и то како ону грађанску одговорност која се јавља као последица кривичних министрових

дела, тако и ону грађанску одговорност која се јавља као последица некривичних дела министрових, и као последице политичке одговорности.

У члану 19 Закона о Министарској Одговорности налази се алинеја 3 која је једини правни пропис о грађанској одговорности министара. Члан 19 говори о томе каква може бити пресуда Државног Суда. После тога долази овај став (алинеја 3). „У сваком случају, ако би било места накнади штете држави или приватноме, то ће редовни судови извидети и пресудити“. Приликом расправљања ствари Вукашина Петровића 1887 дискутовало се у јавности о обиму овога правног прописа. С једне стране<sup>1</sup> узимало се да тај правни пропис има генерални смисао. Министар по том гледишту, одговара грађански обичним судовима. Обичан суд може почети грађанско суђење министру независно од Скупштине и Државног Суда, како на тужбу државне власти, тако и на тужбу оштећеног приватног лица. С друге стране<sup>2</sup> наводило се да се та алинеја односи само на случај кад министар одговара грађански у вези са кривичном одговорношћу пред Државним Судом. По том гледишту, ако кривично дело министрово повлачи собом нечији захтев на накнаду штете, онда само, у том случају, потпада министар јурисдикцији обичног суда и то тек после осудне пресуде Државног Суда. Ово друго гледиште је тачније. На првом месту због тога што по Уставу од 1869, као што се видело, министарску одговорност треба разумети уже. Чак и приликом дискусије о Закону о Министарској Одговорности од 1891 пала су мишљења да грађанска одговорност не треба да буде сувише широка; говорило се да министар треба да одговара за накнаду штете само у случају кад долази од користољубивог дела министровога. Да поменути алинеју треба тумачити у ужем смислу, види се из тога што она долази непосредно за алинејом у којој се говори о томе шта ће бити кад Државни Суд нађе да је дело које је министар учинио кажњиво са више од пет година робије или заточења. Друга алинеја исто тако говори о случају кад Државни Суд нађе да кривично дело министрово повлачи и његову грађанску одговорност. Кад би тај став имао генерални смисао онда он не би дошао као алинеја једнога другог члана, већ би, пошто сачињава читав

<sup>1</sup> „Одјек“, 1887, бр. 94.

<sup>2</sup> „Видело“, 1887, бр. 98.

принцип да министри одговарају грађански као остали чиновници, сачињавао нарочити члан. Алинеју 3 треба тумачити као одредбу аналогу одредби о пренашању кривичне надлежности на првостепени суд. Кад Државни Суд нађе да је министар учинио дело које се казни по Кривичном Законику казном од најмање пет година робије или заточења, онда шаље редовном суду ствар на пресуђење; кад Државни Суд нађе да постоји грађанска одговорност као последица кривичног дела министровога, опет ће ствар решити првостепени суд. Према томе, министар не подлежи у грађанским парницама директној јурисдикцији првостепених судова. У основи својој грађанска одговорност министрова зависи од Државног Суда. Државни Суд суди министру само за четири одређена дела. То значи да грађанска одговорност министра постоји само у случају кад је грађанска одговорност везана за једно од тих дела.

Грађанске одговорности министара пред Главном Контролом нема. Под Уставом од 1869 Главна Контрола није као данас била устројена као независни рачунски суд. Она је била једно административно надлештво које министре није контролисало. Исто тако нема грађанске одговорности министара према приватним лицима за штету нанесену незаконитим и немарним министровим радом.

Исто тако по Уставу од 1869 нема оне грађанске одговорности министара која се јавља као последица политичке одговорности. Те грађанске одговорности министара има кад парламент има право да не одобри завршни рачун и не да Влади разрешницу (décharge). Ова грађанска одговорност не постоји на првом месту због тога што законодавац у опште неће политичку одговорност министара. Затим, као што је речено, буџетско право Скупштине по Уставу од 1869 врло је узано. Скупштина није вршила контролу над извршењем буџета. Скупштини, по Уставу, није био подношен завршан рачун на преглед и одобрење.

Као што је речено, улога првостепених судова код грађанске одговорности министара аналога је улози првостепених судова код кривичне одговорности после пресуде Државног Суда. Само што код грађанске одговорности постоји и један материални интерес који Државни Суд само утврђује а не и остварује, и зато Државни Суд само утврђује тај материални интерес а не шаље акта првостепеном суду с налогом да ствар пресуди. И овде као код грађанских спорова у опште важи

принцип да се спор расправља само на захтев заинтересованог. Зато ће и првостепени суд почети расправљање грађанског питања тек на захтев државног правобраниоца или приватног лица. Приватно лице може претрпети материалну штету због кривичног дела министарског само у случају да је министар повредио какво уставно право приватног лица, и та повреда повлачила за собом накнаду штете. И у овом случају потребна су акта првостепеном суду да би према околностима могао да одреди величину накнаде штете.

Код грађанске одговорности као последице кривичне одговорности појавило се у пракси питање о обезбеђењу на имању оптуженог министра. То се питање претвара у ствари у питање у ком се времену може тражити обезбеђење на имању оптуженога министра а тиме и у питање о томе ко је надлежан да обезбеђење захтева. У овом питању, у оскудици законских прописа, могла би послужити аналогија са правним прописима који регулишу то питање код грађанске одговорности осталих чиновника. По Закону о Чиновницима Грађанског Реда и по Закону о Устројству Главне Контроле, обезбеђење може тражити комисија која извиђа чиновникова дела. Питање је у томе да ли треба узети скупштински одбор изабран одмах после предлога оптужбе, или истражни одбор Државног Суда за аналог комисији која извиђа чиновникова дела. Треба узети да право тражења обезбеђења постоји одмах чим је скупштински одбор предмет узео у разматрање а не тек кад је Државни Суд образован, јер је скупштински одбор прва иследна комисија, а право тражења обезбеђења зато и постоји да би се што пре спречило отуђење имања. Одбор може ово да учини сам без скупштинског одобрења. Ово се обезбеђење тражи наравно код првостепеног суда.

Пошто штета може бити причињена и држави и појединцу могло би се поставити питање да ли и приватно лице, ако је оштећено, може тражити обезбеђење пре него Државни Суд изрече пресуду. Обезбеђење може тражити скупштински иследни одбор само за рачун државе, али не и за приватно лице. Питање о обезбеђењу оштећеног може поставити само на захтев оштећенога. Скупштински иследни одбор не може да заступа приватне већ само државне интересе и зато не може тражити обезбеђење кад дође до закључка да је министар оштетио појединца. За све време процедуре у Народној Скупштини и код Државног

Суда, приватно лице неће моћи само тражити обезбеђење, јер све до пресуде Државног Суда оно не може никакве законске основе да наведе при тражењу обезбеђења, нити има права и начина обратити се скупштинском одбору или Државном Суду да за њега траже обезбеђење. Сав рад и у Народној Скупштини и код Државног Суда остаје рад у кругу власти и приватно лице не може се користити јавношћу скупштинских седница да наступелост права тражења обезбеђења докаже.

О застарелости права на накнаду штете Закон о Министарској Одговорности не говори ништа. Због тога се морају узети у помоћ одредбе Закона о Чиновницима Грађанског Реда и Грађанског Законика. По Закону о Чиновницима Грађанског Реда, члан 67, дужина застарелости права на накнаду штете разликује се према томе да ли је радњом чиновниковом оштећена држава или је оштећено какво приватно лице. Ако је радњом чиновниковом оштећена држава онда застарелост права на накнаду штете траје по Грађанском Законнику. По Грађанском Законнику, § 939, право на накнаду штете застарева за три године од дана кад је штета надлежним државним органима постала позната. Ако је штета постала из злочинства онда право тражења накнаде штете застарева за двадесет и четири године. Да ли је дело министрово злочин види се из пресуде Државног Суда. То је увек кад Државни Суд пошаље дело на пресуђење првостепеном суду, пошто у тим случајевима повлачи казну робије или заточења, која прати злочине. Кад је оштећено приватно лице (то је код министарских деликата само случај повреде Устава, гесп. кога уставног права једног приватног лица), право на накнаду штете застарева за шест месеци рачунајући од дана кад је оштећеном штета познатом постала. Пошто повреда Устава, у овом случају, не може бити злочин, тај рок од шест месеци једини је рок застарелости права на накнаду штете приватном лицу.

#### § 12. Време од 1869 до 1888.

Либерална Влада је имала уверење да је створила све европске слободоумне установе потребне Србији и међу њима нарочито слободу штампе и министарску одговорност. У извештају<sup>1</sup> који

<sup>1</sup> Стање Србије. Извештај Намесништва поднесен Кнезу Милану приликом његовог ступања на престо 10 августа 1872. Српске Новине за 1872, бр. 95.

је Намесништво о свом раду поднело Кнезу Милану приликом његовог ступања на престо министарска одговорност спомиње се као важна тековина у низу рефорама после новог Устава.

Међутим млађи либерали нису били толико задовољни обимом слобода датих новим Уставом. Поред осталог Каљевићева „Србија“ критиковала је и министарску одговорност; и Стојан Бошковић у једном низу чланака о раду „Уставотворне Скупштине“<sup>1</sup> говори да у Србији треба установити министарску одговорност, и ако је без много практичног значаја, која би се мало разликовала од обичне чиновничке одговорности; да министра Државни Суд може осудити на све казне из Кривичног Закона; да министар одговара за накнаду штете као и сваки други чиновник, а да га може тужити свако Државном Суду или, кад њега или Скупштине нема, Касационом Суду.

Мишљења да је по Уставу од 1869 и по Закону о Министарској Одговорности од 1870 министарска одговорност сувише узана и захтеви да се она прошири чули су се ускоро и у Скупштини. У одбору за састав адресе 1873 године пала су мишљења да се у одељак адресе у коме се говори о народним потребама спомене и потреба проширења министарске одговорности. Одбор овај предлог није усвојио и пројект адресе министарску одговорност не спомиње. Међутим приликом претреса предлога адресе у Скупштини одборска мањина је изнела поново предлог да у адресу уђе и потреба шире министарске одговорности. Против тога је навођен поглавито разлог (Милан Пироћанац) да у адресу не могу улазити неки предлози и жеље скупштинске, јер адреса имајући карактер једног чисто формалног акта учтивости, сме само бити отпоздрав на престолу беседу, а не и садржавати захтеве од Владаоца. Уз ово гледиште је пришла и Влада, а Скупштина је пак решила да у адресу могу ући и нове ствари које се у престоној беседи не спомињу. Пошто је ово овако начелно решено, предложи се да међу остале потребе уђе и министарска одговорност. Сви посланици који су о овој ствари говорили бранили су тај предлог.<sup>2</sup> Скупштина је после тога решила да се одељак који говори

<sup>1</sup> Ти су чланци из „Србије“ прештампани доцније у засебну књигу „За Просвету и Слободу“. Београд 1888. В. стр. 133.

<sup>2</sup> Још у одбору за састав адресе износило се против уношења потребе министарске одговорности то што министарска одговорност не извире само из Закона о Министарској Одговорности већ је везана и за Устав, те би прво

о предлозима које ће Скупштина поднети Влади уврсти и то „да се Закон о Министарској Одговорности прошири у смислу јаче одговорности“.<sup>1</sup>

Поред тога што су млађе либерале покретали мотиви политичке идеологије, био је и један конкретан разлог да се одмах скоро по свом постанку Закон о Министарској Одговорности од 1870 критикује и да се проширење министарске одговорности тражи. Скупштинари су се спремали да оптуже једног бившег министра, Јована Белимарковића, а осећало се да ће оптужба остати без последица, јер се сматрало да ће уз Белимарковићев утицај на Владу и Владаоца, и законски прописи помоћи човека за кога се држало да се на рачун државе обогатио.

На другом састанку после дебате о адреси, 20 новембра 1873, поднесена је Скупштини интерпелација о томе питању упућена министру војном Кости Протићу. У тој се интерпелацији вели да се проносе гласови да је откривеним злоупотребама у војном магацину државна каса оштећена за неких 17.000 дуката и да је за извињање тих злоупотреба одређена комисија. Интерпелацијом се пита (1) да ли је комисија свој посао свршила, (2) да ли су предузете мере обезбеђења на имању одговорних лица и (3) која су лица одговорна, и да ли има кривице до „старијих“. На ову интерпелацију министар војни је одговорио истога састанка.<sup>2</sup> Одређиване су три комисије, од којих је последња била

морао бити Устав измењен. „Из речи неких посланика видело се да се уздржавају од заступања тога предлога, зато што проширење министарске одговорности засеца у Устав, па је далек пут до поправке закона“ („Будућност“ за 1873, број 112). Приликом дебате у Скупштини говорници који су бранили предлог уношења у адресу потребе што шире министарске одговорности показали су готовост да бране и промену Устава, у томе погледу, ако буде потребна. Тако је рекао Сима Несторовић: и Устав треба мењати; сад је министарска одговорност мала, и ако се закон не поправи неће бити добро ни за Кнеза ни за државу. Љуба Каљевић: министарска одговорност је недовољна, јер се министар не може оптужити и за повреду закона и за оштећење државе из небрежења и немарности, већ само из користољубља. Ако без промене Устава не може бити проширења министарске одговорности, онда и њега треба мењати, пошто у Скупштини има још људи из Уставотворне Скупштине. Алекса Петковић: Закон о Министарској Одговорности готово и не постоји, он треба да се прошири. (Протоколи Народне Скупштине држане 1873, стр. 47).

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине за 1873 страна 37—48.

<sup>2</sup> Ibid. стр. 66.

мешовита, састављена из војних лица и чиновника Главне Контроле. Од последње комисије министар је добио два извештаја.

У првом извештају, на питање о томе на основу чега комисија ради и шта је комисијин задатак, комисија одговара да ради на основу акта министровог којим је постављена, а да јој је задатак да извиди злоупотребе и штете у војном магацину, стање набавке обмундированих предмета, њихову израву и трошење. Комисији је накнадно одобрено да може тражити обезбеђења на имању одговорних лица. У другом извештају комисија јавља о стању истраге. (1) У војној радионици постојали су једни шаблони стварно утрошеног материјала, а други шаблони за обрачунавање. Утајени материјал поново је продаван држави „на корист непосредно одговорних лица и њихових учесника у њиховом казним користољубљу“. (2) Повећаване су мере потребног материјала без упоређења старих размера са новим и без вештачког увиђаја; (3) набављање, прегледање, издавање и примање материјала није вршено „по правилима о наредбодавцима и рачунополагачима“. Материјал је примљан без мере и контроле; чак ни на ђумруку није мерен. У два случаја су магационар и надзорник један другог замењивали. Материјал лифераната и материјал продан држави држан је под истим кључем да би се могао лиферантима препродавати. (4) „Кривица је у саучесништву“ Марка Катанића потпуковника, Николе Работића поручника, Јована Вукосављевића надзорника и Алексе Павловића магационара. До времена кад је извештај састављен изнађена је штета у 1,050.000 гроша чаршијских. Четири поменути кривца узимани су на кривичан испит. Све су ове злоупотребе извршене за време министровања Јована Белимарковића, и зато је тражено обезбеђење на његовом имању, јер су „њиме као министром војним ове штете проузроковане, а за које, као наредбодавац, дужан је да одговара из побуда јакних, које су поцрпљене из његове неправилне радње, повреде закона, па и прописних држности надлежних органа“. Првостепени суд је одобрио тражено обезбеђење, а на Белимарковићеву жалбу Касациони Суд је решење првостепенога суда поништио. Затим је тражено обезбеђење и одобрено на имању осталих криваца. У време извештаја рад комисијин још није био свршен.

Скупштина је решила да се ова ствар преда финансиском одбору да о њој поднесе извештај Скупштини.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине државе 1873, стр. 83.

Финансиски одбор узео је у помоћ три члана законодавног одбора и шест народних посланика и 7 децембра поднео Скупштини извештај. Одбор се у почетку свога извештаја упушта у опширна разматрања о министарској одговорности у опште и о министарској одговорности у Србији по Уставу од 1869 и Закону о Министарској Одговорности од 1870. По мишљењу одбора министри неоспорно одговарају за приватне деликте као и сви остали грађани. Међутим код питања о одговорности министара за званична дела, вели одбор, јављају се два мишљења. По једном мишљењу, министри одговарају само за дела из 101 члана Устава. По другом мишљењу, министри одговарају за сва званична дела. За дела из 101 члана Устава одговарају на начин обележен у члану 102 и 103 Устава, а за сва остала дела одговарају као и сваки чиновник. Кад би се усвојило прво гледиште, онда би министарска одговорност у ствари била неодговорност. Одбор против овога гледишта наводи више политичке него правне аргументе. Једини правни аргумент одборов јесте у томе, што члан 100 проглашава да су министри у опште одговорни Кнезу и Народној Скупштини. Кнез је глава државе и има сва права која му нису правним прописима одузета. Одговорност према Кнезу јесте исто што и одговорност према држави; кад се каже да министри одговарају Кнезу, значи да одговарају државној власти која у Кнежево име дејствује. За дела ван члана 101 Устава министра може да онтужи и Кнез и сваки други. Према томе не треба узети да је министарска одговорност обележена у 101 члану Устава политичка одговорност, већ да је то грађанска и кривична одговорност.

У погледу на Белимарковићев случај одбор је нашао: (1) у војном магацину постоји крива мера; (2) ту криву меру потврдио је Белимарковић, а није се уверио да се потреба повећала; (3) по наредбама Белимарковићевим материјал је примљен противно правилима; (4) одбор је дошао до потпуног уверења да на Белимарковићу лежи јака сумња да има удела у свима тим злоупотребама, и да је извршио оштету државе из користољубља.<sup>1</sup>

Председник тадашњег министарства Јован Мариновић у подужем говору изложио је владино гледиште о питању о злоупотребама у војном магацину и између осталог рекао и то,

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине државе 1873, стр. 274.

да не треба пренагљивати и бацати сумњу на Белимарковића, јер још не постоје никакви докази да је Белимарковић заиста крив за оштећење државе из користољубља. Тога истога састанка чули су се гласови да је већ спремљен предлог оптужбе против Белимарковића, и председник је ставио на гласање питање да ли да се предлог оптужбе изнесе одмах на дневни ред. Решено је да се предлог одмах прочита у Скупштини.

У предлогу оптужбе који су потписали сами посланици из унутрашњости, по готову, понавља се извештај финансиског одбора. Тачке оптужења су у главном ове: (1) Белимарковић није предузимао ништа против расипања државне имаовине; (2) потврђивао је криву меру; (3) материјал је примао противно закону, без лицитација. У предлогу се захтева да се бивши министар војни Јован Белимарковић оптужи Државном Суду за дело оштећења државе из користољубља. Све су се злоупотребе у војном магацину догађале за време Белимарковићевог министровања, и кад се узме у обзир његово имовно стање које се толико побољшало да се извор тога побољшања не може наћи у плати, онда се долази до закључка да је Белимарковић без сумње та дела из користољубља учинио.

Кад је предлог оптужбе прочитан отворена је кратка дискусија о министарској одговорности у којој нас интересује нарочито говор Димитрија Јовановића. По његовом мишљењу, оптужени министар одговара на два начина, по члану 100 Устава и по члану 101 Устава. Он сматра да се Белимарковић не може оптужити за оштећење државе из користољубља, јер није из користољубља дело учинио, већ је из немарности само просту штету држави нанео. За штету, дакле грађански, министар се не може да оптужи по члану 101 који значи кривичну одговорност, већ само по члану 100 који значи политичку и грађанску одговорност. Према томе, министра грађански може да оптужи Влада у Кнежево име или Народна Скупштина.<sup>1</sup>

После тога, требало је изабрати скупштински одбор. Том приликом отворена је дискусија да ли у одбор могу ући и они посланици који су предлог оптужбе потписали. Решено је да може сваки посланик ући у иследни одбор пошто нема ограничење у закону. Кад је Скупштина изабрала иследни одбор

<sup>1</sup> Као што смо раније видели, Димитрије Јовановић приликом дискусије о Закону о Пословном Реду у Државном Савету није тврдио да члан 100 поред политичке значи још и грађанску одговорност.

била је распуштена, јер јој је мандат истекао. Скупштина је затим сазвана за 2 јануар 1874 у ванредан сазив, и Кнез јој је указом којим је отворена, одобрио да може узети у претрес Белимарковићеву ствар, ако јој за време њеног трајања одбор поднесе извештај.

У почетку скупштинског рада, 8 јануара, Каљевић је изразио своје жаљење што указ о сазиву Скупштине није Скупштини ставио у задатак и то да може донети нов закон о министарској одговорности; зато би требало да још ова Скупштина бар у начелу реши то питање. Председник министарства је на ово одговорио да Скупштина у опште то питање не може додиривати, јер јој је задатак кнежевским указом опредељен, и она га сама не може мењати. Поред тога, доцније (22 јануара), председник министарства наводио је против промене Закона о Министарској Одговорности и то што се Закон о Министарској Одговорности баш сад први пут примењује, па треба прво на пракси видети шта у њему не ваља.

Одбор је јавио Скупштини 13 јануара да је свој посао свршио. Међутим извештај се није могао прочитати пре него Белимарковић прегледа акта. Тада се у Скупштини, која је била нестрпљива, пребацивало одбору што није сам дао Белимарковићу акта на преглед. Одбор се бранио тиме што је сматрао да није био у праву сам давати акта Белимарковићу, већ да то може само Скупштина учинити. Изгледа да ни Скупштина ни одбор нису имали тачне погледе на ово питање. Смисао Закона о Министарској Одговорности је овај. Одбор прво Скупштини подноси извештај; овде под речју „подноси“ треба разумети прочитање извештаја у Скупштини. Тада министар има право да прегледа акта. Акта према томе у сваком случају мора издати министру Скупштина, јер су акта заједно с извештајем Скупштини поднесена. Пошто је министар свршио преглед аката, и извештаја, почиње претрес прочитаног извештаја (чл. 3).

Извештај Скупштинског иследног одбора прочитан је у Скупштини 24 јануара.<sup>1</sup> Извештај утврђује штету у изради одела, преобуке и обуће од 1,074.789 гроша чаршиских. Одбор је нашао да постоје: (1) злоупотребе у начину набавке и израде материјала; (2) злоупотребе у начину набавке шињела за народну војску; величина штета тиме учињене још није утврђена; (3)

<sup>1</sup> Протоколи ванредне Народне Скупштине држане 1874, стр. 227.

злоупотребе у набавци чутурица, казанчића и шољица за војску; (4) злоупотребе у набавци шатора и кожних предмета; (5) лифферантима су давале у напред велике суме новаца; (6) на лицитацијама су понуде за нижу цену одбијане, а примане су понуде за вишу; (7) одступано је од услова на корист лиффераната.

Пошто је прочитан извештај скупштинског иследног одбора, почео је Белимарковић своју одбрану. Белимарковић је своју одбрану поделио на два дела. У првом делу доказивао је да је његова кривица, ако је у опште има, застарела. Његова министарска служба обухватила је два периода, од 20 јуна 1868 до 21 октобра 1870, т. ј. од дана кад је постао министар до дана кад је донесен Закон о Министарској Одговорности, и од 21 октобра 1870 до 10 августа 1872, кад је престао бити министар. За дела која је учинио пре Закона о Министарској Одговорности не може одговарати Скупштини, јер „закон нема повратне силе и за та дела надлежан је неко са свим други а не Скупштина да их оцени“.<sup>1</sup> Дела која је извршио после Закона о Министарској Одговорности морала су застарити, јер по том закону министарске кривице застаревају ако прва Скупштина сазвана по учињеном делу не реши да се министар оптужи. Прва Скупштина после његовог министровања сазвана је 1872 и она га није оптужила. Другим делом одбране Белимарковић хоће да докаже да нема материјалних основа за његово оптужење, јер није учинио оштећење државе из користољубља, па ма се узело да његово дело и није застарело. У другом делу одбране Белимарковић је доказивао званичним актима да до њега нема кривице за штету учињену држави у војном магацину. Он се ослањао на извештаје својих потчињених органа и према њима доносио решења. Кад је учинио какву повреду правила, учинио је зато што је налазио да државни интереси то захтевају.

После Белимарковићеве одбране почела је дискусија, која се све више окретала у корист Беломарковићеву.<sup>2</sup> Кад је дискусија завршена, постављено је прво питање да ли ће се гласати прво о периоду Белимарковићевог министровања пре За-

<sup>1</sup> Протоколи ванредне Народне Скупштине држане 1874, стр. 275.

<sup>2</sup> Посланик Јован Бошковић, који је раније био за кривичну одговорност, сад је захтевао само да Белимарковић грађански одговара. Главна Контрола треба да изнађе тачно штету, а Скупштина да да одобрење да се министар може грађански оптужити.

кона о Министарској Одговорности па после о периоду после Закона о Министарској Одговорности. Решено је да се гласа о оба периода укупно. Затим је председник Скупштине хтео да стави на гласање друго питање о томе да ли има оштећења државе из користољубља, т. ј. да ли Скупштина жели да оптужи Белимарковића Државном Суду. Међутим Скупштина није била вољна да гласа о томе да ли постоји деликт оштећења државе из користољубља, већ само о томе да ли је Белимарковић у опште оштетио државу или није. Тада је председник министарства доказивао да се мора гласати о оштећењу из користољубља, зато што се за то дело у предлогу оптужбе министар окривљује. На ово је Скупштина једва пристала, и резултат гласања је био (педесет и шест гласова против двадесет и два; седам се уздржало од гласања) да нема оштећења државе из користољубља.<sup>1</sup>

После овога захтевано је (Јован Бошковић), да се гласа о томе да ли је Белимарковић учинио просту штету. Влада није хтела да о том новом предлогу каже своје мишљене истога састанка, већ је обећала да ће о том новом предлогу говорити другог састанка. Идућег састанка министар правде Ђорђе Ценић изнео је владино гледиште о томе да ли се може у Скупштини потрзати на одговор министар за грађанске ствари. Министар правде је прво прочитао решење Касационог Суда којим је поништено обезбеђење одобрено првостепеним судом. За питање о грађанској одговорности надлежни су Народна Скупштина и Државни Суд. Касациони Суд је сматрао да би првостепени суд могао решавати грађанско питање само ако је оно последица каквог кривичног дела министровог, у колико у томе не постоје нарочити законски прописи (у Уставу?). Тим решењем хоће министар правде да поткрепи своје тврђење да, „ако нема кривичне одговорности онда нема ни грађанске, јер је она само последица кривичне одговорности“.<sup>2</sup> Тек кад Државни Суд извиди кривицу и она се докаже, а из кривице произлази штета, онда би редовни судови могли да решавају грађанско питање. Ова изјава је, изгледа, убедила Скупштину, те је било решено да се о грађанској одговорности у Скупштини не гласа. Скупштина је распуштена у посланичким протестима, не против владиног др-

<sup>1</sup> Протоколи ванредне Народне Скупштине држане 1874 стр. 465.

<sup>2</sup> *op. cit.* стр. 272.



држања него против рђавог закона, а Каљевић, који је питао министра правде да ли може бар Главна Контрола грађански да оптужи министра и одговор није добио, пребацивао је скупштинарима „што нису отворили очи“ кад су Закон о Министарској Одговорности решавали.

Свршетак Белимарковићеве ствари изазвао је у јавности протесте и захтеве да се министарска одговорност прошири. У оно време, према цени новца и величином буџета, штета за коју је Белимарковић био окривљен сматрала се неколико пута већом него што би данас изгледала. Поред тога у почетку новог уставног живота постојао је један напон рада и један свеж патриотизам још нескандализован. Уверење да Народна Скупштина не може државни новац бар да надокнади било је једно јако разочарење у уставним гарантијама. Поред тога што је Скупштина имала сметње у несавршеном законодавству да оптужи Белимарковића, било је и личних утицаја који су при решењу овога питања играли важну улогу, без обзира на то да ли је Белимарковић извршио оштећење државе из користољубља или није. Кнез Милан и Влада били су наклоњени Белимарковићу, а то је значило много. Извештаји поднесени Скупштини о Белимарковићевој ствари спомињу као човека у чију је корист великим делом Белимарковић државу оштетио Живка Карабиберовића, Кнежевог и Белимарковићевог рођака. Међутим председник министарства Јован Мариновић, 2 јануара, ставља Скупштини питање о поверењу што није изабрала за скупштинског председника Живка Карабиберовића.

Захтеви пре решења Белимарковићеве ствари да се министарска одговорност прошири поновили су се после њеног свршетка у јавности још енергичније. Престона беседа којом је отворена Народна Скупштина сазвана за 1874 рачунала је с расположењем Скупштине да се министарска одговорност прошири. „Говорећи о питањима, која ће вас занимати, жао ми је што не могу уврстити у тај ред и закон о већој одговорности министарској, за који се је у осталом и прошла Скупштина изјаснила, и који ја сматрам за неопходно нужан. Све сна свог задатка, Моја би вам влада поднела била предлог закона у духу шире одговорности министарске, но почем би немогуће било тај закон у главним његовим наређењима изменити, а да се не дирне у земаљски Устав, то остављам вашој увиђавности и вашој оцени да расудите, да ли неби добро и ко-

рисно било да учините употребу од права, које вам даје члан 131<sup>1</sup> земаљског Устава“.<sup>2</sup>

Као одговор на ову престону беседу одбор за састав адресе изнео је два пројекта пред Скупштину, пројект одборске већине и пројект одборске мањине. Тачка којом се одговара на место из престоне беседе о министарској одговорности гласила је у пројекту одборске већине овако. „Народна Скупштина ће доиста, одазивајући се племенитој жељи Ваше Светлости учинити још ове године предлог о измени земаљског Устава те да министарска одговорност не буде само привидна...“<sup>3</sup> Предлог адресе одборске мањине, по готову, исто се тако изражава о министарској одговорности, али су се та два предлога у осталоме доста разликовала. Предлог одборске већине испуњен је либералнијим гледиштима о раду Скупштине на реформама о којима се у то време много говорило. Поред тога садржавао је жеље Скупштине које нису у престоној беседи спомињане. Том се приликом поновила дискусија из 1873 о томе да ли у адресу могу улазити нове ствари. За предлог адресе одборске већине гласало је педесет и осам посланика а за предлог мањине одборске шездесет и један. Предлог одборске мањине био је у исто време и владин предлог. Већина од само три гласа није задовољила Владу. Њен председник Јован Мариновић изјавио је Скупштини да већина од три гласа, на питању у коме се Влада потпуно zaloжила за своје гледиште, није довољно да увери министарство о поверењу и зато је Влада поднела Кнезу оставку.

И ако је Скупштина усвојила један пројект адресе, он није поднесен Кнезу. Сматрало се да је адреса одговор на престону беседу; престона беседа је владин програм; кад Владе под којом је престона беседа прочитана нема, онда нема ни престоне беседе; кад нема престоне беседе нема ни адресе. Зато је Скупштина упутила само форме ради један кратак поздрав Кнезу.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Члан 131 Устава говори о процедури коју треба предузети да би се могао изменити, допунити или протумачити Устав. Предлог о томе може учинити Кнез Скупштини и Скупштина Кнезу. Да се у Скупштини одлучи да се Кнезу то предложи потребно је да три Скупштине донесу са две трећине гласова такво решење. Тада се тек састаје, на пристанак Кнежев, Велика Народна Скупштина да реши питање о Уставу, чију одлуку треба Кнез да потврди.

<sup>2</sup> Протоколи Народне Скупштине држане 1874.

<sup>3</sup> „Будућност“ за 1874, број 97.

<sup>4</sup> Протоколи Народне Скупштине држане 1874, стр. 72.

Скупштина је била незадовољна не само Уставом од 1869 у погледу на министарску одговорност, већ је била незадовољна и кругом власти Народне Скупштине, законодавством о штампи и о јавном скупљању грађана. То је учинио да се у почетку рада Скупштине држане 1874 и 1875 уставна промена сматрала као неминовна ствар. „Будућност“ пише чланке „Пред Промену Устава“. Говори о раду Велике Народне Скупштине која се има сазвати и чија ће решења обезбедити „народну партију“ у борби против Мариновића и Чумића.

Од тада се у Скупштини појављује један низ предлога о промени Устава о којима, по правилу, није решавано.

Први такав предлог био је предлог о промени Устава Милутина Гарашанина. Гарашанинов предлог је у ствари једна критика Устава од 1869, без предлагања замена критикованих одредаба. Гарашанин критикује у Уставу од 1869 све почевши од његовог постанка. По њему, Устав од 1869 донесен је незаконитим путем. Државном Савету је одузета сва власт а у замену зато није на Скупштину пренесена. Гарашанин критикује између осталог и министарску одговорност по Уставу од 1869.<sup>1</sup>

Гарашанина због овога предлога „Будућност“ назива реакционаром, јер напада на оне установе које су од 1869 уведене с гледишта човека који жели оно што је пре Устава од

<sup>1</sup> По чланку 100 министри су одговорни за своја званична дела владаоцу и Народној Скупштини. Чланак 101 ограничио је ту одговорност на пет случајева и то: на издају отаџбине, издају владаоца, повреду уставних права и оштету државе из користољубља.

„Оставимо на страну све тешкоће и замршености које су Уставом и законима положене те да се до оптужења министара дође, и запитајмо се да ли су само те незаконитости, које министар неправилним вршењем своје службе починити може? Оно што је у Уставу поменуто, то су по готову само велеиздајства и за ова је сваки чиновник или Србин пред судом по кривичним законима одговоран. Није дакле било ни у колико потребно да се те тачке у уставу особено напомињу, јер оне не сачињавају само министарску одговорност него на против одговорност општу свима Србима.

„За остале противзаконитости, које они почине неправилним вршењем своје власти и дужности, они ни по Уставу ни по закону никоме одговорни нису...“

„У осталом и за оних пет основа оптужење ограничено је законом о министарској одговорности само на годину дана...“

„Овим начином не само да се положај министара ни у колико није отежао него на против веома олакшао, пошто они који нису министри имају много дуже да стрепе од строгости закона.“ („Видов-дан“ за 1875 број 15).

1869 било. „Видов-дан“ који је имао увек култ Илије Гарашанина, брани у низу чланака предлог његовог сина титулишући га увек са „поштовани Господин Милутин Гарашанин“.

Гарашанинов предлог изазвао један супротан предлог младих либерала потписан од шездесет и два посланика. Овај је предлог једним делом критика Гарашаниновог предлога а другим делом формални предлог о измени Устава; у њему се начелно брани Устав од 1869, и наводе се тачке у којима га треба исправити, а за Гарашанинов предлог каже да треба да се „просто одбаца“. Њиме се између осталог тражи и укидање владиних посланика и потпуна скупштинска иницијатива у законодавству. У погледу на министарску одговорност предлог садржи ове одредбе: (1) министар се може оптужити за повреду Устава и законских прописа извршену чињењем или нечињењем; (2) министра може оптужити само један посланик; (3) министар се даје под суд простом већином гласова; (4) министру суди скупштински одбор који Скупштина избере. Као што се види, овим се предлогом хтело да се прошири министарска одговорност, да се процедура стављања под суд олакша а да се осуђење обезбеди на тај начин што ће се дати Скупштини потпуна јурисдикција над министрима.<sup>1</sup> Овај је предлог дат законодавном одбору на оцену. На питање једног посланика (17 фебруара), кад ће се прочитати извештај одборски о овом предлогу Скупштина је решила да огласи ствар за хитну и да одбор у што краћем року поднесе извештај. Међутим Скупштина је распуштена, а извештај Скупштини није био поднесен.

Повод да се Скупштина распусти био је незаконит поступак једног члана одбора за молбе и жалбе Аксентија Ковачевића. Аница Грковићка удовица Павла Грковића бившег народног посланика поднела је 27 јануара молбу Скупштини да за убицу њеног мужа означи Аћима Чумића бившег министра унутрашњих дела, који је нашао убице да га убију зато што га је опозиционарства Влади а привржености Кнезу мрзио. Аксентије Ковачевић известилац одбора за молбе и жалбе прочитао је у Скупштини одборску одлуку да се молба Анице Грковићке да Влади на призрење. Међутим чланови одбора за молбе и жалбе изјаве да та молба није ни излазила пред одбор, већ је о њој Ковачевић тек имао одбору да поднесе реферат, те је према

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине држане 1874, стр. 227.

томе фалсификовао одборско решење. Ова је ствар скандализиована један део посланика који је захтевао да се Ковачевић позове да поднесе оставку на посланички положај; један пак део био је уз Ковачевића и захтевао да се Ковачевић казни само тиме што ће му се упразнити место у одбору за молбе и жалбе. Буру, коју је изазвала ова ствар, прекинуло је распуштање Скупштине. „Влада помирљивости и добре воље“ Данила Стефановића распустила је Скупштину „због жалосних партиских трвења и сукоба, погледа често чудноватих па потребе државног живота“.

И ако престопа беседа којом је отворена Народна Скупштина за 1875 није спомињала изриком министарску одговорност спомиње је адреса овим речима: „Скупштина ће и од своје стране, у колико је могуће, учинити неке предлоге, који су од преке потребе за развитак наших уставних установа, а нарочито оне које се тичу измена и допуна неких наређења у Уставу, која се односе на јачу одговорност министарску...“ Председник Скупштине био је тада Каљевић који је увек заступао измену Устава у погледу на министарску одговорност, и ово је адреса, прва адреса после Устава од 1869 која је без дискусије примљена. Још одмах у почетку скупштинских седница поднесен је један предлог да се сазове Велика Народна Скупштина ради промене Устава. После овога предлога о промени Устава у опште, поднесен је, 30 септембра, један формалан предлог о промени Устава. У погледу на министарску одговорност предлог предвиђа ове измене у Уставу. (1) Министар се може оптужити не само у четири, у члану 101 побројана случаја, већ у сваком случају кад повреди чињењем или нечињењем закон; (2) за оптужење министра не тражи се никаква нарочита већина; министар може оптужити и само један посланик; (3) министра може оптужити и сваки појединац чије је право неправилном министровом радњом повређено; (4) министрима суди редован суд коме се додаје један одбор од три посланика, које Скупштина одреди.<sup>1</sup> Овај предлог разликује се од предлога раније поднесенога тиме што се право оптужбе министара преноси и на приватна лица. У погледу на суд који ће министрима судити принципиелно између ова два предлога нема разлике, јер било да министру суди један скупштински одбор било да министру

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875, стр. 106.

суди суд састављен из чланова редовног суда и из посланика, то је један нарочити суд, Државни Суд.

Ускоро после овога предлога, 4 октобра,<sup>1</sup> поднесен је још један врло опширан предлог о промени Устава који код сваке предложене измене наводи мотиве предлагача. У погледу на министарску одговорност предлажу се ове измене. (1) Члан 75 Устава који говори о сазивању Скупштине треба допунити одредбом да се министри који пропусте предложити на време Кнезу да сазове Скупштину имају сматрати као издајници отаџбине, и да их као такве Скупштина има право оптужити.<sup>2</sup> Ова је измена узета из закона о Народној Скупштини донесених пре Устава од 1869, само што је она под Уставом од 1869 ефикаснија, јер су Уставом и Законом о Министарској Одговорности предвиђене казне за министре у случају издајства, чега раније није било; (2) министарске су кривице: повреда устава, издаја земље и владоца; повреда закона у погледу скупштинских избора, општинске самосталности и личне безбедности, примање мита, оштећење државе било повредом закона било из користољубља;<sup>3</sup> (3) предлог оптужбе у Скупштини довољно је да потпише пет посланика; (4) за решење да се министар да под суд довољно је да гласа проста већина посланика.<sup>4</sup> Пошто овај предлог не предвиђа никакве измене у члановима Устава који говоре о Државном Суду значи да га задржава. И овај је предлог упућен законодавном одбору као и онај ранији, да одбор поднесе укупно о свима мишљење.

У Скупштини је још раније говорено о незаконитом пререзу који је разрезао Коста Протић бивши министар војни. Предлог оптужбе за ту кривицу поднесен је 28 децембра 1875. У

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875 стр. 233.

<sup>2</sup> Мотив: „Ми смо већ имали прилике видети како се од стране неких бивших министара поштују уставна права народна, па с тога одвећ је нужно да се овом допуном створи јемство за уредно сазивање Скупштине јер досадање пробае у одступању од уставних наређења само су почетне пробае и ако се види да им то олако пролази они ће се одважити и куражни ће бити извршивати и већа одступања“.

