

USTAV SRBIJE OD 1869. I ORGANSKI ZAKONI IZ 1870. GODINE

Ustav Srbije od 1869. godine predviđao je u prelaznom naređenju (čl. 133), da se 1870. godine održi prva redovna skupština. Kao prva zakonodavna skupština po novom ustavu, imala je zadatak da doneše više zakona organskog karaktera, koji su po samom tekstu ustava bili neophodni. Tim zakonima trebalo je razraditi ustavnu materiju i uvesti ustav u život.

Ustav od 1869. godine imao je dosta praznina. Njihovo nadopunjavanje organskim zakonima davalо je elastičnost ustavnim situacijama. Promenom organskih zakona stvarale su se sasvim nove ustavne situacije, izražavajući nove odnose političkih snaga u Srbiji. Dovoljno je ukazati na razlike između organskih zakona iz 1870. i 1881/82. godine, kao primer kako se organskim zakonima iz osnova menja ustavna situacija.

Međutim, praznine u ustavu 1869 stvarale su i iluzije da se već na skupštini 1870. novim zakonima može naknaditi u liberalnom smislu ono što je izostalo u samom ustavu. Ističući da su ustavom od 1869. godine „izrečenja opšta načela vlade i državnog ustrojstva kneževine srpske”, Stojan Bošković je smatrao da su široko otvorene mogućnosti novih ustanova donošenjem novih zakona.¹ Ustvari, namesništvo je ostavilo praznine u ustavu 1869. u pitanjima za koja nije bilo sigurno da će prodreti sa svojim gledištim. Skupštini od 1870. poverilo je stvarnu nadopunu ustava putem organskih zakona, računajući da će na nju imati jači uticaj nego na ustavotvornu skupštinu.

I

Narodna skupština, održana u Kragujevcu od 14. septembra do 25. oktobra 1870. godine, donela je sledeće zakone: Zakon o poslovnom redu u Narodnoj Skupštini (od 1. oktobra), Zakon o poslovnom redu u Državnom Savetu (od 5. oktobra), Zakon o izboru narodnih poslanika (od 10.

¹ S. Bošković, Za prosvetu i slobodu, Beograd 1882.

oktobra), Zakon o ministarskoj odgovornosti (od 21. oktobra) i Zakon o štampi (od 23. oktobra).²

Organski zakoni, sa jalko izraženim političkim karakterom, stoje u različitom odnosu prema ustavu. Nisu samo prosta raznada pojedinih njegovih odredbi, niti u potpunosti zadržavaju njegov duh i smisao. Ta odstupanja su po svome obimu i sadržini trostruka: 1. jedan zakon (zakon o opštinskoj samoupravi) uopšte nije podnet ovoj skupštini na razmatranje; 2. u pojedinim zakonima sadržane su odredbe koje po materiji i značaju moraju biti u ustavu, dok ustav zadrži i odredbe koje regulišu zakonsku materiju; 3. u pojedinim zakonima mnoge su ustavne formulacije ublažene, ili su pojedine odredbe ostale bez odgovarajućih sankcija.

Pitanja ministarske odgovornosti i štampe prvi put su dobila svoje zakonsko regulisanje, čime je ispunjena i obaveza predviđena samim ustavom. S druge strane, formalno je usvojen i zahtev koji su isticale skoro sve prethodne narodne skupštine, počevši od 1848. godine.³ Naravno, intencije nisu bile jedinstvene. To se oseća i u razlici vladinih nastojanja u vezi sa materijom pojedinih organskih zakona. Dok su izborni zakon i zakon o poslovnom redu u narodnoj skupštini bili proglašeni vladnim nastojanjem da sastavlja skupštinsku većinu po svojoj želji, i da takvoj skupštinskoj većini obezbedi proceduru kojom će uspešno sprovoditi vladinu politiku, u pitanjima ministarske odgovornosti i štampe stvar je stajala drugačije. Donošenje ovih zakona nije bilo vladina želja, jer su oni sami po sebi predstavljali sredstvo koje su ranije skupštine tražile radi kontrole vlade, odnosno radi zadobijanja širih političkih sloboda.

Namesnička vlast nije želela da preko ministarske odgovornosti i slobode štampe skupštinska manjina dobije nova sredstva borbe protiv rezimske politike. Kada je ova pitanja ipak morala da reguliše, vlast nije htela da dopusti uzakonjenje takvih odredaba koje bi obezvredile čitav njen prethodni napor na donošenju izbornog zakona i učvršćenju određenog poslovnog reda u skupštini. Opoziciji, stalno prisutnoj i sve jačoj, i u javnosti i u skupštini, nije trebalo omogućiti da putem štampe i pozivanja ministara na odgovornost odlučnije utiče na unutrašnju politiku Srbije.

Suštinsko posmatranje organskih zakona iz 1870. godine obuhvata sledeće momente: na koji način vlast stvara sebi, putem izbornog zakona i zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, mogućnost za sprovođenje svoje politike u skupštini, s jedne strane, i na koji način sužava ministarsku odgovornost i slobodu štampe, da bi onemogućavala šire delovanje opozicije, s druge strane. Ovalka sadržajna veza daje i redosled analize zakona, umesto formalnog redosleda, po redu donošenja zakona u skupštini.

Prethodno, treba objasniti činjenicu da se među organskim zakonima na skupštini od 1870. godine nije našao predlog zakona o opštinskoj samoupravi. Taj je zakon suštinski bio nužan i po ustavu od 1869. godine, mada ga tekst ustava doslovno ne predviđa.

² Datumi su navedeni prema danu potvrde zakona. Svi zakoni, osim zakona o ministarskoj odgovornosti, citirani su prema tekstu objavljenom u Zborniku zakona i uredbama za 1870. godinu, knj. XXIII.

³ Petrovska skupština 1848, zahtev pod br. 89. — Protokoli narodnih skupština: 1861, IV sastanak, br. 26 i 27. — 1864, XII sastanak, br. 62, XV sastanak, br. 173. — 1867, XIII sastanak, br. 86. — Protokoli velike narodne skupštine od 1869, želje pod t. 9 i 12.

U čl. 127 ustava konstatiše se da su „opštine samostalne u svojoj upravi, shodno propisima zakona”. Na velikoj narodnoj skupštini 1869. godine, odbor za pregled nacrta ustava našao je da je ovaj član nejasan, „jer se u njemu kaže, opštine su samostalne u svojoj upravi shodno propisima zakona, a ovamo sadanji zakon o ustrojstvu opština ne daje opština nikakve samostalnosti”.⁴ Odbor je odustao od svoje primedbe, kada je vlada i odboru i skupštini „dala reč” da će što pre sastaviti projekt zakona o opštinama, zajedno sa drugim zakonskim projektima, „u duhu ustavom izrečenog načela”, i podneti ga prvoj skupštini.⁵ Međutim, prvoj zakonodavnoj skupštini projekt zakona o opštinama nije podnet. Tako se zakon o opštinama od 1866. godine, sasvim suprotan principu samouprave, uklonio u novu ustavnu situaciju. Opštine su po ustavu bile „samostalne u svojoj upravi” ali shodno propisima zakona, — u ovom slučaju zakona koji je uklidao samostalnost opština.

