

## Parlamentarna i sudska odgovornost bugarskih ministara sukladno Trnovskom ustavu (1879. – 1947.)

JORDANKA GEŠEVA

Institut za povijest, Bugarska akademija znanosti, Sofija, Bugarska

U članku se razmatra prvi bugarski ustav iz 1879. godine i njegov odnos prema političkoj i pravnoj odgovornosti vladinih ministara. Već tada je bilo jasno da osobe koje obnašaju visoke dužnosti u izvršnoj vlasti moraju biti pod nadzorom. U radu se razmatraju slučajevi u kojima su ministri bili pozvani na odgovornost u skladu s ustavom.

Ključne riječi: Bugarska, Trnovski ustav, skupština, ministri

Nakon gotovo petostoljetne osmanske vladavine, dugogodišnjih revolucionarnih borbi i uslijed za Rusiju uspješnog rata protiv Osmanlijskog carstva, godine 1878. bugarski narod stekao je dugoočekivanu slobodu. Na osnovi sklopljenoga mirovnog ugovora u Berlinu (1. srpnja 1878.), Bugari su stekli pravo izgraditi svoju državu i stvoriti državne institucije. Prve dvije stvari na koje ih je međunarodni ugovor obvezivao bile su sazivanje Ustavotvorne skupštine koja je morala izraditi temeljni zakon (odnosno ustav) novoosnovane države, nakon čega bi slobodno izabrana Velika narodna skupština postavila prvoga bugarskoga državnog poglavara s titulom kneza. Time je utemeljeno Treće bugarsko carstvo koje je potrajalo do 8. rujna 1946., kada je nakon općenarodnog referenduma Bugarska proglašena narodnom republikom.

Kada su u zimi i ranom proljeću 1879. u staroj prijestolnici Drugoga bugarskog carstva, Velikom Trnovu, održavane sjednice Ustavotvorne skupštine, prvi bugarski narodni zastupnici imali su zadatak stvoriti takav ustav koji bi zadovoljio potrebe i stupanj razvitka tek što oslobođenog naroda, a i imao temelje za moderni razvoj države. Problemi s kojima su se prvi domaći zakonodavci morali suočiti bili su s pravnog stajališta veliki. Oslanjajući se na tzv. Organski statut koji je ponudila Rusija i na zdrav narodni smisao za realnost i demokraciju, oni su uspješno položili temelje pravnog poretka. Ustavom su obrazložena prava, povlastice i obveze državnog poglavara; formirane su državne institucije (Obična i Ustavotvorna skupština, Vlada, institucija kneza); navedena su prava i obveze bugarskog društva; položeni su temelji lokalne samouprave, formulirana su načela funkcioniranja države.

Uz mnoga načela koja su našla mjesta u ustavu, osobito značenje imala su pitanja parlamentarne (političke) i sudske (kaznene, krivične) odgovornosti ministara. Već je tada prihvaćeno da rad članova vrhovne izvršne vlasti mora nadgledati i kontrolirati ne samo državni poglavar o kojem ovisi njihovo postavljanje i razrješenje, nego i narodni zastupnici čije mišljenje oni moraju uzimati u obzir pri izvršavanju obveza. Mora se imati na umu da je prema Trnovskom ustavu monarh imao opsežna prava pri formiranju kabineta. Jedino je on po svom nahođenju mogao odobriti mandat političkoj osobi za sastavljanje vlade, te postaviti i razriješiti ministre, s time da mu za to nisu bile potrebne konzultacije s parlamentom. Ustav ga nije obvezivao ovlašćivati predstavnike parlamentarne većine. Kabinet se mogao sastaviti i od krugova oporbe, međutim njegov bi rad u tom slučaju bio iznimno otežan. Tada bi se uloga narodnih izabranika svodila na to da ako ne odobravaju izbor šefa države blokiraju rad vlade odbijajući glasovati za zakonske prijedloge, odluke i druge akte. Dakle, bilo je mehanizama s pomoću kojih je parlament mogao kontrolirati kako odluke državnog poglavara, tako i izvršnu vlast.