<sup>3</sup> Мотив: „Горње повреде закона предлажу се за министарске кривице, јер су ово најсветија права грађанска па треба да их нико не сме газити, а тако исто овом се допуном даје на знање да се у будуће не може народно благо расипати по ђејифу.“

<sup>4</sup> Мотив: „И за друга земаљска питања половина и један глас више решава“. В. Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875, стр. 232.

предлогу се каже да Протић 1874 ударио општи прирез на сваку пореску главу по 20<sup>1/2</sup> гроша чаршиских на име логоровања. Тиме је повредио члан 56 Устава по коме се не може установити општи прирез без одобрења Скупштине. Министар војни има право, према члану 94 Измена и Допуна у Устројству Војске од 1873, да одређује само порцију хране и фуражи, а не и прирез на сваки округ од кога се војска издржава. Кад је предлог оптужбе прочитан изабран је скупштински иследни одбор.

Министар војни је 17 децембра 1875 поднео Народној Скупштини предлог да се расходује 315.813 гр. и 32 паре пореске издатих на име пензије и да се расходује 175.529 гр. пореских изданих на новопостављене и унапређене чиновнике. Буџет за 1875 није био свршен крајем 1874. У години 1874 пензионисан је, постављен је и унапређен је један број чиновника, и пошто у буџету за 1874 није било за то довољно кредита, то је и у буџету за 1875 учињено прекорачење за горње суме. Оба ова предлога дата су финансиском одбору, који је само „изложио стање ствари“, и предложио Скупштини да се ова ствар преда законодавном одбору да поднесе Скупштини мишљење о томе „има ли у ствари кривице и одговорности до кога.“<sup>1</sup> Према предлогу решено је да се ствар преда законодавном одбору. Законодавни одбор је поднео мишљење 30 децембра<sup>2</sup> и нашао да је бивши министар финансија прекорачио буџет. По члану 65 Устава кад се не сврши буџет за једну годину, може важити буџет од прошле. Министар је буџет у другој години прекорачио, а пошто је буџет закон, то значи да је министар прекорачивши га присвојио законодавну власт, и тиме повредио члан 55 Устава по коме се ниједан закон не сме издати, укинути, изменити или протумачити без Народне Скупштине.<sup>3</sup> Према томе, бивши министар финансија одговоран је Скупштини према члану 102 Устава за незаконито учињене издатке. Затим је настала је дискусија о томе у колико има одговорности до прошлог министарства за ову ствар. Поједини посланици захтевали су да за ова прекорачења буџета не одговара само министар финансија већ цео

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875 стр. 1012.

<sup>2</sup> *op. cit.* стр. 1234.

<sup>3</sup> Ова конструкција одбора није тачна. Прекорачење буџета јесте једна повреда закона. Тиме што се Закон о Буџету вређа не присваја се законодавна власт; присвајање законодавне власти могућно је само онда кад се један закон измени неправилним путем.

кабинет Аћима Чумића, јер су усвојена указом којим су прекорачења учинијена у министарској седници. Скупштина је хтела одмах да решава или о штети или о кривици, али на предлог Александра Николајевића, који се 1873 и 1874 јако ангажовао за оптужење Белимарковића и који је Скупштини обратио пажњу да треба узети на ум да грађанске одговорности нема ако нема кривичне, Скупштина је хтела само да гласа о томе да ми има повреде Устава. Кад са председник министарства Каљевић и председник Скупштине Димитрије Јовановић објаснили да Скупштина не може решавати о кривици министара без предлога оптужбе, Скупштина је најзад пристала да се гласа о томе да ли има прекорачење буџета. Једногласно је решено да је цео кабинет Аћима Чумића прекорачио буџет.

Ова ствар побудила је народне посланике да опет почну мислити о уставновљењу што шире и ефикасније министарске одговорности. Још одмах сутра дан поднесен је предлог Закона о Министарској Одговорности. Као први подносилац предлога потписан је Урош Кнежевић, чији је елаборат овај предлог без сумње и био. Предлог има један увод у коме се излажу побуде због којих је поднесен. У том се уводу каже да Закон о Министарској Одговорности од 1870 није увео никакву одговорност. Њиме се министри стављају у један нарочит положај на штету правних принципа и пачела равноправности. „Грађанска одговорност није предвиђена нигде“. Застарелост је врло кратка. Принципи предлога ови су. (1) У случајевима где нема кривице из члана 101 Устава, а има штете за државу или појединца, Скупштина, на захтевање оштећеног може одобрити да министру суди редован суд. (2) Министар има право да највише месец дана разгледа акта о својој кривици. Као што смо видели Закон о Министарској Одговорности од 1870 не одређује колико најдуже сме трајати преглед аката. При расправљању Белимарковићеве ствари Скупштина је протестовала што Белимарковић друго прегледа акта. (3) У погледу на састав Државног Суда у предлогу нема никаквих измена. (4) Министар не може арбитрарно, као по Закну о Министарској Одговорности од 1870, искључивати судије, већ мора навести основе искључења из Кривичног Судског Поступка. (5) За осудну пресуду довољно је да гласа половина више један присутних чланова Скупштине. Државни Суд упућује редовном суду ствар на пресуђење не само у случају кад вађе да је министар учинио дело које повлачи

пет година робије или заточења већ кад нађе да је учинио ма које дело које се по Кривичном Законику кажњава. (6) Државни Суд упућује ствар на пресуђење редовном суду и онда кад нађе да постоји нечије право на накнаду штете, које је произашло из неправилне министрове радње. (7) Министарске кривице застаревају по Кривичном Законику, а грађанска одговорност министра по Грађанском Закону. (8) Оптужење, ислеђење и суђење министарских кривица не прекида се ни одлагањем ни закључењем ни растурањем Скупштине. (9) Застарелост непрекида се несазивањем Скупштине у редовни сазив, распуштањем (пре него је Скупштина своје послове свршила?) и одлагањем Скупштине.<sup>1</sup> Овај предлог у главном је упућен на проширењем грађанске одговорности министара, док кривичну одговорност не проширује, без сумње зато што је она Уставом одређена. Поред тога овај предлог упућен је на то да се остварење министарске одговорности осигура тиме што ће поступак бити извеснији и застарелост дужа.

Против Косте Протића министра војног из Стефановићевог кабинета поднесен је још један предлог оптужбе. Коста Поповић-Лаолац тадашњи члан полиције увредио је и оклеветао је у једној својој жалби Касациони Суд. Министарски Савет је решио да се зато Поповић стави под суд. За суђење овога дела одређен је варошки суд. Међутим, министар војни за то време премешта Поповића у министарство војно и унапређује га у „цељи да се користи после наређењем војеносудском поступка, као што је и урађено“. Министар Поповића кажњава укором, дисциплинарно, за дело за које је требало кривично да одговара. Према томе министар је погазио Устав тиме што је узео на себе судску власт, погазио је решење Министарског Савета, од судске кривице начинио административну, и казнио по војним законима дело које је Поповић као полициски чиновник учинио. Зато треба оптужити Косту Протића Државном Суду по члану 101 и 102 Устава.<sup>2</sup> Овај предлог оптужбе упућен је истом одбору, коме и прошли.

Предлог оптужбе због прекорачења буџета од стране Чумићевог кабинета поднесен је 4 јануара 1876. Предложено је да се оптуже Јован Мариновић председник министарства Ђорђе Це-

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875 стр. 1250.

<sup>2</sup> *Op. cit.* стр. 1252.

нић министар правде, Љубомир Ивановић министар грађевина и Коста Протић министар војни. Прекорачењем буџета повредили су чланове 55 и 65 Устава и према томе учинили деликт из 101 члана Устава.<sup>1</sup>

Раније је била поднесена интерпелација о незаконитом постављању за чланове I класе Касационог Суда Милана Пироћанца и Аћима Чумића. На ову интерпелацију одговорио је министар правде Стојан Марковић да је бивши министар правде Димитрије Радовић заиста незаконито поставио Пироћанца и Чумића за касационе судије. Предлог оптужбе против Радовића поднесен је 4 јануара 1876.<sup>2</sup> По Закону о Устројству Судова од 19 маја 1865, судија се може унапредити тек пошто је у нижој класи био пет година. Чумић и Пироћанац нису били никад раније касационе судије, те је тиме министар повредио члан 109 Устава који ујемчава судску независност, које не може бити кад се судије незаконито постављају. Према томе Радовића треба на основу члана Устава 101 оптужити Државном Суду. И овај је предлог упућен раније изабраном одбору.

13 јануара поднесен је један опширан предлог оптужбе против кабинета Мариновићевог, Чумићевог и Стефановићевог. Из Мариновићевог министарства оптужени су сви министри, Јован Мариновић председник министарства, Ђорђе Ценић министар правде, Филип Христић министар просвете, Коста Магазиновић и Љубомир Ивановић министри грађевина, Коста Протић министар војни, Чедомиљ Мијатовић министар финансија и Аћим Чумић министар унутрашњих дела. Из Чумићевог министарства оптужен је само Чумић. Из министарства Данила Стефановића, Стефановић и министар правде Димитрије Радовић. Овим се предлогом понављају дела за која су већ подношени предлози оптужбе. Предлог је у ствари један опис рада прошлих влада. У њему се спомињу најразличитије кривице министра, већином са мало правних аргумената, као расипање државног новца, незаконита постављања чиновника, неуспехе у спољној политици, издаја земље, притисак на изборима.<sup>3</sup> Кад је овај предлог прочитан председник тадашњег министарства Каљевић пребацио је Скупштини што води партиске

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875 стр. 1134.

<sup>2</sup> *Op. cit.* стр. 1336.

<sup>3</sup> *Op. cit.* стр. 1252.

спорове у време кад је у земљи због озбиљних прилика потребна слога. То је било време пред први рат с Турском.

Па питање једнога посланика, 10 јануара, члан одбора за ислеђење министарских кривица Александар Николајевић, обавестио је укратко Скупштину о досадањем раду одбора. Радовић је долазио у одбор, и ислеђење његове ствари је свршено. Једно дело Косте Протића је ислеђено а друго се довршава. Сви министри из Мариновићевог кабинета дали су одговоре осим Мариновића. Мариновић је овластио Ценића да за њега одговор да, али одбор такав одговор није хтео да прими. У одговору веле министри из Мариновићевог кабинета да нису повредили буџет и упућују одбор да ствар по књигама утврди. На последњу тужбу ни један министар није одговарао осим Данила Стефановића. Љубомир Ивановић обавестио је одбор да неће на одговор да дође. После овога обавештења рекао је Каљевић да треба са извештајем пожурити, јер је незгодно да министри толико дуго буду под оптужбом. Каљевић је доказивао да повреда буџета не значи повреду Устава.<sup>1</sup> Решено је да одбор поднесе сутра дан извештај о своме раду, што се није догодило, али зато је прочитан још један предлог оптужбе.<sup>2</sup> Народна Скупштина је 1875 одобрила кредит од 700.000 гроша пореских искључиво на трасу жељезничке пруге, осим плате инжињеру Понсеу. Међутим министар грађевина је дао Понсеу поред плате још неке додатке и још двојици инжињера велику плату. Тиме је оштетио државу, мимо скупштинско решење, за пола милиона гроша. И овај предлог оптужбе упућен је одбору. Тога истог састанка прочитан је у Скупштини извештај одбора за молбе и жалбе о поновној жалби Анице Грковићке против Ањима Чумића бившег министра због убиства њенога мужа. Одбор је предложио Скупштини да се умоли Влада да се по овој ствари поведе истрага, а да би се истрага што исправније водила да се одреде два посланика који ће да буду „контролори“ истраге. Скупштина је поступила по одборском предлогу, поред говора Милана Пироћанца који је тврдио да је Чумић ово дело, ако га је учинио, могао учинити само као приватно лице, а не као министар, те се према томе ова ствар тиче судова а не Скупштине.<sup>3</sup> Тога истог дана, 21 јануара, закључ-

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1875 стр. 1653.

<sup>2</sup> Оп. cit. стр. 1656.

<sup>3</sup> Оп. cit. стр. 1660.

чене су скупштинске седнице, пре него је извештај ма о којој министарској кривици у Скупштини прочитан.

Ратне 1876 године није сазвана Скупштина. Прва Скупштина сазвана после рата с Турцима састала се 19 јуна 1877. Као што смо видели народни посланици у питању о оптуживању министара обично нису водили рачуна о томе да ли су министарске кривице застариле или нису, па ипак први је рат такав утицај на политичку ситуацију имао, и толико нових послова спремио Скупштини, да није ни помишљала да се врати на оптужбе министара које су у Скупштини 1875 и 1876 тако често потрзане.

Скупштина је донела на тајној седници 19 јануара 1876 законодавно решење да се Влади стави на расположење 2,000.000 дуката на војне потребе у случају рата. Међутим да Влада не би утрошила тај новац и ако рат не буде објављен, Скупштина је изабрала један сталан одбор који ће Владу у трошењу тога кредита контролисати. „Перманентни одбор“ није се увек са Владом слагао и Влада је чинила неке набавке без одборовог одобрења „на брзу руку“. Одбор је читао извештај о свом раду 14 јула, а 15 јула је Влада поднела на одобрење преглед свих издатка и трошкова око државног зајма. Кад је известилац сталног одбора Урош Кнежевић прочитао извештај о одборском раду, о њему се није дискутовало зато што је ствар доведена у везу са владиним предлогом о одобравању издатака које је Влада без одбора учинила. Финансиски и законодавни одбор дао је повољно мишљење о владином предлогу. Влада је хтела да се тим предлогом да основица за решавање Главне Контроле о употреби одобреног кредита, пошто је Влада трошила тај кредит на основу одлуке донесене на тајној скупштинској седници, која не мора бити меродавна за Главну Контролу. Скупштина је усвојила владин предлог и извештај сталног скупштинског одбора с мотивом, (предлог Александра Николајевића), којим се хтело да резервише право Скупштине да се врати на то питање у случају ако би се доцније изнашле какве злоупотребе у употреби кредита од 2,000.000 дуката.<sup>1</sup> На напомену неких посланика да се министар може заклонити иза ове скупштинске

<sup>1</sup> „А злоупотребе ако би их од појединих органа у набавкама и исплатама било подлеже законском извињању и суђењу“. В. Протоколи Народне Скупштине држане 1877 стр. 102.

одлуке у случају да се доцније пронађу какве злоупотребе, Тихомиљ Николић, који је као министар војни располагао кредитом, одговорио је да ће увек одговорити Скупштини за њих па ма дело и застарело. Међутим тадашња опозиција у Скупштини, иначе бројно овога пута доста слаба, није желела да се питање о набавкама за време рата затвори и 21 јула поднесе један предлог<sup>1</sup> (Уроша Кнежевића и још петорице посланика) којим се тражи да Скупштина донесе решење да се „преглед рачуна о издацима за време рата оставља првој редовној Скупштини, која ће бити надлежна да употреби сва права прописана чланом 101 и 102 Устава, ако би било до кога одговорности“. Скупштинска већина је била врло нерасположена према овоме предлогу и обележавала га као средство којим хоће мањина на омета Скупштину у раду. Поводом тога предлога јавила су се три гледишта о застаралости министарских кривица по Закону о Министарској Одговорности од 1870. По једном мишљењу (Алекса Стевановић), застарелост почиње тећи од сазнања дела. По другом мишљењу (Јован Бошковић), евентуалне кривице министара из године 1876 не застаревају ако о њима не однесе одлуку Скупштина која се састала 1877, јер је та Скупштина сазвана за 1876 па није радила; Скупштина која ће се сазвати за 1877 а који ће почети рад 1878, јесте прва Скупштина сазвана по учињеном делу, тако да ће се на Скупштини 1878 моћи покренути одговорност министара за дела учињена за време рата. По трећем гледишту (Урош Кнежевић) застарелост траје од учињеног дела па до прве Скупштине која се састане. Скупштина је усвојила Бошковићево мишљење, а одбацила Кнежевићев предлог који се у осталом заснива на тачнијем гледишту. По закону, министарске кривице застаревају ако за њих прва Скупштина сазвана по учињењу дела министара не оптужи. Законодавац том приликом није имао у виду да ће се једна Скупштина сазвати пре једне министарске кривице, а састати се после ње. Законодавац је хтео само то да се да могућност једино Скупштини која непосредно после дела дође да оптужи министра за дело које је извршио пре њеног састајања. Према томе без обзира на назив који Скупштина добија по години за коју је сазвана, о застарелости права оптужбе треба закључивати према фактичном стању, т. ј. да ли доиста једна Скупштина

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1877 стр. 202.

непосредно после министровог дела почела свој рад, тако да између дела и ње не прекида застарелост рад једне друге Скупштине.

Скупштина држана 1878 после другог рата са Турцима није била вољна да се занима одговорношћу министра за евентуалне кривице извршене око употребе зајма од 2,000.000 дуката. Скупштина држана 1878 била је и сувише заузета оним што ратови кориснога донели тако да није имала времена да се бави оним релативно ситним штетама које су успех пратиле.

Скупштина сазвана за 1878 и држана исте године није покренула ниједно питање о кривичној одговорности министара. Скупштина држана 1878 расправљала је, у колико је то могла према својој надлежности, један случај о грађанској одговорности за накнаду штете тада већ умрлог Миливоја Блазнавца бившег министра војног и министра грађевина. Ствар је била у овоме. Блазнавац је 1873 позајмио Првој Српској Банци (Живка Карабиберића) 20.000 дуката. Банка је пала под стечај и новац је држави скоро потпуно пронао. Никола Пашић и Милош Глишић народни посланици поднели су о томе 20 децембра интерпелацију на председника министарског савета.<sup>1</sup> У интерпелацији се пита председник министарског савета: (1) да ли постоји у законима овлашћење да министар може приватнима зајмити новац и то без интереса; (2) какве је мере предузела Влада да се новац наплати од банкихних јемаца; (3) зашто нису предузете мере обезбеђења на имању солветних јемаца. Председник министарског савета Јован Ристић одговорио је на ту интерпелацију да његово министарство није било на Влади кад је та позајмица учињена. Према протоколима министарских седница, ову позајмицу није учинило цело ондашње министарство већ сам Блазнавац. Скупштину је ова ствар јако заинтересовала и решила је да се преда финансиском одбору да поднесе о њој извештај. Према извештају финансиског одбора, поднесеном 18 јануара 1879<sup>2</sup>, Блазнавац је 19 фебруара 1873 потписао уговор са Првом Српском Банком, по коме се Банци позајмљује 20.000 дуката из касе министарства грађевина по 7% интереса, с тим да се цела сума у почесним отплатама измири до 1 новембра 1873. Банка је држави као залогу дала 16.000 дуката у акцијама. Банка је пала под стечај 13 августа 1875

<sup>1</sup> Стенографске Белешке Народне Скупштине сазване за 1878. стр. 716.

и државни правобранилац је у масу пријавио државно потраживање. До времена извештаја маса још није била расправљена. Држава је свега наплатила 7500 дуката. После извештаја прочитана је депеша Главне Контроле Народној Скупштини. Главна Контрола је, нашавши недостатак у каси министарства грађевина, тражила обезбеђење на имања покојног Блазнавца као наредбодавца код београдског варошког и крагујевачког првостепеног суда. Суд вароши Београда је уважио обезбеђење а крагујевачки није „противно постојећим законима“. Главна Контрола се жалила Касационом Суду, код кога се предмет у време депеше налази. После објашњења које је дао министар финансија, Скупштина је усвојила одборски извештај. Касациони Суд је својим решењем од 23 марта 1879 број 943 утврдио да постоји рачунска одговорност наредбодавца за чије је извиђање, обезбеђивање и констатовање надлежна Главна Контрола према своме устројству, члан 24.

Крајем 1880 пала је либерална Влада на питању о трговинском уговору са Аустро Угарском. Са мањим прекидима либерали су од 1869 до 1880 имали искључив утицај на државне послове. Поред истицања од стране либерала да су увели све потребне политичке установе и уставне гаранције, они су од почетка још своје Владе имали сталну опозицију која је прво ударала на обим политичких слобода а доцније и на целокупан рад либералне партије као сувише несавремен за независну Србију. Опозиција либералној Влада ближа народу него либерали, расла је кроз седамдесете године, тако да кад је либерална Влада пала, нова Влада је била толико јака да се узимало да ће бити у стању да потпуно либерални режим сузбије. Међу средства за то убрајала се и једна колективна оптужба либералних кабинета, нарочито због финансијске политике либерала.

Првих састанака Народне Скупштине држане 1880 и 1881 поднео је предлог<sup>1</sup> Сима Несторовић да се прегледају државне касе. После овога предлога изложио је о њему владино гледиште министар финансија. Према владином гледишту, Народна Скупштина нема права, по закону, да прегледа државне касе и начин на који се државним новцем рукује. Влада је намерна да поднесе законски пројект који ће боље определити надлежност Народне Скупштине у том правцу. По досадањем

<sup>1</sup> Протоколи Народне Скупштине држане у 1880 и 1881 стр. 158.

праву ту је дужност вршила Главна Контрола. Међутим Влада сматра да се неће огрешити о закон и да ће одговорити жељи Скупштине, ако предложи да Скупштина избере одбор да прегледа државну касу. Главна Контрола ће запечатити касе, и изабраће се један скупштински одбор који ће заједно с Контролом вршити преглед касе и књига и о своме раду поднети извештај Скупштини. Скупштина је овај предлог усвојила и изабрала скупштински одбор за преглед државних касе.

Скупштина је међутим хтела да ослободи раније кабинете за преглед ситнијих рачуна, резервишући право да доцније извиди начин трошења. Као што је споменуто, Скупштина је дала раније разрешницу Влади за употребу кредита за набавку војних потреба у првом рату с Турцима, с тим да се на тај начин Влада не ослобођава одговорности ако Главна Контрола прегледајући рачуне нађе да у њима постоје какве злоупотребе. Главна Контрола је прегледада постепено рачуне, али рачуни су били толико замршени, подаци непотпуни а чиновници Контроле неподобни, да је напредњачка Влада морала 20 маја 1881<sup>1</sup> поднети Скупштини предлог да се ратни материјали рачуни либералне Владе за 1876, 1877 и 1878 разреше од контролског прегледања. Овај предлог је Скупштина усвојила скоро без икакве дискусије.

Одбор је поднео 22 јуна 1882 Скупштини извештај о стању државне благајне и о утрошку кредита на ратове.<sup>2</sup> Један део извештаја прочитан је на јавној а други на тајној седници. Из дискусије која је после тајне седнице настала види се да је Скупштина дошла до уверења да постоје велике злоупотребе либералне Владе. Скупштина је оставила Влади да испита ову ствар, па да оптужи чланове либералнога кабинета, а нарочито Ристића. У Скупштини се тврдило да право на накнаду штете држава има да остварује код редовног суда и да оно није застарело зато што је произашло из крађа које не застарева као обично право на накнаду штете по закону о Чиновницима Грађанског Реда, већ по Кривичном Законику. По овој ствари је доцније прекинут сваки рад.

Године 1886 расправљан је један случај грађанске одговорности министара за накнаду штете и том приликом јавила су се неколика интересантна мишљења о томе како треба ту-

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине држане 1880 стр. 915.

<sup>2</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине сазване за 1881 стр. 1929.



мачити оне прописе из Закона о Министарској Одговорности од 1870 који се односе на грађанску одговорност министара. Христина удовица Павла Илића бившег артилериског поручника тужила је државу да јој накнади 500 дуката по том основу што је Коста Протић бивши министар војни за време свога министровања ту суму, коју је она депоновала на основу брачног уговора као кауцију, издао њеном мужу код кога је новац пропао. Пре окончања спора са државом државни правобранилац се обратио министру војном за допуштење да може да се позове у заштиту за ту суму на Косту Протића да би се држава обезбедила у случају да парницу тужитељка добије. По акту државног правобраниоца министру војном од 2 септембра 1886 број 1620 држава одговара за своје органе, али опет ти њени органи по смислу закона одговарају непоредно држави за накнаду штете коју учине својим неправилним радом. Пошто се Коста Протић огрешио о члан 66 Закона о Чиновницима Грађанског Реда, то је он према држави одговоран.

Министар војни се обратио сталном правничком одбору с питањем да ли је потребно и да ли је основано да се због тога спора позове у заштиту Коста Протић генерал у пенсији, бивши министар војни. Поред тога, министар војни је ставио питање о томе да ли треба претходно узети од Протића реч о овој ствари. Мишљења чланова правничког одбора разилазе се. Милош Трпезић члан Касационог Суда и Димитрије Ђ. Миловановић члан Апелационог Суда: Према § 336 и 341 Грађанског Поступка нема места заштити Протића према држави у овом случају. Но да се не би дала прилика Протићу да се доцније тим основом брани, треба се позвати у заштиту на Протића и не треба претходно тражити од њега реч. Андра Ђорђевић професор Велике Школе: Према § 336 и 341 Грађанског Судског Поступка држава се не може позвати у заштиту на Протића зато што између ње и државе нема тражбеног основа. Пошто тужитељка није тужила Протића у смислу прописа из Закона о Министарској Одговорности, држава ће тек кад буде осуђена моћи да тражи накнаду штете од Протића. Јован Ђорђевић аудитор и Јован Стевић секретар министарства грађевина: Између Косте Протића и државе постоји уговор о служби из кога би се могла извести одговорност Протићева да држави накнади штету, ако случајно буде осуђена у парници. Због тога се треба позвати у заштиту на Протића а претходно узети од њега реч. На

основу ових мишљења министар војни је одлучио да се треба позвати у заштиту на Протића. Првостепени суд је решио да се држава може позвати у заштиту на Косту Протића и одобрио обезбеђење тражено на његово имање. Протић се жалио Касационом Суду. У својој жалби вели Протић да се оптужује по послу који је извршио као министар војни. Чиновници се према Закону о Чиновницима Грађанског Реда дају под суд по одобрењу надлежног министра. Један министар се не може дати под суд по одобрењу другог министра. По Уставу министри одговарају само Владаоцу и Народној Скупштини и кад тужбе од ових нема, нема ни министарске одговорности. После ове жалбе државни је правобранилац својим актом од 20 децембра 1886 број 2531 одустао од заштите коју је држава тражила.

За време напредњачке Владе често су се чуле оптужбе против Вукашина Петровића за финансиску политику коју је раније док је био министар финансија водио. На захтевање радикала, без већег опирања Владе, образован је један одбор од петнаест посланика, у који нису хтели радикали да улазе, да прегледа рад Вукашина Петровића. Приликом састављања одбора чула су се мишљења да су кривице његове застареле, али Петровић је изјавио да он пристаје да одговара за свој рад па ма и после десет година. О тој ствари одбор је поднео још исте сесије извештај. Одбор у свом извештају поднесеном Скупштини 2 новембра<sup>1</sup> утврђује: (1) На основу закона од 15 јуна 1884 и закона од 22 септембра 1875 закључен је зајам 5% ради испате унутрашњег зајма учињеног за време ратовања. Петровић је из 5% зајма исплаћивао спољашње дугове, тако да је унутрашњи дуг остао делимично неисплаћен; (2) Петровић је као министар финансија закључио уговор о монополу дувана који се не слаже са Законом о Монополу Дувана и одбор предлаже да се тај уговор раскине; (3) поједине државне обвезе исплаћиване су пре рока и на тај се начин држава оштетила. На овај извештај Вукашин Петровић прочитао је свој одговор којим је побијао наводе одбора. У дискусији која је после тога настала Влада се трудила, неенергично, да Петровића одбрани, док га је опозиција оптуживала, али често напомињући да, и ако несумњиво постоји кривица, ипак од целог расправљања овога питања неће бити никаквих резултата због

<sup>1</sup> Ibid. стр. 644.

прописа из Устава и Закона о Министарској Одговорности, који су непотпуни и одређени да министра заштите а не да даду стварне могућности да се министар оптужи.<sup>1</sup> Скупштина је усвојила одборски извештај и на тај начин дала једно решење које се може разумети само као примање к знању истога, што је доста неразумљиво, према енергији с којом је Скупштина приступила послу око извиђања ове ствари. Изгледа да и почетак и свршетак овог питања треба објаснити личним односима Вукашина Петровића према тадашњем напредњачком кабинету, будући да опозиција није имала толико представника у Скупштини да може са потребном већином изгласати оптужење министра, док је скупштинској већини односно Влади ипак изгледало много приступити таквим мерама.

По паду либералне Владе опозиција која је узела власт у руке није остала дуго у целини. У брзо се један део више демократски из ње издвојио и у засебну странку организовао. Реакција на демократизам радикала, било је обележававање другог дела опозиције, напредњака, као све више конзервативне групе. Између напредњака и радикала била је све до 1887 једна жестока борба. У Скупштини су радикали оптуживали напредњачке ministre много више и много енергичније, па ипак за то време није био поднесен ни један формални предлог оптужбе против напредњачких министара. То је долазило од тога што се увидела неефикасност свих министарских оптужаба и што се дошло до уверења да се самим нападима на ministre на јавним скупштинским седницама обара напредњачки режим више него оптужбама.

Кад је напредњачка Влада пала и на Владу дошла радикално-либерална фузија, министар финансија образовао је актом од 1 јуна 1887 једну мешовиту комисију за преглед финансиског стања Србије последњих година. Комисија је извештај о свом раду поднела министру финансија који је комисијин извештај саопштио Скупштини. Тај извештај представља један савесно израђен исцрпан преглед финансијске политике од 1869, нарочито у погледу на државне зајмове. Комисија је изнела услове, употребу и стање свих државних зајмова и све буџетске дефиците. Комисија наводи једну масу неправилности ранијих министара од којих је најкрупнија Вукашина Петровића

<sup>1</sup> В. говор Марка Петровића. *ibid.* стр. 678.

који је оштетио државу за 155.944.22 динара. По железничкој конвенцији од 3 октобра 1885 коју је закључила држава са друштвом за грађење и експлоатацију пруге Плана—Смедерево, члан 4, исплатила је држава друштву интерес око 12% и ако по Закону о Општој Железничкој Конвенцији од 22 марта 1884 нису могли бити исплаћивани већи интереси од 5% за потраживање према држави од стране компанија за грађење железница. На тај начин Вукашин Петровић је својом незаконитом радњом оштетио државу за 155.944.22 динара. За ту суму је државни правобранилац тражио обезбеђење код првостепеног београдског варошког суда и суд је забрану и прибелешку на сопственост Вукашина Петровића одобрио на основу прописа Грађанског Судског Поступка и на основу члана 19 Закона о Министарској Одговорности. Вукашин Петровић се на ово решење жалио Касационом Суду, и овај је 17 августа 1887 број 2701 касирао решење првостепеног суда. Решење Касационог Суда садржи ова разматрања о значењу одредаба из Закона о Министарској Одговорности.

„Накнада штете која се представља у акту државног правобраниоца као основ за обезбеђење државног потраживања из радње Вукашина Петровића као бившег министра финансија не може бити предмет решавања редовних судова.

„По члану 100 и 101 Устава и члану 1 Закона о Министарској Одговорности излази: да ministри за своја званична дела одговарају само Владиоцу и Народној Скупштини; да Народна Скупштина сходно члану 103 Устава доноси одлуку о њиховој одговорности и оптужењу надлежним прописаним путем; да се на случај одлуке о одговорности у Скупштини дело предаје Државном Суду на суђење који се по члану 6 Закона о Министарској Одговорности нарочито одређује и нарочито саставља из извесног броја скупштинара и чланова Касационог и Апелационог Суда крећући се односно надлежности у границама одредаба у члану 19 постављених.

„Из ових законских одредаба које остављају утврђену процедуру у оптужењу и суђењу министара за њихова званична дела излази логична последица да се грађанске власти и судови, у опште, саме по себи не могу мешати у решавање и суђење дела из којих произлазе званичне одговорности појединих министара, ако им иста нису спроведена од стране поменутог Државног Суда, и да и само питање о накнади које по

последњој алинеји поменутог члана увек прелази надлежност суђења грађанских судова, који не могу ући у судско поступање ако се овим путем не покрене.

„Према томе суд је погрешно што је обилазећи горње одредбе Устава и тумачећи последњу тачку члана 19 површно и без везе са уставним наређењима донео горње своје решење упустив се тиме у решавање ствари за коју не може бити надлежан пре него се не поднесу нужни докази о томе да је Народна Скупштина односно Државни Суд решио да Г. Вукашин Петровић за представљену државну штету може одговарати. Стога Касациони Суд ништи судско решење.“

Кад се за горње решење Касационог Суда сазнало поднели су Димитрије Катић и Стојан Протић народни посланици питање на министра финансија како стоји с овом ствари. Ово питање садржи и предлог да се толико дискутовани члан 19. Закона о Министарској Одговорности скупштинским тумачењем објасни, јер би било врло штетно допустити „да се права и имовина државна остављају на милост и немилост личног разумевања закона г. г. судија“.<sup>1</sup>

Даљег рада по овом случају министарске одговорности нема Исто тако није ништа решено поводом предлога да се члан 19 Закона о Министарској Одговорности протумачи, што је несумњиво било потребно. Као што смо видели, сви скоро случајеви министарске одговорности који су имали више фактичку подлогу него политичку, свршавали су се повољно за министре због члана 19 Закона о Министарској Одговорности, који је тако редигован да изгледа, као што је раније речено, да и у случају грађанске одговорности министара, код које су често консидације о политичкој целисходности оптужбе минималне, у место простије процедуре код редовног суда, треба потрзати тешки апарат Народне Скупштине и Државног Суда.

Исте скупштинске сесије, 9 децембра 1887, поднесен је Скупштини и последњи предлог о кривичној одговорности министра по Уставу од 1869. То је био предлог Павла Солдатовића о стављању под суд бившег председника министарског савета и министра унутрашњих дела Милутина Гарашанина. Гарашанин је 30 јуна 1886 жандармима извукао из Скупштинске зграде шест народних посланика и стражарно протерао.

<sup>1</sup> Стенографске белешке о раду Народне Скупштине за 1887, стр. 332.

На тај начин Гарашанин је повредио Устав и § 192 Кривичног Законика. О овом предлогу оптужбе Скупштина није ништа решавала.

За време борбе напредњака и либерала путем штампе често се претресало питање о промени Устава. Због бурних политичких прилика и заоштрености, и у личним и у идејним питањима, уставна промена, која се толико од стране напредњачке Владе обећавала а од стране радикалне опозиције захтевала и дискутовала, није се износила стварно пред Скупштину. Године 1883 поднела је Влада предлог да се Устав у опште промени. Зајечарска буна учинила је да Влада ту спреману промену Устава скине с дневног реда.

Мишљења ондашњих напредака и ондашњих радикала о министарској одговорности изгледа да су резумисана у два пројекта Устава, која нису никад Скупштини предложена. Ти су пројекти Устава, и ако нису узети у поступак од уставних фактора, интересанти за нас у толико у колико се из њих можемо обавестити, ако су аутентични, о основним гледиштима ових двеју политичких странака о предмету који нас интересује, у оскудици онако дугих дискусија о министарској одговорности из седамдесетих година.

Радикални пројект Устава изложен је додатку 111 броја „Видела“ за 1883. Принцип министарске одговорности из тога пројекта Устава ови су. (1) Министри одговарају Народној Скупштини не само за своја кривична дела него и за свој политички правац. (2) Предлог оптужбе довољно је да потпише десет посланика. (3) Министарске су кривице осим повреде Устава још и закона, њихово обилажење и политички правац који би био штетан по народне интересе. (4) За решење Скупштине о оптужењу министра не тражи се нарочита већина од две трећине, већ је довољно да гласа за предлог оптужбе проста већина присутних чланова Скупштине. (5) Министрима суди суд стављен из пет изабраних народних посланика, три члана Касације и три председника судова. (6) Осуђени министар не може бити помилован без пристанка Народне Скупштине. (7) Детаљно ће се министарска одговорност регулисати нарочитим законом.

Напредњачки пројект Устава изложен је у „Отаџбини“ свеска 16, под натписом „Какав Устав треба Краљевини Србији“. Принципи министарске одговорности које су у овом пројекту изложени ови су. (1) Министра могу оптужити Краљ, Народна Скуп-

пшина и Сенат, сваки за себе. (2) Министрима суди Касациони Суд у општој седници. (3) Пројект спомиње, без икаквих детаљних одредаба, право појединаца да може министра оптужити. (4) Детаљно ће се регулисати министарска одговорност нарочитим законом. Док не буде издан закон који ће детаљно утврдити случајеве, поступак и казне код министарске одговорности, Касационом Суду се даје право да означи дело и да определи казну. (5) Казна ни у ком случају не може бити већа од затвора, осим за случај дела из Кривичног Законика. (6) Касациони Суд кад суди министрима суди и о делу и о праву. (7) Краљ не може ни опростити ни смањити казну осуђеном министру, осим случаја кад то захте дом који га је оптужио.

Уставом од 1869 ствара се у Србији један систем владавине који се јако разликује од дотадашњег система. До 1869 постојао је један искључиво лични владаочев режим Кнеза Михаила, у коме су Народне Скупштине била потпуно без утицаја на вођење државних послова и на састав министарстава. Народна Скупштина је до Устава до 1869 у ствари само једно консултативно тело, које не решава већ само саопштава своје жеље и погледе на државне послове и чији су се предлози, по правилу неформални, сматрани више као молбе Влади за ову или ону реформу, него као једна воља која, имајући за себе већину скупштинску, може једног дана бити закон. Такве Скупштине нису ни помишљале да врше какву стварну контролу над Владом и да једну Владу с којом не могу да раде смене.

Устав од 1869 установљава једну Скупштину која се сваке године сазива, у којој три четвртине посланика бира народ доста ниским цензусом. Таквој Скупштини подносе се закони на решавање, она утиче на ток државних послова, има извесно право контроле над извршном влашћу и најзад њој се даје и право оптужбе министара. Устав од 1869 је хтео да створи једну Скупштину која ће отправљати технички све послове које и данашња Скупштина отправља али није хтео да Скупштина буде неопходна за Владу, тако да је њена воља од пресудног значаја за државне послове, већ је дао Влади могућност и да без Скупштине доноси и буџете и законе и да је распусти кад хоће.

Либерална Влада је држала да једна Скупштина, која није неопходна, која своја решења није у стању Влади да на-

тури одрицајући јој буџет, неће бити политички фактор са толико политичког утицаја и са толико опозиционе снаге какве је она доцније у пракси била седамдесетих и осамдесетих година. Колики је преокрет 1869 учињен у историји Народне Скупштине види се најбоље из држања Скупштине према администрацији. Од 1869 Скупштина постаје врло оштар критичар наше администрације, ударајући и на чиновнике и на ministre. Дотадање незадовољство са влашћу, изражавано страшљиво од појединаца, добило је један јаван облик и свечан начин, начин који је у оно време имао врло великог утицаја. После Устава од 1869 незадовољство с влашћу показује се у Скупштини чак и према највишим представницима власти, према министрима. Приликом прве оптужбе министара по Уставу од 1869 види се једно велико уверење код посланика о дејству права Скупштинске оптужбе. И доцније, после искуства о неефикасности система министарске одговорности, онаквог какав установљава Устав од 1869 и Закон о Министарској Одговорности од 1870, народни посланици кроз седамдесете године често рачунају са скупштинским правом оптужбе министара, тако да је постало правило, да скупштинска већина одмах по ладу једне Владе у чијем раду налази да има незаконитости, подноси предлог оптужбе министара из прошлог кабинета. Скупштина је јако била заинтересована и позитивним законодавством о министарској одговорности, дискутовала о њему, и подносила предлоге да се одредбе из Устава и Закона о Министарској Одговорности измене, па чак и формалне предлоге Закона о Министарској Одговорности.

Поред ове енергије у нападању на ministre и овог интересовања за законодавство о министарској одговорности, интересантно је да је само о једном предлогу одговорности једнога министра у Скупштини дискутовано, а да ни о једном предлогу о измени законских одредаба није речено ни речи. Све се ово не може објаснити владочевим утицајем на осујећење министарских оптужба и тврђењем да се одредбе о министарској одговорности не могу, без промене Устава, заменити другима. Једини видљиви узрок овом заборављању на предлоге оптужбе и на измену закона могао би се наћи у постепеном опадању анимозности према прошлим владама и једним падањем посланика пред силним скупштинским разноврсним пословима, који су због недовољне извежбаности посланика и њихово неефективности доста лагано ишли.