Pitanje opštinske samouprave i ranije je bilo na dnevnom redu, više u zahtevima skupština nego u nastojanjima vlada. Ti se zahtevi ponovo ističu na skupštinama 1871., 1872. i 1873. godine. Skupštinska opozicija je na različite načine pokušavala da se reši pitanje samouprave, — predložima da se doneše nov zakon o opštinama i predložima da se stari zakon izmeni i dopuni novim odredbama. Vlada se ovde suočavala sa određenom težnjom: prihvatanje zakonske procedure u ovoj materiji moglo je značiti samo jedno — liberalizaciju zakona o opštinama. To se jasno pokazalo 1875. godine, kada su učinjene izmene u zakonu u smislu samouprave. Ujedno, kratkotrajna primena novih odredaba jasno je pokazala čemu se, i iz kojih razloga, vlada opirala više godina.⁶

II

Zakon o izborima narodnih poslanika postavlja na specifičan način odnos između ustava i jednog organskog zakona, kojim se ustav uvodi u život. Ustav nije u potpunosti regulisao ustavnu materiju koju bi trebalo da razradi zakon o izborima narodnih poslanika. Nije predviđena odredba o skupštinskem periodu — da li će se narodni poslanici birati na godinu dama ili na tri godine, ni odredba o tome da li se tajno ili javno glasa na izborima. Organski zakon o izborima narodnih poslanika nije mogao mimoći ova bitna pitanja izborne procedure. Odredbe o skupštinskem periodu i o javnom glasanju unete su u zakon o izborima narodnih poslanika (čl. 1 i čl. 32). Pored ovih pitanja, treba razmotriti još jedno, koje se počekalo u diskusiji o predlogu zakona o izborima narodnih poslanika. To je pitanje kakve će biti posledice ako vlada ne sazove skupštinu: da li poslanici poslednje skupštine imaju pravo da se sastanu i uzmu vladu na odgovornost. Ovo pitanje počekalo je već u diskusiji o

⁴ Zakon o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti od 24. marta 1866, Zbornik zakona i uredaba, knj. XIX.

⁵ Protokoli velike narodne skupštine držane 10. junija 1869, u Kragujevcu, Beograd 1870, 89.

⁶ Zakon o izmenama i dopunama zakona o opštinama, donet 8. oktobra 1875. godine, ostvario je znatne elemente opštinske samouprave, a na njegovu praktičnu primenu nije se dugo čekalo. Novembra iste godine kragujevačka opština prešla je u ruke radikalima, što je bio povod burnim dogadjajima poznatim pod imenom „Crveni barjak”.

nacrtu zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, ali je odloženo s motivacijom da mu je mesto kod izbornog zakona, kad već nije rešeno ustavom.⁷

Skupštinski period nije odreden ustavom od 1869. godine. Odbor za pregled nacrta ustava nije usvojio predlog da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi poslanici da se menjaju svake godine. Odbor je tražio da se narodni poslanici binaju svačke godine. Ministri i odbor su se najzad saglasili „da se ovaj član iz ustava sasvim izostavi, pa o tome u izbornome zakonu kakо se za najshodnije nađe propiše”.⁸

Na skupštini 1870. godine vlada je takođe predložila da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi poslanici da se postavljaju na godinu dana. Skupštinski odbor za pregled nacrtu zakona o izborima poslanika tražio je izmenu u tome smislu, da se i kneževi poslanici postavljaju na tri godine. U svom izveštaju skupštini, odbor navodi da ima poslanika u odboru koji traže da se i jedni i drugi poslanici biraju na godinu dana, kao što ima i onih, koji traže da se samo kneževi poslanici postavljaju na godinu dana, ali da su oni u manjini. Odbor zatim iznosi sledeće razloge za svoju odluku: 1. poslanici izabrani na tri godine mnogo su vičniji obavljanju zakonomodavnih poslova i vičniji poslovnom redu u skupštini, „kad se jedno za drugim sastaju u više skupština”; 2. jedna skupština ne može sve zakone doneti, te je potreban isti sastav skupštine da se i ostali zakoni u istom smislu i smjeru donesu; 3. poslanici koji su na duže vreme izabrani „imaju jaču volju i veću pažnju obraćaju na sve što se radi u zemlji”.⁹

Prilikom debate u skupštini diferencirala su se tri mišljenja među poslanicima: da se i jedni i drugi poslanici biraju na tri godine, kako je odbor predložio; da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi postavljaju na godinu dana, kako je vlada predložila; da i jedni i drugi poslanici imaju jednogodišnji mandat, kao što je i do sada bilo. Za jednogodišnji mandat navedeno je više razloga: vlada će manje uticati na poslanike ako se svake godine biraju i postavljaju; skupština je „škola u kojoj se ljudi spremaju za zakonodavca”, pa treba što veći broj ljudi da prođe kroz skupštinu; izborima svačke godine u skupštinu će dolaziti mlađi i sposobniji ljudi; poslanici binani i postavljani na tri godine mogu zloupotrebiti svoj položaj.¹⁰ Za trogodišnji skupštinski period ističu se sledeći razlozi: poslanici su samostalniji kad su izabrani na tri godine; kad učestvuju u radu više skupština, onda su sposobniji za zakonomodavne poslove; ako poslanici izabrani na tri godine zloupotrebe svoj položaj i „udare pravcem koji je opasan za zemlju... vlada ima pravilo da raspusti skupštinu i naredi nove izbore”; da je u naprednijim zemljama skupštinska perioda i duža, i dr.¹¹

⁷ Protokoli narodne skupštine 1870, Beograd 1870, 61.

⁸ Protokoli velike narodne skupštine 1869, 57.

⁹ Protokoli narodne skupštine 1870, 107—108.

¹⁰ Govori poslanika: Pavla Radivojevića, Mileta Damnjanovića, Vladimira Hadžića, Tadora Mirkovića, episkopa Mojsaja, Nenada Mihailovića, Teofila Sandića. — Isto, 119—124.

¹¹ Govori poslanika: Đordja Maletića, Bože Božovića, Alimpija Vasiljevića, Jovana Boškovića, Ilije Protića, Jovana Valente, Ante Pantića, Dimitrija Jovanovića, Pante Srećkovića, Nikole Colovića. — Isto, 119—125.

Predsednik ministarskog saveta, Radivoje Milojković, ističući pitanje skupštinskog perioda kao jedno od najvažnijih pitanja u izbornom zakonu, podržavao je kompromisni predlog vlade i skupštinskog odbora: da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi postavljaju takođe na tri godine. Ako se hoće da poslanici budu spremniji u svome poslu i samostalniji, to se može postići njihovim izborom, odnosno postavljanjem na tri godine.¹²

Poslanici koji su u odboru bili protiv trogodišnjeg perioda, posle govori ministra predsednika odustali su od svoga zahteva i predlog odbora usvojen je jednoglasno. Obična narodna skupština pristala je na ono na šta velika narodna skupština nije htela da pristane.

Pitanje o javnom ili tajnom glasanju ustavom nije rešeno, nego je prečutno ostavljeno da ga reši obična narodna skupština pri donošenju izbornog zakona. Skupština je usvojila vladin predlog da se izbori obavljaju javnim glasanjem.