U prvome bugarskom ustavu posebna pozornost posvećena je političkoj odgovornosti. Cilj zakonodavaca bio je upozoriti na međusobnu povezanost izvršne vlasti i reprezentativnog tijela države – parlamenta; dati jamstvo da će aktivnosti vladajućih uvijek biti pod nadzorom i kontrolom parlamenta; jamčiti da će za svaki prekršaj ovisno o njegovoj težini odgovornost snositi odgovarajući ministar ili će cijeli kabinet izgubiti povjerenje, da će snositi političku odgovornost ili da će mu se suditi. Jer je već u začecima bugarskoga parlamentarnog života uobičajno stajalište da ako vlada želi biti na vlasti, mora ne samo uživati povjerenje krune, već i osjećati potporu javnosti koju u skupštini zastupaju njezini izabranici. Kako je dolazila do izražaja odgovornost ministara pred parlamentom, odnosno što treba predmnijevati pod pojmom političke odgovornosti? Općenito, to je mogućnost da društvo kontrolira izvršnu vlast prema odredbama članka 92. čl., 105. st. 7., članka 106. st. 2. i 3. te članka 107. Ustava, postavljajući različita pitanja i interpelacije i pozivajući ministre da daju objašnjenja i razjašnjenja o pojedinim pitanjima. Članovi kabineta dužni su osobno dati tražena objašnjenja. Oni ne mogu odbiti odgovarati, no ponekad mogu prešutjeti neke stvari koje, ako se nepravodobno objave, mogu naštetiti državnim interesima.<sup>1</sup>

Trnovski ustav davao je i druge mogućnosti za provođenje parlamentarne kontrole. Takav je, primjerice, postupak čitanja odgovora na monarhov govor. Nerijetko su tom prigodom postavljana pitanja o stanju države, vanjskim odnosima, radu kabineta tijekom protekle sjednice. U slučajevima prevage oporbe, kada se ona pretvarala u većinu, odgovor na monarhov govor sadržavao je kri-

<sup>1</sup> Българската държавност в актове и документи. Съставител В. Гюзелев, (*Bugarska državnost u aktima i dokumentima*, sastavljač V. Gjuzelev, Sofija 1981.) 227 i slj.; O političkoj odgovornosti vidi kod: Ал. Гиргинов. Държавното устройство на България, (Al. GIRGINOV, *Državno uređenje Bugarske*, Sofija 1921.), 283.-285. i Ы. Гешева, Парламентарните анкетни комисии по министерската отговорност. 1884. - 1923. J. GEŠEVA, *Parlamentarne anketne komisije i odgovornosti ministara, 1884-1923.*, Sofija 2003.).

tične elemente i u biti značio nepovjerenje vladi. Temeljni zakon nije navodio što točno treba činiti u takvim situacijama. Prema ustaljenoj parlamentarnoj praksi iskazivanje nepovjerenja vladi nije uvijek značilo odustanak od vlasti. U takvim slučajevima državni poglavar imao je dvije mogućnosti: razriješiti kabinet kojemu je iskazano nepovjerenje, pokazujući time da poštuje stajalište parlamenta, ili sačuvati vladu, zanemarujući volju narodnih zastupnika. U drugom slučaju situacija se komplicirala, jer kada bi stao na stranu ministara i odlučio – na njihov savjet i odgovornost – iskoristiti pravo iz članka 136. Ustava, monarh bi morao raspustiti parlament i raspisati nove izbore.<sup>2</sup> Tu je već riječ o svojevrsnom nepovjerenju državnog poglavara prema parlamentu. Ako na izborima dođe do ponovnog izbora stare parlamentarne većine, to bi značilo da stanovništvo neizravno iskazuje nepovjerenje vladi koju je monarh poželio sačuvati.

Politička odgovornost ministara može se ostvarivati i preko drugih oblika parlamentarne kontrole – primjerice prilikom čitanja i glasovanja o prijedlozima zakona koje kabinet podnosi; tijekom diskusija o ratifikaciji sklopljenih ugovora, konvencija, sporazuma s drugim državama; prilikom usvajanja državnog proračuna za sljedeću godinu i dr. Ako parlamentarna većina ne prihvati aktivnosti ili dokumente koje su ministri potpisali, ona u biti iskazuje svoje nepovjerenje. Tada se čekalo očitovanje monarha – hoće li sačuvati kabinet ili ga razriješiti.<sup>3</sup> Ponekad se moglo dogoditi i drugo – da vlada sama podnese ostavku prihvaćajući negativno glasovanje o pojedinom pitanju kao neodobranje politici koju vodi. Premda rijetko, i to se događalo u povijesti Trećega bugarskog carstva.