Кад је дошла на Владу група састављена из опозиције либералној Влади осетило се да ће ствари у земљи поћи једним другим путем. Несумњиво да је либерални режим имао једну доста ориенталску политику, коју је опозиција осуђивала и на чије је место одмах по свом доласку на Владу хтела да постави једну политику ближу Западу. Међутим опозиција либералној странци није своју политику одржала, јер се врло брзо поделила на две групе, напредњаке и радикале. Како је владалац стално поверавао Владу првој групи, то је друга остајала у опозицији и критикујући рад напредњака, нападали и на њихове ministre. Међутим, што је врло интересантно, за све то време није Скупштини поднесен ни један предлог оптужбе министара. То је било несумњиво због тога што се увидело најзад да је и законодавство о министарској одговорности повољно за ministre, и што се опозиција задовољавала да Владу осуђује на јавним скупштинским седницама које су, ширењем штампе, постале познате све већем кругу читалаца.

### § 13 Време од 1888 до 1901.

При крају своје владе Краљ Милан пристаје да се донесе један Устав који ће краљевску власт смањити у корист Народне Скупштине. Ускоро после доношења Устава од 1888 Краљ Милан је обдицирао. Навикнут да влада по својој вољи, истичући увек да је велика краљевска власт потребна за сузбијање радикала, које је сматрао за анархисте окренуте и против државе и против њега лично, Краљ Милан није ни имао намеру да влада под Уставом од 1888. Устав од 1888 спремао је за свога малолетног сина, коме је одредио за намеснике три истакнута либерала. Краљ Милан је држао да ће либерално намесништво бити у стању да радикале ограничава онако како он хоће.

Устав од 1888 обезбеђивао је радикалима Владу. Пошто су радикали имали велику већину у народу, они су је морали имати и у једној Скупштини са скоро општим правом гласа, преко које, будући да Устав усваја парламентарни режим, састављају Владу и воде све државне послове. После Устава од 1888 почиње једна радикална владавина довољно снажна да изведе оне реформе у законодавству које је Устав од 1888 изискивао. Устав од 1888 говори о начелима министарске одговорности, остављајући специалном закону да регулише подробније

министарску одговорност. Радикална Влада је поднела 1891 године, пројект Закона о Министарској Одговорности, који је Народна Скупштина усвојила и који је 30 јануара санкционисан.

Радикална Влада и либерално Намесништво нису могли дуго сложено владати. Радикална Влада је поднела оставку и Намесништво је саставило Владу из либерала. Скупштина је била распуштена, били су расписани нови избори, на којима су либерали хтели пошто по то да добију већину. Радикали су и даље имали велику већину у народу, и између народа и Намесништва дође до оних сукоба, који су довели земљу у врло критично стање. То је стање прекинуто априла 1893 када је Краљ Александар узео Владу у своје руке пре пунолетства.

Краљ Александар, завадивши се са либералима, морао је обратити се радикалима да саставе Владу. Радикали, чим су дошли на Владу почели су спремати оптужбе либералног Авакумовићевог министарства за повреде Устава и повреде закона, за које су их за време њиховог министровања нападали. Приликом оптужбе Авакумовићевог кабинета у Србији се први пут образовао и функционисао Државни Суд, поред тога што он постоји још од 1869 и поред тога што су се ministри нападали седамдесетих и осамдесетих година за најразличније кривице. Државни Суд није свршио свој рад, јер је пред изрицање пресуде Краљ Александар, разишавши се са радикалима, либералне ministre амнестиовао.

Систем министарске одговорности установљен Уставом од 1888 и Законом о Министарској Одговорности од 1891 и његова примена биће изложени детаљно кад буде излагана данашња министарска одговорност у српском праву, пошто тај систем и данас важи, с једном једином изменом, учињеном према искуству из случаја Авакумовићевог министарства.

Краљ Александар је имао јако осећање својих владалачких права<sup>1</sup> и он, исто као и његов отац, није могао владати по Уставу од 1888 године. Он 1894 „обуставља“ Устав од 1888 и враћа у живот Устав од 1869. Закон о Министарској Одговорности преживео је тај државни удар и са Уставом од 1888 није формално обустављен.

И ако Закон о Министарској Одговорности од 1891 није био заједно с Уставом од 1888 обустављен, у ствари он постаје

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, Политичке и Правне Расправе, I стр. 63.

практично безначајан после државног удара од 1894. Краљ Александар од тада влада са „неутралним“ министарствима која су састављена по његовом укусу. Ти су министри били обезбеђени од Краљеве оптужбе због тога што их је Краљ смењивао, чим му се не би више свиђали, а од скупштинске због тога што су према њима Скупштине биле немоћне и сервилне. Теориски, могло би се расправљати питање о томе у каквом су односубили од 1894 до 1901 године Устав од 1869 и Закон о Министарској Одговорности од 1891, због тога што се одредбе из Устава од 1869 и одредбе из Закона о Министарској Одговорности не слажу. Тако, Устав од 1869 предвиђа само четири министарске кривице и не оставља места специалном закону да им број увећа. По Закону о Министарској Одговорности од 1891 министарских кривица има поред тих четири још и три више. По Уставу министра може оптужити само Народна Скупштина, а по закону и Краљ и Народна Скупштина. Ово се питање још јаче истиче код Устава од 1901 где ће бити и расправљано.

## ГЛАВА ТРЕЋА УСТАВ ОД 1901

### § 14 Уопште.<sup>1</sup>

После разилажења с неутралним Владама Краљ Александар је био политичком ситуацијом принуђен да опет преговара са радикалима. Радикали су ставили као услов да се приме Владе доношење једнога Устава који би био, сходно њиховим начелима, што ближи Уставу од 1888. Краљ Александар је хтео да да један нов Устав, али се трудио да тај Устав не буде на штету његове власти, желећи да у ствари влада на исти начин на који је и дотле владао. Преговори између Краља Александра и радикалне странке завршили су се једним компромисом. Тај је компромис између Краља Александра и радикалне странке био Устав од 1 априла 1901. Овим Уставом се хтело да се задовољи и једна и друга страна и зато он преставља једну комбинацију раније поменутог напредњачког пројекта Устава из осамдесетих година и Устава од 1888 који је, по својим идејама, једна радикална творевина.

Устав од 1901 установљава дводомни систем, два законодавна тела, Сенат и Народну Скупштину. У замену за то Скупштина се бира цензусом истим којим се бирала Скупштина по Уставу од 1888. На тај начин Краљ Александар је био задовољан тиме што један велики број сенатора поставља он, а радикали тиме што су знали да ће извесно имати већину у Народној Скупштини. Међутим у Уставу од 1901 оскудева оно што је код Устава од 1888 најглавније. То је парламентарни режим, на који Краљ Александар никако није хтео да пристане.

Код Устава од 1901 у погледу на министарску одговорност јављају се два основна питања. Једно је питање о томе у каквом

<sup>1</sup> В. О духу Устава од 1901 Студију Живојина М. Перића „La nouvelle Constitution du Royaume de Serbie“, 1903, Paris.

односу стоје Устав од 1901 и Закон о Министарској Одговорности од 1891. Друго је питање о томе да ли Устав од 1901 установљава једну ширу министарску одговорност, у оном смислу у коме је регулисана у Уставу од 1888, или установљава једну ужу министарску одговорност, у оном смислу у коме је регулисана у Уставу од 1869.

Што се тиче првога питања о односу између Устава од 1901 и Закона о Министарској Одговорности од 1891, оно се поставља због тога што датуми Устава и Закона нису исти, а међу њима има разлике, те према томе није извесно да ли важе од оних одредаба који су у колизији, уставне одредбе или законске одредбе.

Постоји један принцип усвојен у свима земљама где судије, а према томе и сви остали државни органи немају право да цене уставност закона, да у случају колизије између Устава и специалних закона јесте за онога који га извршује обвезан закон а не Устав. Међутим, и ако у Србији извршиоци закона немају да оцењују његову уставност, ипак се код министарске одговорности може покушати да се докаже да је министарска одговорност установа специјално уставног права, и да је зато и за извршиоца закона у случају његове колизије са Уставом меродаван Устав а не закон. Међутим овај се аргуменат не мора обарати на тај начин што ће се рећи да је он више политички него правни аргумент. Питање о томе да ли је претежнији Устав или специјални закон приликом једне колизије између њих, може се, изгледа нам, поставити само у случају кад је закон доцнијег издања него Устав. Међу тим кад је Устав дошао после закона, онда самим тим што је и Устав један закон — закон са појачаном формалном снагом —, на основу познатог правила *lex posterior derogat priori*, важи Устав зато што представља једну познију државну вољу.

Устав од 1901 разликује се од Закона о Министарској Одговорности у овим тачкама. (1) Устав међу министарске деликте нарочито не убраја деликт оштећење државе из користољубља који је у Закон о Министарској Одговорности ушао из Устава од 1888. (2) По Уставу министрима суди Сенат а по Закону о Министарској Одговорности Државни Суд. (3) По Закону о Министарској Одговорности Краљ не може осуђеног министра помиловати, а по Уставу од 1901 ни помиловати ни амнестиовати. (4) Устав од 1901 предвиђа за застарелост мини-

старских деликата рок од пет година а Закон о Министарској Одговорности рок од четири године.

Пошто треба усвојити начело да је Устав у овом случају претежнији од Закона, то треба тумачити одредбу из Устава од 1901 која говори о томе како ће се специалним законом допунити случајеви министарске одговорности и како ће се утврдити поступак министарске одговорности, тако да она онемогућава примену једнога закона који је раније издан као допуна једнога другог Устава, и ако није никад изречно укинут. Одредбе из Устава од 1901 о министарској одговорности, према томе, треба узети за једине одредбе о министарској одговорности које су постојале у српском позитивном законодавству од момента доношења Устава. Међутим одредбе о министарској одговорности које се налазе у Уставу непотпуне су. Оне не само да не говоре ништа о поступку у Сенату приликом суђења министрима, већ не говоре ништа ни о казнама на које се министар може осудити. Из тога разлога може се рећи да у погледу на министарску одговорност постоји у тадашњем законодавству једна празнина због које би се поводом конкретног случају поставило једно питање још не расправљено у правној теорији.

Кад се утврди да су једине одредбе о министарској одговорности одредбе из Устава, онда се наилази на веће тешкоће у решавању питања о томе да ли министарску одговорност треба тумачити уже или шире, зато што специални закон обухвата министарску одговорност у свима детаљима и на тај начин даје једну много поузданију основу за решавање тога питања. У оскудици специјалног Закона о Министарској Одговорности могло би се извести с извесном сигурношћу да Устав од 1901 као и Устав од 1869 установљава једну министарску одговорност, коју треба схватити у ужем смислу, тако да су министри одговорни само за она званична дела за која су одговорни Сенату, а да за сва остала званична дела не одговарају. Такав би се закључак дао извести из тога што Устав од 1901 даје велику власт Влади према Народном Представништву и што не установљава парламентарни режим. Министри не могу ни у ком случају бити народни посланици, а сенатори могу бити не по народном избору већ по краљевом постављењу (чл. 78). Застарелост министарских кривица је дужа него по Уставу од 1888. Чланом 81, алинеја 3, одређује се да се никад у опште не може поновити једна одбачена оптужба против министара.

Сад треба видети како се овај принцип да министарску одговорност по Уставу од 1901 треба уже тумачити, примењује на политичку, кривичну и грађанску одговорност.

### § 15 Политичка одговорност.

Краљ Александар, пристајући на Устав од 1901, изјавио је да он тиме није пристао и на парламентарни режим. У начелу, политичка одговорност по Уставу од 1901 приближује се политичкој одговорности по Уставу од 1869; она се своди на једну контролу Владе без правних последица. Политичка одговорност пред Народном Скупштином и Сенатом по Уставу од 1901 нема својих крајних санкција. Народно Представништво нема начина да доведе Владу у једну такву ситуацију да мора да одступи, ако неће да повреди Устав. Те су крајње санкције у томе да законодавно тело може Влади одрећи буџет. По Уставу од 1901 Влада може с Државним Саветом продужавати стари буџет још за годину дана кад се Скупштина распусти или одложи пре него је буџет свршила. На тај начин, Влади Народно Представништво у случају једнога сукоба с њим и није потребно.

Према томе може се рећи да по Уставу од 1901 нема политичке одговорности у правном смислу тога израза, већ да постоји само једна контрола Народног Представништва над владиним радом. Та је контрола шира него по Уставу од 1869, али су јој последице исто тако слабе као и по Уставу од 1869. По Уставу од 1901 Народно Представништво се подноси завршни рачун, који садржи извештај о томе како је Влада извршила буџет и тражи се разрешница од Народног Представништва за расходе ван буџета. Влада је дужна, по члану 94 Устава, поднети Народно Представништво детаљан извештај о томе како су финансиски уговори закључени и остварени и тражити од Народног Представништва разрешницу за њих. Међутим у Уставу се ништа не каже о томе шта ће бити ако у једном од ова два случаја не буде дало Народно Представништво разрешницу Влади.

Важно је да код Устава од 1901 по угледу на Енглеску постаје consolidated funds, партије у буџету које се не износе законодавном телу на решавање, зато што су на закону основане. Наш Устав од 1901 у свом члану 93 забрањује Народно Представништво да буџет одбаци у начелу и да избрише из буџета оне издатке који су на закону основани.

Питање о политичкој одговорности министара и по Уставу од 1901 компликује се на тај начин што по том Уставу постоји дводомни систем, тако да постоје осим Краља још два законодавна тела пред којима би могли министри политички одговорати. То питање, чије је поверење Влади потребно, Сената или Народне Скупштине или и једнога и другог фактора у исто време, поставило се поводом једнога конкретног случаја у Француској и није у теорији још решено.

По Уставу од 1901 не постоји једна политичка одговорност министара с правним последицама. Једна перфектна политичка одговорност министара постоји само пред Владаоцем, а то је начело усвојено и у најстаријим Уставима. Та је одговорност пред Владаоцем, истакнута у толико јаче, у колико Устав од 1901 прописује да министри не могу бити народни посланици у опште, а ни сенатори по народном избору. На тај начин Владаоца сам саставља Владу, и Народно Представништво не може осуђивати за рад један кабинет, чији правац није израз воље Народног Представништва, већ чији рад представља вољу владачеву.

### § 16 Кривична одговорност.

Устав од 1901 предвиђа три случаја министарске одговорности, случај повреде Устава и уставних права српских грађана, случај издаје земље и владаноца и случај примање мита. Поред тога, министри су одговорни у случају повреда закона предвиђених у Закону о Министарској Одговорности, који, као што је споменуто, није донесен. Према усвојеном начелу да министарску одговорности по Уставу од 1901 треба тумачити уже, треба узети да министри одговарају само за наведена дела и то само Сенату, а не и за остала службена дела за која чиновници одговарају по Кривичном Законику. Право оптужбе министара припада с једне стране Краљу а с друге стране Народно Представништво (чл. 80).

Ту под Народним Представнишвом треба извесно разумети само Народну Скупштину а не и Сенат, зато што Сенат министрима суди, па не би целисходно било да их он и оптужује. Поред тога и из доцнијих одредаба види се да по Уставу од 1901 има право оптужбе министара само Народна Скупштина. Тако се у члану 81 каже да се предлог оптужбе министара не



може узети у поступак ако га нису потписали најмање двадесет посланика, дакле не и двадесет сенатора. Исто се тако каже у другој алинеји тога члана да је потребно, да би се министар оптужио, да за оптужбу гласа најмање две трећине народних посланика. „Оптужба министара једном одбачена не може се поновити за исто дело“. У Уставу се не каже где оптужба треба да буде одбачена, да ли у Скупштини приликом гласања о предлогу оптужбе или у Сенату приликом решавања о тужби коју Скупштина Сенату подноси. Министарске кривице застаревају за пет година од учињеног дела. О томе кад застарева пресуда Сената, не каже се ништа у Уставу од 1901 године. Исто тако Устав од 1901 не говори ништа о казнама које прате министарску одговорност, оставивши то специјалном закону који није издан.

#### § 17 Грађанска одговорност.

Устав од 1901 тако је састављен да се њиме не установљава једна потпуна политичка одговорност. Међутим хтело се да створи бар одговорност министара пред Народним Представништвом за извршење буџета. Мислило се да се то постигне једним законом о Државном Буџету, који би учинио одговорнима министре за буџетска прекорачења. Такав Закон о Државном Буџету је и изгласан, али га Краљ Александар није хтео да потврди све до априла 1903 године. О одредбама тога закона, које се односе на министарску одговорност, биће доцније речи, зато што тај закон још и данас важи.

Ова грађанска одговорност министара, која се јавља као последица кривичне одговорности министара, у Уставу од 1901 потпуно је неодређена. Као што је речено, Устав од 1901 не одређује ни казне које прате министарске кривице, па према томе не регулише ни питање о накнади штете која може бити последица кривичног дела. Као што се не види у Уставу од 1901 колика је застарелост министарских кривица, исти се тако не види за колико времена застарева захтев накнаде штете која проистиче из једног кривичног дела министровог.

За време владе Устава од 1901 расправљан је последњи случај грађанске одговорности министара за накнаду штете. Ствар је била у овоме. Вукашин Петровић је као министар фи-

нансија исплатио 1899 године једном државном повериоцу у иностранству 61.477.48 динара. Доцније се показало да рачун који је држава добила као доказ те исплате није био оригиналан већ дупликат. Због тога би могло бити евентуалне штете за државу, ако поверилац не би исплату признао. Главна Контрола је нашла да је за ову евентуалну штету крив Вукашин Петровић, бивши министар финансија као наредбодавац, и да министар као одговорно лице има држави штету да надокнади, ако је буде било. Да би се држава обезбедила у случају да се затражи поновна исплата, Главна Контрола је тражила обезбеђење на имању Вукашина Петровића код београдског варошког првостепеног суда. Првостепени суд је одобрио обезбеђење, стојећи на гледишту да министар одговара за накнаду штете на исти начин на који и сваки други чиновник. Међутим Касациони Суд је својим решењем од 29 децембра 1901 поништио решење првостепеног суда. Касациони Суд у свом решењу, материјално идентичном са решењем из 1887. је нашао да редовни судови нису надлежни да суде министрима за званична дела. Министри су политички органи и они за сва своја званична дела по Уставу од 1869 одговарају само политичким органима Владау, Народној Скупштини и Државном Суду и без претходног решења ових фактора редовни судови се не могу упуштати у суђење министрима, било да је ствар кривичне било грађанске природе.

ДРУГИ ДЕО

**МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ У ДАНАШЊЕМ ПРАВУ**

## У В О Д

---

Код сваког система министарске одговорности битно је питање о томе да ли се њиме заснива ужа или шира министарска одговорност. Да ли један систем заснива ширу или ужу министарску одговорност види се најбоље из овога двога. (1) Да ли контрола коју врши законодавно тело над министрима има законских санкција. (2) Да ли законодавац, принципијелно, изједначава министарску одговорност са одговорношћу обичних чиновника, а ову са одговорношћу обичних грађана. Положај министарске одговорности према обичној чиновничкој одговорности може се посматрати са две тачке гледишта, с тачке гледишта кривичне одговорности и с тачке гледишта грађанске одговорности.

Кад је реч о систему министарске одговорности установљеном Уставом од 1903 и Законом о Министарској Одговорности од 30 јануара 1891, мора се узети у обзир дух времена у коме је Устав од 1888 састављан и околности под којима је 1903 враћен у живот. Седамдесетих и осамдесетих година вођена је стална борба између народа и власти. У таквој једној борби природно је да су чиновници били изложени веома честим нападима. Њихови шефови, министри, долазили су на положаје по Краљевом избору, будући да је за време свега важења Устава од 1869 Народна Скупштина правно била у немогућности да утиче на састав министарства. Опозиција тим министрима, за све време док се с њима борила, наводила је против њих најразличније факте који сви заједно представљају читав један регистар Кривичног Законика. Најзад је та дугогодишња опозиција Краљу и Влади морала бити пуштена да управља државом. Прилика у којој су радикали с највише снаге своју вољу извели јесте Устав од 1888. Уставом од 1888 радикали су хтели да постигну

ово. (1) Широка уставна права грађана. (2) Претежан утицај Народне Скупштине на државне послове и контрола над администрацијом. (3) Широка одговорност чиновника за званична дела. С помоћу свега тога радикали су мислили да ће себи обезбедити државну управу. Широка одговорност државних органа јесте последица велике власти Народне Скупштине. Сасвим је природно да су радикали хтели Уставом од 1888 да установе и једну широку министарску одговорност, што је последица радикалних погледа на државу организацију и оног искуства радикалне странке о министарима које се показало у њеним нападима на њих.

Устав од 1888 враћен је у живот 1903 године у врло критичним моментима. Тада је промењен један режим који је нападан као насилнички. На првом месту било је потребно задовољити начела оних људи који су били против њега. С друге стране, било је потребно да се и у маси створи уверење о једној владавини на сасвим друкчијим основима.

Као што се види, зато да данашњу министарску одговорност треба тумачити у ширем смислу, говоре и основне идеје и околности у којима је данашњи Устав састављен и у живот враћен.

У даљем излагању видеће се да поред ових историских и општих разлога има и правних аргумената који доказују да је данашњу министарску одговорност законодавац широко схватио.

Сад треба изложити како се овај принцип примењује на саставне делове института министарске одговорности, на политичку, кривичну и грађанску министарску одговорност.

## ГЛАВА ЧЕТВРТА ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ

### § 18 Уопште.

Политичка одговорност у уставној парламентарној монархији може бити пред монархом и пред законодавним телима. Ова два облика политичке министарске одговорности уједињује то што се и један и други свршава истом последицом, да један министар престаје вршити своје министарске функције.

О политичкој одговорности министара пред монархом није потребно излагати ни политичке ни правне консидације. Монарх је један законодавни чинилац. По старој уставној теорији по којој државу треба организовати строго према принципу поделе власти, законодавна власт доноси законе, извршна их само извршује и ништа више. Да не би извршна власт радила противно одлукама законодавне власти, законодавној власти ова теорија признаје правна средства против незаконитог рада министара. Та се правна средства, међу које спада смењивање министара, морају признати и монарху као једном законодавном чиниоцу. Поред тога, један основни принцип монархиске администрације јесте да монарх поставља и смењује чиновнике. Министри су се, као што им и име каже, још сматрали као пуномоћници монархови, који их природно мора сам и бирати.

Кад је конституционална теорија ступила у живот, видело се да се строга подела власти не може одржавати онако како ју је конструисао Монтескије. Извршна власт, ширењем државне интервенције почетком деветнаестог века, добивала је све више и више самосталан круг рада који се није могао обухватити правилима која је законодавна власт издавала. Извршна власт је

поред извршавања закона развила и једну делатност која није у појединостима у законима продвиђена и која се у немачкој теорији зове „слободна управа“ (freie Verwaltung).<sup>1</sup> С друге стране, тиме што је парламенат добио широк удео у законодавству, власт парламената је постајала све јача и добивала претензије на све више државних послова. Пошто већ мора да постоји један део административних аката који се остављају на дискрецију административној власти, потребно је да има неког који ће контролисати административну власт да ли врши ту дискреционарну власт сходно државним интересима. Најприроднија се контрола административној власти нашла у законодавним телима. Директну контролу над нижим административним властима врше шефови државне администрације, министри. Над министрима пак врши директну контролу парламент из чије већине се министри у парламентарним државама узимају и који се сматрају и у енглеском и у француском парламентаризму да су чврсто са већином везани погледима на државне послове. Функција данашњих министара, поред велике важности парламента, веома је значајна по државни живот. Та контрола коју парламенат врши над министрима зове се политичка одговорност министара.

Као што је познато, поред политичке одговорности министара постоји још и кривична и грађанска одговорност министара. Политичка одговорност допуњује ове две друге врсте министарске одговорности, а нарочито кривичну одговорност. Кривична одговорност министара обично јесте последица повреда уставних и законских прописа од стране министара. Ова одговорност се врши пред нарочитим судом и на нарочити начин доста заплетен и дуг. Политичка одговорност служи томе да се министри учине одговорнима и за повреду државних интереса, за политички правац, а и да се њома спреми кривично или грађанско оптужење министра. Питање о делима за које министар кривично одговара дискутовано је скоро у свима законодавствима. Затим, није често ни опортуно ни могућно оптуживати активног министара. У тим случајевима ту је политичка одговорност министара да допуни кривичну одговорност министара и да јој спреми земљиште.

Техника политичке одговорности министара пред парламентом разликује се од технике кривичне министарске одговор-

ности. Кривична одговорност министара приближује се и по својој правној природи и по својој техници обичној кривичној одговорности. Техника политичке одговорности министара пред парламентом није блиска својим обликом ни једној врсти осталих категорија правне одговорности. Особеност технике политичке одговорности пред парламентом јесте у овоме. Парламент у парламентарној држави има једно право контроле над министрима и над администрацијом. То право контроле над министрима није неко право позивања на одговор везано за неке у напред одређене погрешке. Оно је управљено на то да парламент, односно његова већина, буде у стању да стално контролише да ли је целокупан рад Владе сагласан са схватањима парламентарне већине. Та се контрола јавља у најразличнијим облицима, у праву контролисања извршења буџета, у праву контролисања употребе државних зајмова, у праву анкете у административним стварима, у праву интерпелације. Сви ови облици политичке одговорности пред парламентом правно нису нужни да један министар падне пред парламентом. Парламент има једно дискреционарно право да министрима поводом ма чега стави до знања да немају више поверење већине и да је потребно да поднесу оставку. После једне формалне или имплицитне изјаве неповерења министри не могу остати на Влади а да не повреду уставне прописе и да се на тај начин не учине кривично одговорним.

Најчешћи облик у коме се контролише рад министара јесте интерпелација, а најчешћи облик у коме се изјављује неповерење министрима јесте мотивисан предлог за прелаз на дневни ред. О природи интерпелације постоји у теорији једна дискусија још довољно не изведена на чисто. Та дискусија се покренула поглавито због тога што се хтело да се природа интерпелације у једној држави прогласи за општу природу интерпелације. То је несумњиво погрешно, јер је интерпелација регулисана потпуно различито у разним државама, а правну природу једном институту обележава у ствари законодавац а не теорија.<sup>1</sup> Тако се у

<sup>1</sup> Један доказ да је интерпелација сувише особена ствар у свакој држави даје Хачек у својој најновијој књизи о праву интерпелације. (Julius Hatschek, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit, Leipzig 1909). Хачек је хтео да упоредном методом дође до извесних општих принципа о интерпелацији. Резултати до којих је Хачек дошао најбоље показују да се упоредни метод код права интерпелације не може употребити.

<sup>1</sup> Најбољи пример слободне управе јесте вођење спољне политике.

Немачкој<sup>1</sup> интерпелација не сматра за право чланова парламента, већ за могућност која грађанима у опште припада да стављају Влади питања.

### § 19 Политичка одговорност министара у данашњем српском праву.

Као и у свима Уставима тако и у Уставу од 1903 предвиђа се политичка одговорност пред монархом. Према члану 135 Устава „Министри су одговорни Краљу и Народној Скупштини за своја службена дела“. Овај је пропис постајао и у Уставу од 1869. Познато нам је какве је он дискусије изазвао. Поред све неодређености овога прописа, може се рећи са исвесном сигурношћу да се у њему не говори о кривичној одговорности министара већ о политичкој. Кад би се узело да тај пропис значи кривичну одговорност, значило би да се у том правном пропису тврди да министри одговарају кривично баш пред Краљем и Народном Скупштином, што није Уставотворац могао рећи зато што министри не одговарају кривично пред тим факторима, јер им они не суде већ их само оптужују. Да министри кривично одговарају пред Народном Скупштином и могло би се с извесним правом рећи, зато што они излазе пред Скупштину и одговарају на предлог оптужбе. Међутим никако се не може рећи да министри одговарају кривично пред Краљем који их без икакве формалности, само оптужује. Да неко кривично одговара, потребно је да буде испитан и суђен. Пред ким се одговара види се из тога ко испитује и суди. Краљ министре нити испитује нити суди, он их само може оптужити, а то је право слично праву државног тужиоца у Француској за кога се не може рећи да кривци пред њима одговарају, само зато што их оптужује суду. Министри одговарају исто тако кривично пред судом на владаочеву тужбу, те одговорност споменуту у члану 135 Устава треба схватити као политичку одговорност, а то је једина која постоји пред монархом. Политичка одговорност министара пред Краљем састоји се у томе што министре по свом нахођењу, посматрајући ствар с чисто правне стране, поставља и смењује. По члану 131 Устава, алинеја 1, Министарски Савет стоји непосредно под Краљем. По алинеји 2 истога члана „председника Министарског Савета и министре поставља Краљ указом“.

<sup>1</sup> Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 4 издање, I, стр. 283.

Политичка одговорност министара ни у српском праву није слична техници кривичне министарске одговорности. Ни у српском праву нису предвиђена сва дела за која министар политички одговара, нити постоји један нарочити систем казни сличан ономе из Казненог Законика. Правна последица ове врсте министарске одговорности јесте у томе што се министар доводи у једну правну ситуацију која га натерује да да оставку.

Оно што је код Устава од 1903, односно 1888, нарочито важно то је што он установљава политичку одговорност министара. Према извештају уставотворног одбора који је проучавао предлог Устава од 1888, Народно Представништво има „увек могућност не само да се отресе једне владе према којој оно нема поверења, но и да је спречи у сваком њезином злом раду који би, по мишљењу Народне Скупштине, ишао на штету народу“.<sup>1</sup>

Код расправљања политичке одговорности у српском праву морају се имати, као што смо раније поменули, два момента у виду.

Први је моменат облик у коме се може изјавити неповерење Влади или једном министру. Изјава неповерења се може изјавити Влади у најразличнијим облицима као што су недолазак на скупштинске седнице, опструкција, одбијање једног законског предлога за чије примање везује Влада свој опстанак, одбијање буџета у целини. И ако се изјава неповерења може изразити у најразличнијим облицима, који стоје на расположењу скоро свима парламентима, врло је важно за схватање Законодавчево о ефикасности политичке одговорности министара то, да ли законодавац нарочито истиче право парламента да изјави Влади неповерење. Наш законодавац у члану 93 Закона о Пословном Реду у Народној Скупштини изриком признаје то право Народној Скупштини.

Најобичнија процедура која се употребљава кад хоће да се изјави Влади или министру неповерење јесте подношење интерпелације. Право интерпелације по Закону о Пословном Реду дели се у два института, један је установа питања, а друга је установа интерпелације у ужем смислу.

Питања се стављају министрима пре преласка на дневни ред и о њима се не води претрес. Та питања могу бити усмена

<sup>1</sup> Стенографске белешке Велике Народне Скупштине држане 1888 стр. 89

или писмена. Усмена питања се стављају пре преласка на дневни ред без пријаве, а писмена се прво подносе председнику Скупштине. Министар не мора одговорити исте седнице кад му је постављено питање, али може одговорити ако хоће. По Уставу (члан 121) министар је дужан да у току сазива одговори на постављено питање. У Пословнику нема одредаба које ујемчавају вршење ове дужности. „Ако министар не би хтео да одговори на питање, посланику не би остало ништа друго него да своје питање претвори у интерпелацију, пошто је дужност министара да одговори на њу ујемчена извесним начином“.<sup>1</sup> Питања не треба схватити као један особит облик за остварење политичке одговорности, већ као један начин контроле и обавештења која могу посланици од Владе да захтевају, и зато Скупштина не доноси никакво решење о њима.

Облик контролног права Народне Скупштине, који изгледа нарочито подешен за то да служи за довођење до једне изјаве неповерења и за остваривање политичке одговорности јесте интерпелација, која мора бити писмена и која се нарочито ставља на дневни ред.

Код интерпелације у српском праву нарочито је важно то што се хоће министру да створи донекле једна правна дужност да на интерпелацију одговори. Министар се натерује на тај начин да да одговор на интерпелацију што Скупштина може водити претрес о интерпелацији, ако министар до одређеног рока на њу не одговори, и без министровог одговора. Кад министар зна да ће се о једној интерпелацији која му је неповољна повести реч и ако он на њу не одговори, он ће радије на њу одговорити, него оставити да се питање расправља без његове одбране. Кад ће се о интерпелацији водити претрес одређује Скупштина пет дана после подношења интерпелације (члан 90 Пословника); на интерпелацију министар не може дакле одговарати одмах због тога што се хоће да да времена посланицима да се спреме за претрес интерпелације, тако да министар не избегне прави претрес о њој.

Из тога што Скупштина одређује дан кад ће се водити претрес о једној интерпелацији не треба закључити да је по српском законодавству право интерпелације једно право које припада Скупштини у целини, а не свакоме посланику на по се;

Скупштина је дужна не само да изнесе интерпелацију на дневни ред, већ шта више и своју одлуку да донесе о њој. Право интерпелације јесте једно право које припада свакоме посланику посебице, јер је интерпелацију довољно да потпише и само један народни посланик. То што Скупштина одређује дан кад ће се интерпелација изнети на претрес треба разумети као једно право Скупштине да располаже својим временом. Скупштина може одредити дан кад ће се изнети интерпелација, али не може једну интерпелацију осудити да се не износи на дневни ред.

О интерпелацији се води претрес као о свима предметима који треба да се заврше једним скупштинским решењем. О вођењу претреса о интерпелацији важе исте одредбе који и о осталим скупштинским претресима. Интерпелација може бити повучена све док не буде о њој донето решење. Претрес се води без обзира на то да ли је министар на интерпелацију одговорио и да ли је присутан. Претрес интерпелације се свршава преласком на дневни ред. Предлог о преласку на дневни ред може поднети сваки посланик а не само интерпелант. У пракси је било случајева да га подноси и интерпелисани министар. Прелаз на дневни ред може бити прост и мотивисан (члан 91 Пословника). Сам факт да је Скупштина изгласала прост прелаз на дневни ред значи да Скупштина Влади или дотичном министру изјављује поверење. Мотивисан предлог за прелазак на дневни ред значи то да је Скупштина на крају претреса формулисала једно своје мишљење о исходу претреса. Мотивисан предлог за прелазак на дневни ред према томе може бити двојак, повољан или неповољан за Владу или министра. Пошто мотивисан предлог за прелазак на дневни ред не мора увек бити довољно јасан или енергичан, то је Влади остављено право да она изјави пре гласања коју редакцију мотивисаног предлога за прелазак на дневни ред сматра за довољну изјаву поверења (члан 93 Пословника). По члану 92 Пословника гласа се увек прво о простом прелазу на дневни ред па онда о мотивисаном. Скупштина може упутити све мотивисане предлоге од један пут једном одбору који се истога дана бира по секцијама. Тада се гласа прво за онај предлог који одбор предложи па онда по реду о осталима, како Скупштина одлучи. Ако после завршеног претреса није поднесен никакав предлог о преласку на дневни ред, тада се сматра да Скупштина пре-

<sup>1</sup> Слободан Јовановић, Уставно Право, стр. 233.

ћутно изражава своје поверење и тако се претрес свршава без формалне скупштинске резолуције.

Други важан моменат код политичке одговорности министара пред Народном Скупштином јесте тај, каква је санкција изјави неповерења коју је овлашћена Скупштина да изјави.

Као што је раније речено, сама изјава неповерења не повлачи за собом директан пад министара. Народна Скупштина нема једно формално право смењивања министара. Због тога, да би изјава неповерења могла имати дејства потребно је да држава буде тако организована и односи између Народне Скупштине и Владе тако уређени да Влада није у стању да влада са једном Скупштином чије поверење не ужива. Потребно је да Народна Скупштина има таквих атрибуција чије вршење или невршење може Владу да доведе у једну безизлазну ситуацију. Ако Влада не буде у том случају хтела да да оставку она може покушати да влада без Скупштине. После извесног времена Влада ће бити принуђена или да одступи или да учини какву уставну повреду и да се на тај начин учини кривично одговорном.

Обично се тражи средство за то у буџетском праву парламента. По нашем законодавству буџетске атрибуције Народне Скупштине довољно су широке да је Скупштина у стању да нагони министре на одступање.

У нашем Уставу не налази се ограничење у погледу на гласање о оним буџетским партијама које се на закону оснивају. Према томе Народна Скупштина је овлашћена да одбије Буџет у целини. У вези са политичком одговорношћу министара једино се и даје разумети право Скупштине да одбија цео Буџет а с њом заједно и оне буџетске партије које су на закону основане. Такво буџетско право Народне Скупштине треба схватити као установљено нарочито у циљу остварења политичке одговорности министара. Скупштина неће једној само Влади да одобри Буџет, а свакој другој хоће.

Скупштинско право одрицања Буџета не може се изиграти владиним односно краљевим правом распуштање Скупштине. Према члану 164 Устава, ако је Народна Скупштина распуштена или је одложена пре него је решила Буџет, Краљ може продужити, уз пристанак Државног Савета, Буџет истекле рачунске године најдаље још за четири месеца. Као што се види Влада би у једном покушају да влада без Скупштине прво

имала једну сметњу у Државном Савету. Ако Државни Савет не пристане да се прошлогодишњи буџет продужи, Влада сама буџет не може продужити. Претпоставимо да Државни Савет пристане на продужење буџета. То може да траје свега још четири месеца. Тада је Влада принуђена да сазове опет Скупштину која, ако је расположена према Влади као и ранија, оставља Владу опет без Буџета, а тада се више буџет не би могао продужити ни са престанком Државног Савета. Кад Влада остане без Буџета, она може владати само тако ако се одлучи да сама Буџет узакони, јер се без Буџета не може владати. Кад пак Влада сама, без Скупштине, узакони Буџет, онда је она тиме учинила једну уставну повреду, јер је и Буџет закон као и сваки други закон, а законе може доносити Краљ само заједно са Народном Скупштином. Кад пак Влада учини једну повреду Устава, она на тај начин даје могућност Владоцу или Народној Скупштини да је оптуже Државном Суду.

На крају да напоменемо да политичка одговорност министра стоји у вези са њиховом грађанском одговорношћу. По нашем Уставу Скупштини припада право контроле над владиним извршењем Буџета. Скупштини се подноси на одобрење Завршни Рачун. За Завршни Рачун Скупштина даје Влади разрешницу или не даје. То право давања или недавања разрешнице треба приближити политичкој одговорности, јер дотле иде Скупштинско право у погледу њене грађанске јурисдикције над министрима. После недавања разрешнице долази рад Главне Контроле и грађанских судова, а о овом раду ће бити речи доцније, кад се буде излагала данашња грађанска одговорност министара.



## ГЛАВА ПЕТА

# КРИВИЧНА ОДГОВОРНОСТ

### § 20 Уопште.

С правног гледишта кривична одговорност министара јесте од већег интереса него политичка одговорност. Кривична одговорност министара је по своме облику и по својим правним последицама најближа обичној кривичној одговорности која бива пред обичним судовима.

Кривична одговорност министара треба да буде најјаче правно средство против министара који незаконито раде, и због тога је оно предвиђено у свима уставима, чак и оним који не установљавају парламентарни режим. Ово некада најјаче средство сматрало се за најпогодније зато што је оно најефикасније. Међутим данас се то средство постепено губи, и на његово место долази политичка одговорност. То долази од тога што је једна кривична оптужба министара такав догађај да уздрма читаву државу и произведе најразличније политичке кризе, тако да је *lege ferenda* врло тешко кривичну одговорност министара институирати на начин да држава дође у што мању опасност због кривичне оптужбе једнога министарства, а циљ да се ипак постигне.<sup>1</sup>

Кад се говори о данашњој кривичној одговорности уопште, онда је једно прво важно питање да ли је ту одговорност законодавац хтео да учини широм или ужом. Ми смо, говорећи о данашњем Уставу уопште, изнели да и принципи Устава, и време, и начин постанка тврде да је Уставотворац хтео једну ширу министарску одговорност. Да видимо како се то начело

<sup>1</sup> Frisch, op. cit. стр. 231.

о широј министарској одговорности примењује код кривичне одговорности министара у данашњем српском праву.