Skupštinski odbor za pregled zakona o izborima narodnih poslanika, u svom izveštaju skupštini izneo je da je i pitanje nesazivanja skupštine od strane ministara i okupljanja poslanika prethodne skupštine u tom slučaju, takođe raspravljaо i „istraživaо celiшodan način kako bi se ovo pitanje na praktičan način moglo rešiti”.¹³ Odbor je našao za potrebno da povodom ovog predloga, koji je podneo poslanika Kosta Dimitrijević, saслуша ministra unutrašnjih dela i njegovu izjavu dostavi skupštini. Ministar je smatrao da je neopravdavanje bojazam da sadašnja vlada neće sazvati skupštinu, — previdajući činjenicu da se zakon ne pravi za jednu vladu, nego za duži period. Ujedno je istakao da je vlada zaslužna što je ustav donet, a svoju odanost ustavu vlada je posvedočila i time, što je donetim ustavom „samo za jedan organski zakon naređeno da će se prvoj redovnoj skupštini podneti, na ime za izborni zakon, a ona je već tri podnela, a namerno je još dva takova zakona da podnese”. S druge strane, ministar unutrašnjih dela je dokazivao protivustavnost odredbe po kojoj bi se poslanici prethodne skupštine mogli sami okupiti i držati skupštinu u slučaju da vlada ne sazove skupštinu. Kneževu je pravo da skupštinu saziva i određuje vreme i mesto gde će se ona držati. Ministar koji ne bi skupštinu sazvao povredio bi time i kneževu ustavna prava, te je pored skupštine odgovoran i vladacu za povredu ustava. Najzad, ministar unutrašnjih dela je dokazivao i nepraktičnost takve odredbe: kad bi se poslanici i okupili, i to ne bi bilo sprečavano, oni osim akta o tome da skupština nije sazvana na vreme, ne bi mogli ništa više zakonitim putem uraditi i vlada se može činiti nevešta, „nepodnoseći toj skupštini nikakve predloge, niti uobšte dolazi u kalkav zvaničan dodir s njom”.¹⁴ Time je ministar unutrašnjih dela kao argumentat otvoreno istakao narodnim poslanicima odredbe o neravnomernoj podeli zakonodavne vlasti između skupštine i kneza, odnosno vlade, koje su prošle godine ušle u ustav. Odbor je, posle ministrovog govora, prihvatio njegove razloge.

Radi potpunosti, treba istaći i neke momente iz debate o nacrtu zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, koja je prethodila raz-

¹² Isto, 125—126.

¹³ Isto, 115. — Slične odredbe postojale su u nacrtu zakona o narodnoj skupštini podnetoj na Svetoadrejskoj skupštini 1858. godine, u čl. 15 i 17. Zapisи Јеврема Грујића, knj. II, Beograd 1923, 74.

¹⁴ Isto, 116.

matranju nacrta izbornog zakona. Tada je takođe bilo pokrenuto pitanje o tome, da li će se u slučaju propuštanja ministra da sazove narodnu skupštinu, okupiti poslanici prethodne skupštine. Pitanje je pokrenuo poslanik Kosta Dimitrijević svojim predlogom da se u zakon o poslovnom redu unese poseban član koji bi predviđao takvo okupljanje poslanika.¹⁵ Tada skupština nije ništa rešila o ovome predlogu, pa je pitanje odloženo da se raspravlja u vezi sa zakonom o izboru narodnih poslanika. Predsednik ministarskog saveta, Radivoje Milojković, smatrao je unošenje ovakve odredbe u zakon izlišnim iz sledećih razloga: zakon se pravi za ono što treba da bude, a ne za ono što ne treba da bude; ako ministar ne sazove skupštinu svalke godine, kao što je ustavom predviđeno, on će odgovarati za povредu ustava; kad ministar ne bi skupštinu sazvao, a poslanici poslednje skupštine dođu bez poziva, onda bi bio prekršen ustav, time, jer po ustavu knez saziva skupštinu.¹⁶ Posle izjave predsednika ministarskog saveta, vladini poslanici Stojan Veljković i Alimpije Vasiljević branili su predlog Koste Dimitrijevića, tražeći da okupljeni poslanici pozovu vladu na odgovornost, što je trebalo i ustavom predvideti.¹⁷

Kada je ovo pitanje ponovo pokrenuto u vezi sa zakonom o izboru narodnih poslanika, poslanik Kosta Dimitrijević nije odustajao od njega ni posle negativnog mišljenja skupštinskog odbora. Tražio je od poslanika da ipak usvoje njegov predlog, napominjući im da „može doći vreme da će se kajati što to nisu u zakon uneli”.¹⁸ Vladin poslanik i sekretar skupštine, Alimpije Vasiljević, koji je bio za takav predlog još u debati o poslovnom redu u narodnoj skupštini, odustao je od svoga gledišta, jer je, kako kaže, uvideo da „taj predlog nema praktične vrednosti”: „Kad već nastane tako nezakonično stanje da se čak i ustav gazi, onda ne pomaže nikakav paragraf zakona, nego probudića svest naroda. Nasilje ne može se regulisati nikakvim zakonom, nego se ono savlađuje drugom jačom silom.”¹⁹ Međutim, sasvim je drukčija situacija kada se na upotrebu te jače sile narodu da zakonsko pravo — što je i bila intencija predлагаča. Poslanik Sima Živković, gledajući iz drugog ugla odnos vlade i skupštine pri vršenju zakonodavnih prava, smatnau je da vlast mora sazivati narodnu skupštinu, „jer se bez skupštine nemaju nikakav zakon izdati, a zemlja se nemaju bez zakona upravljati”. Pored toga, „vlada mora sazvati skupštinu svalke godišnje zbog budžeta, jer skupština po ustavu odobrava budžet svake godine, kad narod ne bi odobravao budžet, on ne bi plaćao poreze”.²⁰ Kada se pristupilo glasanju, predlog Koste Dimitrijevića je odbačen.

III

Zakon o poslovnom redu u narodnoj skupštini bio je nužan, po samom tekstu ustava, da bi „opredelio bliže propise o poslovnom redu skupštine” (čl. 88 ustava). Ustavom su filksirane i mnoge odredbe koje inače spadaju u poslovni red, ali čija je važnost iziskivala da se ustavom regulišu. To

¹⁵ Isto, 60.

¹⁶ Isto, 61.

¹⁷ Isto.

¹⁸ Isto, 133.

¹⁹ Isto, 133—134.

²⁰ Isto, 134.

su pitanja o skupštinskom časništvu (čl. 53), javnosti ili tajnosti skupštinskih sednica (čl. 85), zakonodavnoj inicijativi (čl. 58), skupštinskom krovrumu (čl. 82), otvaranju i zaoključivanju skupštinskih sednica (čl. 76) i dr. Međutim, ustavne odredbe o poslovnom redu u narodnoj skupštini su nešto obimnije i detaljnije, zadiru u mnogo više pitanja nego što bi to po njihovoj važnosti trebalo da bude. Svakako da je bio presudan politički momenat, — skupština je već pokazala svoju spremnost da svoja uža prava odlučnije branit.