Člankom 152. Trnovskog ustava izričito je propisano da ministre imenuje i razrješava državni poglavar i u tome nije dužan obazirati se na parlamentarnu većinu koja nema bilo kakve ovlasti oko sastavljanja kabineta, no koja u procesu rada mora davati potporu ministrima ili oponirati te biti korektiv. Već u sljedećem 153. članku precizira se da su ministri odgovorni ne samo pred onim tko im je povjerio izvršnu vlast, nego i pred narodnim zastupnicima. Oni odgovaraju kolektivno (solidarno, skupa) za sve opće mjere koje poduzimaju i svatko osobno za sve ono što je učinio vezano uz njemu povjereni dio. Kolektivna odgovornost je parlamentarna (politička), dok je sudska samo osobna. Upiti, interpelacije i anketna povjerenstva jačaju ovisnost kabineta o parlamentu. Nepotpuno, formalno korištenje tih sredstava kontrole dovodi do umanjivanja bitne značajke parlamentarnog režima – ovisnosti vlade o parlamentu, odnosno odgovornosti pred njim.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Ст. Киров, Българско конституционно право, (St. KIROV, *Bugarsko ustavno pravo*. Dio I., Sofija 1938.), 265.

<sup>3</sup> Ст. Киров, (t. KIROV, нав. dj.) 265.-266. i Ст. Баламезов. Министрите, тяхната роля и тяхната власт в парламентарната монархия, (St. BALAMEZOV, *Ministri, njihova uloga i njihova vlast u parlamentarnoj monarhiji*, Sofija 1914.), 57.

<sup>4</sup> М. Манолова. Парламентаризмът в България. 1879. - 1894., (M. MANOLOVA, *Parlamentarizam u Bugarskoj. 1870. - 1894.*, Sofija 1989.,) 63. i Българската държавност в актове и документи..., (*Bugarska državnost u aktima i dokumentima...*) 231. i slj.

Povezanost parlamentarne i sudske odgovornosti ministara propisana je člankom 18. i 154. Ustava. Prvim člankom ograničava se djelovanje državnog poglavara. Naredbe i odluke koje proistječu od kneza pravomoćne su jedino u slučaju kada su ih supotpisali odgovarajući ministri koji nose cijelu odgovornost. Monarh, koji u upravljanju državom ne snosi odgovornost, prenosi odgovornost za bilo koju radnju na odgovarajućeg ministra, a on mora procijeniti kosi li se dokument podnesen na potpisivanje s ustavom i zakonima, te nije li možda protiv državnih interesa. Dio pravnika mišljenja je da bi ministri morali snositi odgovornost i onda kada nisu supotpisali uredbu ili drugi dokument koji proistječe od monarha, ako nisu podnijeli ostavku<sup>5</sup> da bi izrazili kategorično neslaganje sa stajalištem državnog poglavara. Mali dio pravnika dijeli još drastičniji zahtjev prema kabinetu – da ministri snose odgovornost i za monarhove usmene izjave službene ili političke prirode. U devetnaestom stoljeću to je bilo predviđeno temeljnim zakonima nekih europskih država, no odgovornost ministara sukladno Trnovskom ustavu ograničava se samo na pisane akte.

Članak 18. Ustava sasvim je dovoljan da bi ograničio djelovanje krune. No nije samo to bio cilj zakonodavca. Nastojalo se postići još nešto - kategorično utvrditi tko snosi odgovornost te je stoga još jednom isti pravni primjer ponovljen u članku 154. glava XXI. u kojoj se razmatraju pitanja ustroja i zadaća vlade. To je tzv. ministarska kontrasignatura. Nije to slučajno, nego se izričito htjelo navesti tko preuzima posljedice u slučaju neodgovornog monarha. Svojim potpisom premijer ili odgovarajući ministar ne samo što potvrđuju vjerodostojnost kneževskog akta, već i prihvaćaju odgovornost za zakonitost supotpisanog dokumenta za koji se predmnijeva da je izdan na njihov savjet ili uz njihovu suglasnost.<sup>6</sup> Upravo zbog tog supotpisivanja ministri mogu snositi ne samo političku, već i sudska odgovornost.