Питање о обиму кривичне одговорности министара поставља се овако. Члан 29 Устава говори о праву свакога грађанина да непосредно тужи суду свакога чиновника или званичника, ако је овај у свом службеном раду повредио његова права. Томе члану додата је алинеја 2 која гласи, да за ministre, судије и војнике под заставом важе нарочите одредбе. Есенцијелно је код питања о обиму данашње министарске одговорности у српском праву то, како треба разумети ту одредбу из 29 члана Устава. Алинеја 2 тога члана истиче принцип да се министарска одговорност разликује од одговорности других чиновника и да за њу важе нарочите одредбе. Те нарочите одредбе о кривичној одговорности министара налазе се у члановима 135, 136, 137, 138 и 139 Устава, и у Закону о Министарској Одговорности. Питање је сад да ли те одредбе исцрпљују министарску одговорност или је не исцрпљују. У тим члановима Устава и у Закону о Министарској Одговорности говори се о седам министарских деликата који се суде на један нарочити начин и које прате нарочите правне последице. Да ли министри могу бити оптуживани, осим за та нарочита дела у Уставу и Закону о Министарској Одговорности означена, још и за остала кривична дела, обележена у кривичним законима?

Наш Устав, као што смо видели, принципијелно изједначаје одговорност чиновника и одговорност осталих грађана. Начин на који чиновници за службена дела одговарају не разликује се начин од начина на који грађани за своја приватна дела одговарају; једино формална је разлика у томе што су ти службени деликти нарочито предвиђени. Исто тако треба узети да је Уставотворац хтео и министарску одговорност да изједначи са одговорношћу осталих чиновника. Члан 29 Устава говори о томе да тај принцип трпи извесна ограничења. Која су то ограничења, то се види из горе поменутих пет чланова Устава.

Према томе треба узети да је оно што је код кривичне одговорности министра у нашем праву особено, то су ти нарочити случајеви министарске одговорности који представљају један изузетак принципу да министри одговарају као и сви други чиновници. Чим је то једнак изузетак од општег принципа, њега треба што уже тумачити. Из тога излази (1) да на нарочити начин, обележен у Уставу и Закону о Министарској Одговорности

министри одговарају само изузетно. (2) Одговорност министара пред Државним Судом мора бити што ужа, тако да она оставља још доста места и за једну кривичну одговорност министара идентичну са одговорношћу обичних чиновника.<sup>1</sup>

Уставотворац је хтео, због нарочитог положаја који имају министри у хијерархији власти и због природе њихових функција, да министрима, поред опште чиновничке одговорности, натури и једну специјалну одговорност за извесна дела. Избор тих дела наш Уставотворац није правио са много система; он је у таква дела која се нарочито у Уставу предвиђају убројао прво она четири дела која спомиње још Устав од 1869. Пошто, као што смо раније утврдили, Устав од 1869 хоће да министри у опште одговарају за та само дела, он их је тако пробрао да она обухватају деликте које министар може најчешће да учини, и деликте које може само министар да учини, као н. пр. повреду Устава. После тих деликата, који су готово стекли право да улазе у Уставе, Закон о Министарској Одговорности, додао је још три министарска деликта. Та три министарска деликта представљају чисто политичке деликте везане за природу министарских функција.

Министарска функција јесте битно једна политичка функција. При установљавању кривичне министарске одговорности Уставотворац води нарочитог рачуна о томе да министар не избегне казну за она дела која он сматра за политичке деликте. Уставотворац не говори ништа о оним деликтима које може учинити министар самим тим што је, у исто време кад је политички орган, и један државни чиновник. Кад се некоме хоће да натури да одговара за нека дела за која нико други не одговара, онда је самим тим речено да је одговорност тога лица увећана, а не смањена. Кад би се узело да министри одговарају само за дела из Устава и Закона о Министарској Одговорности, онда би излазило да је Уставотворац хтео да учини неодговорним министра за она дела за која није имао разлога да га учини неодговорним. Министарска функција несумњиво је таква једна функција да су потребни нарочити правни прописи о њој. Ти нарочити правни прописи постоје из једнога главног разлога који је у томе да министар буде осуђен по закону за кривице за које уставотворац сматра да га треба осудити. Тај

<sup>1</sup> Сличан принцип усваја Esmein, Droit Constitutionnel, 1903, стр. 347.

се принцип дели у два подначела. (1) Министарска одговорност мора бити тако институисана да даје гаранције да неће због свога високог положаја министар бити суђен блаже, или у опште не бити оптужен. (2) Министарска одговорност мора бити тако институисана да даје министру довољно гаранције да из политичке мржње неће бити неправедно осуђен.

Ова два битна постулата министарске одговорности, начела које је и наш Уставотворац усвојио, говоре за то да министри одговарају не само на један начин у Уставу предвиђен, него и на општи начин предвиђен у кривичним законима. Први постулат неће бити задовољен, ако се министри ослободе једнога реда општих чиновничких деликата. Други постулат је постао поглавито с обзиром на политичке деликте министара. Код тих само деликата може постојати опасност да ће министар из политичке мржње бити неправедно осуђен. Кад би се узело да тај постулат треба да важи и код обичних чиновничких деликата, које министар може учинити, кад би се узело да министри не треба да одговарају за своје чиновничке деликте због тога што могу из мржње бити неправедно осуђени, онда би требало на крају крајева узети да министар не треба ни за деликте које учини као приватна личност да одговара на исти начин који и остали грађани.

Кад би се усвојио принцип да министри одговарају само за она службена дела обележена у Уставу, морало би се доћи у ту ситуацију да се тврди да министри не одговарају за онаква чиновничка дела, за које апсолутно нема разлога да не одговарају. Због тога би могао покушати онај, који хоће министарској одговорности да да једну чисто политичку форму, тако да министри одговарају кривично само Државном Суду, да докаже да министри одговарају и за дела која су предвиђена у Кривичном Законику и за дела које Уставотворац предвиђа не редовном суду и Државном Суду у исто време, већ само Државном Суду и за једна и за друга дела. То би се могло доказивати на овај начин. На првом месту тврдило би се да је смисао члана 135 Устава тај да он значи кривичну одговорност и да министри одговарају кривично само пред Краљем и Народном Скупштином. За аргуменат тога тврђења могло би се навести то што је тај члан ушао као 1 члан Закона о Министарској Одговорности, који је есенцијелно један закон о кривичној одговорности министара. Ми смо доказали да тај пропис не значи кривичну

одговорност, а аргуменат извучен из тога што се тај пропис налази у једном Закону о Кривичној Одговорности Министара, даје се лако оборити на тај начин што ће се рећи да, кад Закон о Министарској Одговорности може говорити о принципима грађанске одговорности министара, и то оне грађанске одговорности која није последица кривичне одговорности, онда Закон о Министарској Одговорности може и прокламовати принципе политичке одговорности пред Краљем и Народном Скупштином. Даље, горње супротно тврђење нашем, морало би да се на тај начин развије што би покушало да се уведу у једну тачку Закона о Министарској Одговорности све у опште незаконите радње министрове, те да на тај начин буду министри одговорни само Краљу и Народној Скупштини, односно Државном Суду а не и редовном суду, али да буду одговорни не само за она званична дела, која су обележена у Уставу, већ и за све незаконите радње. Та тачка под коју би се морало покушати да се подведу све остале незаконите радње јесте тачка 5 члана 2 Закона о Министарској Одговорности која говори о томе, да Краљ и Народна Скупштина могу оптужити Државном Суду министра „за злонамерно спречавање, злоупотребом своје власти, вршења закона или законодавних решења, или извршења судских пресуда, у случајевима кад се тим нанесе повреда државним или приватним интересима“. Кад би се подвели обични чиновнички деликти под ову тачку, а ми ћемо доцније, кад будемо специјално о овој тачки говорили, доказати да је то тумачење нетачно, онда би се они дали једино на тај начин подвести што би се узело да тај члан треба да значи то да Краљ и Народна Скупштина могу оптужити кривично министра за сваку противзакону радњу. То међутим Уставотворац и Законодавац никако нису могли хтети. Министри не могу одговорати за сваку противзакону радњу, већ само за сваку кривичну радњу. То би гледиште дакле, супротно нашем, морало доћи до тога да се призна право Краљу и Народној Скупштини да оптуже, а Државном Суду да осуди на затвор једнога министра који је на пример противзакону пензионисао једнога чиновника, зато што га мрзи. Тако би се дошло до једнога чудног система да административни спорови имају и једно наличје у кривичној одговорности министара, што не може нико усвојити.

Још један би се аргуменат могао навести против нашег мишљења. Он је у овоме. Кад министри за своја службена дела

одговарају и по Закону о Министарској Одговорности и по Уставу, зашто Устав набраја и неке деликте који су већ постојали у Кривичном Законику. Да није Законодавац те деликте, као што је примање мита, унео у Устав и Закон о Министарској Одговорности због тога што је хтео да министар не буде одговоран по Кривичном Законику, те да се не би за једно такво дело министар извукао од казне? На овај аргуменат одговор је прост. У Уставу су зато ти деликти споменути, поред тога што су они у Кривичном Законику споменути, што је Уставотворац просто преписао прва четири случаја из Устава од 1869, а није имао у виду да Устав од 1869 није хтео да министри одговарају по Кривичном Законику, па је морао те деликте унети у Устав. Поред тога, могло би се против овога аргумента навести и то што је Законодавац хтео, задржавајући општу одговорност министара по Кривичном Законику, да за неке деликте који су предвиђени у Кривичном Законику, нарочито учини одговорним министре пред Државним Судом, због важности и политичке природе тих деликата. Наравно да, кад за те деликте министар одговара пред Државним Судом, он неће одговорати за њих пред редовним судом. За сва пак остала дела за која чиновник одговара по Кривичном Законику одговараће и министар, поред тога што за нека нарочита дела из специјалних разлога одговара пред Државним Судом.

Ми ћемо у даљем излагању водити поглавито рачуна о оној министарској одговорности, која бива на један нарочити начин, различан од начина на који одговарају остали чиновници.

#### § 21 Кривац код министарске одговорности.

Питање о кривцу код министарске одговорности своди се на то какве квалитете треба да има једна личност, па да може бити окривљена за један деликт обележен у Уставу и у Закону о Министарској Одговорности.

По старијој теорији узимало се да се може окривити за министарске кривице сваки онај који располаже функцијом премапотписа владаочевих аката. Ова теорија повлачи за собом и извесне последице о томе у ком се облику може јавити министарска кривица. Кад би се узело да министарску кривицу може извр-

штити само онај који премапотписије владаочеве акте, дошло би се до тога да само премапотпис заснива министарску одговорност. То гледиште први је заступао Хелд,<sup>1</sup> а од новијих писаца Гарајс.<sup>2</sup> Из горње поставке излази ово двоје. (1) За министарску кривицу одговара само онај који је инкриминисани акт извршио. (2) Министар не одговара за она дела која је учинио самостално у своме ресору, где није потребна владаочева сарадња. Последница једног оваквог гледишта била би та да се министар не би могао окривити за то кад изврши један акт који је требало да потпише владалац, али га није потписао.<sup>3</sup> Поред тога, тај систем давао би могућности да се у кабинет узме један човек који ће потписивати све акте везане с већом одговорношћу, и на тај би се начин заклањали од одговорности прави кривци.

По нашем законодавству кривци код министарске одговорности јесу министри, а то ће рећи они државни органи који испуњавају ове услове: (1) врше функцију премапотписивања Краљевих аката; (2) стоје непосредно под Краљем; (3) стоје на врху чиновничке хијерархије; над њима нема виших чиновника; (4) управљају читавим гранама државне администрације. Овај четврти услов није неопходан због тога што данашњи Устав (члан 131) одобрава да председник Министарског Савета може бити без портфеља, а то ће рећи без једне специалне административне надлежности. У погледу на одговорност то што је министар без портфеља не утиче на његову одговорност ни најмање. Он одговара на исти начин на који и остали министри. По члану 12 Закона о Централној Управи постоје титуларни министри, и заступници министара, а то су они виши чиновници који се одређују указом да врше привремено министарске функције ради замене. Ове су се две врсте државних органа изгубиле, јер се титуларни министри не постављају, а замену врше чланови кабинета. „Министарска се одговорност мора распрострети на сва она лица која врше министарску власт, па ма каква њихова титула била, јер циљ је министарске одговорности да обезбеди правилно вршење министарске власти“.<sup>4</sup>

Код питања о кривцу код министарске одговорности треба

<sup>1</sup> Held, System des Verfassungsrechts, II стр. 364.

<sup>2</sup> Allgemeines Staatsrecht, 1887. стр. 53.

<sup>3</sup> Samuely, op. cit. стр. 59.

<sup>4</sup> Слободан Јовановић, Српско Уставно Право, стр. 245.

напоменути да уз министре одговарају сви органи државне, среске, окружне и општинске власти, по Закону о Министарској одговорности. О одговорности ових нижих органа биће речи доцније у једном нарочитом параграфу о саучесништву код министарске одговорности.

Питање о кривцу код министарске одговорности поставља се и у погледу солидарне одговорности министара. Питање о солидарности министара код кривичне одговорности јесте у томе у колико и кад одговарају министри за рад својих колега. У погледу саодговорности министара данас је усвојена теорија савиновништва из Кривичног Права. Министри одговарају за рад својих колега у толико у колико су и сами имали садејства у његовом извршењу. Код ове теорије постоји једна тешкоћа коју треба отклонити. Та је тешкоћа у томе на који ће се начин кажњавати савиновништво код министарских кривица. И у том погледу усвојило се једно чисто кривичноправно начело, да мора постојати начин којим ће се утврдити да ли је неко савиновник или није. Начин којим ће се констатовати да је један министар савиновник јесте у томе што ће се видети да ли је министар на министарској седници на којој се доносила одлука о инкриминисаном акту гласао против њега, дао одвојено мишљење (Separatvotum).

Против ове теорије стоји Фриш<sup>1</sup> који тврди да у највише случајева није могућно утврдити да ли је који од министара био за то да се изврши инкриминисани акт. По Фришовом мишљењу, на тај би начин могли поједини министри свалити кривице на другог простом тврдњом министара да нису учествовали у извршењу једнога акта. Он сматра да се кривац сепаратним вотумом може увек да спасе одговорности, и ако је он прави иницијатор дела. На место теорије савиновништва Фриш усваја теорију строге солидарности министара. По тој теорији довољно је да неко буде одговоран за министарску кривицу то што је министар: „ако је министар, resp. шеф једнога министарства крив, криво је цело министарство, и премапотпис једнога министра значи премапотпис целога министарства“.<sup>2</sup> Министар који хоће да се ослободи одговорности мора поднети оставку. Фриш само не каже кад мора поднети оставку пре или

<sup>1</sup> Frisch op. cit. стр. 212.

<sup>2</sup> Ibid. стр. 256.

после учињеног дела. Министар може тврдити да није знао за акт свога колеге.

Ова Фришова теорија очигледно је врло мало правничка<sup>1</sup>. Он хоће да учини одговорним оне чланове кабинета који често могу и не знати за један акт свога колеге. Интересантно је да Фриш спомиње у горе цитираној реченици само премапотпис. За премапотписе може се узети да они морају бити познати осталим колегама, ма да и то зависи од праксе. Међутим Фриш и сам зна да није само премапотпис „ein Ministerrverantwortlichkeit begründende Akt“.<sup>2</sup> Зар ће се окривити колеге једнога министра за дело које је овај учинио сам, без садејства владаочева и за који су могли сазнати тек кад је био извршен? Ако Фриш хоће да каже да је довољно да министар спере са себе одговорност за један акт свога колеге на тај начин што ће после учињеног акта дати оставку, онда он није ништа даље отишао од осталих теорија, јер и тада прави кривац, иницијатор дела, може дати оставку и на тај се начин ослободити одговорности.

Наш законодавац усвојио је теорију савиновништва. По својој природи министарска одговорност као и свака кривична одговорност јесте лична; она делује само против онога ко је дело извршио. Министар, у принципу, одговара само за оно што се дешава у кругу његове надлежности, а не и за оно што чине његове колеге. Међутим и по нашем законодавству могућно је да одговара за оне акте који нису искључиво његови акти. Такви су акти на првом месту они акти за које законодавац тражи решење целог Министарског Савета. Заједнички решавају министри: (1) оне предмете који су опште природе, који излазе из циља Министарског Савета да одржава јединство администрације и (2) оне предмете за које законодавац нарочито наређује да морају заједнички бити решени. Такви су предмети они за које законодавац наређује премапотпис целог кабинета, затим такви су акти на пример употреба војске ради угушења немира, изношење законских предлога пред Скупштину ит.д.<sup>3</sup> Затим министар може одговорати за оне индивидуалне акте својих колега, који су због своје важности изнесени на министарску седницу, да Министарски Савет претходно реши о њима. Ако

<sup>1</sup> Може се рећи у опште да иначе историским материјалом обилна, Фришова књига врло мало задовољава захтеве правне логике.

<sup>2</sup> Ibid. стр. 213.

<sup>3</sup> Др. Коста Кумануди Административно Право, стр. 29.

је министар пристао на акте свога колеге о којима је дискутовано на министарској седници, онда се он сматра као саучесник, и као такав одговара. По Закону о Централној Управи воде се записници министарских седница. Да ли је министар пристао на инкриминисане акте својих колега види се из тих записника. Према томе, министар, ако неће да се декулпира за какав акт свога колеге, он треба да да одвојено мишљење, а није потребно да да оставку (члан 3 Закона о Министарској Одговорности). Ако записника нема, природно је да ће одговорати само онај министар у чију надлежност дело спада и који га је и извршио.

## § 22. Кривична дела код министарске одговорности.

У погледу на кривична дела за која се могу министри оптужити постоје у главном два система. По првом систему министарски деликти обухваћени су на општи начин, једном општом одредбом. Та општа одредба може бити двојака. Њом се може обухватати или одговорност за законитост аката, или одговорност и за законитости за целисходност аката. Други се систем састоји у томе да се наброје посебице кривице за које министри одговарају на један нарочити начин.

За први систем говоре ти разлози што је министар у таквом положају да може учинити многа дела штетна по државне интересе, која се не могу предвидети у напред.

За други систем говори то што министру треба дати сигурност да неће бити осуђен из партијског непријатељства, за дела за која није крив, због општости и неодређености одредаба које говоре о министарским кривицама. Несумњиво да је овај други систем бољи, због тога што више одговара принципима Кривичног Права, и њега је и наш Уставотворац усвојио.

Устав спомиње четири министарске кривице и оставља специјалном закону да их допуни. Закон о Министарској Одговорности додао је још три кривице тако да министарских делата по нашем законодавству има на броју седам. Међу тим кривицама има таквих које су поменуте у Кривичном Законику а и таквих чији corpus delicti први пут конструише Устав. Ми смо у почетку излагања усвојили принцип да је ова министарска одговорност о којој је реч кривичноправне при-

роде. Због тога ћемо у одређивању *corpus-a delicti* ових кривичних дела имати у виду поглавито принципе Кривичног Права.

## I

## Издаја земље и Владаоца.

Под издаја земље и Владаоца треба разумети неке од оних деликата су набројани у глави IX Кривичног Законика „О злочинствима и преступљенима противу отечества, владатеља и Устава“. Та глава садржи један већи број деликата против Владаоца и Отаџбине. Нека од тих деликата сам Законодавац сматра за случајеве издаје (*arg.* из речи „да се као издајник казни...“). Међутим поред тих деликата у IX глави има још деликата који се, у теорији, сматрају као случајеви издаје. Пошто Закон о Министарској Одговорности не излаже поједине случајеве издаје земље и владаоца, то треба расправити питање, која кривична дела из главе IX Кривичног Законика треба узети да спадају у појам издаје земље и владаоца.

У теорији узима се да постоје две врсте издаје, велеиздаја и издаја у ужем смислу (*Hochverrat, Landesverrat*).

Велеиздаја је напад на правну организацију државе, дакле на егзистенцију државе као засебног бића.<sup>1</sup> Појам велеиздаје могао би постојати и онда кад би само једна држава постојала на свету. У кривичноправном погледу основи државе су државна област, државна власт и носилац државне власти. Велеиздаја није статички појам; некада се у велеиздају убрајала и увреда владаоца. Велеиздаја је један динамички појам, који се развија према развијању појмова о држави.

Случајеви велеиздаје побројани су у § 87 Кривичног Законика. Они се деле на три групе, према свом предмету. У тачки (а) побројани су случајеви велеиздаје који су управљени против владачеве личности. То су предузећа (1) да се владајући Краљ убије, (2) да се затвори, (3) да се непријатељу преда у руке и (4) да се неспособним за владу учини. У тачки (б) побројани су случајеви велеиздаје управљени против основног државног уређења. То су предузећа која иду на то (1) да се Устав насилно промени и (2) да се закони ред наслеђа насилно промени. Овде под Уставом не треба разумети само онај закон-

ски текст који носи наслов Устав (*Verfassungsurkunde, Charte Constitutionnelle*), већ у опште основе земаљске организације. Према томе, код овога случаја Државни Суд има да цени да ли је извесно издајничко предузеће управљено против основних земаљских института. Код предузећа да се закони ред наслеђа насилно промени могло би се поставити питање да ли се под тај случај може подвести и насилна промена закона о престолонаслеђу, или, ако овога нема, уставних одредаба о престолонаслеђу, у коме случају постоји повреда правних прописа о измени законских и уставних одредаба, и насилна промена, без законских промена, фактичног реда наслеђивања, у коме случају постоји повреда једне правне одредбе о престолонаслеђу. Пошто се закони ред наслеђа фактично и у једном и у другом случају мења, то треба узети да је *corpus delicti* из § 87, тачке (б), у оба случаја испуњен. У тачки (в) побројани су случајеви велеиздаје управљени против државне власти. То су предузећа која иду на то (1) да се српска државна област у целини или неки њен део споји с каквом страном државом и (2) да се један део српске државне власти одвоји и као засебна јединица конституише.

Код свих случајева велеиздаје *corpus delicti* није једно материално свршено дело, већ је предузеће. Предузећа, по законској дефиницији, постоје кад су предузета дела којима се непосредно има привести у извршење злочинствена намера. У случају предузећа велеиздајничких злочина казна је смрт. Приликом дискусије у Народној Скупштини о издаји земље и владаоца као министарском кривичном делу неки су посланици захтевали да се назначи у Закону о Министарској Одговорности да се код случајева издаје земље и владаоца кажњавају и покушаји, зато што по учињеном делу обично није могућно казнити издајника. Изгледа да је Скупштина стала на гледиште да је тај деликт обележен у Кривичном Законнику, и да у погледу његовога *corpus-a delicti* важе све одредбе Кривичног Законика.<sup>1</sup> По Кривичном Законнику кажњава се (§ 88), и договор о велеиздајничком предузећу, и ако дела још започета нису. По § 89 кажњава се (1) договор са страном државом о велеиздаји, (2) злоупотреба, у том циљу, од државе поверене власти и (3) врбовање људи и њихово спремање оружју у циљу велеиздаје.

<sup>1</sup> Liszt., Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, стр. 31.

<sup>1</sup> Стенографске Белешке Народне Скупштине држане 1891, стр. 271.

По § 90 кажњава се (1) случај јавног позива на велеиздајничко предузеће и (2) све припремне радње које иду на то да се створе услови за велеиздајничко предузеће. Пошто случајеве из §§ 88, 89 и 90 Законодавац не назива издајом, могло би се поставити питање да ли израз издаја земље и Владаоца из Устава и Закона о Министарској Одговорности обухвата и те случајеве. Одговор је у том питању афирмативан. Пошто је Народна Скупштина хтела да у овом случају важе све одредбе Кривичног Законика и за министре, то треба узети да на основу Кривичног Законика треба закључивати о томе шта спада у појам издаје земље и Владаоца. И ако Кривични Законик деликте из §§ 88, 89 и 90 не пропраћа речима „да се као издајник казни...“, треба узети, на основу њиховог унутрашњег састава, да су и они обухваћени у изразу „издаја земље и владаоца“. Израз издаја земље и владаоца из Устава и Закона о Министарској Одговорности обухвата све случајеве који се у науци Кривичног Права називају велеиздаја и издаја у ужем смислу. Данашња кривичноправна теорија подводи све припремне радње око велеиздаје под појам велеиздаје. Према томе, треба узети да министар за све случајеве из §§ 87, 88, 89 и 90 одговара по Уставу и по Закону о Министарској Одговорности, а то ће рећи Државном Суду, а не редовном суду.

Издаја у ужем смислу јесте напад на спољашњу безбедност земље и њену спољашњу снагу. Издаја је могућна само у погледу на друге државне заједнице, тако да издаје не би могло бити у случају да постоји само једна држава на свету.

Код издаје теорија прави разлику између војничке издаје и дипломатске издаје. Ова подела је применљива и на наше законодавство, пошто је и наш Законодавац имплицитно усваја.

Случајеви војничке издаје су обележени у §§ 83, 84 и 85 Кривичног Законика. (1) Завера са страном државом да се изазове рат са Србијом (§ 83). (2) Примање службе у непријатељској војсци против Србије и њених савезника. Овај случај издаје наравно да нема практичне важности за министарску одговорност (§ 84). (3) Намерно потпомагање за време рата непријатеља и нашошење штете српској војсци и њеним савезницима. У § 85 наводе се и неки нарочито тешки случаји издаје земље за време рата, као издавање непријатељу српских војника, ствари, војних планова, ратна шпијунажа, буђење српске или савезничке војске.

Случајеви дипломатске издаје јесу ови. (1) Намерно издавање страним државама, или јавно откривање државних тајни, планова тврђава или таквих докумената, аката или извешћа за које се зна да интерес државе захтева да се од стране државе у тајности чувају. (2) Намерно угрожавање српских права према страним државама уништавањем, преиначавањем или прикривањем докумената или других доказа који се тичу односа Србије и страних држава. (3) Намерно свршавање на штету Србије државних послова са страним државама (§ 86). Према своме *corpus-у delicti* дипломатска издаја може бити најчешће предмет министарске одговорности. Случајеви дипломатске издаје у Кривичном Законику се не означавају изриком као издаја, али је усвојено у теорији уопште, према њиховом унутрашњем саставу, да су случајеви из § 86 обухваћени изразом „издаја земље и Владаоца“.

О казнама за случајеве издаје земље и владаоца биће речи кад се буде излагао систем казни код министарске одговорности.

## II

### Повреда Устава и уставних права српских грађана.

Код питања о одржавању правног поретка у важности најтеже је решити како ће се одржати у важности основне правне одредбе о државној организацији. Ти основи правног поретка, и ако у крајњој линији зависе од социалних услова и не могу бити уништени, ипак су у опасности да привремено буду повређени од највиших органа државне власти. С логичке тачке гледишта цео се правни поредак једне државе оснива на извесним основним законима, уставним законима, који су у већини држава скупљени у један акт, Устав, о чијем доношењу, допуњавању и мењању постоје нарочите одредбе, упућене на то да се Устав учини што сталнијим. Пошто је Устав логични основ свих закона то је потребно да се његово вршење нарочито обезбеди. Вршење Устава с једне стране је лако обезбедити, а с друге стране тешко.

И ако је Устав основни закон не треба узети да га извршују сви државни органи, ма да се једном логичном дедукцијом може доћи до закључка да се у свима државним актима

види једно уставно овлашћење. Кад се ствар директно посматра, више политички него дијалектички, види се да стварно Устав врше извесни највиши органи државне власти, а не и сви остали државни органи. Ти највиши органи јесу Краљ, Народна Скупштина, министри и Државни Савет. Као што се види, број органа који извршују Устав и који га према томе могу директно повредити релативно је мали, и због тога се може рећи да у овом погледу не постоји она тешкоћа која постоји код обезбеђивања правилног рада осталих многобројних државних органа. Међутим код органа који извршују Устав, и ако их је мали број, тешко је постићи гаранције за правилан рад због тога што су то највиши органи државне власти, те не могу бити ограничавани другим властима. Од органа који врше Устав, два се не могу ставити ни под какву правну контролу или одговорност. Та су два органа Краљ, чија је неодговорност један опште усвојен монархиски принцип, и Народна Скупштина чију је одговорност практично немогућно постићи због њеног колективног карактера, а коју је немогућно правно конструисати због нужне независности законодавног тела. Та два органа, Краљ и Народна Скупштина, могу некажњено, посматрајући ствар са чисто правног гледишта, чинити повреде Устава. Државни Савет не располаже извршном влашћу. Он своје одлуке сам не приводи у живот, а и иначе има такве атрибуције да није у стању да често повреди Устав. С тога можемо Државни Савет оставити на страну.

Остају још министри. Министри су органи који имају такве атрибуције да су најчешће у стању да повреду Устав. Та могућност повреде Устава од стране министара увећана је тиме што министри премапотписују Краљеве акте зато да би за њихову неуставност одговарали.

*Corpus delicti* повреде Устава врло је тешко на општи начин дефинисати. Од ове врсте повреде Устава треба разликовати раније поменути насилну промену Устава, која спада међу деликте који се подводе под појам велеиздаје. Повреда Устава је свака употреба или неупотреба власти једног уставног чиниоца, која се не слаже са изричним уставним текстом. Из ове апроксимативне дефиниције повреде Устава изашли би ови резултати. (1) Под појам повреде Устава долази и повреда појединих уставних одредаба и ненасилна повреда Устава као целине, т. ј. његова тотална или делимична измена као

закона на неуставан начин. (2) Повреда Устава се може извршити на два начина, чињењем онога што Устав забрањује, што је исто што и чињење нечега на други начин него што Устав прописује и нечинењем, пропуштањем, онога што Устав нарочито прописује да се учини. (3) Повреде Устава има само онда кад су повређени директни прописи Устава, а не и кад је повређен дух Устава. Не може се одрећи да је потребно да дух Устава буде исто тако очуван као и изричне одредбе Устава, нарочито кад се узме у обзир да сваки Устав има празнина и да се врло често поједине одредбе могу различито тумачити. Међутим кад је реч о конструисању једнога *corpus-a delicti* који указује на то кад има кривичне одговорности а кад нема, онда се не смеју уносити у њега и такви елементи који су, као повреда духа Устава, потпуно неодређени и који у многоме зависе од субјективног схватања. И само питање кад једно чињење или нечињење представља уставну повреду врло је тешко решити, па је неполитички отежавати га уношењем у *corpus delicti* повреде Устава и једну тако неодређену ствар као што је повреда духа Устава.

Повреду Устава може извршити (1) Краљ, (2) министри и (3) Краљ и министри заједно.

По Уставу Краљ је неодговоран; међутим сматра се да цела егzekутива изводи своју власт из Краљеве власти. Министри, као шефови егzekутиве, изводе своју власт из Краљеве власти, али у своме кругу надлежности раде независно од Краља. Међутим постоје извесни акти које Устав и Законодавац сматрају за толико важне да их не треба оставити министрима, делегатима Краљеве власти, већ да их треба ставити у личне Краљеве атрибуције. Те личне Краљеве атрибуције Краљ врши указима. И ако су укази, правно, лични владаочеви акти, ипак је усвојено да треба да буду од министра премапотписани, зато, што је потребно да неко за њих узме одговорност. По Уставу, члан 135, Краљеви су акти писмени, и министри их премапотписују тако да Краљеви акти без министарског премапотписа не важе. И ако Краљ не може предузети ниједан скоро управни акт без министра, ипак је могућно да Краљ, на супрот Уставу и закону, изда један акт за који Устав и закон захтевају министров премапотпис. Један акт, који би Краљ издао сам, који би ишао на то да се изврши извесна Уставна повреда, с једног стриктно правног гледишта, био би



ништав. Међутим у пракси бивало је случајева да Краљ једнострано, без министарских премапотписа, изврши укидање Устава, да то укидања добије једну материалну санкцију, да важи. Несумњиво да је потребно да се уставност заштити од случајева кад и Краљ сам повреди Устав, с једне стране издајући указ без министарског премапотписа, дакле формалном страном свога акта, и с друге стране садржином свога акта, наређујући нешто што је противно Уставу, дакле материалном страном страном свога акта. Да се уставност заштити од таквих Краљевих аката врло је тешко наћи средства. Једно средство, чија је ефикасност под питањем, могло би се конструисати на тај начин што ће се рећи да су министри, који су остали на власти после извршеног државног удара, учинили повреду Устава на тај начин што нису дали оставке. На тај начин би се дала конструисати једна министарска одговорност за све владаочеве акте у опште. Та министарска одговорност би била у овом случају одговорност за кривично дело извршено нечињењем. Недајући оставке после једног владаоачевог акта којим овај и формално и материално вређа Устав, министри би нечињењем извршили два кривична дела, једну формалну повреду Устава због тога што постоји један Краљев акт који нису потписали и материално, на тај начин што тај акт својом садржином вређа уставне одредбе. Међутим изгледа да ова гаранција није довољно јака због два разлога. На првом месту министри се могу увек бранити да нису знали да ће Краљ издати један такав акт. Друго, не постоји ништа одређено у погледу тога у ком року министри треба да даду оставке. Извесно би се морало узети за моменат кад су министри дужни да поднесу оставке време непосредно пошто су за Краљев акт сазнали.

Повреде Устава које може сам министар учинити дају се поделити на повреде Устава извршене чињењем и повреде Устава извршене нечињењем. Повреде Устава извршене чињењем у овом случају представљају самосталну министрову радњу супротну изричним уставним прописима. Повреда Устава нечињењем у овом случају представља пропуштање, у року у Уставу одређеном, једног акта чије предузимање Устав изрично додељује министрима у надлежност. Министрова повреда Устава може се односити или на повреду прописа о унутрашњем дељању управе, или се може тицати повреде прописа о уставним правима грађана, и Устав нарочито истиче од свих повреда

Устава повреду уставних права српских грађана. Једна повреда и прописа о унутрашњем раду егзекутиве и повреда прописа о уставним правима српских грађана могла би се на тај начин конструисати, кад би се претпоставило да министар, издајући просту наредбу о нечему о чему Устав захтева указ, повреди садржином наредбе једно грађанско уставно право. Код повреда Устава које је министар самостално учинио тешко би било у већини случајева одредити да ли је министар извршио баш повреду Устава или само повреду закона.

У највише случајева министар може бити окривљен за оне повреде Устава које учини заједно с Краљем, а то је путем указа. Будући да Устав поставља основе државне управе и регулише најважније акте виших управних органа, а најважнији управни акти врши се указом, дакле актом за чији се састав захтева садејство владоца и министра, то се може узети да је најчешће могућно да министар изврши једну повреду Устава указом, заједно с Краљем. Све оно што Устав приписује Краљу у надлежност премапотписује министар; због тога је министар у могућности, као и Краљ самостално, да изврши указом повреду Устава и чињењем и нечињењем.

Од уставних повреда Закон о Министарској Одговорности нарочито истиче, тиме што нарочиту казну за њих одређује, ове две уставне повреде.

(1) Премапотписивање указа којим се обуставља Устав и целини или у појединостима. Ту Законодавац извесно мисли на члан 200 Устава који говори о начину на који се може Устав применити, а то је само са садејством Велике Народне Скупштине. Овде би се могло поставити питање о томе како треба разумети израз „обустављање“. Да ли под изразом обустављање треба разумети само формално обустављање Устава у целини или у појединостима или треба разумети ненадлежним начином учињењу сваку измену којом се обустављене одредбе мењају и сваку допуну Устава. Кад се ствар посматра са строго логичног гледишта, онда измене у Уставу представљају једно обустављање Устава зато што пре него се нови прописи поставе морају се ранији укинути. Исто тако и саме допуне, без укидања ранијих одредаба, представљају обустављање Устава, јер Устав с тим допунама није више онај стари Устав, већ је један нов Устав, а кад је на место ранијег Устава дошао један други, онда је први морао бити обустављен. И ако, кад се ствар посматра с логичног и правно-

политичког гледишта, и измене и допуне у Уставу представљају обустављање Устава било у целини било у појединостима, изгледа да Законодавац није под обустављањем Устава подразумевао те случајеве, и ако су они у ствари исто толико обустављање Устава колико и једно формално обустављање. Законодавац је ту мислио поглавито на она честа обустављања Устава и незамењивања обустављеног Устава новим Уставом. Имајући у виду да је кривична одговорност министара кривично-правне природе, и да у највећем броју проблема који се код ње постављају треба имати на уму кривичноправна начела, морамо узети, на основу тога што је аналогија у Кривичном Праву недозвољена, да под обустављањем Устава у целини или појединостима треба разумети само формално обустављање Устава и незамењивање обустављених одредаба новим одредбама.

(2) Повреда члана 119<sup>1</sup> Устава, а то је кад министар сам нареди или премапотпише указ Краљев којим се наређује да се купи какав општи данак или прирез, који Скупштина није одобрила, или већи него што је Скупштина одобрила, као и да се закључи зајам, које Скупштина није одобрила, или већи или под тежим условима но што је Скупштина одобрила.

(3) Повреда члана 199<sup>2</sup> Устава премапотписивањем Краљевог указа којим се српска војска ставља у службу стране државе, или којим се страном војсци допушти да заузме српско земљиште, или да пређе преко њега без претходног одобрења Народне Скупштине. Мотив ове одредбе била је извесно бојазан од извршења таквих обавеза као што је била Тајна Конвенција са Аустро-Угарском. Према стилизацији закона изгледа да се ово кривично дело не би могло извршити нечињењем. Кад се претпостави да министри заједно с Краљем допусте пролаз или окупацију страном војсци на тај начин што се јој неће ставити на супрот, онда би се могла учинити ова врста повреде Устава нечињењем. Међутим како Закон о Министарској Одговорности захтева за ово дело наредбу или указ, треба узети

<sup>1</sup> Закон о Министарској Одговорности рађен је под Уставом од 1888, и има нумерацију оних чланова Устава, које спомиње, према том Уставу. Пошто тај закон важи и под Уставом од 1903, то је члан 118 из Устава од 1903 обележен у Уставу од 1888 као члан 119.

<sup>2</sup> По Уставу од 1888 члана 200.

да се само на та два начина и може извршити а не и негативним радњама.

(4) Извршење Краљевог Указа који надлежни одговорни министар није премапотписао. То је повреда члана 56 Устава. Овде долази дакле и извршивање једнога указа који није ниједан министар премапотписао и извршивања указа који је потписао ненадлежни министар.

Важно је код повреде Устава то да се не поставља питање о томе да ли једна повреда Устава представља и повреду државних или приватних интереса. Повреда Устава је извршена и заснива кривичну одговорност једном идеалном повредом уставних прописа, без обзира на то како је та повреда Устава утицала на државне интересе. За повреду Устава би се могао оптужити и један министар који једним својим актом, несагласним са Уставом, стварно користи државним интересима. Законодавац је, потпуно на становишту правилних криминалнополитичких принципа, пошао од тога да треба имати у виду просечност, и да је свака повреда уставног поретка, као противправна радња у кругу државне управе, увек повреда државних интереса, те да је зато потребно угрозити све уставне повреде у опште, без обзира како оне утичу на остале државне интересе.

### III

#### Примање мита.

Примање мита јесте деликт који је у Закон о Министарској Одговорности ушао из Устава. Пошто је тај деликт обухваћен кратким изразом „примање мита“, питање је да ли ће узети да под примањем мита треба разумети све случајеве примања мита из Кривичног Законика, обухваћене § § 105 и 106 тога Законика.

Примање мита јесте деликт који може учинити само државни службеник. Међутим није свако примање награде од стране једног државног службеника примање мита; оно треба да буде срачунато на један акт у кругу власти тога органа. Тако нема подмићивања ако један државни службеник, за наградом, обећа да поради код неког свог колеге да овај предузме извесне акте у својој надлежности. Затим, нема подмићивања кад

неко чиновнику, који ће доцније извршити један акт власти у његову корист, учини поклон из личног поштовања.

Да буде примања мита потребне су две личности, један државни службеник и неко друго лице, између којих треба да постоји такав однос да државни службеник очекује корист од онога другог лица. Деликт примање мита није само случај кад се заиста прими корист. Примање мита по Кривичном Законику постоји: (1) кад државни службеник захтева корист од кога лица, да нешто што у круг његове надлежности спада, учини или не учини; (2) кад државни службеник прими од кога другог лица обећање користи да нешто учини или не учини у својој надлежности; (3) кад државни службеник заиста и прими корист која му се даје да нешто у своме делокругу уради или не уради.

Као што се види ни у једном од горњих случајева не тражи се да државни службеник заиста и учини оно што онај који подмићује жели. Главна је то да државни службеник покаже јасно намеру да буде подмићен.