Stojan Bošković, izlažući poglede na sadržinu zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, primećuje da se „me ostavlja skupštini da ona sama načini svoj unutrašnji i spoljašnji poslovni red, nego se nešto samim ustavom određuje, a za ostalo trebaće da se doneše naročiti zakon“.²¹ Zatim ukazuje na važnost poslovnog skupštinskog reda za sadržinski rad skupštine, ilustrujući to primerom sa Miholjske skupštine 1867. godine.²² Najzad, pravi razliku između odredbi koje po prirodi stvari dolaze u poslovni red, ali su zbog važnosti sadržine u ustavu, i odredbi koje ulaze u poslovni red. U prvu grupu ubraja regulisanje izbora časništva skupštine, javnosti ili tajnosti sednica i postupak zakonodavne inicijative. Ostala pitanja iz poslovnog reda treba da uređuje samia skupština kao „svoj unutrašnji poslovni red“. U uslove za dobar poslovni red ubraja poslove oko izbora časništva i pregledanje i overavanje punomoćstava poslanika.²³

Debata o skupštinskom časništvu na velikoj narodnoj skupštini 1869. godine, već je jasno pokazala vlasti značaj ustavnog regulisanja poslovnog reda u skupštini, kao sredstva za usmeravanje skupštinskog rada. Obezbeđenjem određenog poslovnog reda trebalo je postići to da i sudbina ostalih organskih zakona bude unapred rešena. Osim opštih načela, o njima ustav nije dao bliže odredbe. Kakvi će ti zakoni biti, vlasti je računala da će obezbediti određenom procedurom za njihovo donošenje: zakonodavna inicijativa ostala je u rukama vlasti.

U debati o načrtu zakona o poslovnom redu, posebno je bilo istaknuto pitanje odgovornosti poslanika (čl. 34 po predlogu zakona, u zakonu čl. 33) koji iznosi zloupotrebe činovnika, a tom prilikom ne imenuje činovnika i ne iznosi dokaze po čl. 71 ustava. Poslanik Kosta Dimitrijević tražio je da se sasvim izostavi taj član, saglasno mišljenju odborske manjine, da poslanik nije odgovoran za svoje reči, jer po ovome članu „poslanik ne bi smeо nikad javiti zloupotrebe činovnika, ako to ne bi imao čim dokazati“.²⁴ Podržalo ga je više poslanika, s motivacijom da je poslanik položio zakletvu i da neće govoriti neistinu, da do sada nije bilo od strane poslanika zloupotreba, a da ih je kod činovnika bilo, pa treba dopustiti da poslanici slobodno govore, imenujući dela, a ne ličnosti.²⁵ Pobornici odgovornosti poslanika za reči u skupštini ublažavali su značaj ove odredbe time, da će predsednik skupštine uskratiti reč poslaniku koji neće da imenuje činovnika čije zloupotrebe iznosi, a s druge strane, tako imenuje činovnika čije zloupotrebe iznosi, da će odgovorati tek ako to

²¹ S. Bošković, Isto, 59.

²² Da je 1867. godine postojao dobar poslovni red — smatra Stojan Bošković — ne bi skupštinska većina mogla da spreči čitanje predloga adrese manjine, koji je podneo Jovan Jovanović, Isto, 59.

²³ Isto, 63—70.

²⁴ Protokoli narodne skupštine 1870, 51.

²⁵ Isto, 54.

prethodno skupština odobri.²⁶ Kod glasanja o čl. 34. prevagnuli su razlozi odborske većine, pa je čl. 34. usvojen kao što je u predlogu i glasio: poslanici odgovaraju za svoje reči u skupštini i dužni su da imenuju ne samo delo, nego i činovnika čije delo smatraju zloupotrebotom vlasti. Kad skupština odobri, poslanika je mogao činovnik, čije je zloupotrebe iznosio na skupštini, da tuži za uvredu ili klevetu redovnom sudu.

Pri razmatranju nacrtta zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini istaknuto je još dosta predloga i pitanja o kojima se posebna diskusija nije vodila, ili bar oskudni skupštinski protokoli ne sadrže bliže podatke.

U vezi sa čl. 19 predloga zakona o poslovnom redu, tražilo se da skupština može svog predsednika da zbaci sa položaja, ako ovaj po njenoj oceni ne vrši svoju dužnost kako treba. Predlog nije usvojen iz razloga što knez postavlja predsednika skupštine i što, po rečima predsednika ministarskog saveta, predsednik skupštine nema rešavajući glas, no većina skupštine, „a protiv većine sam predsednik ne može ništa da učini“.²⁷

Na nacrt čl. 75, da o jednom istom predmetu u skupštini ne može dva puta da se glasa, „niti skupština jedna ista može svoje zaključenje opozvati ili izmeniti“, više poslanika je primetilo da „zaključenje skupštinsko vredi tek onda, pošto ga skupština potpiše“, i da prema tome može da se ponovi glasanje o jednom istom predmetu. Predsednik skupštine je dozvolio mogućnost „popravke zaključenja skupštinskih pre podписанog protokola, ako bar dve trećine poslanika na to pristanu“. Protivne razloge iznelo je više poslanika: kad se glasanje svrši, stvar je svršena; ako se dopusti popravka posle glasanja, „manjina može sastaviti većinu takvim nagovorom“; to bi se proteglo na veliki broj slučajeva; a „ako skupština i učini kakvu pogrešku u svom zaključenju, opet knjaz može predlog da ne potvrđi“.²⁸

U zakonu o poslovnom redu u narodnoj skupštini ima niz odredbi koje regulišu odnos manjine i većine u skupštini, na štetu opozicionih manjina. Skupštinska većina može sprečiti govore opozicionih poslanika svojom izjavom, koju može dati u svakoj dobi, da je dovoljno obaveštena, na šta predsednik skupštine objavljuje da je pretres po tome predmetu svršen (čl. 59). Takvu svoju izjavu skupštinska većina može dati i neposredno posle govora ministra ili odborskog izvestioca, pa se time opozicija potpuno sprečava da svoje mišljenje iznese. Skupština, osim toga, ima pravo da isključi poslanike koji misu dolazili na sednice, a svoje izostanke ne opravdaju „dovoljno važnim uzrocima“ (čl. 6). Ova odredba praktično daje mogućnost oduzimanja mandata narodnom poslaniku od strane skupštine, dok nije bilo predviđeno pravo naroda koji birala poslanike, da ih može opozvati.

Formalni cilj mnogih odredaba poslovnika bio je da se obezbedi rad narodne skupštine i njena efikasnost, ali su one ujedno mogle obezrediti potpunu premoć skupštinske većine nad manjinom. U slučaju da manjina želi svojim nedolaskom na skupštinske sednice da spreči donošenje kakve nezakonite ili necelishodne odluke, skupštinska većina je mogla da isključi poslanike manjine iz skupštinskog sastava i nastavi sama da radi.

²⁶ Isto, 52—54.

²⁷ Isto, 49—50.

²⁸ Isto, 58.