Parlamentarnom je praksom prihvaćeno, premda se rijetko primjenjivalo, da ministri snose političku odgovornost za svoja postupanja, kao i za nepostupanje, odnosno ako se nisu suprotstavili nekakvom aktu, ako su propustili pogodan trenutak za obavljanje nečega bitnog i važnog, ako nisu poduzeli odgovarajuće mjere te time prouzrokovali štetu državi. Članovi kabineta snose parlamentarnu odgovornost i za postupanje ili nepostupanje njima podređenog tijela.<sup>7</sup> Odgovornost za nepostupanje je samo politička, sudskoj uvijek prethodi nepoštovanje konkretnih članaka ustava ili zakona.

Politička odgovornost može doći do izražaja u vrlo širokim granicama i lako je primjenjiva. Stoga se smatra da ako skupština ispravno i pravodobno provodi parlamentarnu kontrolu, sudska odgovornost se može spriječiti i

<sup>5</sup> Ст. Баламезов. Министрите, тяхната роля и тяхната власт..., (St. BALAMEZOV, *Ministri, njihova uloga i njihova vlast...*), 118.

<sup>6</sup> Д. Токушев. История на новобългарската държава и право. 1878. - 1944. (D. TOKUŠEV, *Povijest nove bugarske države i prava. 1878. - 1944.*, Sofija 2001.), 103.

<sup>7</sup> Ст. Баламезов, Конституционно право (St. BALAMEZOV, *Ustavno pravo*. Dio I. Sofija, 1993.), 414.-415.

ograničiti. Važna je to preventivna mjera kojom se zakonodavna institucija može koristiti da bi jamčila poštovanje zakonske regulative i vladavinu zakona.<sup>8</sup> Jedan od najpoznatijih i načitanih bugarskih pravnika, prof. St. Balamezov, mišljenja je da parlamentarna odgovornost uspješno zamjenjuje i potiskuje sudske sankcije, no one su zadržane u ustavu i u posebnim zakonima za slučajeve koji se ipak mogu dogoditi, unatoč budnoj kontroli parlamenta ili naprotiv, zahvaljujući svjesnom propustu većine u određenom parlamentu da ispuni svoj dug.<sup>9</sup> Domaća parlamentarna praksa potvrđuje istinitost riječi profesora Balamezova. Naime, nerijetko strah od odgovornosti, kako parlamentarne tako i sudske, služi kao kočnica pred pokušajima zaobilaženja i gaženja zakona od vladajućih.

Zasluguje pozornost stajalište drugog poznatog bugarskog pravnika – profesora St. Kirova. On smatra da ministri ne samo što se ne smiju skrivati iza “falsificiranih” i nestvarnih glasovanja povjerenja, već bi i sami morali odvrćati svoju parlamentarnu većinu od takvih zastranjivanja. Narodni zastupnici ne snose odgovornost, dok ministri odgovaraju za svako gaženje ustava i za sva nezakonita postupanja u upravljanju.<sup>10</sup> Prema St. Kirovu ministri moraju snositi odgovornost i kada se na izborima za novi parlament pribjegne nasilju protiv građana ili ako se rezultati lažiraju. Takvih slučajeva zloporabe i nasilja na izborima ima u bugarskoj povijesti i oni nisu iznimka. I dok su vlade Stefana Stambolova, T. Ivančova i dr. Radoslavova odgovarale za izborne nepravilnosti i samovolju na izborima, prekršaji drugih prošli su neprimijećeno. Očito je da pri takvim složenim zahtjevima prema vladajućima i u usporedbi s parlamentarnim tradicijama i praksom, s razinom poštovanja ustava i zakona, ministarska vlast ne čini se nimalo lakom zadaćom.