Међутим очигледно је да израз из Устава „примање мита“ не може значити и примање обећања мита и захтевање мита. Пошто треба имати у виду да је у Кривичном Праву искључена аналогија, то треба ставити ван специјалних министарских кривица случај да министар захтева какву корист од других лица и случај да прими обећање користи. У тим ће случајевима министар моћи бити суђен само по принципима општег права, а то ће рећи по Кривичном Законику и по Кривичном Судском Поступку, дакле тада ће му судити редовни суд. Министарску одговорност у ужем смислу заснива само случај кад министар заиста и прими корист.

Међутим, пошто Устав и Закон о Министарској Одговорности помињу примање мита, то треба узети да и код одговорности министара за примање мита не треба гледати на то да ли је министар заиста и испунио оно што је обећао. Главна је то да је министар примио извесну корист с обећањем да нешто у кругу своје надлежности учини или не учини. Код примања мита остављено је Државном Суду да реши једно по неки пут врло тешко питање о томе шта је то корист а шта није.

Свако примање мита срачунато је на извесан циљ, на радњу или нерадњу коју ће министар по жељи подмићивача

предузети као један акт власти. Тај циљ може према правном поретку стајати у двојаким односима. Циљ подмићивања може бити прво у томе да министар обећа да ће учинити нешто што му закон забрањује или да неће учинити нешто што му закон наређује да учини. Затим, мито се може примити за то да се учини нешто што закон не забрањује или да се пропусти учинити нешто чије извршење закон нарочито не наређује.

То, како стоји циљ примања мита према законским прописима, да ли им је супротан или није, утиче, по Кривичном Законику, на величину казне. Код одговорности министара за примање мита та дистинкција није учињена, и министра ће и у једном и у другом случају Државни Суд моћи истом казном казнити. Кад би министар одговарао за захтевање користи или за примање обећања користи, онда би се могла та дистинкција учинити, али у том случају министар не одговара по Закону о Министарској Одговорности него по Кривичном Законику.

#### IV

#### Оштећење државе из користољубља.

Сличност између примања мита и оштећења државе из користољубља јесте у томе што је мотив и једног и другог дела корист. Међутим примање мита разликује се од оштећења државе из користољубља тиме што су код примања мита потребна два лица која треба да постигну споразум о циљу користи, док код примања мита није потребан још неко поред главног кривца. Затим, примање мита и оштећење државе из користољубља разликују се по томе што је оштећење државе увек такав делит којим је повређен један материјални интерес државе док код примања мита држава не мора бити оштећена.

Оштећење државе из користољубља јесте један специфичан министарски деликт. У Кривичном Законику међу општим чиновничким деликтима побројана су нека дела која стварно представљају штету нанесену од државних службеника држави, ради личне користи. То су међутим специјални случајеви оштећења државе из користољубља, као на пример оштећење утајом, док Устав и Закон о Министарској Одговорности конструишу једну општу формулу за све могуће случајеве у којима министар оштети државу у циљу да себи користи.

Кривични Законик предвиђа, у главном, ова два случаја оштећења државе из користољубља. (1) Лажно издавање исправа из користољубља и преиначавање, повређивање, уништење или скривање исправа које су држав. службенику на чување предане (§ 111). (2) Утаја ствари, новаца и хартија од вредности (§ 112). Као случај кажњавања кад се државни интереси не директно оштећују већ кад се само угрожавају, може сматрати случај из § 112, који говори о деликту послуге државним новцем или стварима. Као један пример оних случајева оштећења државе из користољубља који нису у Кривичном Законнику предвиђени могло би ово попослужити. Један министар донесе решење да се извесне хартије од вредности које су државна својина у извесном року продаду. После тога министра дође други који не изврши одлуку свога претходника само зато што хоће прво да прода своје хартије од вредности исте врсте да им не би пала цена. Кад је своје хартије продао, онда тек изврши одлуку свога претходника; али је због продаје својих хартија, државним хартијама пала знатно цена. Ово у исто време може послужити као пример да оштећење државе из користољубља министар може извршити и чињењем и нечињењем.

Пошто је министру дана једна доста широка дискреционарна власт, то је министар врло често у могућности да оштети државу из користољубља. Због тога уставотворац није набројао само неке случаје оштећење државе из користољубља, већ је поставио начело да министар кривично одговара за сваку радњу која има елементе оштећења државе из користољубља.

Да постоји дело оштећења државе из користољубља потребно је да постоје ови елементи *corpus-a-delicti* тога дела. (1) Да министар једном својом радњом оштети државни интерес. Овде се јавља питање какви треба да буду ти интереси па да има оштете државе из користољубља. У сваком случају то треба да буду материални интереси, јер се не може замислити нека повреда идеалних државних интереса, а да се њима користи министар. (2) Мотив министрове радње треба да буде корист. Та корист треба да буде лична. Да ли треба она да се састоји у једном материалном обогаћењу, питање је које је врло тешко решити. Изгледа да треба узети да се та корист треба да састоји у једном материјалном обогаћењу због тога што се и штета нанета држави састоји у једној економској повреди интереса јер се идеална корист министара на рачун неких идеалних интереса

државе не може бити предмет кривичне одговорности због своје велике непрецизности и неприменљивости таквих појмова у правној науци. Судећи по изразу „оштећење државе из користољубља“, може се рећи да није потребно да се министар заиста и користи па да буде оштећења држава из користољубља. Главно је то да постоје користољубљиве намере министрове и једна штета држави нанесена из тих користољубљивих намера.

Приликом дискусије о Закону о Министарској Одговорности у Народној Скупштини пали су предлози<sup>1</sup> да се министарска одговорност за оштећење државе што широм учини.

Тако су заступана мишљења да министра треба учинити кривично одговорним за сваку штету коју својим радом нанесу држави (Драгиша Станојевић), и мишљења да министре треба учинити кривично одговорним за сваку штету коју намерно држави нанесу, без обзира да ли је то било из користољубља или није (Стојан Рибарац). Као што се види по првом мишљењу би министар био одговорни и за кулпно и за долозно оштећење државе, а по другом мишљењу би министар био одговоран само за долазно оштећење државе, без обзира на користољубље.

Оштећење државе из користољубља интересује нас, поред своје кривичноправне стране, и својом приватноправним страном. Оштећење државе из користољубља не заснива само кривичну одговорност већ и грађанску одговорност министара, и о њој ће бити доцније речи.

## V

### Поведа слободе бирачког права.

До сад су били излагали они министарски деликти које обележава Устав. Како је Устав дао овлашћење Законодавцу да Законом о Министарској Одговорности може увећати број министарских кривица, у Закону о Министарској Одговорности наведене су још три министарске кривице (члан 2, тачка (5), (7) и (7) Закона о Министарској Одговорности).

Закон о Изборима Народних Посланика, у чл. 122, предвиђа општу казну за свако чињење онога што је истом законом забрањено или нечињење онога што је нарочито наређено. Поред ове опште кривице Изборни Закон издваја неке специјалне случајеве повреде Изборног Закона и одређује за њих нарочиту казну.

<sup>1</sup> Стенографске Белешке Народне Скупштине за 1891 стр. 273.

Закон о Министарској Одговорности, члан 2, тачка 5, конструираше један министарски деликт који се састоји у повреди изборног права. Тај је деликт „издавање наредбе подручним властима да повреди одредбе Изборног Закона, које ујемчавају грађанима српским слободну употребу бирачког права“.

Према стилизацији ове тачке могу се поставити ови елементи *corpus-a delicti* повреде слободе бирачког права. (1) Радња којом се повреда врши јесте наредба. Према томе, Закон о Министарској Одговорности не тражи да се наредба министрова у том смислу и изврши. Главно је да министар такву наредбу изда. Међутим није довољно да министар ту наредбу стави на писмено. Потребно је да је изда, а то ће рећи потребно је да подручне власти наредбу министрову на надлежни начин приме. Једна наредба министрова затворена у министровом столу не би могла засновати одговорност за овај деликт. (2) Наредбе издане подручним властима морају бити издане у намери да се изврше неке повреде Изборног Закона. (3) Слободна употреба бирачког права српских грађана није у закону дефинисана. У чему се састоји повреда слободне употребе бирачког права врло је тешко на теориски начин одредити. У том погледу би се могла бранити два гледишта, једно шире друго уже. По првом гледишту било би повреде слободне употребе бирачког права у сваком случају кад би се незаконитим путем утицало да изборни резултат буде друкчији него што би без тога утицаја био. По том гледишту слобода изборног права повређена је увек кад то право није вредило неким бирачима онолико колико би вредело да се незаконити утицаји нису вршили; за пример такве повреде слободе бирачког права могло би се узети наређење министарство да се један број грађана, који немају право гласа, уврсти у бирачки списак. У том би случају било повређено бирачко право осталих грађана у одговарајућим местима, зато што у том случају један глас не вредивише онолико колико би вредео без те противправне радње. Друго гледиште би било уже, и по њему под повредом слободе бирачког праве треба разумети свако индивидуално спречавање бирача да се по својој вољи, у границама закона, користе својим бирачким правом. Ово уже гледиште несумњиво је, према изразима Закона о Министарској Одговорности, тачније од случајева повреде слободе бирачког права. Изборни Закон спомиње, члан 147, случај кад који орган власти, без позива председника бирачког од-

бора, доведе оружану силу за биралиште. Питање да ли има повреде слободе изборног права у конкретном случају решава Државни Суд.

Остали начини, ван наредбе подручним властима, које министар употреби да повреди слободу бирачког права, не заснивају по овој тачки кривичну одговорност министара.

Код овога кривичнога дела министара могло би се поставити питање о томе, да ли ово дело може бити не само долозно већ и кулпно. Законодавац вероватно није мислио да може министар из непознавања закона издати наредбу која, ако се изврши, вређа слободу бирачког права српских грађана. Међутим, будући да није целисходно истицати законодавчеве намере кад о њима нема извесних индиција, и будући да је законски текст тако стилизован да се не види из њега да разликује код овога кривичнога дела нехат и умишљај, то треба узети да дела има увек кад је једна наредба у смислу повреде слободе изборних права издана, без обзира на то да ли је учињена намерно или ненамерно.

## VI

### Спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда.

По тачки (6) члана 2 Закона о Министарској Одговорности министар је одговоран „за намерно спречавање злоупотребом своје власти вршења закона, или законодавних решења, или извршења судских пресуда, у случајевима кад се тим нанесе вред државним или приватним интересима“.

Смисао ове тачке члана 2 Закона о Министарској Одговорности врло је важан за тумачење система министарске одговорности у српском праву у опште. Та се тачка често тако тумачила да се њоме министар чини одговорним за сваку без разлике повреду закона. У пракси, приликом оптужбе Авакумовићевог министарства подведена је под ову тачку и једна повреда Закона о Телеграфу. Одредити да ли треба или не треба овако широко тумачити ову тачку, значи у исто време решити питање, да ли су министри одговорни по Закону о Министарској Одговорности за све законске повреде или само за оне које Закон о Министарској Одговорности нарочито означаје. Ако се узме да ова тачка обухвата све повреде закона у опште, онда излази то, да министри одговарају кривично само Држав-

ном Суду, а редовном суду ни у ком случају, јер тада суђењу редовних судова неби било места. Ако се пак усвоји да ова тачка не обухвата све повреде закона у опште, онда изгледа у толико оправданије узети, пошто по нашем праву одговарају по Закону о Министарској Одговорности само за неке повреде закона а не за све, да министри одговарају у исто време и по Кривичном Законнику за неке чиновничке кривице које у Закону о Министарској Одговорности нису предвиђене.

Раније је било речи о томе да је најважније питање код министарске одговорности у нашем праву то, да ли је министар одговоран за све службене деликте у опште или само за деликте који су обележени у Закону о Министарској Одговорности. Узети да министар није одговоран за све своје службене кривице, већ да је одговоран само за оне кривице које обележава Закон о Министарској Одговорности, значило би усвојити у ствари једну министарску неодговорност за многе деликте за које обични државни службеници одговарају, што је потпуно противречно духу данашњег Устава, који, пошто је састављен на основи принципа најшире демократије, захтева једну што пространију контролу над државним органима и што ефикаснију одговорност државних органа. И зато је немогућно да је Уставотворац хтео да министарску одговорност одвоји од одговорности осталих државних службеника на тај начин што ће ограничити министарску одговорност, већ је много вероватније да је Законодавац, задржавајући за министре општу чиновничку одговорност за званична дела пред редовним судом, хтео да у извесним случајевима кривичне одговорности министра тој одговорности обезбеди правилну и целисходну примену на тај начин, што ће у тим случајевима прописати једну нарочиту процедуру која бива пред Народном Скупштином и Државним Судом. Други систем био би политички неразумљив. Какви би мотиви, на пример, могли руководити Законодавца да министра учини неодговорним за издавање државних тајни, а да учини одговорним за тај деликт све остале државне службенике?

Кад се усвоји начело да принципиелно у погледу на обим одговорности, нема разлике између кривичне одговорности министара и кривичне одговорности осталих државних службеника, остаје још да се реши питање о томе, да ли треба узети да право суђења министрима припада у исто време и редовним судовима, за опште чиновничке деликте, деликте из Кривичног

Законика, и Државном Суду, за специалне министарске деликте обележене у Закону о Министарској Одговорности.

По једном гледишту министри су одговорни по српском праву само Државном Суду, и никако више. Они који то гледиште заступају, позивају се поглавито на члан 28 Устава по коме се за министарску одговорности обећавају нарочита наређења, као изузетак од оних наређења која постоје за одговорност осталих државних службеника. Затим, као основ горњем гледишту служи и то што члан 1 Закона о Министарској Одговорности гласи „Министри су одговорни Краљу и Народној Скупштини за своја службена дела“, а који члан треба тако тумачити да се њиме искључује одговорност министара пред сваком другом инстанцијом. Ми смо раније показали какав је смисао тога уставног и тога законског прописа. Остаје нам овде да нагласимо још то да се, кад се усвоји то схватање министарске одговорности, долази у једну тешку ситуацију да се мора тврдити да министри, чим нису одговорни редовном суду, нису одговорни у опште за она кривична дела која нису обележена у Закону о Министарској Одговорности. Закон о Министарској Одговорности наређује да су министри одговорни само Државном Суду; у истом закону одређују се дела за која министар одговара Државном Суду; значи да ван тих дела за која министар одговара Државном Суду, министар не одговара ни за једно друго кривично дело, будући да не одговара ником другом осим Државном Суду. Ако пак ми докажемо да ова тачка не обухвата све законске повреде, већ само једну специалну повреду, онда као последица излази да за све законске повреде које нису обележене у Закону о Министарској Одговорности министри не одговарају ником. Желећи да одрже своје гледиште о искључивој одговорности министара пред Државним Судом, они који то гледиште заступају, хоће, да би избегли ту незгодну последицу свога гледишта, да тумаче тачку (6) члан 2 Закона о Министарској Одговорности тако да они треба да чини одговорним министре за све повреде закона у опште, па по томе и за оне повреде закона које су угрожене Кривичним Закоником као општи службени деликти.

Тумачећи ову тачку нама је задатак да покажемо да њен смисао није у томе да угрожава све повреде закона у опште, већ само једну нарочиту повреду закона, и да је она према томе сувише узана да у себе прими толико много случајева, колико

броје све могуће повреде законских прописа у службеном раду министара.

Да постоји дело из тачке (6) члана 2 Закона о Министарској Одговорности потребно је да буду испуњени ови услови.

(1) Потребно је да дело буде учињено „намерно“. Приликом дискусије у Народној Скупштини, о овој тачки предлагано је (Драгиша Станојевић)<sup>1</sup> да се изостави реч „намерно“, тако да се министар учини одговорним без обзира на то, да ли је намерно или ненамерно учинио то дело. Под речју намерно извесно треба разумети „умишљено“, то јест тако да је кажњива последица била мотив министрове радње.

(2) Дело мора бити извршено „злоупотребом“. Изгледа да није било потребно у ову тачку уносити појам злоупотребе, првато зато што га је врло тешко дефинисати, а друго зато што је плеонастичан израз који се у појму умишљаја, чија је садржина предузимање једне противправне радње, садржи. Дело се извршује злоупотребом власти, дакле законодавац наглашује да се дело мора јавити као један акт министрове власти. Искључују се они случајеви спречавања извршења закона, законодавних решења и судских пресуда, који су на закону основана.

(3) Дело се састоји у спречавању извршења закона, законодавних решења и судских пресуда. Под спречавањем треба разумети такву радњу министрову, којом се омета извршење, без обзира на то да ли је оно извршено једном позитивном радњом, наредбом, чија је садржина у томе да се извршење обустави, или негативном радњом која се састоји у томе да се извршење спречи на тај начин што министар не предузима извесне акте којима је то вршење условљено.

Министрово чињење или нечињење треба да буде упућено на то да се спречи вршење једног закона, законодавног решења или једне судске пресуде. По самој стилизацији закона у овој тачки јасно је да се њоме не обухватају све повреде правних прописа у опште. Кад би та одредба требала да значи то да се њоме министар чини одговорним за све повреде права, онда би само она била довољна да обухвата све министарске кривице уопште, и у том случају би била нарочито истакнута. Пошто дело обележено у тој тачки долази на исто место где и остала, после разних других повреда закона, природно је да се већ и по самом

<sup>1</sup> Стенографске белешке Народне Скупштине, држане 1891, стр. 278.

том формалном основу може закључити да се оно не састоји у једној повреди закона уопште, него у једној нарочитој правној повреди коју треба одредити.

Законодавна власт своје одлуке, законе и законодавна решења, не извршује сама, већ их извршују органи административне власти. На челу администрације стоје министри, који су у власти наређивати потчињеним органима да поједине законе и законодавна решења и судске пресуде не извршују. Пошто по члану 13 Закона о Чиновницима Грађанског Реда потчињени орган мора извршити на заповест претпостављене власти сваку правну повреду која не представља злочин или преступ, то су министри у положају да наредбама спречавају извршење закона, законодавних решења, а судских пресуда тим пре јер их извршују полициски органи. Народној Скупштини, у једном конкретном случају спречавања вршења закона, законодавних одлука и судских пресуда, кад спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда не представља који други министарски или службени деликт, не би стојало никакво друго средство до политичка одговорност министара. Због тога, Законодавац је хтео да спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда угрози једном кривичноправном санкцијом.

Законодавна власт издаје један велики број административних закона, у чију целисходност извршна власт врло често може да посумња. Законодавац је нормом о којој је реч хтео да обезбеди вршење одлука законодавне власти у њиховој целини. Из дискусије која се о овој тачки у Скупштини водила тешко се, због њене конфузности, може разумети како је она у њој схваћена. Дискусија се у ствари није водила око тога шта треба да буде објект спречавања, већ се водила око тога да ли треба да се задрже речи „намерно“, и речи „кад се нанесе вред државним или приватним интересима“.

Говорећи о томе да ли у овој тачки треба задржати речи „кад се тиме нанесе вред државним или приватним интересима“, народни посланик Гига Гершић показао је своје схватање тога, шта треба разумети под спречавањем вршења закона. С обзиром на то што је Гершић један од наших најранијих а и тада, у време дискусије о којој реч као и сада један од наших најбољих правника, његово схватање је извесно врло близу схватања редактора овога пројекта, и у нашој аргументацији несумњиво драгоцен. Он

помиње чешће да се овај деликт састоји не у повреди појединих законских прописа већ у задржавању целих закона од извршења. Пример који је Гершић навео исто тако иде у прилог гледишту да спречавање треба да има за објект целе законе а не поједине законске прописе. Тај је пример у овоме. Донесен је био закон о ковању сребрне монете; министар га је задржао од извршења, зато што је сребро било нагло поскупило и на тај начин спасао државу од извесне штете.<sup>1</sup>

Кад би се спречавање вршења закона разумело као повреда једног правног прописа, а не као задржавање закона од извршења, онда би се можда дало подвести под ту тачку и свако административно неправо, као што је на пример стављање у пензију једног чиновника који још нема десет година указне службе због личних веза. На тај би начин и административни спорови добили једно кривичноправно наличје, што би извесно била једна правна аномалија.

Код спречавања вршења закона може се поставити питање о томе да ли је довољно да министар задржи од извршења само један део закона, или је потребно да задржи цео закон од извршења. Законодавац је хтео овом одредбом да одржи јединство државне власти. Законодавчева воља може бити повремено повређивана појединачним повредама правног поретка. Кад пак извршна власт одрече да изврши читав један закон, тада је опасност по опште добро много већа, и због тога је Законодавац угрозио кривичноправном санкцијом спречавање извођење законодавчеве воље изражене у тоталитету једнога закона. Могао би се замислити случај да министар хоће да спречи извршење само извесног дела правних прописа који сачињавају један закон а не свих. У том случају се поставља питање, да ли и тада постоји деликт спречавања вршења закона. Питање треба решити тако да зависи од тога да ли је испуњен *corpus delicti* овога дела, да ли су задржане основне или споредне одредбе од извршења. Ако су задржане оне одредбе које управо сачињавају вољу законодавчеву, онда нема никаквих разлога рећи да постоји каква разлика између овог делимитичног задржавања од извршења и задржавања од извршења целог закона, и ако су неке споредне одредбе извршене. Питање да ли су задржате од извршења битне одредбе каквог закона

или не, има да реши Државни Суд. Ово се питање у много мањој мери поставља код спречавања вршења законодавних решења, која се обично односе на један индивидуалан случај и састоје се из мањег броја правних прописа.

Овде би се могло поставити још то питање, да ли спречавање извршења закона треба да буде учестана радња или је довољно да се само у једном конкретном случају учини. Закони могу бити формални, такви који решавају један индивидуални случај, док носе форму закона и њихово важење престаје чим се тај индивидуални случај реши. Затим закони могу бити материални, такви да регулишу један неодређен број случајева који се имају у току времена да догоде, и чија је применљивост одређена да траје дуже време. Наш Законодавац усваја формалну дефиницију закона; по њему закон је све оно што Законодавац у форми закона изда. Пошто је код оних закона чије се важење свршава њиховим примењивањем на један индивидуални случај *corpus delicti* испуњен у случају само једног задржавања од извршења поставља се питање, да ли је потребно да се један закон, који је у исто време и закон у материалном смислу, задржи само у једном случају од извршења па да постоји дело, или је потребно да се спречавање вршења закона јави као једна радња, које има код сваког случаја кад је потребно применити тај закон. Нама изгледа да је потребно, да, код тих закона који се имају да примењују на случајеве онако како се они у низу у времену јављају, спречавање буде такво да оно буде задржавање од извршења, а то ће рећи да се манифестује једна намера да се одлука законодавног тела у опште осујети без обзира на то колико се пута осујетила. Ипак, кад би се узело да је довољно да се један закон у једном случају свога примењивања задржи од извршења, онда бисмо, у највише случајева, имали повреду појединих правних прописа којом се ова тачка не бави.

Тачка (6) члана 2 Закона о Министарској Одговорности спомиње и спречавање вршења судских пресуда. Да постоји спречавање вршења судских пресуда није потребно да се манифестује стална намера да се судске пресуде задржавају од извршења. Довољно је да министар спречи да се изврши једна судска пресуда па да дела има.

(5) Спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда треба да има за последицу повреду државних или приватних интереса. Приликом дискусије у Народној Скуп-

<sup>1</sup> Стенографске Белешке Народне Скупштине за 1891, стр. 278.



штину о овој тачки било је предлога да се ова тачка пројекта измени. Тако су се заступала мишљења (Драгиша Станојевић) да се „казни министар, који злоупотреби своју власт у свима случајевима, па и онда кад се не би нанео никакав вред ни државним ни приватним интересима“, и мишљења (Илија Душманић) да се министар казни „у случајевима кад се намерно нанесе увреда државним или приватним интересима, као и за спречавање вршења закона или законодавних решења или извршења судских пресуда злоупотребом своје власти“.<sup>1</sup>

Овде би се могло поставити питање, у чему треба да се састоји повређени интерес државе или појединца. Да ли треба и овде као и код оштећења државе из користољубља да повреда интереса представља материалну штету? Код овога питања треба издвојити државу и приватна лица. Врло је тешко замислити да министар повреди неки други а не материални интерес појединца спречавањем вршења закона и законодавних решења; спречавањем вршења судских пресуда пак министар може повредити и неки други, а не само материални правно заштићен интерес. Тако на пример министар може задржати од извршења једну пресуду којом се даје задовољење повређеној части једног приватног лица. На против, кад је у питању повреда државних интереса могу се ти интереси увек састојати и у нечем другом. Тако, на пример, могу државни интереси бити повређени кад министар задржи од извршења један закон коме је циљ војно оснажење земље, а код задржавања извршења пресуда може бити повређен државни интерес да казни кривца.

## VII

### Подношење неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини.

Члан 2 Закона о Министарској Одговорности у својој тачки (7) конструише још један министарски деликт, „злонамерно подношење неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини кад услед њих буду донесене законодавне одлуке штетне по државу“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Op. cit. стр. 279.

<sup>2</sup> Ова тачка узета је из румунског Закона о Министарској Одговорности. Она тамо гласи: „...Le ministre qui de mauvaise foi et au préjudice des intérêts publics aura enduit en erreur la Représentation nationale sur la situation des affaires de l'Etat“.

Приликом првог читања Закона о Министарској Одговорности у Скупштини отворила се дужа дискусија о овој тачки. С једне се стране тврдило (Гершић) да је владина редакција добра, а с друге стране (прота Милан Ђурић) да треба изоставити реч „злонамерно“, пошто је министар увек дужан да води рачуна о томе какви су извештаји које подноси. Ђурић је поднео као свој предлог овакву редакцију: „Министар је одговоран за поднашање неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини“. Тај предлог Ђурићев је на првом читању усвојен. На другом читању поновила се дискусија о овој тачки. Као и на првом читању, она се поглавито водила око тога, да ли треба задржати реч „злонамерно“. Тек на крају дискусије, народни посланик Павле Вуковић поднесе предлог да се ова тачка измени овако: „Министар је одговоран за злонамерно поднашање неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини, и кад услед њих буде штете по државу“. Вуковић је мотивисао свој предлог тиме што министар може својим неистинитим извештајима Краљу и Народној Скупштини исто толико штете држави нанети и кад не буду баш законодавне одлуке на основу њих донесене. На пример, министар војни у злој намери поднесе један лажан извештај о војном стању земље и на основу овога Краљ објави рат, у коме Србија буде због рђаве војне спреме побеђена. У том случају није на основу неистинитих извештаја донесена законодавна одлука, већ извршена, али ипак кобна по државне интересе. Председник Министарског Савета Сава Грујић, који је поднео предлог Закона о Министарској Одговорности, пристао је да се ова измена учини, и Скупштина прими Вуковићеву редакцију.<sup>1</sup> Међутим у Зборнику Закона и Уредаба,<sup>2</sup> и у „Српским Новинама“ ова је тачка, вероватно омашком, обнародована онако како је у првобитном владином пројекту гласила: „За злонамерно подношење неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини кад услед њих буду донете законодавне одлуке штетне по државу“.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Стенографске Белешке Народне Скупштине држане 1891, стр. 438.

<sup>2</sup> Зборник закона и уреда у Краљевини Србији, књига 47, стр. 26.

<sup>3</sup> У Кривичном Законику налази се једна одредба која има извесне сличности са овом тачком; то је § 113, тачка (16) којом се кажњава лишењем чина „чиновник који навалице лажна извештаја или изјашњења званично поднесе у памери да коме корист доноси ли да коме шкоди...“

Да буде извршено ово дело потребно је да буду испуњени ови елементи *corpus-a delicti* тога дела.

(1) Подношење лажних извештаја треба да буде злонамерно. Законодавац је овде употребио извесно реч „злонамерно“ у место намерно, због тога да би обележио да подношење лажних извештаја не само да треба да буде умишљено, већ и да буде срачунато на произвођење једне штетне последице по државу. Према томе, по овој редакцији, не би по Закону о Министарској Одговорности био одговоран министар који поднесе свесно неистинит извештај Краљу или Народној Скупштини, држећи да ће на тај начин користити земљи. Питање да ли је било зле намере или није решава Државни Суд.

(2) Могло би се поставити питање о томе шта треба разумети под речју „извештај“. Пошто извештај није никакав законски термин, то га треба тумачити у оном смислу у коме се обично употребљава. Према томе извештај значи не само формални реферат, већ и свако обавештење писмено а и усмено, ако га је могућно утврдити, упућено на то да се Краљу или Народној Скупштини даду обавештења о извесним фактичним питањима. У извештаје извесно не треба убројати оно што се не односи на констатовање факата, већ што сачињава једно лично министрово гледиште.

(3) Извештаји треба да су поднесени Краљу и Народној Скупштини, пред којима се министри и владини повереници јављају као известиоци.

(4) Извештај који је поднесен Краљу или Народној Скупштини треба да буде лажан. Извештај је лажан онда кад се његови наводи или апсолутно или релативно не слажу са фактичким стањем онога о чему говоре. Апсолутна лажност би била у томе кад би извештаји говорили да постоји нешто чега нема или тврдили да нема нечега чега има. Релативно нетачни извештаји би се састојали у претеривањима у позитивном и негативном смислу. Извештаји могу бити нетачни или у своме битном делу или у појединостима од споредног значаја. Без обзира на то да ли су нетачности од битног или од споредног значаја, меродаван је за питање о кривичној одговорности министара факт, да ли је баш та нетачност у извештају утицала на законодавне факторе, Краља и Народну Скупштину, да донесу одлуке штетне по државу. Дакле између лажних појединости из

извештаја министровог и одлуке Краља и Народне Скупштине треба да постоји једна узрочна веза (Kausalnexus).

(5) Један нетачан злонамеран извештај сам по себи не повлачи казну. Потребно је да извештај учини да се донесу извесне законодавне одлуке. Овде се поставља питање шта су то законодавне одлуке. Прво би решење било у томе да под законодавним одлукама треба разумети све одлуке које Скупштина и Краљ као законодавни фактори донесу без обзира да ли та одлука, с гледишта материалне поделе функција, садржи правне прописе или не садржи. Ово би решење било сувише широко; против њега говори скупштинска дискусија, која се на крају обратила томе да ван чисто законодавних, Краљ и Народна Скупштина могу донети и других одлука које нису законодавне природе, а које могу бити штетне по државу. Пошто је Скупштина а и Влада, у лицу министра председника, учинила извесну дистинкцију између персоналне и материалне поделе функција, и приближила се схватању да владин пројект говори о материалним законодавним одлукама, а не о одлукама законодавних фактора у опште. На тај начин искључују се оне многобројне одлуке које Народна Скупштина донесе, као утврђење адресе, одређивање анкете, и по најновијим изменама Скупштинског Пословника, скупштинске резолуције. Исто се тако искључују одлуке Краљеве које су, по својој природи, функције извршне власти.

Међутим јавља се питање колико је далеко Законодавац отишао у овом приближавању материалној подели државних функција. Народна Скупштина и Краљ доносе такве одлуке које су само по форми закон, а које су материално извршни акти, пошто регулишу не један низ случајева, већ један индивидуалан случај. Као код деликта задржавање закона од извршења, тако и овде треба узети да је законодавац разумео под „закон“ поглавито оне акте државне власти које носе облике закона. Међутим пада у очи да се Законодавац у тачки (7) друкчије изразио него у тачки (6). У тачки (6) законодавац помиње спречавање вршења закона и законодавних решења. У тачки (7) спомиње доношење законодавних одлука. Ми мислимо да се на основу тога може извести да Законодавац није у обема тачкама мислио на једну исту ствар. Поред таквих закона који су им само формално закони или и формално и материални закони, има таквих закона који су само материални

закони а не и формално. Такви материални закони јесу уредбе. Уредбе доноси Краљ сам на основу нарочитог законског овлашћења. Те уредбе исто тако као и закони могу бити донесени на основу једног лажног извештаја Краљу. Из тога што је законодавац употребио израз „законодавне одлуке“ могло би се закључити да се те законодавне одлуке састоје не само у формалним законима већ и у таквим законима који су по свом унутрашњем бићу закони а по спољашњости уредбе.

(6) Законодавне одлуке које се донесу на основу лажних извештаја треба да буду штетне по државу; потребно је дакле да наступи због њих повреда државних интереса. Овде би се могло поставити питање какве природе треба да буду ти интереси. Пошто је могуће да се једном законодавном одлуком оштете и материални и идеални државни интереси, то треба узети да повреда интереса у оба случаја постоји. Један пример повреде идеалних интереса законодавним одлукама могао би бити у томе што је законодавна одлука штетна по ред или углед државни.

### § 23. Тужилац код министарске одговорности.

Према циљу министарске одговорности најлогичније је да правом оптужбе министра располаже законодавно тело. Законодавно тело је претежан чинилац у законодавству а министри извршују законодавчеву вољу, па је природно да законодавно тело најбоље може да зна кад министри не врше ту своју дужност онако како треба. Поред тога, законодавно тело је због своје независности од администрације и најмоћније, да је у стању да чиновнике с толиком влашћу и обично толиким личним везама изведе пред суд који ће да им суди за њихова кривична дела.

Питање о томе ко је у стању да покрене кривичан процес против министра у земљама са једним домом просто је. У тим земљама то право припада, обично, само парламенту, што је потпуно природна ствар. У земљама са дводомним системом компликује се питање о томе, ко има право оптужбе министара. У европским законодавствима постоје у том погледу три система. (1) Министра оптужује горњи дом; (2) Министар се може оптужити само с пристанком оба дома; (3) Оба дома, независно један од другог, имају право оптужбе.

У земљама са једним домом припада право оптужбе министара искључиво парламенту. По изузетку право оптужбе ми-

нистара, које припада парламенту, ограничено је у законодавствима неких мањих немачких држава (Саксен—Вајмар—Ајзенах, Саксен—Кобург—Салфелд, Насау, Саксен—Хилбургхаузен, Кобург), тиме што се за оптужбу министара тражи и монархов пристанак. Природно је да је из основа погрешно условљавати одговорност министара вољом монарховом, за чије акте одговара министар. Министарска одговорност није само гаранција за законит рад администрације, већ и за уставни рад монархов. Дати монарху право да спречи оптужбу министра значи исцрпсти сву министарску одговорност у кругу администрације, на чијем челу стоји монарх као највиши извршни орган.

У већини земаља с једним домом право оптужбе министара припада независно парламенту од монарха. Међутим у неким од тих држава монарх има исто тако као парламенат, и независно од њега, право оптужбе министара. Тај систем, поред Србије, постоји још у Хесену, Холандији и Румунији. По Фришу<sup>1</sup> монархово право оптужбе нема практичног значаја. Случајеви кривичне одговорности министара постале су у опште ретка ствар у Европи. То чини да је по примерима немогуће закључити која је одредба о министарској одговорности од практичне вредности, а која није, већ се морају практичне конси-дерације више мање рационално изводити.

С једног чисто правног гледишта монарх је равноправни чинилац у законодавству са законодавним телом. Пошто се признаје једном законодавном чиниоцу право да оптужује министре нема разлога не признати то право другом законодавном чиниоцу, на чијој је вољи основан закон исто толико колико и на вољи парламента, који је због тога исто тако позван да контролише извршење законодавних одлука као и парламент. У земљама где нема дводомног система монархово право оптужбе извесно није штетно. Не може се пак рећи да је оно без практичне вредности због тога што у тим земљама монарх код министарске одговорности игра ону улогу коју игра горњи дом у земљама са два дома.

У Србији, по данашњем Уставу, и то је једна тачка у којој се он битно разликује од Устава од 1869, Краљу припада исто као и Народној Скупштини потпуно самостално право опружбе министра. У Србији где је парламентаризам пак у формацији,

<sup>1</sup> Op. cit. стр. 266.

где су партиски односи и расположења често претерано заострени, правокоје припада монарху да оптужи министре, који су на челу једне већине која би тиранисала својим бројем, јесте средство од врло важног политичког значаја. У Србији се Краљ још није послужио својим правом оптужбе министара.

## I

## Предлог оптужбе у Народној Скупштини.

Да би Народна Скупштина могла оптужити министра, потребно је да питање о томе покрену њени чланови. То питање о кривичној оптужби покреће се у једној нарочитој форми коју Законодавац назива предлогом оптужбе. Правна природа предлога оптужбе није идентична с правном природом тужбе код обичне министарске одговорности. Предлог оптужбе није тужба на основу које почиње судски поступак код кривичне одговорности министара. Предлог оптужбе то је само покретање у Скупштини питања, да ли треба министра оптужити или не. Предлог оптужбе нема установу у обичном кривичном правосуђу која би му одговарала. Он има за задатак, као сви предлози посланички уопште, да, иницијативом самих чланова Скупштине, Скупштина покрене једне питање и донесе своју одлуку о њему. То је пак једини начин на који се може, ван Краљевог предлога, покренути Скупштина на расправљање питања о министарској одговорности. Та скупштинска одлука тек се може по својој правој природи, ако је позитивна, изједначити са тужбом у обичном Кривичном Поступку.

Законодавац захтева да предлог оптужбе испуњава извесне услове без којих се у Скупштини не може узети у решавање. (1) По члану 13 Закона о Министарској Одговорности, предлог оптужбе мора потписати најмање двадесет посланика. Овај минимум био је одређен и по Уставу од 1869, и он се налази у многим другим законодавствима. По Уставу право законодавне иницијативе припада сваком посланику посебице. Законодавац је извесно мислио да поједини посланици неће тако често подносити неподобне законске предлоге, колико ће често чинити неподобне покушаје да покрену питању о кривичној одговорности министара. Кад се већ одређује минимални број посланике запокретање једног предмета у Скупштини обично се рачуна с том консидерацијом, да тај минимум треба да буде онолики,

колико броји једна политичка група у парламенту, за коју се држи да због политичких прилика дотичне државе, због свој броја, располаже извесном моћи у парламенту. Законодавац је оценио да код нас тај број треба да буде двадесет. (2) Предлог оптужбе, по члану 11 Закона о Министарској Одговорности, мора бити у писменој форми. (3) У предлогу, по законском тексту, морају се означити сва дела за која се министар оптужује. Закон о Министарској Одговорности не тражи да дела буду и оквалификована и подведена под оне законске прописе који су повређени; међутим природно је да је у сваком предлогу, у интересу намера његових предлагача да то буде у предлогу оптужбе обележено. Извесно је пак да није нужно да предлог оптужбе садржи и подробне доказе о ономе што се у њему наводи. Према закону довољно је обележити инкриминисане министрове радње толико да Скупштина зна које радње има да испита, и на њој је да доказе о кривици истражује ради свога уверења о томе да ли је потребно оптужити министра или није.

Тако састављен предлог оптужбе предају његови потписници председнику Скупштине. Председник ће на првој јавној скупштинској седници прочитати, предлог оптужбе. Предлог се чита пре преласка на дневни ред, дакле заједно с оним тачкама дневног реда које су законом утврђене. Кад предлог прочита председник наређује да се предлог оптужбе одштампа и разда посланицима. Један примерак предлога оптужбе шаље се и министру о коме је у предлогу оптужбе реч.

## II

## Краљева Оптужба.

Да Краљ оптужи министре није потребна никаква процедура пред Скупштином из које би се видело да Скупштина може правно утицати на Краљево оптужење министара по члану 12 Закона о Министарској Одговорности. Кад оптужбу чини Краљ њу потписује председник Министарског Савета и предаје је непосредно председнику Народне Скупштине. По стилизацији овога члана изгледа да се подноси текст Краљеве оптужбе председнику Скупштине, што може само бити у циљу да се Скупштини, *in extenso*, тај акт саопшти. У члану 27, алинеја 2, каже се да председник Министарског Савета извештава председника Скупштине о оптужби, што ће рећи да се

у њему не тражи да се Краљева оптужба *in extenso* Скупштини достави, већ да је довољно учинити Скупштини саопштење о Краљевој одлуци да оптужи министра. И ако није од битне важности то, да ли ће се Краљева оптужба *in extenso* прочитати Скупштини, ипак треба узети да је потребно да се Краљева оптужба у целини саопшти Скупштини. Наравно да је то саопштење чисто информативног карактера и да оно ни у ком случају не може служити као основ за скупштинску одлуку о оптужби.

Кад се саопштење Краљеве оптужбе Скупштини учини, тада се приступа непосредно избору Државног Суда, који се врши на исти начин на који се врши избор у случају да Скупштина оптужи министра. Кад је Државни Суд постављен председник Скупштине му спроводи Краљеву оптужбу.