Zakon o ministarskoj odgovornosti trebalo je, na osnovu ustava, da doneće „bliže naredenja o odgovornosti ministarskoj”. Sadržina pet članova ustava koji o tome govore, u bitnim crtama je u sledećem: ministri su odgovorni knezu i narodnoj skupštini za svoja zvanična dela (čl. 100); mogu biti optuženi za izdajstvo prema domovini ili vladaiocu, za povredu ustava, za primanje mita i za oštetu države iz koristoljubija (čl. 101); za skupštinsku odluku da ima mesta optuženju traži se dvočetinska većina glasova (čl. 103), a za suđenje optuženim ministrima određuje se poseban državni sud čiji će se sastav regulisati posebnim zakonom (čl. 104).

Ministarska odgovornost, koju je ustav predviđao i o kojoj je bliže odredbe imao da razradi zakon o ministarskoj odgovornosti, bila je krivična odgovornost i to samo za četiri dela propisana čl. 101 ustava. Ona tačno prenosi shvatanje namesništva o ministarskoj odgovornosti, izraženo u besedi prilikom otvaranja mikoljskog odbora: ministri treba da odgovaraju za svoj rad, ali optužbu ministara ne treba urediti tako da to bude izvor strahovanja za ministre i da ih ograničava u njihovom radu.²⁹

Protokoli velike narodne skupštine od 1869. godine beleže samo dve primedbe poslanika na odredbe ustava o ministarskoj odgovornosti. Kod razmatranja čl. 101 poslanik Kosta Grudić je, pošto u tome članu ne vidi potpunu ministarsku odgovornost, tražio da pored ova četiri slučaja, „ministri odgovaraju za sve ono što u dužnosti nezakono učine”³⁰ Kod razmatranja čl. 103. stavljene su primedbe da je dovoljna i većina od polovine više jedan glas, da bi skupština donela odluku o optuženju.³¹ Preko ovih primedbi se prešlo izglasavanjem vladinog predloga.

Na zakonodavnoj skupštini 1870. godine, o zakonu o ministarskoj odgovornosti nije se vodila živja debata. Pojedinci poslanici su tražili da se donošenje ovog zakona odloži za iduću skupštinu, kako bi se bolje pripremili, jer je bolje i odložiti ga nego doneti mešto što me bi valjalo. Drugi poslnici, protivni tome da se zakon odlaže, isticali su da je bolje imati taj kakav zakon, nego nemati ga uopšte. U debati je primećeno da treba i činovnike učiniti odgovornim po ovom zakonu; predsednik ministarstva je intervenisao u tome smislu, da se odgovornost ministara i činovnika ne meša, da su to dve različite stvari, jer činovnici odgovaraju po krivičnom zaškoniku i skupština nije nadležna da ih optuži.³²

Zakon o ministarskoj odgovornosti je, mnogim svojim odredbama, još više suzio odgovornost ministara za njihova zvanična dela. Najvažnije odredbe ikojim se sužava ministarska odgovornost su: zastarelost dela za koje se ministar može optužiti, blagost kazni koje može izreći državni sud, isključenje građanske odgovornosti ministara, i dr.

Rok za zastarelost dela za koje se ministar može optužiti vrlo je kratak. Ako prva skupština sazvana po učinjenom delu ne reši da se ministar optuži, pravo skupštine da optuži ministra za to delo prestaje. To prakti-

²⁹ Jedinstvo, 1868. br.2.

³⁰ Protokoli velike narodne skupštine 1869, 82.

³¹ Isto.

³² Protokoli narodne skupštine 1870, 333.

tično može dovesti i do nemogućnosti optuženja, ako knez i vlast žele ministra da oslobode optužbe. Jer odlaganje, raspuštanje i začljučenje skupštine prekidaju započeti postupak optužbe.

Sastav državnog suda koji sudi optuženim ministrima određen je takođe zakonom o ministarskoj odgovornosti. Državni sud se sastoji od sudsije kassacionog i apelacionog suda, i od narodnih poslanika. Time je, na predlog skupštinskog odbora, izmenjen čl. 6 nacrta zakona, i usvojeno je da u državni sud ne ulaze vladini, nego samo narodni poslanici.

Rešenje državnog suda o osudi tuženog ministra mora sadržavati kaznu. Po zakonu o ministarskoj odgovornosti, državni sud može izreći dvojačku kaznu: lišenje zvanja i nesposobnost za državnu službu. Ako državni sud pri izricanju kazne nađe da je ministar učinio delo koje je po krivičnom zakoniku kažnjivo najmanje sa pet godina robije ili zatočenja, onda optuženog predaje redovnomu sudu. Nadležni prвostepeni sud samo određuje kaznu između zakoniskog minimuma i zakonskog maksimuma za određeno krivično delo.

Karakterističan je pokušaj da se čl. 100 ustava protumači u smislu postojanja političke odgovornosti ministra. Međutim, u članu je data samo opšta odredba da su ministri odgovorni knezu i narodnoj skupštini. Politička odgovornost ministara pred knezem postoji, ali se ona ne izvodi na osnovu čl. 100 nego na osnovu čl. 99 ustava, po kome knez postavlja i otpušta ministre.

Skupštinski odbor je, u vezi sa odgovornošću ministara po čl. 101 ustava, predložio uz čl. 1 zakona o ministarskoj odgovornosti sledeću dopunu: „a u slučaju čl. 100 ustava, postupa se po propisu čl. 103 zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini”. Čl. 103 predviđa postupak po molbama i žalbama koje skupština prima od lica koja nisu poslanici. Najpre takvu molbu razmatra skupštinski odbor i podnosi izveštaj skupštini, koja može doneti jedno od sledećih rešenja: da se po tome ništa više ne radi, nego da se pređe na dnevni red (1); da se molba ili žalba predala vlasti na dalju ocenu ili radi znanja (2); da se predala dotičnom odboru, kako bi je imao u vidu kod razmatranja drugih predmeta (3); da se preporuči „prizrenju knjaževom ili vladinom”, sasvim ili umekolio (4); da se povodom podneseće molbe i prema njenom sadržaju učini skupštinski predlog (5). Odbor je svoj dodatak uz čl. 1 objasnio na sledeći način: „... da je nuždno, da ovaj odeljak dođe kod ovog člana zato, da bi se znalo, u čemu se sastoji odgovornost u opšte, koja je u čl. 100 propisana”.³³ Očigledno, ukoliko se mogla tražiti veza ovoga postupka sa ministarskom odgovornošću, to je moglo biti samo posrednim putem.

Poslanici su različito razumeli ovaj dodatak odbora uz čl. 1. Bilo je misljenja da je ovaj dodatak nejasan i nepotreban, jer je to odredba zakona o poslovnom redu, pa je suvišna u zakonu o ministarskoj odgovornosti (Alimpije Vasiljević); drugi su smatrali da ministar po čl. 100 ustava odgovara za sva svoja zvanična dela, pa treba i ta odgovornost da se ovim zakonom propiše (Jovan Bošković); da se dodatkom želi imati sigurnost (Kasijan Stojšić); da se dodatkom imaju veće garancije (Jovan Kara-

³³ Isto, 318.