Široko rasprostranjen oblik parlamentarne kontrole i traženja odgovornosti su ankete o upravljanju. Radeći na prijedlogu prvog ustava, narodni su zastupnici razmatrali jedno pitanje koje nije postojalo u projektu Rusa o Organskom statutu i kojem se na početku nije posvećivala posebna pozornost. Uskoro je, međutim, ono zauzelo važno mjesto u političkom životu. Riječ je o anketnim povjerenstvima o upravljanju državom – odnosno povjerenstvima koja istražuju možebitna nezakonita postupanja pojedinih ministara ili cijelog kabineta tijekom njegova mandata. Načelno, naši su prvi narodni zastupnici bili uvjereni da je potrebna kontrola vladajućih te da svaka vlada mora snositi kako političku, tako i sudska odgovornost. Ovo je utemeljeno u ustavu, a uskoro i u posebnim zakonima. Pri razmatranju ustava kriminalna djela nekog ministra učinjena u svojstvu građanina nisu bila u središtu pozornosti narodnih

<sup>8</sup> Й. Гешева. Министерската отговорност по Търновската конституция и по конституционните проекти /1879. - 1947/ - Исторически преглед, 1997., кн. 3., (J. GEŠEVA, *Odgovornost ministara sukladno Trnovskom ustavu i ustavnim projektima /1879.-1947./ - Povijesni osvrt*, knj. 3, 1997.), 19.-25.

<sup>9</sup> Ст. Баламезов. Министерската отговорност в България. Увод. Анкети и обвинения. Процеси. Видове и случаи на блам (S. BALAMEZOV, *Odgovornost ministara u Bugarskoj. Uvod. Ankete i optužbe. Prosesi. Vrste i slučaji nepovjerenja*, Sofija 1941.), 31.-32.

<sup>10</sup> Ст. Киров (S. KIROV), nav. dj., 270.

zatsupnika. Međutim, već u prvom zakonu o suđenju ministrima ovo pitanje dobilo je djelomično rješenje.

Anketna povjerenstva o upravljanju, odnosno iz članka 106. st. 2. Trnovskog ustava, prvobitno su osmišljena za provođenje parlamentarne kontrole i tek onda, ako se tijekom kontrole pokaže da su ministri povrijedili ustav i zakone, da se od njih traži i sudska odgovornost.<sup>11</sup> No to je već drugi, puno složeniji i dugotrajniji postupak. Ustavom je predviđeno osnivanje anketnih povjerenstava o upravljanju bez preciziranja njihova statusa. Obično se u kasnijoj praksi i u poslovnicima parlamenta preciziralo kako organizirati anketna povjerenstva, koliko ljudi sudjeluje u njihovu radu te koja su prava i obveze kao i rok okončanja njihova rada.

Osim ustavom, pitanje anketnih povjerenstava o upravljanju regulirano je i posebnim zakonodavstvom glede odgovornosti ministara. Riječ je o tri ma zakonima iz 1880., 1919. i 1924. godine. Takvo anketno povjerenstvo nije predviđeno Zakonom o suđenju ministrima iz 1923. godine. Tako je snagom posebnog zakonodavstva nastao drugi oblik parlamentarnog povjerenstva o upravljanju državom. Riječ je o povjerenstvima iz članka 5. Zakona o suđenju ministrima.

Što je zajedničko i što je različito između ova dva oblika anketnih povjerenstava? Oba povjerenstva vezana su uz rad parlamenta, a njihova je aktivnost potaknuta obzirnošću i zabrinutošću zastupnika ili njihovom stranačkom pristranošću. Prvi oblik, onaj iz članka 106. Trnovskog ustava, više je usmjeren ka parlamentarnoj, političkoj kontroli. To su tzv. prethodna anketna povjerenstva, koja ne nalažu obvezno sudske gonjenje, iako je ponekad dolazilo i do toga – kao što se dogodilo 1910. - 1911. godine. Prema članku 106. ustava bugarski parlament formirao je pet povjerenstava: 1884. protiv ministara Todora Ikonomova i Grigora Načoviča; 1894. protiv upravljanja Stefana Stambolova; 1910. protiv vlada Rača Petrova, Dimitra Petkova i dr. Petra Gudeva; 1914. protiv vlada Ivana Evstatieva Gešova i dra Stojana Daneva i posljednje je iz 1922. godine o upravljanju Aleksandra Malinova.<sup>12</sup>