Краљева оптужба има исти правни карактер који и обична тужба у Кривичном Поступку; она има за дејство непосредно отпочињање суђења министру, док предлог у Скупштини о оптужби министра нема. Пошто је Краљева оптужба у ствари једна тужба која се не разликује у основи обичне тужбе, природно је да она треба садржавати све оне елементе које садржи тужба у обичном поступку.

#### § 24 Поступак у Скупштини.

Цео поступак који у Скупштини после прочитање предлога оптужбе наступа није суђење. Скупштина не суди министрима, и ако она предузима неке радње које и суд; тако, она води истрагу, саслушава ministre. Цео поступак у Скупштини упућен је на то да се спреми једно скупштинско решење о томе, хоће ли Скупштина оптужити министра или неће. Као сви предмети у опште тако и овај подлежи једном испитивању у циљу да скупштинска одлука буде што мотивисанија. Доста дуги поступак у Скупштини не треба узети за срачуњен на то да се оптужење министра отежа, већ да решење Скупштине о оптужењу министра буде засновано на једном обилном упознавању са правим стањем министрове кривичне одговорности, и да се по могућству отклоне сви они утицаји који су у стању да утичу, кад се ствар на брзу руку свршава, да скупштинска одлука буде или недовољно основана на закону или недовољно целисходна.

О предлогу оптужбе води се у Скупштини претрес као и о свима другим предметима који треба да се заврше једним скупштинским решењем. Циљ претреса јесте у ствари исти који и разлог целог поступања у Скупштини. И он је упућен на то да Скупштину сачува од једне неправилне одлуке. То међутим није претрес који претходи дефинитивној одлуци Скупштине; то је један претходни претрес који има да спреми скупштинско решење о томе да ли предлог оптужбе у опште заслужује пажњу. Ту се даје прилика Народној Скупштини да још одмах у почетку отклони један процес, који или нема основа у закону, или је штетан по државне интересе. По члану 14 Закона о Министарској Одговорности предлог оптужбе се мора ставити на дневни ред пет дана по предаји председнику Скупштине, ако Скупштина друкчије не реши. Скупштина може друкчије решити непосредно после прочитања предлога оптужбе у Скупштини, што бива, као што смо видели, на првој јавној седници по предаји. Извесно је незгодно то што законодавац није одредио уз минимални рок у коме се има приступити претресу предлога оптужбе и максимални рок. Извесно да за председника Скупштине рок од пет дана важи и као минимум и максимум. Међутим тешко је наћи разлог зашто је Скупштини остављено право да одгађа колико хоће претрес предлога оптужбе. Изгледа да је недовољан разлог за то био обзир на скупштинско право да располаже својим временом и да ред послова према њему сама подешава.

Претрес се у Скупштини води исто као и сви остали претреси. На састанак на коме ће бити претрес предлога оптужбе позива се и министар да поднесе своју усмену или писмену одбрану. Најприродније је да се с том одбраном и почне претрес. У пракси, приликом оптужбе Авакумовићевог министарства тако је и уређено. Том приликом, пре преласка на претрес, прво се поново прочитао предлог оптужбе који се раније саопштава Скупштини, па је онда почео претрес. Позивање министра на овај претходни претрес и његово саслушање услов су од кога зависи хоће ли Скупштина смети да донесе решење о предлогу оптужбе. Ако се министар не позове или ако се његова одбрана неће да саслуша, рад је у Скупштини неправилан, и решење незаконито. Кад пак министар примивши позив неће да дође или дошавши неће да се брани, тада Скупштина утврђује да је дотични министар позван али није дошао,

или утврђује да је дошао али да неће да се брани, и после тога прилази непосредно претресу без министрове одбране. Треба узети да је за доказ о пријему позива потребан министров потпис о пријему позива као и код других позива на кривични процес. Приликом оптужбе Авакумовићевог министарства министри су на овај претходни претрес позивани писмом.

Претрес предлога оптужбе свршава се решењем скупштинским, које се доноси гласањем. Карактеристично је да се код решења о предлогу оптужбе не тражи нека нарочита већина, већ је довољна обична већина, којом се доносе остале скупштинске одлуке. Гласање је о предлогу оптужбе, по члану 16 Закона о Министарској Одговорности тајно. Решење скупштинско може бити двојако. Оно се може састојати у томе што ће Скупштина решити да се пређе на дневни ред или решити да се не пређе на дневни ред. Ако се реши да се пређе на дневни ред, значи да Скупштина налази да нема разлога да продужи поступак против министара. У том случају „тај се предмет неће моћи понављати у истој сесији“. Под речју „предмет“ треба разумети оптужбу једног одређеног министра за једно одређено дело, према томе могао би се исте сесије поднети предлог да се оптужи за једно дело за које је раније поднесен предлог о оптужби другог министра, неко сасвим друго лице из кабинета, и обрнуто, један исти министар би се могао оптужити за друго дело, и ако је предлог за оптужење неко други делу већ у Скупштини пропао.

Ако се реши да се не пређе на дневни ред сматра се да је предлог оптужбе примљен у толико што ће се на основу њега проматрати хоће ли се министар оптужити или неће. Решење скупштинско да се на дневни ред не пређе не значи да је Скупштина већ одлучила да министра оптужи. То решење тек заснива стварно испитивање дела и оцењивање ствари. То се испитивање дела и оцењивање врши скупштинским ислеђењем, министровом одбраном и скупштинским претресом.

Скупштинско ислеђење (члан 12 Закона о Министарској Одговорности) ни најмање не утиче на суђење Државног Суда. И ако се скупштинско ислеђење садржи, без мало, из истих радњи из којих и ислеђење код обичног поступка, ипак оно има сасвим други циљ. Док се у кривичном поступку на крају крајева истражује материјална истина о кривици ради утврђења

одговорности, код скупштинског ислеђења тражи се утврђење одговорности тога ради да се оцени целисходност оптужбе министра.

Скупштинску истрагу води скупштински истражни одбор. Скупштински истражни одбор бира се тајним гласањем између оних посланика који нису на предлогу оптужбе потписани, одмах по извршењу гласања о примању у претрес предлога оптужбе, односно о непреласку на дневни ред. Скупштински истражни одбор састављен је од дванаест чланова. Овај ће одбор „извршити извиђај“ и поднети о томе Скупштини извештај. Рок у коме има истражни одбор да поднесе извештај одређује Скупштина, извесно одмах по избору одбора. Доцније, у току рада, ако одбор нађе на му је још времена за испитивање ствари потребно може од Скупштине тражити да му се рок продужи; у продужењу рока Скупштина је потпуно слободна. Она може, ако неће рок да продужи, непродужити га, или ако хоће да продужи продужити га колико хоће.

Да би скупштински истражни одбор могао пуноважно решавати, потребно је да одборском решавању присуствује најмање седам чланова. Одбор у почетку рада бира себи председника и известиоца. По члану 18 Закона о Министарској Одговорности дужности су одбора да саслуша министра, да прибира сва обавештења о делу и да има права и дужности истражног судије. Своје иследничке функције одбор не мора сам вршити, већ их може пренети и на поједине своје чланове. Одбор може, у току свога рада, члан 20 Закона о Министарској Одговорности, наћи да је потребно да се министар стави у притвор. Одбор у томе случају мора нарочитим актом тражити да Скупштина реши да се министар стави у притвор. Решење о стављању министра у притвор мора бити донесено већином гласова од две трећине укупног броја присутних посланика. Свој захтев о стављању министра под суд, истражни одбор може ставити и у извештај који о својој истрази подноси министру. У том случају Скупштина би имала да реши на првом месту питање да ли да се министар оптужи у опште па онда питање, да ли га треба ставити у притвор. У закону се не каже да ли се може о том питању водити претрес, али извесно може, пошто се и ту у ствари доноси једно решење, а сваком скупштинском решењу треба да претходи претрес.

Рад скупштинског истражног одбора свршава се саставља-

њем извештаја о раду и његовим подношењем Скупштини. Извештај садржи резултате истраге и износи мишљење одбора о свакој тачки предлога оптужбе на посе. Извештај наравно мора бити састављен према предлогу оптужбе. Према томе истражни одбор не би могао говорити о оним кривичним делима министра, која би сам у току ислеђења, ван предлога оптужбе, изнашао. Законодавац тражи да иницијатива за испитивање сваког дела потекне од предлога оптужбе коју потписују двадесет посланика.

Извештај истражног одбора мора задовољити ова два захтева. У њему се мора утврдити (1) да ли је министар извршио дела за које се оптужује (2) да одреди по коме су правном пропису та дела кажњива, т. ј. да их оквалификује, и да управо утврди скупштинску надлежност по њима.

Одређеног дана известилац скупштинског истражног одбора чита извештај о раду одбора, о свршеном ислеђењу, на јавној скупштинској седници и предаје га председнику Скупштине заједно са свима актима, које буде одбор у својој архиви имао. Извештај се зато предаје председнику, да би председник наредио да се заједно са одвојеним мишљењима штампа и у року од пет дана разда народним посланицима. Акта пак стоје на расположењу посланицима, оптуженом министру или пуномоћнику кога овај буде послао, да их прегледају. Ако о одређеном року истражни одбор не поднесе извештај, Скупштина може и без извештаја приступити претресу. (Чланови 19 и 22 Закона о Министарској Одговорности).

На седници на којој је прочитан извештај одборски, или на којој је констатовано да о року који је Скупштина истражном одбору одредила за подношење извештаја извештај није поднесен, решава се о томе кога ће дана бити претрес одборског извештаја. По члану 21 Закона о Министарској Одговорности „оптужени министар, ако није више ни министар ни посланик, позваће се у седницу ради одбране“. Законодавац сматра да онај министар, који је и после подношења оптужбе остао министар, или онај министар који је у исто време народни посланик, има начина и сам да се о дану претреса одборског извештаја обавести. О овој другој одбрани министарској Законодавац говори мање опширно него о првој. Не каже се да ли су недостатак одбране министрове или скупштинска констатација да неће да се брани узроци који онемогућавају даљи

поступак. Код претреса извештаја истражног одбора Законодавац то нарочито не назначује, мислећи вероватно да се ствар подразумева. Законодавац је извесно мислио да треба назначи да министар, без обзира на то да ли је оптужени још министар или да ли је народни посланик, може, поред тога што ће дати своју одбрану, и учествовати у дискусији.

Претрес одборског извештаја свршава се гласањем. По члану 23 Закона о Министарској Одговорности гласа се о свакој тачки предлога оптужбе посебице, по коме је и састављен извештај истражног одбора. Да се по једној тачки предлога оптужбе министар стави под суд, потребно је да за стављање под суд гласа две трећине од укупног броја присутних посланика, под претпоставком, наравно, да је испуњен кворум без кога Скупштина у опште не може ништа пуноважно решавати. За сваку тачку предлога оптужбе после извештаја скупштинског истражног одбора важи исто што је важило и за први претрес предлога оптужбе: тај се предмет т. ј. тај се министар, за то дело те скупштинске сесије неће моћи више окривљивати.

Ако скупштина реши да се која тачка предлога оптужбе усвоји и да по њој има места оптужби министра, онда се акта о министарској кривици враћају истражном одбору, да према скупштинској одлуци састави тужбу. Наравно да одбор може у свом извештају заступати гледиште да министра не треба оптужити по некој тачки предлога оптужбе, па да Скупштина ипак реши да га по тој тачки треба оптужити, и истражни одбор има и по њој да састави тужбу за Државни Суд. Ту тужбу потписују председник и известилац скупштинског истражног одбора. Ако би Скупштина приступила претресу без извештаја истражног одбора, у коме би случају то био само онај ранији претрес поновљен, Скупштина одређује, по члану 24 Закона о Министарској Одговорности, „који ће саставити, потписати и Државном Суду предати тужбу“. Овде се извесно мисли на то да ће у том случају Скупштина одредити неколико посланика, који ће саставити тужбу, потписати је у име Скупштине и предати је Државном Суду.

Истога дана кад је предлог оптужбе ма и у једној тачки усвојен, председник Скупштине извештава о томе Владаоца, који министра, ако је овај остао активни министар, смеђује до одлуке Државног Суда. Као гарантија да ће Краљ министра

сменити стоји на расположењу Народној Скупштини политичка одговорност оних министара који су у то време на влади.

Ако би Народна Скупштина била распуштена, или би њене седнице биле закључене пре него је поднесен извештај одборски, Скупштина ће у почетку идућег сазива изабрати нов одбор да ствар иследи. Ако је извештај поднесен Скупштини, и у Скупштини прочитан, а Скупштина није стигла да приступи претресу и није стигла да о предлогу оптужбе донесе одлуку, идућег ће сазива Скупштина продужити онде рад где је стала, дакле решаваће о предлогу оптужбе на основу извештаја већ поднетог. Према томе, у случају распуштања или закључења скупштинских седница пре него је истажни одбор поднео извештај, цео рад истражног одбора губи вредност, и нови истражни одбор има да пође из почетка у разматрању ствари.

Ако је икада тачка у предлогу оптужбе примљена, на првој седници која после тога дође Народна Скупштина приступа одређивању Државног Суда.

На тај начин поступак је против министра у Скупштини свршен. Карактеристика поступка у Скупштини то је, што поступак у Скупштини није ни суђење ни једна судска истрага, већ је то један начин да Скупштина дође до уверења, после два претреса предлога оптужбе и после извештаја скупштинског одбора, да ли треба по којој тачки предлога оптужбе оптужити министра. Циљ поступка у Скупштини не поклапа се потпуно са циљем Кривичног Поступка. Док је главни циљ Кривичног Поступка материјална истина, код поступка у Скупштини против министара, циљ је да Скупштина добије уверење не само о једној стварној кривци министара, т. ј. о његовим противправним радњама, већ да добије и мишљење о томе да ли је оптужење министара по респективној тачки предлога оптужбе целисходно.

Код поступка против министара у Скупштини истиче се цео политички моменат код кривичне министарске одговорности. Од кад институт министарске одговорности постоји, увек се рачунало с тим да министарска одговорност није једна таква одговорност код које је главно утврдити да ли постоји материјална повреда правних прописа који одређују министарске кривице; поред тога што је потребно да постоји правни основ да се извесне радње министара оквалификују као кривична дела, потребно је да се оцени да ли политичка ситуација у земљи и државни

интереси допуштају један процес против министара у опште, и специјално против извесних министара и за извесна дела. Због те своје политичке стране министарска одговорност је у свом битном стадијуму, т. ј. онде где зависи хоће ли се питање покренути или неће, предана политичким факторима Народној Скупштини и Краљу да оцене да ли има правних основа и да ли је целисходно покренути Државни Суд да министрима суди.

### § 25 Састав Државног Суда и његов судски поступац.

Код министарске одговорности у теорији је једно од битних питања то, како ће бити састављен суд који министрима суди, и на којим ће начелима бити организован поступак при суђењу министрима.

У погледу на састав суда јављају се све оне тешкоће које се јављају код састава редовних судова кад се хоће да они правилно функционишу и те се тешкоће код састава суда који ће министрима судити чак и потенцирају. Тешкоћа је у томе „наћи суд који би био стварно независан и неподмитљив, суд који би без обзира на своје односе судио највишим државним чиновницима, судије које су у стању да своје честољубље и своју каријеру жртвују општим интересима“.<sup>1</sup>

У теорији и у пракси постоје у главном три система код министарске одговорности у погледу на састав суда који ће министрима судити. По једном систему министрима суди горњи дом. Тај систем постоји у Енглеској,<sup>2</sup> Француској, Италији, Шпанији и Португалији. Новија теорија<sup>3</sup> стоји на гледишту да горњи дом није погодан да буде суд министрима и то је потпуно тачно. Аргументи које је новија политичка и публицистичка теорија нашла против тога да горњи дом буде министрима суд ови су. (1) Горњи дом узима врло много учешћа у политичком животу државе. Сам тај политички карактер чини горњи дом неподобним да буде објективан судија. (2) Горњи дом је обично у

<sup>1</sup> Frisch, op. cit. стр. 265.

<sup>2</sup> Систем по коме министрима суди горњи дом прешао је из Енглеске на Континент. Међутим треба имати на уму то да горњи дом у Енглеској има неке судске атрибуције у опште.

<sup>3</sup> Види Frisch, loc. cit.



великој зависности од Владаоца, који често извесан део његових чланова поставља. Постоји међутим оправдана тежња да се вршење министарске одговорности обезбеди потпуно од владаоачевог утицаја. (3) Док поступак који претходи суђењу министрима има поглавито за основу начело целисходности, начело политичке оправданости оптужбе министара, поступак при суђењу треба да има за основу поглавито начело материалне истине обичног Кривичног Судског Поступка. Наравно да увек код министарске одговорности треба рачунати и са политичким консидацијама, али је потпуно вероватно да једно чисто политичко тело неће моћи имати довољно правног критеријума при суђењу министрима.

Други систем организације суда који министрима суди састоји се у томе што министрима суде чланови редовних судова, по правилу највишег суда у земљи. Тај систем задовољава захтеве који излазе из тога што је кривична одговорност министара таква одговорност код које правни моменти играју велику улогу. Уз то, највиши суд у земљи обично није подложен ни утицају владаоачевог ни утицају парламента. Против тога гледишта наводи се обично то што се код министарске одговорности, поред правних и чисто судских момената морају узети у обзир и многе политичке консидације, које могу ступањ и обим одговорности често да промене. Овај систем суђења министрима постоји у Пруској, Хесену, Саксен-Мајнингену, Рајсу (млађа линије), Шаумбург-Липе, Саксен-Алтенбургу, Саксен-Кобург-Готи.

Трећи систем организације суда код кривичне одговорности огледа се у установи Државног Суда. Државни Суд јесте обично комбинација правничког и политичког суда; пошто је Државни Суд једно комбиновано тело, то та комбинација може бити различито извршена. У Државном Суду може судски елемент преоблађивати, или може бити комбинован више на политичкој основи; затим, политички елемент у Државном Суду може бити рекрутован из разних политичких тела. Установа Државног Суда и ако привидно изгледа да уклања све мане једног чисто политичког и чисто судског суда, ипак има, исто као и раније две врсте судова, да задовољи све оне захтеве, који излазе из природе министарске одговорности. Први би, у овом погледу, био захтев да суд који ће министрима судити буде суд који располаже и правним знањем и политичком оцењивањем. Тај захтев Државни Суд и ако боље задовољава, не задовољава до

краја. Кад суд треба да споји две особине, он их не спаја потпуно на тај начин што ће један део судија бити једних подобности а други део других подобности. Код свакога судије треба да постоји и једна и друга подобност па да се захтев потпуно задовољи. Други захтев јесте једна потенцирана непристрашност и објективност. Гаранције тих особина кад су оне због предмета суђења више у питању него иначе, не налазе се у професији и положају оних који суде већ у њиховим личним особинама.

Државни Суд није суд који има део државног правосуђа, зато што нијетал сан. То је суд који се обично организује *ad hoc*, и чија функција престаје чим се суђење једног случаја заврши. Овај систем заступљен је у највећем броју законодавстава. Установа Државног Суда постоји у највећем броју немачких држава, затим у Аустрији, Аустро-Угарској, Црној Гори, Бугарској, Србији.

У српском законодавству усвојен је систем Државног Суда, и по Уставу од 1869 и по данашњем Уставу. Поважећем праву Државни Суд је састављен је из чланова Државног Савета и из чланова Касационог Суда. Чланови Државног Савета треба да буду политички елемент у Државном Суду, а правнички су елемент судије Касационог Суда. Државни Суд је један суд чисто *ad hoc*. Пошто је то један изузетан суд, чији се лични састав никад у напред не може знати и чије функционисање почиње и завршава се само с погледом на један случај, то су функције Државног Суда лимитативно Законом о Министарској Одговорности одређене. Државни Суд се саставља и почиње да ради тек на решење Скупштине или на Краљеву тужбу.

Чланови Државног Суда, кад Народна Скупштина реши да се министар оптужи, одређују се првог састанка по решењу, а кад министре оптужује Краљ, право састанка по пријему оптужбе од председника Министарског Савета. По члану 27 Закона о Министарској Одговорности, одређивање чланова Државног Суда бива на овај начин. Председник Скупштине на јавном скупштинском састанку издваја коцком осморицу од свих чланова Државног Савета и осморицу од свих чланова Касационог Суда. Приликом оптужбе Авакумовићевог министарства председништво Скупштине тражило је од Државног Савета и Касационог Суда листу чланова ових тела, по којој је и саставило цедуљице за извлачење. Пошто су одређени чланови Државног Суда и пошто су њихова имена прочитана Скупштини, пред-

седник Скупштине приступа одређивању заменика. То бива на тај начин што издваја опет коцком по тројицу од заосталих чланова Касационог Суда и тројицу од заосталих чланова Државног Савета. Заменици издвојени из Касационог Суда замењују чланове Државног Суда који из Касационог Суда долазе, а заменици издвојени из Државног Савета, оне чланове Државног Суда, који из Државног Савета долазе. Наравно да се заменици замењују оним редом којим су њихова имена извучена.

Замењивања судија Државног Суда може бити у овим случајевима. (1) Кад неко од шеснаесторице чланова Државног Суда умре. (2) Кад који од чланова Државног Суда иступи из државне службе. Овде би се могло поставити питање шта то значи иступање из државне службе. Под иступањем из државне службе треба разумети прекидање везе једног члана Државног Суда као чиновника са државом (престајање његовог активног статуса). Кад на пример који члан Касационог Суда, који је члан Државног Суда, у току суђења престане бити члан Касационог Суда, било на тај начин што је променио положај, или на тај начин што је пензионисан, он ће и даље, до свршетка спора, вршити функције судије Државног Суда. Чак и кад би који од чланова Државног Суда постао министар, он ипак и даље суди у Државном Суду; за то говори то што се оптужени министар, чим процес почне смењује, и на тај начин не постоји случај да министар министру суди. (3) Кад је судија Државног Суда спречен по неком законском основу да врши чиновничке функције у опште, као у случају осуства, доказане болести и т. д. (4) Кад члан Државног Суда буде по неком законском основу изузет. Ти случајеви јесу по члану 30 Закона о Министарској Одговорности ови. (а) Кад је који члан суда делом министровим „оштећен или повређен.“ Из тога што законодавцу овде употребљава два израза могло би се закључити да се први односи на какво приватно, а други на какво јавно право чланова Државног Суда. (б) Кад је судија Државног Суда род с оптуженим по крви у правој линији као предак или потомак ма до кога степена, у побочној линији до четвртог степена закључно, а по тазбини до трећег степена закључно. „Ово се искључење може тражити одмах у почетку ислеђења или суђења.“ Шта пак треба разумети под почетком суђења и колико тај почетак траје у закону се не каже. Према томе, решава

Државни Суд да ли има места искључењу и у оним случајевима кад би се могло рећи да суђење није више у почетку. Искључење се може учинити (1) на захтев скупштинског тужиоца, (2) на захтев државног тужиоца, кад министра оптужује Краљ и (3) на захтев оптуженог министра.<sup>1</sup>

Државни Суд, по члану 29 Закона о Министарској Одговорности, у случају кад Народна Скупштина оптужује министра састаје се на три дана пошто председник Скупштине извести председника министарства односно Краља о стављању министра под суд. Кад Краљ оптужује министра, Државни Суд се састаје, извесно, одмах по одређивању судија. Кад се Државни Суд, састане, он има да се конституише. Конституисање Државног Суда одређено је самим законом, и Државни Суд конституишући се има само да констатује, која је личност који положај у Државном Суду на основу закона добила. Председник Државног Суда јесте председник Државног Савета, ако је и на њега пала коцка. Ако пак председник Државног Савета није ушао у састав Државног Суда, онда ће председник Државног Суда бити подпредседник Државног Савета, а ако ни он није ушао у састав Државног Суда, онда ће председавати саветник најстарији по наименовању међу онима који су ушли у састав Државног Суда. Тај ред председавања извесно важи и за случајеве кад председник није у стању да присуствује суђењу, или кад је из горе наведених разлога искључен. Председникове функције нису законом одређене. У погледу на јачину права гласа председник нема никаквих привилегија, његов глас важи исто толико колико и глас осталих судија. „Секретарску дужност вршиће први секретар Државног Савета, а ако је овај спречен, вршиће је секретар Касационог Суда“.

Кад министра оптужује Народна Скупштина, тада Скупштинску тужбу саставља, као што је речено, скупштински истражни одбор. Скупштински истражни одбор има да састави тужбу према скупштинском решењу о предлогу оптужбе. У закону се не каже то да састав те тужбе мора бити, контроле ради, прочитан у Скупштини. Кад Краљ оптужује министра, он сам шаље формалну тужбу Скупштини коју јој спроводи Државни Суд.

<sup>1</sup> Све законске одредбе које говоре о искључењу судија Државног Суда у првобитним владином пројекту нису постојале. Њих је предложио Државни Савет у мишљењу који је о пројекту Влади поднео. В. прилог 4. Стенографске Белешке Народне Скупштине за 1891.

Тужиоце, Краља и Народну Скупштину, представљају у Државном Суду државни тужиоци. Кад Краљ оптужује министра државни тужилац јесте један од чланова Касационог Суда кога одреди Државни Суд. Овде се извесно мисли на једнога од оних судија Касационог Суда који нису ушли у састав Државног Суда. Кад Скупштина оптужује министра „државни тужилац ће бити извештач истражног одбора скупштинског или други који који члан његов, којег одбор или Скупштина буду одредили. Ова непрецизност у Закону о Министарској Одговорности јесте потпуно неразумљива. Државни тужилац може бити или извештач скупштинског истражног одбора или ма који члан одбора. Ако државни тужилац није извештач скупштинског одбора, онда одбор или Скупштина одређују државног тужиоца. Хоће ли Скупштина бирати државног тужиоца или ће га бирати сам одбор међу члановима својим зависи извесно од жеље саме Скупштине.

„За иследног судију Државни Суд бира једнога од чланова Касационог Суда који нису ушли у састав Државног Суда“. (Члан 23 Закона о Министарској Одговорности). Иследни судија има сва права и дужности иследних судија редовних судова. „Све власти земаљске дужне су бити на руци Државном Суду у вршењу његовог судског посла“. Та се помоћ односи поглавито на прибирање доказа, које има да сврши иследни судија“.

Државни Суд саопштава у препису оптуженом министру тужбу Народне Скупштине; овде без сумње треба разумети и то да Државни Суд саопштава оптуженом министру и Краљеву тужбу, у случају да министра тужи Краљ. Државни Суд саопштавајући министру тужбу, одређује у коме року министар има да поднесе Суду писмен одговор. Тај рок не може бити мањи од двадесет нити већи од тридесет дана. Кад Државни Суд добије одговор од министра, он ће га у препису саопштити државном тужиоцу.

Кад Државни Суд сврши ислеђење, кад прикупи потребне доказе, тада, по члану 36 Закона о Министарској Одговорности, Државни Суд одређује и објављује у Српским Новинама дан претреса. Нарочитим позивом Државни Суд позива на претрес министра, државног тужиоца, и сва остала лица који се имају саслушати као сведоци или као вештаци. По члану 31 Закона о Министарској Одговорности оптужени министар дужан је лично предстати Државном Суду. Министар мора одредити себи бра-

ниоца било из реда јавних правобраниоца било ма које друго лице из грађанства, наравно ако оно ужива грађанска права. Ако министар не буде хтео одредити браниоца сам, одредиће му га Суд. Ако не предстане лично Државном Суду а свој изостанак не извини, суђење ће се извршити у његовом осуству. Извињење мора министар пре претреса поднети и навести такав разлог, који за изостанак сматра Кривични Судски Поступак као довољно оправдан. О томе да ли је извињење оправдано или није решава Државни Суд.

У погледу на сведоке и вештаке који буду у процесу функцирали, вреде, по члану 37 Закона о Министарској Одговорности, одредбе из §§ 91 и 99 Кривичног Судског Поступка и допуне под е § 104 Казненог Законика. § 91 говори о искључењу као сведока исповедника, државних чиновника и умно болесних, § 99 говори о казнама сведока који на претрес не дођу, а § 104, тачка (2) говори о казни одређеној за лажне исказе сведока.

Претрес пред Државним Судом, по члану 38 Закону о Министарској Одговорности, јаван је и усмен. По члану 40 Закона о Министарској Одговорности, Државни Суд је дужан придржавати се одредаба Кривичног Поступка у погледу на доказе код случаја издаје земље и Владаоца код повреде Устава и уставних права српских грађана, код повреде слободе изборног права, код спречавања вршења закона, законодавних решења и судских пресуда и код подношења неистивитих извештаја Краљу и Народној Скупштини. Ако је пак дело које се суди примање мита или оштећење државе из користољубља, министру се суди поротски „по убеђењу познавању ствари“.

Претрес пред Државним Судом свршава се пресудом. Државни Суд решава већином гласова и при једнакој подели гласова сматра се да је Државни Суд против оне тачке тужбе о којој се гласа. Законодавац међутим није водио рачуна о томе да подељености гласова може бити не само у том погледу, да ли је министар за једно дело крив или није, већ да подељености може бити и код многих других питања. Тако може бити подељености гласова у погледу на квалификацију дела и на величину казне. У том случају најлогичније би било проширити горњи принцип о томе да подељеност гласова иде у корист оптуженог и узети да је у случају подељености гласова

код неког другог питања о постојању кривице решено оно што иде више у корист оптуженом министру.

Пресуда Државног Суда одмах је извршна. Она се саопштава Народној Скупштини на знање, а председнику Министарског Савета на извршење. Поред саопштавања председнику министарства, Законодавац не прописује и нарочито саопштавање пресуде Краљу. Пресуда Државног Суда не подлежи разматрању никаквог вишег суда.<sup>1</sup>

По члану 43 Закону о Министарској Одговорности Државни Суд престаје чим изрекне пресуду, односно чим је саопшти Народној Скупштини и председнику Министарског Савета. Сва акта која би Државни Суд у својој архиви у моменту свога престанка имао шаљу се Народној Скупштини на чување.

Као што је речено, природа министарске одговорности не поставља нарочите захтеве само код питања о томе како ће бити састављен суд који министрима суди. Код министарске одговорности постављају се и такви захтеви који се тичу организације Кривичног Поступка против министара. Из свега изложенога излази да су главна начела, која се постављају у погледу организације поступка и у теорији и у нашем законодавству ова: (1) Државни Суд не ради по својој сопственој иницијативи. Потребно је да Државни Суд стави неко други у покрет, Краљ или Народна Скупштина. На самом Државном Суду постоји установа државног тужиоца, који није саставни део самога суда. Рад тужиоца, Краља и Народне Скупштине, истражног скупштинског одбора, државних тужиоца, потпуно је одвојен од суђења у Државном Суду, тако да се на тај начин добија извесна гаранција да судије Државног Суда неће стећи предубеђење о спору. Према томе може се рећи да је по нашем законодавству поступак Државног Суда организован на акузаторном а не на инквизиторном начелу. (2) Цео поступак код Државног Суда јесте усмен и контрадикторан. Суђењу присуствује оптужени и у стању је усмено бранити се. (3) Поступак код Државног Суда јесте јаван. Принцип јавности суђења министрима усвојен је у многим законодавствима, па и код нас. Разлози што је суђење министрима јавно у томе су што је

<sup>1</sup> У Закону о Министарској Одговорности, члан 41, in fine каже се: „Против ње (пресуде Државног Суда) нема места жалби“. Законодавац је под том речи „жалба“ разумео извесно позивање на неку вишу инстанцију дакле и жалбу и незадовољство.

Државни Суд највиша инстанција у суђењу министрима. Кад рад Државног Суда не би био подвргнут контроли јавности, никаквих гаранција за законит рад државних судија не би било, до у самој њиховој личности. Да ли је овај разлог толико јак да не допушта, по изузетку, и тајан поступак у извесним случајевима кад државни интереси то нарочито захтевају, врло је тешко одговорити.

Према организацији нашег поступка у кривичним парницама против министара може се рећи да је наш Законодавац, у поступку код самог Државног Суда усвојио уопште узев принцип материалне истине на супрот начелу политичке целисходности. Код поступка у Народној Скупштини ми видимо да је Законодавац оставио места политичкој оцени министрове кривице, али цео поступак код Државног Суда представља један поступак код кога има много више правног елемента, и који има правом тачно ограничен делокруг и ток. Државни Суд може своју политичку оцену дела да покаже приликом одмеравања казне. Наравно да Државни Суд може у целом свом раду да се руководи више политичким критеријумима него правним, па да ипак његов рад не буде нико у стању да поништи.

## § 26 Казне.

У законодавствима постоје два система у погледу на казну која се може досудити министрима код кривичне одговорности. То су систем енглески и систем амерички. По америчком систему министар се осуђује само на уклањање из државне службе за све специјалне министарске кривице, а предаје се редовном суду ако је учинио какав општи чиновнички деликт. По енглеском систему министар се може осудити за специјалне министарске деликте на све казне из Кривичног Права. Ова два система одговарају двама супротним гледиштима на природу министарске одговорности; по америчком систему министарска одговорност јесте дисциплинске природе, а по енглеском, кривичноправне природе.

Европско законодавство представља велико шаренило у погледу на казни систем, али се може рећи да је у европским законодавствима више заступљен енглески него амерички систем. У разним законодавствима наилазимо на ове казне (1) Дисциплинске природе: смењивање, губитак чина, лишење звања.

(2) Казне из општег права: новчана казна, прогонство, лишење слободе, смртна казна.

У нашем праву систем казне је двојак за она дела за које министар одговара по Закону о Министарској Одговорности. (1) За она дела из Закона о Министарској Одговорности која се и по Кривичном Законику кажњавају Државни Суд ће осудити министра на ону казну која је у Кривичном Законику одређена за то дело. (2) За она дела која нису означена у Кривичном Законику, већ их дефинише Закон о Министарској Одговорности одређује казну исти закон.

I Дела из Закона о Министарској Одговорности за која прописује казну Кривични Законик јесу издаја земље и Владаоца, примање мита и, делом, оштећење државе из користољубља.

Државни Суд при одређивању казне за дела, која су у Закону о Министарској Одговорности унесена из Кривичног Законика, има да се држи потпуно Кривичног Законика. Као што је речено,<sup>1</sup> под издајом земље и Владаоца треба разумети оне деликте из Кривичног Законика које теорија обележава као случајеве велеиздаје и издаје. По § 87 тачка (а) предузеће које на то иде да се Краљ или Престолонаследник убију, зачине, непријатељу у руке предаду, или да се на ма који начин учине неспособнима за владу кажњава се смрћу. Исто тако кажњава се смрћу по тачки (б) предузеће које иде на то да ма који члан Краљевог Дома буде убијен, слободе лишен, или из земље прогнан, или непријатељу у руке предан. По § 87 а, тачка (а) кажњавају се робијом од 15 до 20 година предузећа која иду на то да се закони ред наслеђа или Устав насилно промене, или да се Владалац спречи да врши уставна права. Истом казном кажњавају се, по тачки (б), предузећа која иду на то да се област српска или неки њен део споји са страном државом или да се један део од целине отргне. По § 88 договор о велеиздајничком предузећу кажњава се робијом од пет до двадесет година. У случају постојања олакшавних околности казна је од три до пет година затвора. По § 89 кажњава се истом казном договор са страном државом о велеиздајничком предузећу, злоупотреба у том циљу власти од државе поверене и врбовање људи и њихово спремање оружју у циљу велеиздаје. По § 90 казниће се робијом до десет година

<sup>1</sup> Види страну 130

јавно позивање на велеиздајничко предузеће, а робијом до пет година све припремне радње које иду на то да се створе услови за издајничко предузеће. Случајеви војничке издаје казне се овако. По § 83 кажњава се са двадесет година робије завера са страном државом, да се изазове рат са Србијом. Тежи случајеви војничке издаје обележени у § 85 кажњавају се са двадесет година робије. Сви случајеви дипломатске издаје обележени у § 86 казне се робијом од пет до двадесет година.

По § 105 за примање мита да се учини или да се не учини нешто сагласно с законским прописима казна је или у новцу до две хиљаде динара, или затвор до две године. По § 106 казна је за примање мита да се учини или да се не учини нешто супротно законским прописима заточење осам година.

Оштећење државе из користољубља јесте, као што је речено (страна 142), делом деликт Кривичног Законика а делом специфичан министарски деликт. Случајеви оштећења државе из користољубља који су обележени у Кривичном Законику јесу лажно издавање исправа, њихово преиначавање, повређивање, уништавање и скривање. Казна је по § 111 робија до десет година. Утаја државног новца или хартија од вредности казни се по § 113 робијом од десет до двадесет година. Сви остали случајеви оштећења државе из користољубља казниће се општом казном из Закона о Министарској Одговорности.

II Закон о Министарској Одговорности, члан 8, одређује општу казну за специалне кривице за које се министрима на основу Закона о Министарској Одговорности суди. Та казна се предвиђа за сваки деликт за који закон не одређује нарочиту казну; та је казна затвор од четири и до осам година и лишење звања, за дела учињена из користољубља и губитак грађанске части. Казне лишење звања и губитак грађанске части и у овом случају морају имати иста она ограничења која су им постављена у Кривичном Законику. Оне не могу гласити на мање од године дана ни више од пет година. Губитак грађанске части може се досудити увек кад је министар учинио дело из користољубља, а то не мора бити само код оштећења државе из користољубља. Нарочиту казну Закон о Министарској Одговорности предвиђа за повреду бирачког права. Она је од две до пет година затвора. Поред тога, закон одређује нарочито већу казну, пет до десет година затвора, лишење звања, губитак грађанске части за неке повреде Устава. То су случајеви: (1) Премапотписи-

вање указа којим се укида Устав у целини или појединостима. (2) Наредба да се купи општи данак или прирез, који Скупштина није одобрила, или да се закључи већи или неповољнији зајам него што је Скупштина решила. (3) Премапотписивање Краљевог указа који се српска војска ставља у службу стране државе или којим се стравој војски допушта да заузме српско земљиште или да преко њега пређе без одобрења Народне Скупштине. (4) Извршење Краљевог Указа који надлежни министар није премапотписао.

### § 27 Сукоб надлежности код министарске одговорности.

Из ранијег излагања јасно је да по Уставу од 1903 и по Закону о Министарској Одговорности од 1891 министри за своја званична дела кривичне природе подлеже двојакој јурисдикцији. С једне стране, министри одговарају за кривична дела као и сви други чиновници по Кривичном Законику и по Кривичном Поступку. С друге стране министри одговарају по једном специалном поступку за седам изрично набројаних дела. За она од тих седам дела из Закона о Министарској Одговорности која представљају и деликте општег права, као издаја земље и Владаоца, министар може бити оптужен само по Закону о Министарској Одговорности, а не и по Кривичном Законику. Већ сама та околност што министар подлежи двема јурисдикцијама предочава могућност да између тих двају јурисдикција дође до сукоба. Извесна невештина и непрецизност нашега Законодавца која се нарочито испољила код Закона о Министарској Одговорности, а и саме фактичке околности, чине да је могућност таквог сукоба већа. И у пракси, приликом расправљања питања о 16 септембру, показало се да је такав сукоб врло могућан. Редовни суд је квалификовао једно убиство у званичној дужности као повреду уставних права српских грађана. Питање о томе да ли то убиство заснива кривичну одговорност, или је министар имао законско овлашћење да га изврши, овде нас не интересује. Тиме што је редовни суд то дело свео на повреду Устава, он се одрекао надлежности у погледу суђења тога дела, јер повреду Устава суди Државни Суд а не редовни суд. Исто би тако и Државни Суд могао да се одрече надлежности суђења оваквог дела, тврдећи да убиство никад није повреда Устава, већ да може бити само повреда Кривичног Законика, и у томе питању изгледа нам

да би Државни Суд имао више права него редовни, јер би иначе значило да и онај који изврши убиство као приватни грађанин вређа Устав, и ако Устав за то дело никакву казну не одређује, већ Кривични Законик. Исто тако као што је код министарске одговорности могућан негативни сукоб, могућан је и позитиван сукоб. Пошто нема законских прописа из којих би се могло извести, шта ће бити ако таквог сукоба буде било, и пошто је очигледно да Законодавац није помишљао на могућност једног случаја сукоба надлежности, потребно је наћи неки начин на који би се могао такав случај решити.