Matić). Suština njihovog predloga je u tome, što su smatrali da se po čl. 103 t. 5 skupštinskog poslovnika može izjaviti nepoverenje vladu (Sima Živković).³⁴

Zivković.
U mnogo kasnijoj polemici sa Milutinom Garašaninom, Jovan Rišić je tvrdio da su ministri i politički odgovorni, i to upravo na osnovu čl. 103 zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini. Za svoja zvanična dela ministri odgovaraju skupštini i knezu. U skupštini, ministri se optužuju za četiri dela pobrojana u čl. 101 ustava. U ostalim slučajevima, ministri odgovaraju po čl. 103 zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini. Naiime, prema t. 5 navedenog člana, može doći do skupštinskog predloga da se ministri optuže.³⁵ Milutin Garašanin, sa svoje strane, konstatovao je da je ministarska odgovornost po ustavu od 1869. godine „prazna besposlica“.³⁶ Zaista, da se htela postići ministarska odgovornost za sva njihova zvanična dela, onda se to svakako ne bi ostavilo nategnutom tumačenju zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, već bi se regulisala prvenstveno ustavom i zakonom o ministarskoj odgovornosti, kako će i to biti u kasnijoj ustawnoj i zakonodavnoj praksi.

Cinjenica je, da je — kako je rekao Milutin Garašanin — ministarska odgovornost po ustavu od 1869. godine i zakonu o ministarskoj odgovornosti od 1870. godine bila „prazna besposlica”. To pokazuje i sama praksa, — pokušaj da se vojni ministar Jovan Belimarković optuži za neka dela učinjena u zvaničnoj dužnosti.³⁷

Finansijski odbor, kome je od strane skupštine stavljen u zadatku da ispita čitavu stvar oko zloupotrebe u vojnoj struci i optuženja Belimarkovića, u svom izveštaju razmatrao je pitanje ministarske odgovornosti po ustavu od 1869. godine i zakonu o ministarskoj odgovornosti od 1870. godine, ističući da je ona propisana i čl. 100 ustava, ali je na kraju svog izveštaja konstatovao da je ministar Belimarković oštetio državu iz koristoliublja, što je predviđeno čl. 101 ustava.

Finansijski odbor je u svom izveštaju ministarsku odgovornost tumaćio šire nego što je ona obeležena u ustavu i zakonu o ministarskoj odgovornosti. „Ako bi se uzelo da ministri odgovaraju jedinstveno za dela, koja su u članu 101 ustava izbrojata, i da samo skupštinom mogu biti optuženi po članu 102 i 103 ustava, mlogo bi osnovanje bilo, nazvati ovaku odgovornost ministara n e - o d g o v o r n o š č u; jer šta bi značilo, odgovornost za 5 slučajeva, koje pomenuti član ustava napominje, kad je i za same ove slučajeve toliko prepneka za optuženje i osuđenje postavljeno, da je i ova u samoj stvari izbrisata.”³⁸ Predsednik tadašnjeg ministarstva, Jovan Marinović, razmatranja skupštinskog finansijskog odbora nazvao je „pravnim i teorijskim raspravama”, u koje vlada ne želi sa odborom da se upušta.³⁹

Skupština je zatim izabrala odbor od devet članova po zakonu o ministarskoj odgovornosti, ali kako je ubrzo raspuštena, jer je istekao man-

34 *Isto*, 320—335.

³⁵ J. Ristić. Jedno namesništvo, 1868—1872, Beograd 1894.

³⁶ M. Garašanin, *Dva namesništva*, Beograd 1892, 48.

⁸⁶ M. Garasanić, Dva narodna sabora, Beograd 1911.
⁸⁷ Postupak optužbe i konačan ishod može se pratiti preko protokola narodne skupštine od 1873 i vanredne narodne skupštine od 1874.

³⁸ Protokoli narodne skupštine 1873, 261.

38 PROTOKOL

dat svim poslanicima izabranim 1871. godine, knez je skupštiniu sazvao za 2. januar 1874. u vanredni saziv. Uzakom ikojim je otvoren ovaj saziv skupštine predviđeno je da skupština može uzeti u pretres i razmatranje predlog za optuženje ministra Belimarkovića, ako joj za vreme njenog trajanja odbor podnese svoj izveštaj. Pre podnošenja izveštaja skupština je morala da čeka da Belimarković pregleda aktu, čemu zakonom o ministarskoj odgovornosti nije bio određen rok. Tek 24. januara skupština je mogla da sasluša izveštaj odbora i da počne pretres o optužbi. U svojoj odbrani Belimarković se služio svim pogodnostima koje mu je davao zakon o ministarskoj odgovornosti. U prvom delu svoje odbrane tvrdio je da je njegova krivica, i ako je imao, zastarela. Prva skupština posle njegovog ministarskog mandata bila je 1872. godine, a ona nije razmatrala pitanje njegove optužbe.

Pri formulisanju predloga za glasanje bile su dve alternative: da se glasa da li je Belimarković oštetio državu iz koristoljublja, t.j. da li skupština želi da optuži Belimarkovića državnem судu, ili da se glasa o tome, da li je država oštećena ili ne. Odnosno, da li tima mesta optuženju po čl. 100 i 101 ili samo po čl. 100 ustava. Po tumačenju mnogih poslanika, glasanje po oba člana značilo bi i krivičnu i građansku odgovornost ministra Belimarkovića. Vlada je tražila da se glasa o jednom predlogu, ima li oštećenja države iz koristoljublja. Skupština je sa 56 glasova protiv, 22 za i 7 uzdržanim oslobodila ministra Belimarkovića optužbe za oštećenje države iz koristoljublja. Kad su poslanici tražili da se glasa o građanskoj odgovornosti, vlada je zahtevala, pošto je to nov predlog, odlaganje sednice za popodne. Popodne je vlada dala tumačenje da građanska odgovornost proističe iz krivične, a pošto nema krivične odgovornosti, nema ni građanske. „Tu nema procedure šta će se i kako raditi; dakle zakon je tu presekao, jer ja kazao samo: za ova dela odgovara ministar“ — rekao je ministar pravde. Obraćajući se skupštini zaključio je: „I kad ste vi rešili da nema koristoljublja, onda po ustavu prestaje svaka dalja radnja pred skupštinom.“⁴⁰

Primedbe poslanika svodile su se uglavnom na to, da se čl. 100 ustava mora da protumači u smislu postojanja građanske odgovornosti za ministra, da je u tome smislu i izglasam dodatak uz čl. 1 zakona o ministarskoj odgovornosti, kada je 1870. godine zakon donošen. Vlada je insistirala na tome, da po odluci skupštine nema krivične odgovornosti ministra Belimarkovića, i da prema tome skupština po zakonu nema osnova da u toj stvari bilo šta dalje radi. Poslanici, koji su to i sami uvideli, svoje proteste manje su usmenavali prema mahinacijama vlade, koja je koristila nejasnoću zakona o ministarskoj odgovornosti, a više prema samom zakonu o ministarskoj odgovornosti i ustavu, koji više štite ministre nego što ih izlažu odgovornosti, kao i prema poslanicima koji nisu otvarili oči kada su izglasali ustav i zakon o ministarskoj odgovornosti. Neki su smatrali da zakona o ministarskoj odgovornosti i nema, kad ministar ne može nikada da odgovara.⁴¹

⁴⁰ Protokoli vanredne narodne skupštine 1874, 472—473.

⁴¹ Isto, 479—482.