Drugi oblik anketnih povjerenstava nastao je snagom posebnih zakona o suđenju ministrima i obilježava početak budućega sudskog postupka. Do toga dolazi u slučajevima kada Narodna skupština osnovano sumnja u krivnju određenog ministra ili cijelog kabineta, te radi upućivanja tih sumnji posebnom Državnom sudu (članak 155.-159. Trnovskog ustava), imenuje svoje povjerenstvo koje mora proučiti konkretne činjenice i okolnosti i pronaći dokaze. Na temelju upućenih optužbi i prikupljenoga dokaznog materijala zastupnici se izjašnjavaju o početku postupka suđenja ministrima. U domaćoj parlamentarnoj praksi formirana su tri povjerenstva prema zakonima o suđenju ministrima, i sva su tri završila suđenjem. Već u začecima bugarskog parlamentarizma

<sup>11</sup> Й. Гешева, Парламентарните анкетни комисии по министерската отговорност... (J. GEŠEVA, *Parlamentarne anketne komisije i odgovornosti ministara...*), 34.

<sup>12</sup> Й. Гешева (J. GEŠEVA), nav. dj., 35.-112.

ova dva oblika povjerenstava (sukladno članku 106. ustava i prema zakonima o suđenju ministrima) prihvatili su političari i javnost kao mogućnost kontrole rada ministara i sankcioniranja njihovih postupaka.

Godine 1910. - 1911. za upravljanje istih vlada /Rača Petrova, Dimitra Petkova i dra Petra Gudeva/ stvorena su dva anketna povjerenstva – jedno preliminarno iz članka 106. Trnovskog ustava i kasnije iz članka 5. Zakona o suđenju ministrima iz 1880. godine. Bilo je to potrebno jer je prvo povjerenstvo utvrdilo ozbiljna kršenja zakona te je odlučilo da se rad ne može okončati tek traženjem političke odgovornosti. Parlament je tu odluku usvojio i pokrenut je postupak osnivanja drugog povjerenstva – već prema specijalnim zakonima o suđenju ministrima. Na primjeru tih dvaju povjerenstava najbolje se uočavaju razlike između traženja parlamentarne odgovornosti i pokretanja postupka izvođenja ministara pred lice pravde.

Sudska odgovornost ministara mogla se tražiti i prema odredbama članka 155.-159. ustava. Članak 155. određuje protuzakonite radnje za koje se ministrima može suditi pred posebno osnovanim Državnim sudom: "Za izdaju domovine ili kneza, za povredu ustava, za izdaju ili nekakvu štetu učinjenu kneževini u osobnu korist." Člankom 156. i 157. detaljnije se regulira postupak izvođenja ministara pred sud. On je izravno povezan s radom Narodnog sabora. Potrebno je podnijeti pisani prijedlog u kojem se posebno navode sve optužbe i koji mora potpisati barem četvrtina svih članova parlamenta. Nakon toga pretpostavljene povrede zakona morau istražiti posebno parlamentarno povjerenstvo. O njegovu zaključku glasuju narodni zastupnici i tek nakon toga počinje postupak dovođenja ministara pred sud. Narodno sobranje ima zadatak odabrati državnog odvjetnika i dvoje njegovih pomoćnika koji će izraditi optužnicu i to je već prvi korak rada posebnoga Državnog suda.

U bugarskoj povijesti četiri puta je sazivan Državni sud za suđenje ministrima. Podnesene optužbe bile su za povredu ustava i zakona zemlje; za nezakonito prisvajanje državnih sredstava, za nanošenje štete državi u osobnu korist. Nijednom nije podnesena optužba za izdaju domovine ili cara. Prvi (1903.) i treći (1921. - 1923.) državni sud završili su izricanjem presuda. Godine 1903. presude su bile relativno niske - osuđenici su dobili po osam mjeseci zatvora i lišavanja građanskih i političkih prava zauvijek. Nekoliko mjeseci kasnije snagom amnestije vraćena su im građanska i politička prava. Treći državni sud izrekao je doživotnu robiju šestorici ministara, po 10 godina četvorici bivših ministara i 15 odnosno pet godina ostaloj dvojici ministara. Svi osuđeni izgubili su građanska i politička prava zauvijek. Međutim, to „zauvijek“ ispalo je prilično kratko jer nešto više od godinu dana nakon što su presude postale pravomoćne Narodno sobranje izglovalo je zakon o amnestiji i oslobodilo građanske odgovornosti osobe koje je Treći državni sud osudio. Drugi državni sud, nakon zasjedanja više od godinu dana, prekinuo je rad zbog proceduralnih nepravilnosti i neusklađenosti te nije izrekao presude. Četvrti državni sud (1923.) konstituiran je, no zbog promjene u upravljanju državom nije mogao