Суд сукоба у кривичним стварима код нас је Касациони Суд. Остало би то да се аналогичном пренесе надлежност Касационог Суда у погледу решавања питања о сукобу и кад се јави сукоб између редовног и Државног Суда. По § 40 Кривичног Судског Поступка, који се овде мора као једини основ за решење питања употребити, Касациони Суд решава сукобе о надлежности између првостепених суда. У случају негативног сукоба обраћа се Касационом Суду онај суд који одбија надлежност од себе, пошто је добио акта од другог првостепеног суда који исто тако одбија од себе надлежност. У случају позитивног сукоба обраћа се Касационом Суду онај суд који неће на захтев другог суда акта на суђење да пошље.

Кад се већ усвоји начело да сукоб између редовног суда и Државног Суда решава Касациони Суд, треба видети како ствар изгледа у случају позитивног а како у случају негативног сукоба. Треба напоменути да се питање о сукобу може да постави само онда кад је већ образован Државни Суд. Док Скупштина решава о томе да ли ће министра оптужити Државни Суд у или неће, и ако о истом питању у истом времену донесе одлуку и редован суд, питање се о надлежности не може да постави; тек кад буде образован Државни Суд постоји могућност да се јави сукоб надлежности јер тек тада имамо један суд према другом.

Кад је у питању позитиван сукоб, ствар је проста. Пошто је усвојен принцип да Касациони Суд решава сукобе између редовног суда и Државног Суда, то ће онај суд који захтева од другог суда да му се дело упути, поднети представку Касационом Суду да сукоб реши. Све док питање о сукобу не буде решено Државни Суд се не може растурити. Кад пак сукоб Касациони Суд реши, онда му се имају обе стране покорити. Ако би решење Касационог Суда ишло на штету Државног Суда, Др-

жавни Суд у том случају има да се растури. Народна Скупштина у том случају не би могла поново образовати суд за исто дело, јер би се ствар на тај начин могла у недоглед да вуче.

Кад је пак у питању негативан сукоб ствар се у неколико компликује. Као што је речено, питање о сукобу не може се поставити пре него је образован Државни Суд. Кад редовни суд одбије надлежност по једној министарској кривици а Скупштина ништа не предузима против министра, онда је ствар *in suspensa*, и Касациони Суд није тада у стању натерати Скупштину да ствар узме на себе. Кад је пак образован Државни Суд и кад се редовни суд огласи за надлежан, тада је могуће да се јави негативан сукоб надлежности, ако се и Државни Суд огласи за ненадлежан. Кад се пак Државни Суд огласи за ненадлежан могло би се овако резоновати. Државни Суд није сталан суд, суд који сам себе ставља у покрет. Државни Суд се образује на једно нарочито решење Народне Скупштине и једну одлуку Краљеву о оптужењу министра. Како се могло да деси да Државни Суд одрече надлежност за суђење једнога дела, ради кога га је Скупштина и образовала? Међутим мора се имати на уму то да сваки суд мора претходно да реши питање о надлежности. Државни Суд је заиста у неколико ограничен скупштинском одлуком о стављању министра под суд. Али Државни Суд је ограничен решењем Народне Скупштине само у толико, што он несме да му пређе границе. Он не сме да узме на одговор министра кога Скупштина или Краљ нису оптужили нити га може узети на одговор за дело за које га Краљ и Скупштина нису оптужили, већ само за оно дело за које је изриком оптужен. Међутим Државном Суду су потпуно одрешене руке у погледу ослобађања кривца. Кад Државни Суд може ослободити министра налазећи да је невин и ако Краљ или Народна Скупштина налазе да је крив, онда је потпуно разумљиво да Државни Суд може ослободити министра на тај начин што ће се огласити за ненадлежан за суђење дела за које Краљ или Скупштина оптужују министра. Исто тако Државни Суд није везан решењем скупштинским или Краљевом тужбом ни у погледу квалификације дела. Кад смо утврдили да је Државни Суд у стању да се одрече надлежности по неком делу које му је спровела Скупштина или за које га оптужује Краљ, онда се потпуно даје разумети да се деси и негативан сукоб између редовног суда и Државног Суда. Све док сукоб не би решио Касациони Суд,

Државни Суд се не може растури, јер се он растура само кад изрече пресуду, или кад Касациони Суд огласи други суд за надлежан.

### § 28 Покушај код министарских кривица.

У Закону о Министарској Одговорности не говори се о томе, хоће ли код случајева кривичне одговорности министра бити и покушај кажњив и како, или ће бити само свршена дела кажњива. Наравно да се питање о кажњавању покушаја поставља само код специјалних министарских кривица, а не и код оних за које министар одговара пред редовним судом. У случају покушаја оних службених деликата за које министар одговара по Кривичном Законику и по Кривичном Поступку важе све одредбе које се у њима о покушају налазе.

У овом питању треба одмах издвојити оне деликте између седам деликта побројаних у Закону о Министарској Одговорности које у исто време предвиђа Кривични Законик као опште деликте или деликте учињене од државних службеника. Из раније наведене скупштинске дискусије о деликту издаја земље и Владаоца видело се да код свих деликта који се налазе у Закону о Министарској Одговорности и у Кривичном Законику важе све одредбе о покушају из Кривичног Законика, и ако их суди Државни Суд. Ту ће се применити принцип из § 41 Кривичног Законика, по коме се покушај злочинства кажњив увек а покушај престапа онда кад закон нарочито наређује.

Кад се пак хоће да расправи питање о томе, да ли ће Државни Суд моћи одредити казну за покушај и колика ће та казна бити онда кад је министар оптужен по Закону о Министарској Одговорности за које од оних дела која се налазе у Кривичном Законику, онда се мора имати у виду прво то, да ли је могуће, према дефиницијама тих деликата, које је Законодавац дао, конструисати и такво дело које би у себи имало елементе покушаја, једног несвршеног дела, па ипак по принципима Кривичног Права било кажњиво. Код свих случајева оштећења државе из користољубља ван Кривичног Законика могуће је конструисати покушај. Код повреде бирачког права, покушај би се могао састојати у томе што ће се издати наредба о повреди бирачког права, али се та наредба не би прописним путем саопштила из неких узрока који не зависе од наредбодавчеве воље.

Код спречавања вршења закона, законодавних решења или судских пресуда потребно је да то спречавање има штетних последица за државу или за појединца. Покушај овога дела могао би постојати онда кад би министар предузео све радње које су потребне када буде спречавања, али штете по приватне или по државу није, против воље министрове, било. Код подношења неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини покушаја би било онда кад би министар у злој намери поднео неистините извештаје Краљу и Народној Скупштини, али се против његове воље нису донеле законодавне одлуке штетне по државу.

Међутим, практично, конструкција покушаја код министарске одговорности и није потребна. И сам принцип да се покушај кажњава онде где Законодавац то изрично наређује јесте једно проширење општег права на министарску одговорност. Кад је то једно проширење начела општег права, онда то опште право код питања о кажњавању покушаја код министарске одговорности треба у његовој потпуности проширити. Из § 42 Кривичног Законика види се да ће се покушај злочинства увек казнити, без нарочитог законског наређења, а да ће се покушај престапа казнити само у случају кад се то код кога кривичног дела то изрично наређује. У Закону о Министарској Одговорности нигде се не наређује да се покушај казни. Значи да би остало то да се код министарске одговорности само покушај злочина кажњава. Међутим кад § 42 Кривичног Законика доведемо у везу са чланом 139 Устава §§ Закона о Министарској Одговорности који говоре о казнама видићемо да ни један дели ко од оних за које одређује казну Закон о Министарској Одговорности није злочин. Највећа казна у Закону о Министарској Одговорности јесте пет до десет година затвора. Међутим по § 1 Кривичног Законика злочинство је оно дело које се кажњава смрћу, робијом или заточењем. То значи да није дан од деликата за које Закон о Министарској Одговорности одређује казну није злочин, а из тога излази да се покушај код свих деликата из Закона о Министарској Одговорности, који у исто време нису деликти из Кривичног Законика, не може казнити.

#### § 29 Саучесништво код министарских кривица.

О томе како кривично одговарају министри за рад својих колега било је речи раније, кад се говорило о субјекту кривичне

одговорности. О саодговорности министра говори члан 3 Закона о Министарској Одговорности; у члану 10 говори и о саучесништву осталих чиновника код министарске одговорности.

Члан 10 Закона о Министарској Одговорности који говори о саучесништву чиновника у министарским кривицама гласи:

„Одговорност министрова у случајима који се казне по чл 5, 6 и 7 под 1-о овога закона, не заклања од одговорности и казне подручне органе који су дотичну наредбу министрову извршили, или који су као референти, намерно поднели министру неистинит извештај и тиме га навели на кривицу, предвиђену тач. 7 чл. 2 овог закона.

„Према томе казниће се као саучесник министров истом казном, којом се и министар казни, сваки орган државне, окружне, среске или општинске власти који помогне да се повреди чл. 119 Устава, или да се изврши наредба министрова противна одредбама изборног закона, којима се ујемчава слободна употреба бирачког права, или који, као референт, помогне да се учини кривица, предвиђена, тач. 7 чл. 3 овог закона“.

Закон о Министарској Одговорности не говори у овом члану ништа о саучесништву код оних министарских кривица које су у Закон о Министарској Одговорности унесене из Кривичног Законика, стојећи извесно на гледишту да се код тих деликата, као у погледу покушаја, саучесништво кажњава по принципима општег права.

У Кривичном Праву утврђен је принцип да се саучесништво злочина и престапа кажњава исто као и виновништво. Тај је принцип изражен и у § 47 нашег Кривичног Законика, и њега би требало проширити и на кривичну одговорност министара, пошто је, као што је раније речено, та одговорност само једна форма кривичног правосуђа. Међутим кад Законодавац у Закону о Министарској Одговорности нарочито изоставља код деликта спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда, кажњивост саучесника, а задржава код неких у члану 10 поменутих деликата, то треба узети, да је Законодавац у овом погледу одступио од принципа проширавања начела Кривичног Законика на кривичну одговорност министара.

По члану 10 Закона о Министарској Одговорности саучесништво је кажњиво истом казном којом и деликт самог министра у овим случајевима.



(1) Сваки орган државне окружне, средске или општинске власти министров је саучесник ако помогне (*scilicet* и сам изврши) да се изврши наредба министрова да се повреде одредбе изборног закона, које ујемчавају грађанима српским слободну употребу бирачког права. На тај начин угрожено је само извршење овога деликта тиме што је одређена казна за саучеснике у овоме делу, који су у ствари средство преко којих је министар само у стању да га изврши. Казна је као и за министре од две до пет година затвора.

(2) По предлогу једнога посланика (Алекса Ратарац) Народна Скупштина је на другом читању пројекта Закона о Министарској Одговорности усвојила да саучесништво буде кажњиво и код деликта премапотписивања Краљевог указа којим се обуставља Устав у целини или у појединостима. Казна је од пет до десет година затвора, лишење звања и губитак грађанска части. При усвајању овога предлога Скупштина није имала у виду то да код овога деликта саучесништва не може ни бити. Овај се деликт састоји у премапотпису. Сам акт премапотписивања таквог указа, објављеног у Српским Новинама, довољан је па да буде испуњен *corpus delicti* дела. Код самог акта премапотписивања саучесништва не може бити, јер је премапотпис један искључиво министарски акт, код кога је свака туђа сарадњем искључена. Скупштина није с уметком довела у сагласност остали текст члана 10, тако да није означено, као што би требало да буде, да се сарадња чиновника у овом случају не јавља као саучесништво у једном министровом кривичном делу, већ као извршивање штетних по правни поредак последица министровог кривичног дела.

(3) Саучесништво код уставних повреда кажњава се само још у случају повреде члана 118 Устава. Кад министар нареди, или премапотпише Краљев Указ којим се наређује да се купи какав општи данак или прирез, који Скупштина није одобрила или већи него што је одобрила, као и да се закључи зајам који Скупштина није одобрила, или већи или под горим условима него што је Скупштина одобрила, па органи власти помогну да се изврши такав указ или наредба, казниће се истом казном којом и министар, а то је затвором од пет до десет година, лишењем звања и губитком грађанске части.

(4) Као саучесник министров казниће се онај орган државне власти који као референт помогне (наведе министра) намерно,

подносећи неистинит извештај министру, да учини кривицу из тачке (7) члана 2 Закона о Министарској Одговорности, — злонамерно подношење неистинитих извештаја Краљу или Народној Скупштини кад услед њих буду донесене законодавне одлуке штетне по државу. Казна је од четири до осам година затвора.

Пошто је другу алинеју члана 10 предложио Државни Савет у свом мишљењу о пројекту Закона о Министарској Одговорности, то постоји извесна несугласност између те алинеје и прве алинеје. По првој алинеји саучесништва има кад референт „наведе“ лажним извештајима министра да поднесе неистините извештаје, а тада министар изгледа обманут, што се не слаже са елементом *corpus-a delicti* тога кривичног дела да код министра буде зле намере. По другој алинеји члана 10 саучесништво се састоји у помагању да се поднесе неистинит извештај, дакле у помагању око састављања извештаја. Пошто је друга алинеја ближа тачки (7) члана 2 Закона о Министарској Одговорности који обележава радњу главног кривца, то треба узети да се саучесништво у овом случају састоји у помагању око састављања извештаја а не у навођењу на подношење лажног извештаја.

И ако Закон о Министарској Одговорности дефинише саучесништво државних органа код министарске одговорности, ипак то не значи да у случају саучесништва ти државни органи одговарају пред Државним Судом. Државни Суд суди само министрима, и ником више. Закон о Министарској Одговорности одређује казне за државне органе осим министара као споредни кривични закон (*Nebenstrafgesets*), и он у погледу на одговорност саучесника важи и за редовне судове.

Могло би се код питања о саучесништву напоменути још и то да се питање о кривичној одговорности нижих органа не може узети код редовних судова у претрес пре него се реши питање о кривичној одговорности министара. Да би се могло поставити питање о кривичној одговорности нижих органа, потребно је прво да се утврди противправност министровог дела, а то чини Државни Суд, а без осудне пресуде његове нема основа за одговорност саучесника. Пошто се акта Државног Суда шаљу Народној Скупштини на чување, то редовни суд може увек у њима наћи оно што би му било потребно за извиђање кривице саучесника.

§ 30 Стицај више кривичних дела код министарске одговорности.

Код министарских кривица, као код кривица из општег права, може се десити да се више кривичних дела стеку. Такав случај, стицај, може и код министарске одговорности бити или идеалан стицај или реалан стицај. Идеалан би стицај био код министарске одговорности кад министар једном радњом која представља једну целину произведе такве последице које сачињавају више кривичних дела. Тако, могло би се замислити да министар спречава извршење судских пресуда, а у исто време вређа и једно уставно право појединца; или, министар поднесе лажан извештај Краљу или Народној Скупштини, па на основу тог извештаја буду донесене законодавне одлуке услед којих наступи штета по државу, а материална корист за министра. У случају таквих стицаја треба на министарску одговорност проширити одредбе из општег права. По § 65 Кривичног Законика у таквом случају досудиће се казна која је одређена за теже кривично дело. Тежина дела одређује се величином максимума казне.

У случају реалног стицаја код министарске одговорности, кад је министар оптужен за више самосталних кажњивих дела, као што се најчешће догађа, исто се тако морају проширити принципи општег права у погледу на одређивање казне. По § 69 Кривичног Законика у таквом случају досудиће се за свако дело казна посебице. Но ако за та дела закон одређује робију, заточење и затвор, суд може спустити казну да оне мере које је законом одређена за најтеже. Ако пак суд не буде хтео да сведе све казне на највећу, по тачки (а) истога члана, укупна осуда, ако је казна затвор, не може бити већа од десет година.

Код стицаја могло би се поставити питање о томе, шта ће бити ако Државни Суд у току ислеђења буде нашао и такве министрове кривице за које Краљ или Скупштина нису оптужили министра. Да ли ће у том случају Државни Суд моћи, као редован суд, без ислеђивања дела код полициске власти сходно Кривичном Судском Поступку, приступити ислеђењу дела без оптужбе Краљеве и Народне Скупштине за то дело. Код свих судова који нису стални и редовни судови надлежност постоји само у онолико и само у оним случајевима које закон

нарочито означаје. А кад још и отпочињање процедуре тих судова зависи од других инстанција, то је онда надлежност тих судова још ограниченија. Државни Суд има атрибуције тачно законом одређене; он суди министрима само за седам одређених деликата. Сасвим је разумљиво да Државни Суд не би могао да узме у суђење неко министарско дело које представља општу чиновничку кривицу коју му нису Краљ или Народна Скупштина спровели, већ и по самом том што то дело по својој природи премаша надлежност Државног Суда. Међутим Државни Суд не би могао узети у поступак ни дело које сам буде нашао ислеђујући друге од Краља и Народне Скупштине спроведене кривице које по свој природи спадају у надлежност Државног Суда, али које му Краљ и Народна Скупштина нису на пресуђење послали. Поред тога што је Државни Суд суд са ограниченом надлежношћу и у погледу врсте дела које суди и у погледу на конкретне случајеве које ће судити, кривична одговорност министара, и ако је она много ближа обичној одговорности пред редовним судовима, чији се поступак базира на чисто правним критеријумима, ипак има, може се рећи, претежно политични карактер све док не дође ствар до Државног Суда. Услови за отпочињање суђења Државног Суда зависе од политичких фактора, Краља и Народне Скупштине, и тим органима државним остављено је да цене да ли је целисходно оптужити кривично министра, и да ли државни интереси захтевају да треба једно кривично дело, чије је биће правно извесно, износити Државном Суду на суђење. Из овога излази да је надлежност Државног Суда и у погледу личности и у погледу дела тачно одређена тужбом Краљевом и скупштинском. Наравно да не треба мислити да је Државни Суд орган потчињен Краљу и Народној Скупштини, и да по њиховим упутствима суди. Рад Државног Суда ограничен је само у погледу оптуженог лица и у погледу материалног дела. У том пак кругу Државни Суд потпуно је независан. Тако Државни Суд може друкчије оквалификовати дело него што га је оквалификовао Краљ или Народна Скупштина. Затим, Државни Суд може наћи да нема кривичне одговорности министра за дело које му је од Краља и Народне Скупштине спроведено, и најзад могућно је, као што смо видели раније, да Државни Суд одрече надлежност за суђење једног дела које су му Краљ или Народна Скупштина

спровели, ако налази да оно по својој природи не спада у његову надлежност.

### § 31 Појединац и кривична одговорност министара

Као што је раније утврђено, кривична министарска одговорност у српском праву може бити двојака. Прва је она кривична одговорност министара која постоји за сваког државног службеника за кривична дела учињена у званичној дужности. Та кривична дела јесу двојака; то су или она дела која су обележена у глави XI Кривичног Законика, дела која Законодавац везује за положај државних службеника, и која може само чиновник учинити; затим ту долазе и општа дела из Кривичног Законика која може свако учинити, па и државни службеник, употребљујући за то свој положај и власт која му је поверена. За та дела министар одговара редовном суду на исти начин на који и сваки други државни орган, односно грађанин.

Друга кривична одговорност министара јесте једна специјална одговорност, која представља један засебан институт, издвојен из опште кривичне одговорности чиновника. Код те нарочите кривичне одговорности која бива по Закону о Министарској Одговорности утврђена су кривична дела у случају којих може те одговорности бити. Међу тим делима има (1) деликата из општег права (н. пр. издаја земље и Владаоца), (2) службених деликата (н. пр. примање мита), (3) нарочитих министарских деликата чији *corpus delicti* конструше само Закон о Министарској Одговорности (н. пр. спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда). Та одговорност министрова за нарочита дела, дела побројана у Закону о Министарској Одговорности, представља установу која може бити од нарочитог правног интереса, док опште одговорност министра као државних органа не поставља захтеве за једно нарочито испитивање.

Кад се усвоји то да министар у опште узев одговара за опште чиновничке кривице као и сваки други државни орган по Кривичном Законнику и Кривичном Судском Поступку, онда је потпуно природно да у погледу целога тока суђења министру за такве деликте важе сви прописи Кривичног Законика. Следствено, за деликте из Кривичног Законика које министар

учини у званичној дужности, било да је учинио деликт из главе XI Кривичног Законика, било да је у званичној дужности учинио који деликт општег права, министар се може тужити суду или на државну иницијативу или на иницијативу повређеног приватног лица.

Питање, како стоји појединац према кривичној одговорности министара, много се јаче поставља код оних деликата за које министар одговара по Закону о Министарској Одговорности. Међу деликтима које предвиђа Закон о Министарској Одговорности има таквих који вређају државне интересе, и таквих који вређају правно заштићене интересе појединца. Кад министар одговара по Закону о Министарској Одговорности, према кривицама које тај закон предвиђа, правно заштићени интерес појединца може бити повређен у овим случајевима. (1) Кад министар повреди које уставно право појединца. (2) Кад министар злоупотребом власти спречи вршење закона, законодавних решења или судских пресуда, и тим нанесе повреду приватним интересима. У оба ова случаја, онај који трпи штету од министрове противправне радње јесте појединац. Да ли у тим случајевима појединац може захтевати пред државном влашћу да се министар казни за такво кривично дело? Из раније изложенога довољно је јасно да је министарска одговорност која бива пред Државним Судом, један изузетак од опште кривичне одговорности пред редовним судовима, а пошто је изузетак, то све одредбе које постоје специјално код те уже министарске одговорности треба рестриктивно тумачити. Према томе треба, као што се из ранијег излагања могло видети, могућност да се покрене кривична одговорност за специјалне министарске деликте из Закона о Министарској Одговорности свести на начин који се састоји у томе да Краљ и Народна Скупштина оптуже министра Државном Суду. Чим се утврди да само Краљ и Народна Скупштина могу покренути питање о оптужењу министара за она дела која су у Закону о Министарској Одговорности означена, онда не остаје никакво субјективно право појединцу да он судски гони министра, и ако су његова права повређена противправним министровим делом. У том би случају појединцу само остало или то право да се Народној Скупштини обрати молбом да сврати пажњу на његово повређено право, или та могућност да утиче на један број народних посланика поднесу предлог оптужбе против дотичног

министра. Наравно да би се могло поставити питање о томе, да ли је целисходно покренути министарску одговорност у Народној Скупштини и пред Државним Судом за једну незнатну повреду права приватних лица, као што у извесним случајевима може да буде спречавање извршења пресуда на штету приватних интереса.

### § 32 Основи ништења државног права кажњења код министарске одговорности.

По Уставу и Закону о Министарској Одговорности основи ништења државног права кажњења за министарске кривице разликују се од основа ништења права кажњења из општег права. Општи разлог за ту различност треба тражити у природи министарске одговорности. Који су специални разлози да се код министарске одговорности та разлика учини видећемо код сваког основа ништења казне посебице.

У општем праву постоје три основа, осим смрти учиниоца, ништења државног права кажњења: (1) стварно кајање, (2) застарелост и (3) помиловање у ширем смислу. Стварно кајање код министарске одговорности није од интереса.<sup>1</sup>

#### I

### Застарелост.

По члану 136 Устава потребно је пет година па да застари кривично дело министрово, за које му се суди по Закону о Министарској Одговорности (застарелост истраге). За пет година застаревају све кривице из Закона о Министарској Одговорности, па било да су оне узете из Кривичног Законика или не. Издаја земље и Владаоца, која застарева по Кривичном Законнику за 30 година ако је казна смрт а за 30 година ако је робија преко 10 година, застариће ако је министар у званичном својству учини за пет година. Пошто се наврши пет година од извршења кривичног дела ни Краљ ни Народна Скупштина не могу ништа предузети против учиниоца: Краљ не може поднети оптужбу, а Народна Скупштина не може узети у посту-

<sup>1</sup> У нашем праву стварно кајање јесте основ ништења казне код ових кривичних дела. (1) код просте крађе, (2) код лажног сведочења и (3) давања лажног вештачког мишљења.

пак предлог оптужбе за такво дело. Ако би пак ту околност Краљ или Народна Скупштина превидели, и поред ње оптужили Државном Суду министра, Државни Суд, констатовавши застарелост, неће се у истрагу и суђење упуштати. У току пет година, док се застарелост навршује, Краљ и Народна Скупштина могу министра оптужити без обзира на то да ли је он после извршеног дела остао министар или није и без обзира на то да ли је остао у државној служби или није.

Код застарелости истраге кривичних дела из Закона о Министарској Одговорности падају две ствари у очи. (1) Застарелост је једна за сва кривична дела. Док у општем праву кривична дела застеревају према својој тежини т. ј. према величини казне која је за њих прописана, министарске кривице без обзира на величину казне застаревају за исто време. (2) Застарелост, у опште узев, код тих кривица знатно је краћа него код кривица из општег права.

Нама изгледа да мотив, да се застарелост министарских кривица учини краћом него што је у општем праву, не треба тражити у тежњи да се министри фаворизују према осталим грађанима већ у политичким моментима чију је важност Законодавац признао код министарске одговорности. Кривична одговорност министара има, пре него почне, да издржи политичке оцене, то су оцене Краљева и оцена Народне Скупштине, да ли је министрово кривично дело корисно по државне интересе предавати Државном Суду. Пошто се у самом покретању писања о кривичној одговорности министара оставља широко поље политичким оценама министровог кривичног дела, то је сасвим природно да је Законодавац морао водити рачуна о томе да се временом ти политички моменти губе и мењају. Временом се мењају мишљења о политичким грешкама. Један од важних мотива застарелости кривичних дела у општем праву јесте тај, што се временом кривично дело предаје забораву. Ако то важи код обичних кривичних дела, код којих се држи да се заборавља сам акт учиниоцев, онда то много више важи код оних деликата којих се временом може изгубити сватање да је и сама природа тих дела кривична.

Ни Устав ни Закон о Министарској Одговорности не говоре ништа о застарелости пресуде Државног Суда. У овом погледу треба проштити принципе општег права, што излази из гледишта да је кривична министарска одговорност кривично-

правне природе.<sup>1</sup> По општем праву пресуда застарева за онолико исто времена за колико застарева кривично дело. § 79 Кривичног Законика гласи да ће пресуда „застарити за онолико времена за колико би застарело и само злочинство или преступљење, за које је кривац осуђен, рачунајући од дана, кад пресуда буде извршена, или ако после тога кривац побегне из руку власти, од дана, кад побегне.“ Пошто све министарске кривице застаревају за пет година, то ће и пресуда Државног Суда застарити за пет година.<sup>2</sup>

О застарелости код министарске одговорности важе сва она правна правила која важе за застарелост уопште. Могла би се поставити питање још само о томе, како стоји са прекидањем застарелости код министарске одговорности. У општем праву ово су околности које прекидају застарелост. (1) Тужба повређенога, кад су у питању дела које се не извиђају по званичној дужности. (2) Тужба полициске власти предана суду. (3) Свака радња суда или полициске власти предузета у циљу „да се ухвати или затвори кривац, или да се започне настави или доврши истрага.“ Од ових околности код министарске одговорности треба искључити тужбу повређених лица, пошто она као што се раније видело, не могу бити тужиоци код уже министарске одговорности и ако су повређена. Друге две околности које прекидају застарелост треба код министарске одговорности спојити у једну. Треба узети да застарелост код министарске одговорности прекида само подношење Краљеве или скупштинске тужбе Државном Суду. Све остало у Скупштини што претходи подношењу тужбе Државном Суду не прекида застарелост због тога што поступак у Скупштини није једна истрага против кривца, истрага срачуната на досуђивање казне, већ је само један пут да се Скупштина обавеста о томе да ли дела има и да ли је целисходно за то дело оптужити министра.

## II

### Помиловање.

Теорија и законодавства у највећем делу противни су неограниченом праву Владаоца да помилује осуђеног мини-

<sup>1</sup> Види § 2 ове књиге.

<sup>2</sup> Слободан Јовановић, Српско Уставно Право, стр. 255.

стра. Мотив таквог гледишта на помиловање министара налази се у томе што се сматрало да постоји извесна заједница између министара и монарха. Сходно том гледишту у неким законодавствима (Саксен, Виртемберг, Саксен-Мајнинген) помиловање министра је потпуно искључено. На супрот овом гледишту, Бишоф, и Борнхак специјално за Пруску, заступају теорију о неограниченом праву помиловања. Они резонују овако. Једнакост пред законом захтева да министри кад су осуђени уживају исте могућности да се казне ослободе које уживају и остали грађани. Поред тога, и код министарске одговорности као код сваке кривичне одговорности постоје разлози за уставну помиловања, јер постоји потреба да државна власт има начина да поправи погрешке које може неправедним пресудама учинити. Између ових двеју теорија стоји теорија о ограниченом праву помиловања, која задовољава и захтеве који излазе из односа министара и монарха, и захтеве правне политике да државна власт може сама своје акте да поправља. Ограничење монарховог права помиловања министара састоји се обично у томе што монарх може помиловати министра тек на пристанак или на предлог Народног Представништва. Систем ограниченог права помиловања установљен је и у нашем законодавству.

О Краљевом праву помиловања говори члан 139 Устава и члан 42 Закона о Министарској Одговорности. По Уставу, Краљ не може осуђеном министру ни опростити ни смањити казну без пристанка Народне Скупштине, нити може прекинути поведену истрагу против оптуженог министра. По Закону о Министарској Одговорности Краљ не може помиловати министра, нити му казну смањити, осим ако Народна Скупштина то предложи. Пошто је Устав од 1903 дошао после Закона о Министарској Одговорности од 1891, то по начелу о приоритету доцнијег закона, у погледу на Краљево право помиловања важи Устав а не Закон о Министарској Одговорности. Кад се члан 139 Устава литерално протумачи онда излази ово. (1) Краљево право помиловања ограничено је пристанком Народне Скупштине. (2) Краљ може министра помиловати само после осуде, док је суђење у току (аболиција) помиловања не може бити ни ако Скупштина на њега пристане. Пошто се Уставотворац изразио једним општим изразом о природи тога акта („опростити“) то треба узети да под тим изразом треба разумети стваку врсту

опраштања казне, дакле помиловање у ширем смислу где долази и амнестија. О тој амнестији важи исто ограничење које и о помиловању, она мора бити дана с пристанком Народне Скупштине. Из стилизације 139 члана Устава не види се међутим то, да ли Краљ може дати министрима амнестију непосредно после извршења кривица, а пре отпочињања истраге. Да се то питање расправи мора се узети у обзир начин на који је постао члан 139 Устава.

У Уставу од 1888 члан 139 Устава од 1903 био је члан 140 и гласио је овако. „Краљ не може осуђеном министру ни опростити ни смањити казну без пристанка Народне Скупштине“. Кад је Авакумовићево министарство амнестовано, Краљ Александар, не питајућу о томе Народну Скупштину, пре него је Државни Суд изрекао своју пресуду, амнестује цело министарство Авакумовићево. Тим поводом поставило се питање, да ли је тај акт Краља Александра био уставан или није. С једне стране се тврдило да Краљ може амнестовати ministre сам, без пристанка Народне Скупштине, зато што члан 140 Устава ограничава само Краљево право помиловања, а не и Краљево право амнестије. Пошто свако ограничење Краљевих уставних права треба тумачити што уже, то значи да је Краљево право амнестије потпуно. С друге стране тврдило се да онде где не постоји потпуно право помиловања Владалац не може имати ни пуно право амнестије, јер би онда било неразумљиво ограничење помиловања, пошто би Краљ могао, кад год хоће, то ограничење изиграти на тај начин што ће му дати једну другу форму, амнестију. Пошто је амнестија шире право него помиловање, то ко не може мање не може ни више. Кад је 1903 повраћена важност Уставу од 1888, учињене су у њему извесне исправке. Међу те исправке долази и исправљање члана 140 Устава, који је постао члан 139. Исправка тога члана учињена је с обзиром на случај амнестовања Авакумовићевог министарства извршеног у току суђења, па су члану 140 додане речи „нити може прекинути поведену истрагу против оптуженог министра“. Као што се види Законодавац није имао у виду то, да амнестије може бити не само у току суђења и после изречене казне, већ да је може бити и пре отпочете истраге. И ако Уставотворац није ту околност имао у виду, ипак треба узети да он није могао хтети да Краљу остави потпуно право амнестије пре почетка истраге нити потпуно право амнестије после изречене

пресуде. Разлоге за то треба тражити у духу Устава и у основама наше установе министарске одговорности.

Кад би Краљ могао пре почетка истраге да да амнестију министрима, онда би право Народне Скупштине да оптужи министра без Краљевог одобрења зависило крајњој линији од воље Краљеве. По Уставу Краљ и Народна Скупштина имају независно један од другог право да оптуже ministre. Кад би једноме од ова два фактора било дато право амнестије пре него се министрова кривица узме у поступак, онда би право онога другог фактора да оптужи било осујећено. Тенденција да се министарска одговорност заштити од Краљевог расположења према министрима која се огледа у ограничењу права помиловања, била би потпуно неразумљива, кад би се Краљу независно од Скупштине оставило право амнестије пре почетка истраге.

Исто тако Краљ не би могао после изречене пресуде Државног Суда дати амнестију без пристанка Народне Скупштине. Устав у члану 139 није учинио дистинкцију између помиловања и амнестије. Он говори о опраштању казне у опште, а под опраштањем казне он је разумео сваки акт који кривца казне ослобађа без обзира на то да ли тај акт има форму помиловања или амнестије. И у овом случају, поред несугласности са текстом члана 139 Устава, акта амнестије без пристанка Скупштине а после досуђене казне постојала би, као и у горњем случају, једна несугласност таквог стања ствари са уставним принципима. По уставним принципима право Скупштине да оптужи министра постоји потпуно независно од Краљеве власти, па је потребно да се и последице те одлуке одрже у својој потпуности.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Види Слободан Јовановић, Српско Уставно Право, стр. 254.

## ГЛАВА ПЕТА ГРАЂАНСКА ОДГОВОРНОСТ

### § 33 У опште.

Грађанска одговорност министара јавља се у двојаком облику. Или је грађанска одговорност последица политичке одговорности или је последица кривичне одговорности министара. Грађанска одговорност министара која је последица политичке одговорности замењује општу грађанску одговорност чиновника за новац и државну имовину која им је на управу поверена. Пошто министри не рукују новцем, вредностима и материјалом, већ су само наредбодавци у погледу извршења буџета и осталих финансијских закона, а пошто је парламенат контролна власт над извршењем буџета, то је природно да најшира власт у погледу грађанске одговорности министара припада парламенту. Пошто је буџетско право најмоћније оружје парламента у борби са министарством с којим је незадовољан а које неће да одступи, и пошто парламенат доноси буџет, то је природно да парламенат има право да контролише министре како извршују буџет.

Против грађанске одговорности министара због рђаве управе државном имовином наводе се новијој државноправној теорији ови разлози. (1) Министрова функција је врло тешка, и лако је могућно да министар и нанесе штету држави нехата или што није могло предвидети непредвидљиве околности. Однос између државе и министра аналог је пословодству, а код пословодства има одговорности само за *culpa lata*. (2) Грађанска одговорност министрова за извршење буџета често може имати за узрок само једно разилажење у погледима између министра и парламента, у погледу оцене потреба на које је утрошио новац. (3)

Најзад грађанска одговорност држави за прекорачења буџета илузорна је зато што упропашћује министра а држави не накнађује ништа, јер је обично од министара немогућно наплатити велике суме за које оштете државу. При свем том што су горњи разлози против ове врсте грађанске одговорности донекле оправдани, ипак се може рећи да они нису довољно јаки да покажу њену непотребност или нецелисходност. И ако је министар врло често изложен опасности да оштети државу без велике своје кривице, ипак треба имати на уму то да је извесна санкција министрове непажње врло корисна.

Друга врста грађанске одговорности министара јесте она грађанска одговорност која се јавља као последица кривичне одговорности министара. Док је она грађанска одговорност, која је последица политичке одговорности, могућна само према држави, грађанска одговорност која се јавља као последица кривичне одговорности може бити и према држави и према појединцима, према томе да ли је повређен држави или приватни интерес. Ова грађанска одговорност својим циљем не разликује се од обичне грађанске одговорности министара за накнаду штете која постоји код кривичне одговорности из општег права.

### § 34 Грађанска одговорност министара у данашњем српском праву.

По Закону о Државном Буџету од 4 априла 1903 Народна Скупштина решава о Завршном Рачуну. Ако Народна Скупштина да Влади разрешницу за њено извршење буџета, са Владе пада свака одговорност за извршење буџета, па и грађанска одговорност. Међутим Главна Контрола је у члану 181 Уставе нашла основицу за полагање искључивог права на давање разрешнице. По члану 181 Устава, Главна Контрола прегледа, исправља и ликвидира рачуне опште државне администрације и свих рачунополагача према државној каси. Главна Контрола је из тога извела да скупштинско право давања разрешнице постоји само у толико у колико Главна Контрола не би могла дати Влади разрешницу пре него јој да Скупштина. То гледиште Главна Контрола је показала у завршном рачуну за 1904 и Народна Скупштина није против њега ништа наводила.

Дискусија која се, у Сенату<sup>1</sup> водила о Закону о Државном

<sup>1</sup> Стенографске белешке седница Сената, 1902 стр. 87.

Буџету показује да се тим законом хтела да установи материјална одговорност министара за њихове радње противне закону о Буџету. Та се материјална одговорност хтела да установи нарочито с обзиром на ванбуџетске расходе, које Главна Контрола у завршном рачуну изнађе. Та одговорност би била пред Главном Контролом која утврђује те издатке и која их Скупштини саопштава. Главна Контрола била је заузела гледиште да је она у власти да ставља ванбуџетске издатке „на терет одговорним лицима док их Народна Скупштина не одобри“. Чим Скупштина донесе одлуку да не одобрава ванбуџетске издатке, Главна би Контрола могла, без нарочитог одобрења Скупштине, предузети кораке за накнаду противно буџету утрошеног новца. Овакав систем грађанске одговорности Слободан Јовановић<sup>1</sup> сматра као несагласан са општим принципима Уставног Права. По тим општим принципима, Главна Контрола нема никакве власти над министрима, већ је у погледу министра само један помоћан орган Народне Скупштине у њеном контролисању извршења буџета. Главна Контрола има само да реферише Скупштини о ванбуџетских издацима, али не може о њима доносити никакав суд нити по њима давати разрешницу. По уставноправним принципима право предузимања мера против одговорних министара припада само парламенту. И ако стоји тако са досадашњим системом грађанске одговорности министара, он је ипак консакриран и још прецизније обележен Законом о Државном Рачуноводству од 6 марта 1910 године. Члан 58 тога Закона у (1) алинеји проглашава материјалну одговорност министара као наредбадоаца за све поступке противне томе закону. Главна Контрола чим утврди повреду Закона о Државном Рачуноводству може код грађанских судова тражити потребна обезбеђења на имању одговорних лица. За један такав корак потребна је одлука опште седнице Главне Контроле. По алинеји (2) оваква одлука Главне Контроле има дејства само дотле док Народна Скупштина не да министрима разрешницу. Ако би Скупштина дала разрешницу, она поништава тужбу, тражење обезбеђење, као и све остале последице једног таквог корака. Према томе Закон о Државном Рачуноводству даје право Главној Контроли да без одобрења Скупштине тужи министре суду било да Скупштина није хтела да

<sup>1</sup> Српско Уставно Право, стр. 230.

разрешницу да, или није стигла да је да. Народној Скупштини остављено је да накнадно, ако хоће, разрешницом ослободи министра грађанске одговорности.