Zakon o poslovnom redu u državnom savetu primer je neslaganja zakonskih odredbi sa ustavnim. Po ustavu, državni savet je najviše administrativno telo i najviši državni administrativni sud. Državni savet „rasmatra i rešava žalbe protiv ministarskih rešenja u spornim administrativnim pitanjima“ (čl. 90 t. 3 ustava). U sporovima koji su bili izazvani ministarskim rešenjem, savet je donosio konačna rešenja obavezna za ministre.

Već kod zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini vlasta je htela da odstupi od ustavnih odredbi, pa je u čl. 103 t. 8 nacrtu zakona tražila da se smatraju nedozvoljenim i da se u skupštini nikako ne primaju „žalbe i molbe koje se tiču rada i zadatka državnog saveta“. Odbor za pregled zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini je kod predloga ovoga člana (po predlogu je to čl. 103, u zakonu o poslovnom redu u narodnoj skupštini čl. 101 t. 8) izneo da reči „ili se tiču rada i zadatka državnog saveta kao i pozivanje na čl. 90 tačke pod 3 treba sasvim da se izostave, jer odbor misli da su savetska rešenja konačna, kada ministar odgovara“, ali je vlasta ostala pri predlogu.⁴² Rešenje po t. 8 odloženo je, s motivacijom da je u vezi sa zakonom o poslovnom redu u državnom savetu.

Već kod predloga čl. 12 zakona o poslovnom redu u državnom savetu, poslanici su tražili da se tu odluči i pitanje o važnosti savetskog rešenja, „t.j. da li je ono konačno rešenje i obavezno za ministre, ili nije konačno“. Čl. 12 predviđao je da će savetska rešenja, učinjena na osnovu čl. 90. ustava, t. 5 do 12 i t. 14 važiti kada ih knez odobri. Međutim, to je pitanje odloženo da se o njemu raspravlja kod čl. 48 predloga zakona o poslovnom redu u državnom savetu.

U vezi sa čl. 48 otvorila se u skupštini „duga i živa prepirkia“. Debata je vođena u dva maha, jer je vlast predložila, posle prve debate, da se sastane sa skupštinskim odborom i predloži novu redakciju čl. 48. U prvoj debati mišljenja su se podelila: jedni su bili protiv toga člana i zahtevali su da se on izostavi, drugi su bili za usvajanje toga člana, po predlogu vlade.⁴³

Prvobitni nacrt čl. 48 nije naveden u skupštinskom protokolu. Zakonski tekst toga člana glasi onako kako su naknadno predložili vlast i skupštinski odbor. Međutim, iz debate se vidi da suština prvobitnog nacrtu čl. 48 odgovara ustanovi (čl. 90 t. 3), tj. da je rešenje državnog saveta po sporu povodom ministarskog rešenja obavezivalo ministra koji je rešenje doneo, čime je državni savet ostao najviši administrativni sud.⁴⁴

Poslanici koji su bili za to da se čl. 48 izostavi, iznosili su različite razloge: savet kao neodgovorna vlast, ne može biti nad odgovornim ministarstvom (Jovan Bošković); ministri su po ustanovi odgovorni za svoja dela, a kad oni vrše ono što savet kaže, onda ne mogu biti odgovorni,

⁴² Protokoli narodne skupštine 1870, 44.

⁴³ Isto, 71–73.

⁴⁴ Isto, 79–80.

pa se time ministri oslobođaju od odgovornosti (Živko Karabiberović); uzakonjenje toga člana značilo bi da za administrativna dela nikao ne odgovara (Arsa Lukić).⁴⁵

Razlozi poslanika koji su bili za prihvatanje čl. 48 dvojalki su: jedni smatnaju da je veća garancija kada rešava više ljudi nego jedan, petnaest savetnika a ne jedan ministar (Sima Živković, Sava Sretenović); drugi se pozivaju na ustav, po kome savet ima pravo da razmatra žalbe protiv ministarskih rešenja o spornom pitanju, pa bi oduzimanje ovog prava savetu predstavljalо povredu ustava (Stojan Veljković, Madžarević).⁴⁶

U debati je od strane nekih poslanika prihvaćena mogućnost da se stranka, nezadovoljna savetskim ili ministarskim rešenjem, može obratiti skupštini. Skupština, koja izdaje zakone, može i da kontroliše njihovu primenu, pa bi rešavala one sporove, kod kojih se javlja nesaglasnost između saveta i ministara. Drugi poslanici smatrali su da bi time skupština, koja je zakonomodavno a ne sudska telо, bila preopterećena i da su savetu s toga i dati navedeni sporovi, da ih on rešava.

Predsednik ministarstva prekinuo je ovu debatu zahtevom da se čitaju sledeći članovi, dok odbor „ne smisli taku redakciju tome članu, na koju bi mogli pristati i skupština i vladu”.⁴⁷

U sporazumu sa vladom, skupštinski odbor je dao sledeću redakciju čl. 48 zakona o poslovnom redu u državnom savetu: „U protivnom slučaju (ako ministar ne usvoji primedbe saveta) on će učiniti savetu svoje protiv primedbe, pa tako savet i posle toga ostane pri svome mišljenju, on će po drugi put izreći svoje rešenje i nавesti zakon i pobude, koje ga utvrđuju u svome predašnjem posmatranju. Ako bi ministar i posle ovoga ostao pri svome shvaćanju zakona, on će izneti stvar pred ministarski savet, pa tako bi ovaj usvojio njegovo shvatanje, onda će se zahtevati da se zakon protumači.”⁴⁸

Poslednja redakcija čl. 48 naišla je na oštrot protivljenje onih poslanika koji su smatrali da državni savet navedenom odredbom prestaje da bude najviši administrativni sud i da je time prekršen ustav. Poslanik Stojšić je tražio da se na kraju čl. 48 doda pozivanje na ustav, na šta mu je predsednik ministarstva odgovorio da je izlišno pozivati se kod svakog pojedinog člana na ustav. Primedbe poslanika da je ovim članom povređen ustav, predsednik ministarstva je pobijao sadržinom čl. 12 zakona o poslovnom redu u državnom savetu, po kome „rešenja savetska nisu končna, nego potrebaju dodobrenje knjaževo”. Stojan Veljković je umesno primetio da je po ustavu u spornim administrativnim predmetima savet poslednji sud, a to što g. predsednik ministarstva navodi sa svim je druga stvar, tiče se poglavito financijskih stvari”.⁴⁹

Usvajanjem odborske redakcije čl. 48 skupština je uzakonila odredbu koja je suprotna ustavu u pogledu nadležnosti državnog saveta, i državni savet više nije bio najviši administrativni sud. Ministarski savet je uvek mogao povodom pojedinih rešenja saveta u administrativnim sporovima,

⁴⁵ Isto, 71—73 i 79—84.

⁴⁶ Isto.

⁴⁷ Isto, 73.

⁴⁸ Isto, 79—80.