početi s radom.<sup>13</sup> Godine 1924. sazvano je XXI. Obično narodno sobranje koje je preispitalo zakone koje je izglasovala vlada Aleksandra Stambolijskog o traženju sudske odgovornosti ministara, proglasilo ih neustavnima te ih ukinulo. Tako u krajnjoj liniji i rad Državnog suda izravno ovisi o postupanju i procjenama parlamenta.

Krajem 19. st. i prvom polovicom 20. stoljeća bugarski parlament pokazao je da se uspješno može koristiti pravima koja mu ustav daje. Nastojeći se nametnuti kao aktivna državna institucija, čiji se ciljevi ne svode jedino na stvaranje zakona, ratificiranje ugovora i sporazuma te usvajanje proračuna, Obično narodno sobranje prošlo je dug i težak put. Jedan od načina vlastitog potvrđivanja narodnih zastupnika bio je institut traženja ministarske odgovornosti. U nedostatku bilo kakvih ovlaštenja pri određivanju i imenovanju članova kabineta, te snagom nekoliko članaka ustava (članak 92, članak 105 st. 7., članak 106 st. 2. i 3.) parlament je stekao mogućnost nadgledanja i provođenja učinkovite kontrole nad radom vladajućih. Svjesni potrebe da budu aktivna politička snaga, već u začecima parlamentarizma zastupnici su se počeli koristiti pravom kontroliranja rada ministara.

U tijeku gotovo četiri i pol desetljeća Narodno sobranje stvorilo je četiri zakona o suđenju ministrima, osnovalo osam parlamentarnih povjerenstava o upravljanju državom te četiri puta organiziralo sazivanje posebnoga Državnog suda za traženje odgovornosti bivših ministara. Koji puta mirnije i uspješnije, koji puta pristranije i stoga neučinkovitije, parlament je ipak ostvario svoje pravo kontrole i dokazao ovisnost vrhovne izvršne vlasti o predstavnicima zakonodavne vlasti. U razdoblju između 1884., kada je formirano prvo preliminarno anketno povjerenstvo o upravljanju, sve do 1923., kada je radilo zadnje povjerenstvo, parlament je stekao veliko iskustvo, učinio puno pogrešaka te izvukao pouke. Tijekom prve ankete vladala je zbunjenost, zastupnicima nije bilo sasvim jasno što se točno od njih traži te što oni traže, povjerenstvo je lutalo između krivnje ministara i prekršaja građana, no kasnije su se stvari postupno normalizirale. Za članove povjerenstava parlamentarci su počeli postavljati svoje kolege pravnike, ljude upućene u ustavno pravo i pravnu praksu. Pojavili su se i prvi teoretski elaborati o odgovornosti, pravima parlamenta i ministara. Sami članovi povjerenstava pokušavali su dati teoretsko obrazloženje onoga što se od njih tražilo.