Као што је изложено кад је била реч о систему министарске одговорности по Уставу од 1903 у опште, данашњу министарску одговорност треба тумачити шире; то важи и за ону грађанску одговорност министара која се јавља као последица кривичне одговорности министара. Једини законски пропис који о овој врсти грађанске одговорности говори јесте члан 9 Закона о Министарској Одговорности. „Поред кривичне одговорности, за дела која овај закон предвиђа, министар је и грађански одговоран за штету нанету, било држави било појединим лицима“. Пошто се у Закону о Министарској Одговорности нигде не ставља у дужност Државном Суду да суди грађанску страну спора, то треба узети да је код кривичне одговорности министара за питање о накнади штете увек надлежан редовни суд. Државни Суд је једно политичко тело које не постоји за то да брани материјалне интересе државе и појединих, већ да досуђује казне којима се угрожавају министарски деликти опасни за опште добро. Државни Суд може само констатовати да постоји поред кривичне одговорности министра и грађанска одговорност, али се не може упустити у одређивање и досуђивање накнаде штете. Овде би се могло поставити питање, да ли би редовни суд могао на захтев приватног лица или Главне Контроле узети у расправљање питања о накнади штете нанесене једним кривичним делом министровим, пре него о тој кривичи донесе одлуку Државни Суд. Пошто је Државни Суд такав суд који не може ставити у покрет ни Главна Контрола ни повређени појединац, то би значило, кад би се грађанска одговорност министра везивала за његово кривично дело, да је држава и појединац у тим случајевима потпуно незаштићен. Пошто иначе има примера у општем праву да може бити решавања о накнади штете нанесене једним кривичним делом и онда кад се за то дело не може досудити казна, то нема никакве сметње да и редовни суд, и ако не може да осуди министра на казну, ипак може да реши да ли постоји право на накнаду штете. Кад се амнестија у општем праву да пре почетка истраге, право на накнаду штете произишле из кривичног дела не ништи се актом о амнестији. И ако суд тада не може ништа више о кривичи да суди, он ипак може повређеном да досуди накнаду штете.



Код грађанске одговорности министра као последице кривичне одговорности могло би се још поставити питање о томе, у коме се времену почевши од подношења предлога оптужбе па до пресуде Државног Суда може тражити код суда обезбеђење на имању министровом. У овом питању нема разлике између Закона о Министарској Одговорности од 1870 и Закона о Министарској Одговорности од 1891. Треба узети да и по једном и по другом закону такве кораке може предузети скупштински истражни одбор. Код данашњег законодавства за ово гледиште постоји још један аргуменат више: Скупштински истражни одбор може захтевати од Скупштине да се министар притвори. Кад Скупштински истражни одбор може предузимати те мере обезбеђења у погледу личности кривчеве, може и у погледу његовог имања.

### ДАНАШЊА МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ У ПРИМЕНИ

#### § 33 Случај Авакумовићевог министарства.

Пошто се правни прописи о министарској одговорности под Уставом од 1903 врло мало разликују од правних прописа о министарској одговорности под Уставом од 1888, то ћемо изложити после данашњег права о министарској одговорности случај оптужења Авакумовићевог министарства, јер тај случај у ствари демонстрира примену данашњег права. Случај оптужбе Авакумовићевог министарства под Законом о Министарској Одговорности од 1891, једини је случај кад се у Србији образовао Државни Суд, али ни овај случај није имао свој правилан завршетак — није дошло до пресуде. При свем том случај оптужбе Авакумовићевог министарства најбоља илустрација данашњег српског законодавства о министарској одговорности.

По абдикицији Краља Милана либерално Намесништво је неко време владало с радикалним министарствима. После једног сукоба са радикалима либерално Намесништво образује један чисто либералан кабинет. Пошто су радикали имали тада

велику већину у народу а либерали покушавали да се пошто по то одрже на власти, у земљи је настало велико врење, и радикали су оптуживали либерале за многе повреде Устава и закона. Чим је Краљ Александар државним ударом од 1 априла 1893 оборио либерално Намесништво, била је извесна ствар да ће радикали оптужити либерални кабинет. У адреси ванредне Народне Скупштине сазване 1893 године, обећава се оптужба Авакумовићевог кабинета. „Жигошући по заслуги Владавину којој си Ти, Господару, учинио крај 1 априла, Народно Представништво налази још, да виновници тога стања не смеју остати некажњени. У том уверењу, Народно је Представништво решено послужити се још у овом сазиву правом, које му Устав даје, да подигне оптужбе противу министара из минуле владавине и преда их на суђење неумитној правди. На тај ће се начин једном већ утврдити и у нашој отаџбини, да злочини против Устава и државних интереса не могу остати некажњени“.<sup>1</sup>

Предлог оптужбе Авакумовићевог министарства поднесен је Скупштини 26 јуна. За три дела (у предлогу оптужбе означена са I, II, III) оптужен је цео кабинет који је био на влади између 1 октобра 1892 и 25 децембра 1892 године. Тај су кабинет састављали Јован Ђ. Авакумовић, као председник, генерал Антоније Богићевић, Коста Алковић, Стојан Д. Рибарац, Живојин Величковић, Светозар Гвоздић и Димитрије Стојановић. Дело под I у овоме је. Цео кабинет је повредио члан 71 устава тиме што је премапотписао одлуку двојице намесника да се (1) првога новембра Скупштина одложи, па затим (2) да се 25 децембра распусти. То кабинет није смео учинити, зато што је Намесништво било непотпуно, јер је умро намесник Коста Протић, а такво намесништво само „оправља“ државне послове, а не може вршити све прерогативе Крунине, нарочито због тога што Устав (чл. 71) наређује да се избором упражњена намесничка столица што пре потпуни. Поред тога повређен је члан 102 Устава тиме што Скупштина није почела рад 1 новембра. За повреду 71 и 102 члана Устава министри одговарају по члану 2 тач. 2 Закона о Министарској Одговорности, а казне се по члану 8 истог закона. Дело под II је у овоме. Посланик Атанасије Вучковић умро је 28 августа 1892. То је

<sup>1</sup> Стенографске белешке, Народне Скупштине држане, 1893. стр. 18.

место требало бити попуњено по члану 2 Изборног Закона у року од месец дана, дакле до 29 септембра 1892, на предлог министра унутрашњих дела а по саслушању Министарског Савета, што није учињено. Према томе је повређен члан 101 Устава, за који се деликт одговара као и за споменути под I. Дело под III је у овоме. Законодавним решењем од 31 марта 1892 продужен је трговински уговор са Аустроугарском до 1 јануара 1893. Међутим писмом министра председника министру финансија од 21 децембра 1892 трговински уговор се једнострано продужује без одобрења Скупштинског потребног по члану 52 Устава. За ово се дело одговара и казни као и за дело под I. Поред тога постоји штета држави, зато што је примењиван уговор с нижим ставовима а не виша, општа царинска тарифа.

За два дела (VIII и XI) оптужени су министри Јован Ђ. Авакумовић, Антоније Богићевић, Стојан Рибарац, Живојин Величковић, Димитрије Стојановић, Велизар Кундовић, и Јован Ђорђевић. Дело VIII а је у томе што се војска једном општом наредбом ставила у мобилно стање, чиме је повређен члан 2 Закона о Устројству Војске, а министри за повреду закона одговарају по члану 2 тачка 6 Закона о Министарској Одговорности. Предлог оптужбе дакле стоји на гледишту да министри по чл. 2 тачке 6 Закона о Министарској Одговорности одговарају за сваку повреду закона. Стојан Д. Рибарац, министар унутрашњих дела оптужен је за дела под IV, V, (а), (б), и (в), VII, IX и X. Дело под IV је у овоме. Министар није хтео да изврши решење Државног Савета од 30 октобра 1892, којим се ништи рад збора грађана општине београдске. Пошто је једино Савет за те предмете надлежан, неизвршење његове одлуке представља повреду члана 145 тач. 6 Устава која се казни као и кривица под I. Дело VII је у томе, што је шифрованом депешом наредио свима властима да заустављају сваку изборну и сумњиву депешу. Тиме је повређен Закон о Телеграфу, што представља кривицу из члана 2 тач. 6 Закона о Министарској Одговорности. Дело IX је у томе што је на једном писму начелника округа подринског ставио наредбу да јави неким општинским председницима да не следују позиву првостепених судова. И ово је повреда закона која се казни по члану 2 тач. 6 и члану 8 Закона о Министарској Одговорности. Дело V је у томе што се министар мешао у рад главних бирачких одбора

наређујући им да изборе ниште. Тиме су повређени чланови 110 Изборног Закона и 104 Устава. Дело V (а) је у томе што је министар разаслао после рока бирачке карте и тиме повредио Изборни Закон (члан 34 и 35). Дело V (б) је у томе што је расписом променио облик бирачким картама и што је наредио да се у место општинама шаљу полициским властима. И то је повреда Изборног Закона (чл. 34). Дело V (в) је у томе што је наредио полициским властима да траже објаве од председника бирачких одбора. За дело VI оптужен је Антоније Богићевић. То је дело у овоме. Министар војни је забранио грађанима који раде у војно-техничком заводу у Крагујевцу да гласају, иначе ће бити отпуштени. То је повреда Устава и бирачког права. За дело VIII оптужени су Антоније Богићевић и Стојан Д. Рибарац заједно. Употребљена је војска да се њоме утиче на слободу избора. То је повреда члана 147 Изборног Закона.

Предлог оптужбе је стављен на дневни ред за 3 јули. Уз предлог оптужбе били су поднесени и званични документи као докази. Састанак је 3 јула почео одбраном министра. Дошли су Јован Авакумовић, Антоније Богићевић, Димитрије Стојановић, Живојин Величковић, Коста Алковић, Јован Ђорђевић и Светозар Гвоздић. Пре него су почели министри своје одбране, прочитан им је предлог оптужбе у целини, што закон нарочито не тражи. После тога настале су одбране Јована Авакумовића, Антонија Богићевића, затим колективна одбране Ј. Ђ. Авакумовића, А. Богићевића, К. Алковића, С. Гвоздића, Ј. Ђорђевића и Ж. Величковића. Одбране ове иду на то побију аргументе из предлога оптужбе и да докажу да или нема дела у опште или да дело није кажњиво. У та фактичка питања ми се не можемо упуштати. После те одбране дошла је на ред одбрана Стојана Д. Рибарца. Он је тражио да му се продужи рок одбране, да би могао да разгледа акта. Решено је да се његова одбрана не одгађа зато што се сад решава само једно предходно питање о узимању предлога оптужбе у поступак. Тада је и без продуженог рока Рибарац изговорио одбрану. Затим су позвани да се бране Живојин Величковић, Светозар Гвоздић, Димитрије Стојановић, који су изјавили да остају при колективној одбрани. После тога је прочитана одбрана која је послао Карлсбада Велизар Кундовић. После одбрана прешло се на претресање предлога оптужбе. Претрес је трајао пуних пет састанка. Посланици су потпомагали наводе из предлога оптужбе, напа-

дали рад либералног министарства у опште и побијали одбрану министара. Затим је тајним гласањем одбијен прелаз на дневни ред, 102 посланика је гласало против прелаза, 1 за прелаз, а 18 се уздржало од гласања. Гласање је било тајно. По свршетку претреса, 7 јула, изабран је истражни скупштински одбор. Одређено је да одбор поднесе извештај 21 јуна, кога је дана актом одбор тражио да му се рок продужи до 30 јуна, што је Скупштина и учинила. Јуна 30 је прочитан извештај и одређен дан претреса тада је прочитао председник Скупштине писмо оптужених, којим изјављују да неће више ништа да одговарају Скупштини, већ Суду. Претрес извештаја је био врло кратак. Говорио је само д-р Миленко Веснић. Све су тачке предлога оптужбе примљене једногласно, осим што 8 посланика нису гласали. Извештај истражног одбора ишао је за предлогом оптужбе, с овим изменама. За дело II предлог оптужбе назначује за кривца цео кабинет а одбор само министра унутрашњих дела, Стојана Рибарца. У предлогу оптужбе за дело VIII (а) био је оптужен цео кабинет, а за дело VIII (б) само Антоније Богићевић и Стојан Рибарац. Извештај истражног одбора изоставља дело VIIIа. Поред тога је дело оквалификовано не само као повреда Закона о Устројству Војске него као повреда Изборног Закона. Извештај помиње и кривице нижих чиновника који су извршивали незаконите наредбе а нису се успротивили, на што имају право по Закону о Чиновницима Грађанског Реда. Из извештаја одборског види се да су министри саслушавани. Извештај истражног одбора је једно дело квалификовао друкчије него предлог оптужбе, а за једно изменио субјект одговорности. Дело би извештај могао друкчије оквалификовати, јер га предлог оптужбе и не мора квалификовати, али мењања криваца не може бити, јер то значи одбијање целе тачке оптужбе. Скупштина за једну такву измену није могла гласати, јер то значи да за то дело оптужује у ствари истражни одбор. Поред тога погрешно је било гласање о извештају, претрес се води по извештају, али то у ствари није претрес извештаја, већ претрес предлога оптужбе. Члан 23 Закона о Министарској Одговорности гласи: „По свршеном претресу гласање се посебице о свакој тачци оптужбе“. Под „оптужба“ увек се разуме предлог оптужбе, а не извештај. На седници за овом приступило се избору Државног Суда. Претог се прочитано писмо оптужених министара којим траже да један од њих присуствује извлачењу коцке, и да се са листе

избришу три саветника који су као посланици гласали за оптужбу. Скупштина је преко овога прешла на дневни ред. Коцком су судије изабране према званичним листама чланова Државног Савета и Касационог Суда.

Државни Суд састао се 9 децембра. На првој седници тражена су поједина изузећа судија. Седница је закључена с тим да се на идућој реши о искучењу. На другој седници, 10 децембра, прочитано је решење Државног Суда којим се оптужени одбијају од изузећа. На тој је седници председник Државног Суда запитао оптужене, да ли има још који захтев о изузећу судија, јер се доцније неће моћи изузећа чинити. После изјаве оптужених да изузећа више не ће бити, решено је да се пређе на читање тужбе. Државни тужилац је био Сима Костић, народни посланик. Пре него је почето читање тужбе, прочитан је извештај скупштинског истражног одбора. Читање је трајало и идуће седнице, на којој је поред тога решено да се искључи судија Илија Душманић због непријатељства. После тога прешло се на ону одбрану оптужених која је одговор на поднесену им тужбу државног тужиоца. На седници за овом читане су одбране оптужених у Скупштини, што Закон о Министарској Одговорности не тражи. И ако је решено да изузећа не може више бити, на седници од 15 децембра је примљен акт којим се тражи изузеће члана Државног Суда Васе Манојловића. По том захтеву решено је да нема места искључењу. Кад је свршено читање одбрана пред Скупштином прешло се на ислеђивање појединих дела. После прочитања I тачке оптужбе и браниоци и оптужени су изјавили да ће своје одбране дати на крају. Кад се прешло на II тачку оптужбе, противуствано продужење уговора са Аустоугарском, државни тужилац је остао код ове тачке при тужби захтевајући као накнаду штете држави од оптужених 1,818.432 динара; но ако Суд не може да реши о накнади штете, изјавио је државни тужилац да захтева да се поступи по § 296 Кривичног Судског Поступка. Том приликом је истакнуто питање, може ли државни тужилац да допуњава тужбу приликом ислеђења; решено је да може. Доцније се појавило питање може ли се вратити у Државни Суд судија који није присуствовао ранијим седницама; решено је да може, ако је био спречен. Кад је ислеђење дошло до IV дела, бранилац оптуженога Антонија Богићевића прочитао је одбрану. На последњој седници,

15 јануара, почето је ислеђење дела VII. Јануара 16 издан је указ о амнестији оптужених министра на основу члана 50 Устава, а с наредбом да сваки даљи рад у Државном Суду престане. Овај акт о амнестији стајао је у вези са падом радикалног, Грујићевог министарства.

### § 36 Случај Настаса Петровића.

Септембра 16, 1907 год. убијена су у затвору Управе Града Београда два притвореника, Максим Новаковић пензионисани жендармериски поручник, и Милан Новаковић бивши официр, који је био директор једног опозиционог листа и у извесној мери политички истакнут. Поводом тога догађаја, коме је приписиван политички карактер, поднете су три интерпелације Народној Скупштини, која је била сазвана у редовни сазив за 1 октобар 1907. Интерпелације су прочитане 22 новембра 1907, две су биле упућене на председника Министарског Савета, а трећа на министра унутрашњих дела. У првој интерпелацији, које су поднели посланици Илићановић и Тимотијевић, пита се, због каквог су дела Новаковићи били у притвору, затим, како гласи одлука на основу које су побијени, и најзад од кога и на основу чега је издат налог за то, и шта је министар предузимао, да спречи тај догађај. — У другој интерпелацији поднетој од посланика националаца, пита се зашто је против Новаковића употребљено оружје; чиме Влада правда та убиства и сматра ли да су она била потребна, даље сматра ли она да је министар унутрашњих послова и правно одговоран за своје суделовање; чиме кабинет објашњава своју политичку солидарност са радом министровим. — Подносилац треће интерпелације Војислав Маринковић, пита министра унутрашњих дела, је ли му позната цела радња власти по овој ствари, — је ли он узимао у тој радњи директног ућешћа; затим, зашто су Новаковићи ухапшени и како их је смела власт побити, и најпосле, шта је предузео министар да са централне државне власти скине сумњу за приређивање овог убијства.

На ове интерпелације одговорили су дотични министри 27 новембра. Председник министарства је казао да су органи власти употребили према својим прописима оружје, пошто побуњеници

нису хтели да се предаду. Његово је мишљење да органи власти нису се огрешили ни о један законски пропис. — Влада сажалева што се тај догађај десио, али сматра да су полициски органи били дужни да побуни стану на пут. Да ли су се при томе огрешили о који законски пропис, ствар је суда, и Влада је наредила судску истрагу.

Министар унутрашњих дела одговорио је да је Милан Новаковић стављен под истрагу и у притвор за дело крађе некаквих штампарских матрица, и првостепени суд је одобрио притвор. Милан је са другим Новаковићем ушао 16 септембра у хапсанцијину собу, и почео је из хапсанцијиног оружја пуцати кроз прозор на улицу. На молбу и опомињање управника Церовића нису се освртали, но су пуцали једнако, те се скупило много света. Министар је онда наредио да се похватају живи. Жандарми разбију врата, али дочекани куршумима од Новаковића, морали су и сами употребити оружје, и тако су Новаковићи убијени. Закон је прописао да се изгредници могу савладати оружјем, ако друкчије није могућно. Министар наглашава да ту ствар треба оставити суду, да он изрече правду, јер је за то суд надлежан.

У дванаестодневној дебати, која је настала у Скупштини после одговора министара, говорници из опозиције су тврдили да су за дело убиства криви министар унутрашњих дела и Влада, која се са њим солидарисала. Тражило се од скупштинске већине да „свргне“ владу и избере другу. (Рафајловић). Министар је одговоран политички, а ако би било и кривичне одговорности њоме ће се бавити суд. (В. Вељковић). Цео кабинет има да носи одговорност за ово политичко убиство (Јоксимовић). Зато је предложен овакав прелаз на дневни ред:

„Пошто је пажљиво саслушала одговоре председника Владе и министара унутрашњих дела на интерпелације о убиству у главној полицији и узела у оцену све околности под којима је извршено, Народна Скупштина, грозећи се тога, најодсудније протестује против њега, осуђујући како поступке министра унутрашњих дела тако и Владу која се, држањем таквога министра у својој средини, солидарисала са њиме“.

Говорници из већине тврдили су да министар и Влада нису криви и да ће суд решити ту ствар. Предлог већине за прелаз на дневни ред био је овакав:

„Народна Скупштина, сажалевајући догађај 16 септембра, а саслушавши изјаве г. министра председника и г. министра

унутрашњих дела на интерпелацију народних посланика о томе догађају, изјављује да је задовољна одговором господе министара и прелази на дневни ред, остављајући суду на оцену одговорност управних органа, ако би је било“. Овај прелаз на дневни ред усвојен је. —

Даљи ток ове ствари види се из интерпелације коју су 29 октобра 1910 године председнику Министарског Савета поднели посланици Рибарац, Вељковић и други. У интерпелацији се и каже да се у исто време, кад је та ствар претресана у Скупштини, јавила и акција суда, покренута тужбом породице убијенога Милана Новаковића. На одговор су узимани Церовић, тадашњи управник Београда и Вукосовић, бивши командант жандармерије. Осим тога у јавности је било гласове да је неки притвореник Јешић фиктички извршилац ових злочина, али да је он пребегао у Турску. Остало је непознато, какав је резултат вођене истраге судске и на чему је сад ствар. Чуло се да је суд ослободио кривичне одговорности Церовића и Вукосовића, настав да је за ова убиства крив Настас Петровић ондашњи министар полиције. Зато се пита Влада, какав је резултат истраге по овим делима, и је ли тачно да је суд за интелектуалног кривца означио тадашњег министра. Ако јесте, онда сматра ли Влада да министар треба да одговара за ово дело по Закону о Министарској Одговорности или држи да су то прости злочини, за које је довољна обична процедура кривичног судског поступка, и шта Влада намерава радити.

На ову интерпелацију одговорио је председник Министарског Савета, Пашић, 17 марта 1911 године. Он је рекао да је суд нашао да се Јешић стави под суд за убиство без предумишљаја, а да нема места стављању под суд Церовића и Вукосовића. О министру Петровићу суд није донео никакво решење „него је оставио то дело, сигурно што је држао да није надлежан и да стога то дело треба да суди Државни Суд“. Сад чине министра одговорним, што је наредио да се употреби оружје. У почетку сазива Скупштине за 1910 суд је спровео акте министарству правде, а министар правде спровео их је Министарском Савету. Савет није нашао да он треба да саветује круни да оптужи Настаса Петровића, а Народној Скупштини стоји на расположењу да од свога права чини употребу. — Тражи прост прелаз на дневни ред.

У дискусији која је настала после говора Пашићевог, казао

је Рибарац да Скупштина треба да позове Владу, да министра, чија је одговорност утврђена, тужи суду. Зато је предложио овај прелаз на дневни ред: „Доследна својој одлуци од 10 децембра 1907 године, и пошто је надлежно утврђена кривична одговорност г. Настаса Петровића, бившег министра унутрашњих послова, за злочин од 16 септембра 1907 године, извршен у Управи Града Београда — Народна Скупштина очекује да ће Краљевска Влада учинити употребу од чл. 136 Устава, замолити и добити одобрење и оптужиће г. Петровића надлежном суду за ова дела“.

Министар правде Тимотијевић, тврдио је да је за то дело надлежан, редован суд, пошто оно не спада у она дела, која је побројао Закон о Министарској Одговорности.

Посланик Пећић је поднео овај предлог за прелаз на дневни ред:

„Народна Скупштина прима к знању одговор Владе и, са обзиром на чл. 136 Устава, по коме право оптужбе министра има Народна Скупштина као и Краљ, остављајући да се определи кад то питање буде у форми тужбе изнесено, прелази на даљи дневни ред“.

Говорници из већине трудили су се да докажу да кривичне одговорности код ових дела нема, и да зато Влада није ни поднела тужбу.

Министар Продановић налази да има одговорности, но да је за ово дело надлежан редовни суд, и кад он неће да суди, онда нека парламент тужи министра. Најзад је усвојен прелаз на дневни ред, који је поднео посланик Драшковић и који гласи:

„Народна Скупштина прима к знању одговор владин и, с обзиром на члан 136 Устава по коме право оптужбе Министара имају Народна Скупштина као и Краљ, прелази на дневни ред“.

Сутра дан по овој дискусији, дакле 18 марта, саопштио је председник Скупштине Андра Николић у седници, да је добио предлог оптужбе бившег министра Настаса Петровића, који су потписали 20 посланика.

У оптужби се каже да је суд нашао да није он надлежан за ово дело, које је повреда уставних права грађана од стране министра у дужности.

Према оваквој одлуци редовног суда Петровићу има да суди Државни Суд. Зато га потписници оптужују Народној Скупштини за дело убиства.

Уз тужбу је поднето извршно решење првостепеног суда за град Београд, у коме се утврђује да се убиство притвореника Новаковића јавило као последица директне заповести министра унутрашњих дела.

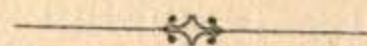
На седници од 18 априла 1911, при прелазу на дневни ред, председник Скупштине је позвао Настаса Петровића да да свој одговор на горњу оптужбу.

У својој одбрани Петровић је истакао да су Новаковићи погинули у сукобу са органима власти, од које су се одметнули, у превратничкој намери органи и власти тада су их по својој дужности имали обезоружати и савладати. Прописима Закона о Жандармерији, доказује да је оружје употребљено легално, у границама закона, на супрот мишљењу суда, по коме се отпор Новаковића могао и лепим начином савладати.

Посланик Рибарац налази да је извршен злочин убиства, да тај злочин садржи у себи противправност и да он треба да буде кажњен. У истоме смислу говорили су потписници оптужбе и посланици из опозиције. Говорници из већини доказују да противправности дела нема и да зато треба одбити предлог о оптужби. Даље, меарају суду што се упустио у оцену факта: да ли је требао министар употребити оружје или не, кад оцена тога факта зависи од дискреционарне власти министрове (ма да је сâм Н. Петровић 1907 казао у Скупштини да оцена тога питања припада суду. В. Стенографске Белешке из 1907, стр. 164).

После тродневне дабате, председник Скупштине прочитао је члан 16 Закона о Министарској Одговорности, који говори о томе како ће се претрес оптужбе завршити. Посланицима су раздати листићи за тајно гласање о оптужби и изабрана су коцком три контролора за бројање гласова. Гласало је свега 142 посланика. 82 посланика су гласали за, т.ј. да треба прећи преко предлога оптужбе на дневни ред. Против је гласало 60 посланика. Нису гласали 18 посланика. Према овоме резултату гласање објавио је председник, да је предлог оптужбе одбијен и да Скупштина прелази на дневни ред. —

— К Р А Ј —



РЕГИСТАР

## РЕГИСТАР

- Аболиција* 59, 193  
*Авакумовић* 162, 194  
*Адреса* 73, 76  
*Амнестија* 59, 194  
*Аустро-Угарска* 86
- Баден* 49  
*Белимарковић Јован* 44, 67, 70  
*Бирачко право* 143  
*Блазнавац Миливоје* 44, 85  
*Ворњак* 12, 193  
*Бошковић Јован* 71  
    његово мишљење о застарелости 84  
*Бошковић Стојан* 29, 64  
*Будућност* 74
- Велеиздаја* 130  
*Велковић Стојан* 43  
*Видело* 60, 93  
*Видовдан* 35  
*Влада* либерална 86, 90, 94  
    напредњачка 87, 89  
*Власти* дискреционарна 14. —  
    — дисциплинска 10, —  
    — контролна 11.  
*Власти* подела 14,  
*Вујовић С.* 33  
*Вукосављевић Јован* 66
- Гарашанин Илија* 34  
*Гарашанин Милућин*, његов предлог промене Устава 74  
    оптужба против њега 92  
*Главна Контрола* 61, 72, 83, 86, 105, 198
- Глишић Милош* 85  
*Горњи дом* 167  
*Грковић Аница* 75, 82  
*Грковић Павле* 75  
*Губитак држ. службе* 55
- Делујација* 31  
*Држава правна* 13
- Ђорђевић Андра* 88  
*Ђорђевић Јован* 88
- Енглеска* 4  
*Етимијаша* 24
- Зајечарска буна* 93  
*Закон о Буџету* 33, 104, 198  
    — — Главној Контроли. 28, 62  
    — — Министарској Одговорности од 1870 г. 41, 49, 64; — од 1891 г. 185, 189,  
    — — Општој Железничкој Конвенцији 91  
    — — Пословном Реду у Државном Савету 43  
    — — Пословном Реду у Народној Скупштини 46  
    — — Централној Управи 35, 129  
    — — Чиновницима Грађ. Реда, 62  
    — од 3 маја 1858 (о Држ. Савету) 24, 25
- Законик* Кривични 10, 13, 26, 42, 49, 87, 103, 130, 186, 188...  
*Застарелост* 43, 59, 63, 79, 100 по З. М. О од 1870; — њен рок, 191. —

Ивановић Љубомир 81  
Извештај одборски 164  
његов претрес 164  
решење скупштинско 165  
— о раду Вук. Петровића 89  
Илића Павла удовица Христина,  
стр. 88  
Jtreascheteuit 4  
Интерес материјални 9  
Интерес државни 9, 25  
Интерес појединачни 9  
Интерпелација 65  
Ислеђење 162  
Јединство 40  
Јовановић Димитрије 43, 79  
Јовановић, Слободан, 22, 126, 195, 198  
Казне  
дисциплинске 175  
по Крив. Законику 176  
Калезић Љубомир 44, 72, 76, 79, 88  
Карабиберовић Живко 72, 85  
Катианић Марко  
Катић Димитрије 92  
Кнежевић Урош  
његов предлог З. М. О. 79, 80  
известилац „Перманентног од-  
бора“, 83  
Кнез 20, 25  
Кнез Александар Карађорђевић 24  
Кнез Милан 64, 72  
Кнез Милош 22, 24, 30, 31  
Кнез Михаило 32, 36, 94  
Ковачевић Аксеније 75  
Комисија иследна 66  
Констан, Бенжамен, 15  
Краљ Александар 97, 99  
Краљ Милан 96, 206  
Краљева оптужба 159, 171  
Кривац 125  
Кривични Поступак 52  
Кумануди Коста, Др, — 129  
Кривична дела код министарске од-  
говорности по У. 1903 и З. М.  
О. 1891 г. 129  
Издаје земље и Владаоца 130, 176

Повреда Устава и уставних права срп-  
ских грађана 133  
Примање мита 139 177  
Ошћење државе из користољубља  
141 177  
Повреда слободе бирачког права 143  
Сиречавање вршења закона, законо-  
давних решења и судских пре-  
суда 145  
Подношење неистинитих извешт. Кра-  
љу и Народној Скупштини 152  
Liszt 130  
Магазиновић Коста 81  
Мајер Георг 4  
Мариновић, Јован, 48, 67, 72, 81  
de Mattos V. T. G. 19  
Мемоар Гарашанинов, 33  
Мијајковић Чедомиљ 81  
Миловановић Димитрије Ђ.  
Милојковић Радивој, 38, 47,  
Министар 4, 42  
Министар војни 78  
Министар правде 19, 22  
Министар просвете 19  
Министар спољних послова 19, 22  
Министар унутрашњих послова 19,  
22, 31  
Министар финансија 19, 21, 22  
Министар по срп. законодавству 126  
Монарх, 7, 11  
Монџескије 111  
Накнада штете 28, 63  
Намесништво, 38, 42, 64, 97  
Народно Представништво 103  
Неодговорност, 14  
Несћоровић Сима 86  
Николајевић Александар 79, 82  
Николић Тихомиљ 84  
Никољски одбор 39  
Обреновић Милан, 38  
Обреновићи 31  
Одбор оптужни, 54  
иследни, 54, 69  
финансиски, 67  
законодавни, 77

Одбор истражни, 163  
његов извештај 164  
Одбрана Белимарковићева, 70  
Одјек 60  
Одговорност државних органа стр. 3  
— министарска виша стр. 5, —  
дисциплинска стр. 12, — др-  
жавна стр. 5, — државноправ-  
на стр. 5, 2, — грађанска стр.  
5, 9, 11, 28, 42, 44, 58, 71, 79, 85,  
87, 104, 105—197, 200, — јури-  
стичка стр. 6, — кривична стр.  
4, 9, 11, 12, 21, 42, 44, 48, 71,  
92, 103, 120, — морална стр. 3,  
— политичка стр. 4, 5, 6, 10,  
45, 102, 111, 114—129, — прав-  
на стр. 4, 5, — солидарна стр.  
127, —  
Одговорност министарска по ради-  
калном пројекту Устава, 1883  
стр. 93, — по напредњачком  
пројекту Устава, стр. 93, — по  
Закону од 30 јан. 1891, стр. 97.  
Одговорност министарска по Уставу  
од 1901  
политичка 102  
кривична 103  
грађанска 104  
Одговорност министарска по Уставу  
од 1903 и З.М.О. од 1891  
политичка 114—119  
кривична 120  
кривац 125  
кривична дела 129  
тужилац 156  
Оптужба, Авакумовићевог минстар-  
ства, 162  
— гласање о њој, 162  
— дисциплинска 10,  
— Краљева 151  
Оптужбе предлог у Скупштини 185  
Органи државни 14  
Отаџбина 93  
Павловић Алекса, 66  
Парламенат 4, 6, 11  
Пасов, 7, 8,  
Пашић Никола, 85

Петровић Вукашин, 45, 89, 105,  
његова жалба Кас. Суду, 91,  
Пироћанац Милан, 64, 81  
Писториус 3,  
Појединац 188  
Покушај 181  
његово кажњење 182  
Помиловање 17, 59, 192, 195  
Понсе, инжињер 82  
Попов, Нил 23, 29  
Порта, 22, 24, 31 36,  
Поступак кривични 13  
— против министра 166  
— у Скупштини 160  
Право, Државно, 5, 11  
Прва Српска Банка 85  
Предлог закона М. О. Уроша Кне-  
жевића 79, 80  
Предлог тумачења чл. 19 З. М. О. 91  
Предлог оптужбе  
против Авакумовића 200  
против Белимарковића стр. 68,  
— извештај иследног одбора 24  
јан. 1874, стр. 69, — одбрана  
Белимарковићева, стр. 70, —  
владино гледиште стр. 71, —  
решење Касац. Суда, стр. 71  
против Радовића, 4 јан. 1876 81  
против Јов. Мариновића, Ђор-  
ђа Ценића, Ј. Ивановића и К.  
Протића 80, 81  
против Протића, 28 дец. 1875  
77, 80  
против кабинета Мариновиће-  
вог, Ђумићевог и Стефанови-  
ћевог 81  
против Мил. Гарашанина 92  
Предлог промене Устава од 1869  
Гарашанинов, стр. 74  
млађих либерала стр. 75  
од 4 октобра 1876 стр. 77  
Премапотпис 177, 184  
Престона беседа 72, 76  
Пресуда, административна, 15  
Претрес 161  
Пројект Устава радикални 1883 го-  
дине, 93  
— — напредњачки, 93



- Протић Коста*, 44, 65, 77, 80, 81, 88  
оптужен 1875 год., 77, 80  
*Протић Стојан*, 92
- Работић Никола*, 66  
*Радовић Димитрије*, 81  
*Ратарац Алекса*, 184  
*Рачуноводство* државно 198  
*Ристић Јован*, 30, 42, 47, 85
- Савет Државни* 33, 39, 74, 169, —  
његово устројство, 20 23, 25, 32  
*Саветници Државни*, 19,  
*Samuely*, 12, 186  
*Санкција*, 8, 13  
*Саучесништво* 182  
његово кажњење 183  
*Сенат* 100  
*Sepervotum*, 127  
*Септембар*, 16, 178  
*Скупштина* 21, 29, 71  
— Милошка 35  
— Народна 32, 185, 189  
— Велика 38, 58, 76  
— Светоандрејска, 29  
*Солдатовић Павле*, 92  
*Спречавање* вршења закона 145  
— законодавних решења 145  
— судских пресуда 145  
*Српске Новине* 173  
*Стевановић Алекса*, 84  
*Стевић Јован* 88  
*Стефановић Данило*, 76, 81  
*Стицај идеалан* 186, — реалан, 186  
*Суд*  
*Судија* иследни 172  
*Сукоб* надлежности 178  
позитиван 179  
негативан 180  
*Султан*, 19  
*Суд*  
— Апелациони 26, 53  
— Државни, 6, 41, 44, 49, 53, 55,  
57, 71, 77, 92, 167, 174, 180,  
185, 187, 195, 199, — образо-  
ван први пут, 97; — његов са-  
став 167, 169; — чланови 169;  
— заменици 170; — састајање  
171; — иследни судија, 172;  
— претрес, 172; — сведоци,  
173; — вештаци, 173; — бра-  
вилац, 172; — престајање, 174,  
— његова надлежност, 187  
— Касациони, 26, 44, 53, 66, 71,  
86, 106, 169; — његова расма-  
трања о З. М. О., 91  
— највиши, 31, 168  
— обичан, 6, 11, 56.  
— редован, 87
- Тајна седница* скупштинека 83  
*Трпезић Милош*, 88  
*Тужилац*, 156; — државни, 172; —  
краљева оптужба, 159, 171; —  
предлог оптужбе у Народној  
Скупштини 159.
- Устав* 13, 14, 15, 43  
*Устав* од 1835 г. 19, 21  
— од 1838 г. 22, 31  
— од 1869 г. 11, 38, 41, 43, 45,  
48, 64, 74  
— од 1888 г. 96  
— од 1901, његова разлика од  
З. М. О. од 1891 г. 100  
*Устројство* Државног Савета, 20, 23,  
25, 32,  
— Централне Управе, 23, 32  
*Утаја*, 177
- Форум*, 7  
*Фриш*, 4, 6, 12, 127, 157, 167  
*Фузија*, радикално-либерална, 90
- Хатишериф*, 31,  
*Хачек*, 111  
*Христић Филип*, 33, 81
- Цариград*, 31  
*Ценић Ђорђе*, 38, 71, 81  
*Циљ* министарске одговорности 13, 14  
*Цукић Коста*, 34
- Чумић Аћим*, 48, 75, 81
- Шеф* управне власти, 4, 6, 7, 14, 45  
*Штајн Лоренц* 5

## САДРЖАЈ

## Увод

	СТРАНА
§ 1. Врсте министарске одговорности . . . . .	3
§ 2. Правна природа министарске одговорности . . . . .	10
§ 3. Циљ министарске одговорности у правној држави . . . . .	13

## ПРВИ ДЕО

## ИСТОРИЈА МИНИСТАРСКЕ ОДГОВОРНОСТИ У СРБИЈИ

## ПРВА ГЛАВА

## Министарска одговорност до Устава од 1869.

§ 4. Устав од 1835 . . . . .	19
§ 5. Устав од 1838 . . . . .	22
§ 6. Закон од 3 маја 1858 . . . . .	24
§ 7. Време од 1858 до 1869 . . . . .	28

## ДРУГА ГЛАВА

## Устав од 1869.

§ 8. Уопште . . . . .	38
§ 9. Политичка одговорност . . . . .	45
§ 10. Кривична одговорност . . . . .	48
§ 11. Грађанска одговорност . . . . .	59
§ 12. Време од 1869 до 1888 . . . . .	63
§ 13. Време од 1888 до 1901 . . . . .	96

## ТРЕЋА ГЛАВА

## Устав од 1901.

§ 14. Уопште . . . . .	99
§ 15. Политичка одговорност . . . . .	102

§ 16. Кривична одговорност . . . . .	СТРАНА 103
§ 17. Грађанска одговорност . . . . .	104

## ДРУГИ ДЕО

## МИНИСТАРСКА ОДГОВОРНОСТ У ДАНАШЊЕМ ПРАВУ

Увод . . . . .	109
----------------	-----

## ЧЕТВРТА ГЛАВА

## Политичка одговорност.

§ 18. Уопште . . . . .	111
§ 19. Политичка одговорност министара у данашњем српском праву . . . . .	114

## ГЛАВА ПЕТА

## Кривична одговорност.

§ 20. Уопште . . . . .	120
§ 21. Кривац код министарске одговорности . . . . .	125
§ 22. Кривична дела код министарске одговорности . . . . .	129
I. Издаја земље и Владаоца . . . . .	130
II. Повреда Устава и уставних права срп. грађана . . . . .	133
III. Примање мита . . . . .	139
IV. Општећење државе из користољубља . . . . .	141
V. Повреда слободе бирачког права . . . . .	143
VI. Спречавање вршења закона, законодавних решења и судских пресуда . . . . .	145
VII. Подношење неистинитих извештаја Краљу и Народној Скупштини . . . . .	152
§ 23. Тужилац код министарске одговорности . . . . .	156
I. Предлог оптужбе у Народној Скупштини . . . . .	158
II. Краљева оптужба . . . . .	159
§ 24. Поступак у Скупштини . . . . .	160
§ 25. Састав Државног Суда и његов судски поступак . . . . .	167
§ 26. Казне . . . . .	775
§ 27. Сукоб надлежности код министарске одговорности . . . . .	178
§ 28. Покушај код министарских кривица . . . . .	181
§ 29. Саучесништво код министарских кривица . . . . .	182
§ 30. Стицај више кривич. дела код министарске одговорности . . . . .	186
§ 31. Појединац и кривична одговорност министара . . . . .	188
§ 32. Основи ништења државног права кажњења код министарске одговорности . . . . .	190
I. Застарелост . . . . .	190
II. Помиловање . . . . .	192

## ШЕСТА ГЛАВА

## Грађанска одговорност.

§ 33. Уопште . . . . .	196
§ 34. Грађанска одговорност министара у данашњем српском праву . . . . .	197

## Данашња министарска одговорност у примени.

§ 35. Случај Авакумовићевог министарства . . . . .	200
§ 36. Случај Настаса Петровића . . . . .	206
Регистар . . . . .	211