U procesu rada narodni zastupnici shvatili su u čemu je njihova snaga pri provođenju kontrole nad upravljanjem i čvrsto su branili svoja prava i osvojene pozicije. Već krajem 19. stoljeća ustalilo se stajalište da parlament ne smije prikrivati prekršaje ministara, da nijedno nezakonito postupanje vladajućih ne smije proći nekažnjeno jer to dovodi do stvaranja opasnog presedana, nastanka osjećaja nekažnjivosti, a sve to priječi demokratski razvitak društveno-političkog procesa. Sasvim je drugo pitanje da parlamentu nijednom nije pošlo za rukom postaviti pitanje o krivnji ministara dok su na vlasti. Ne zato

<sup>13</sup> Ѐ. Гешева, (J. GEŠEVA), nav. dj., 125.-126.



jer pogreške nisu uočene već tada, nego zato što parlamentarna većina čvrsto stoji iza svojih ministara ne dopuštajući manjini pokrenuti postupak. Stoga su svi kabineti, koji su predmet parlamentarne istrage, bivši kabineti, odnosno nisu više na vlasti. No i to se pokazalo korisnim za bugarski parlamentarizam jer se jasno nametnuo zaključak da ministri ovise ne samo o onome tko im daje mandat, nego da se pogreške i prekršaji otkrivaju još jasnije nakon silaska s vlasti. To ih prisiljava da budu budni, da poštuju ustav i zakone te da ne računaju samo na odobravanje i stranačku potporu, koju im pruža njihova većina u parlamentu.

Nakon dugogodišnjih parlamentarnih istraga uobičajilo se stajalište da ako je glas potpore zastupnika za politiku nekog kabineta dobiven zbog stranačke narudžbe, on neće pomoći ministrima kada dođe do sudske gonjenja. Većina anketa potvrđuje upravo to – parlamentarna većina može podržati određene radnje vlade, no ako one krše ustav i zakone, sljedeći saziv može pokrenuti pitanje političke, pa i sudske odgovornosti bivših ministara.

Dugogodišnji rad parlamenta na provođenju kontrole nad upravljanjem nameće trend da ako parlament funkcionira ne dopuštajući da na njegove odluke utječu grube političke strasti i stranačke ambicije (neovisno o tome optužuje li ili podržava i opravdava vladajuće), onda su mogućnosti za kažnjiva djela ministara snažno ograničene. Stoga je kontrolna funkcija parlamenta posebno važna za razvitak društveno-političkog i socijalnog života te za uspostavu vladavine zakona. Međutim, da bi bugarsko društvo i domaća politička elita postali svjesni snage zakona, potrebno je puno vremena i događa se da se ministri nekoliko kabineta nađu pred Državnim sudom i odgovaraju za politiku vođenu protiv zakona. Činjenica da je u dvadesetak godina Državni sud sazivan tri puta, te je počela priprema za četvrti, upozorava na to da vladajući teško uče od pogrešaka drugih ili, pak, zbog visokih položaja smatraju da ih neće stići zaslužena kazna.

## SUMMARY

PARLIAMENTARY AND JUDICIARY LIABILITY OF THE  
BULGARIAN MINISTERS IN ACCORDANCE WITH THE  
TARNOVO CONSTITUTION (1879 - 1947)

Among the multitude of underlying principles of the first Bulgarian Constitution created in 1879 the most significant ones are the issues of the parliamentary (political) and judiciary (penal, criminal) liability of the ministers. As early as those years it was assumed that the activity of the members of the supreme executive power must be observed and controlled by the head-of-state who was responsible for their assigning and dismissing as well as by the people's delegation whose opinion they were obliged to take into consideration when fulfilling their duties. The lawmakers' aim was to show the interconnection between executive power and Parliament; to guarantee that for each infringement of the law, regardless of its nature, the responsible minister or Cabinet would be passed censure (the Parliament would demand their resignation), would be held politically accountable or would be brought to court.

In around 45 years in Bulgaria on constitutional grounds four lawsuits against ministers were filed, and eight parliamentary committees for seeking responsibility from the state governance were established. It is on their basis that the proceedings on bringing in indictment against the ministers were started. In accordance with the Constitution and the special legislation for law infringement the ministers are subject to legal proceedings at a special State Court, not at the common courts. The State Court has been summoned three times in Bulgaria. Twice it passed a penal sentence, and on the third occasion its work was stopped due to irregularity of judicial proceedings. The fourth and last time it started preparations for summoning, but certain political events and change of legislation impeded its start. The mere fact that in some twenty years the State Court was summoned thrice and a fourth one was on the way shows that the rulers are not inclined to learn from their mistakes or from the heights of power they believe that punishment will never reach them.

Key words: Bulgaria, Tarnovo Constitution, Parliament, Ministers