⁴⁹ Isto, 83.

da traži tumačenje zakona. Zaista je vlada u praksi, kad god se nije slagala sa savetom, odlagala izvršenje savetskog rešenja dok skupština ne protumači zakon, a sa traženzem tumačenja se uopšte nije žurila.⁵⁰

VI

Ustav od 1869. godine u čl. 32 u kome daje pravo na iskazivanje misli, štampu pominje među sredstvima iskazivanja misli; na kraju čl. 32 ističe se da će se o štampi izdati poseban zakon. Drugi je, i poslednji član u kome se u ustavu pominje štampa, čl. 38 u kome se među odredbama koje „u slučaju opasnosti za javnu sigurnost” vlada može obustaviti, navode i odredbe o slobodi štampe iz čl. 32. Prema tome, pitanje štampe, čija se sloboda tražila već nekoliko decenija, nije rešeno ustavom, nego je prepuštena zakonu. Ujedno, time je ono pitanje, koje je isticano kao pitanje garancija slobode štampe, postalo pitanje zakonskog regulisanja, dakle i ograničenja slobode štampe.

Narodna skupština 1870. godine, pretresujući i usvajajući zakon o štampi, nije u vladinom predlogu ništa izmenila. To je dalo povoda Jovanu Ristiću da u jednom pištu Filipu Hristiću izrazi svoje zadovoljstvo, osvrćući se na rad cele skupštine: „Na Skupštini, hvala Bogu, sve dobro prođe. Nikađ nisam video skupštinsare tako dobro naspoložene za vladu kao ovaj put.” Posebno je istakao zadovoljstvo zakonom o štampi: „Iziđe i zakon o pečatnji. Ima dosta jemstva za red... U celom projektu samo je jedna reč izmenjena. Nije li to succès complet?”⁵¹

Međutim, pri razmatranju zakona o štampi nije izostala debata, u kojoj su pojedini poslanci oštro ukazivali na odredbe protivne slobodi štampe i tražili da se one izostave. Njihovi predlozi nisu usvajani, jer je uvek intervenisala vlada ističući činjenicu da ovim zakonom nije uvedena cenzura štampe, i braneći pojedine odredbe višim državnim razlozima.

Skupštinski odbor za zakonodavstvo je i sam izrazio svoje zadovoljstvo što je u ovom projektu našao „i dovoljno ostavljenog prostora za izjavljivanje slobodne misli, i garantije za red i zakonitost”. Po nacrtu zakona ne traže se narociti uslovi za urednika novina, ne traži se kaucija za izdavanje lista, projekt ne poznaje ni „štemplarimu, tj. danak na novine”, upravne vlasti ne mogu uticati na izdavanje novina, odnosno ne mogu im praviti niskakve smetnje; jedino je u čl. 48 predviđen neki dodir upravne vlasti sa novinarstvom i to na najblaži način (uništenje svih primeraka novina, po sudskoj presudi). U tome svemu odbor vidi da „novinarstvo nepoznaje mloge i mloge prepreke, koje u mlogo od nas na prednjim zemljama postoje” i da se po ovom zakonu ni u kome slučaju ne izriče ukidanje lista, te skupština može „spokojno usvojiti” zakon bez ikakvog preinaka.⁵²

Nešto su se kritičnije o pojedinim pitanjima izjasnili poslanici, polazeći sa dvojaka pozicija: kao pristalice slobode štampe ili kao njeni protivnici, i to samo kod predloga čl. 6. Bilo je mesta diskusiji pôvodom

⁵⁰ S. Jovanović, Vlada Milana Obrenovića, knj. I, Beograd 1934, 119.

⁵¹ Pisma Jovana Ristića Filipu Hristiću, Beograd 1931, 5.

⁵² Protokoli narodne skupštine 1870., 364–366.

sadržine drugih članova, ali poslamicu, pristalice slobode štampe, obeshrabljeni neuspehom da bilo šta promene u sadržini čl. 6, nisu uzimali učešće u diskusiji kod ostalih ognaničenja slobode štampe.

Po čl. 6 zakona o štampi, koji je usvojen na predlog vlade, štampar je bio dužan da jedan primerak novina na jedan sat pre rasturanja dostavi mesnoj policijskoj vlasti ili naročito zato određenom zvaničniku. U toku jednog sata od predaje lista, nije se smelo vršiti rasturanje. Debata se razvijala u tri pravca: jedni su bili za brišanje ovog člana, drugi su pristajali da se list dostavlja policijskoj vlasti, ali da se ne čeka čitav sat do rasturanja, a treći su bili saglasni da navedeni član ostane kao što je predložen, jer je, navodno, kontrola štampe nužna radi bezbednosti zemlje i kneza.

Argumenti prvih su bili: da je zakon o štampi jemstvo da će se i ostali zakoni vršiti kako valja. Stoga zakon o štampi treba da bude što bolji i savršeniji, i u tome smislu treba doterati nekoliko članova ovog zakona. Povodom čl. 6 istaknuto je: ili će se čekati na odobrenje vlasti za rasturanje novina, ili će se priступiti odgovornosti i kažnjavanju za krivice, ali jedno pored drugog ne treba usvojiti (Alimpije Vasiljević, sekretar skupštine i vladin poslanik). Na sličnu protivurečnost ukazuje se i drugim rečima: kad se liš šalje vlasti na ocenu, onda nema mesta kazni; a kad se pisac može kazniti, onda ovaj član nema pravog smisla (Jovan Bošković, sekretar skupštine i vladin poslanik). Posebni argumenti isticali su nesaglasnost čl. 6 sa slobodom štampe: Taj član ne može ostati, „jer kad očemo slobodnu izjavu misli, onda nemožemo dopustiti tutorstvo vlasti. Ako bi ostalo ovako, onda smo slabo što učimili za slobodnu štampu” — rekao je Ilija Protić.⁵³

Poslanici koji su tražili da se posle predaje jednog primerka mesnoj policijskoj vlasti ne čeka sa rasturanjem lista, smatrali su da to čekanje otežava posao kod novina, koje se moraju odmah rasturiti (Arsen Lukšić); sud će i onako suditi ako vlast kojoj je list predat, nađe da je nešto kažnivo po krivičnom zakoniku (Pamela Srećković). Živko Kranabiberović, predsednik skupštine, takođe je delio slično mišljenje: „Neka se šilje vlasti, ali da se nečeka sa razrašiljanjem novina. Ako se što govori protiv vlastaoca ili vere ili forme vladavine, onda vlast može pohitati i novine uzaptiti i stvar pred sud izneti, a u drugim slučajima da vlast nesme uzaptiti novine, pa ako i nalazi nešto u njima, što neodobrava.”⁵⁴

Vladini privrženici u skupštini, pravdajući predlog koji su podržavali, iznosili su različite argumente za postojanje ovog člana: vlast treba da zna šta se u zemlji događa, pa da može da predupredi zlo, koje se štampom može učiniti (Milovan Spasić); bolje je preduprediti zlo kad se može, nego da kakav novinar poštenu čoveka osramoti i upropasti (Vladimir Hadžić); ovim članom se ne pravi ništa kvalitetna smetnja štampi, nego se stavlja samo jedna kontrola, a kontrola je u svim javnim poslovima potrebna (Božica Božović); zakon je liberalan, možda i previše liberalan za prilike u Srbiji, pa su u čl. 6 data jemstva protiv preterivanja koja mogu jedan mlad narod i mlađi ljudi kao pisci učiniti (Josif Pančić).⁵⁵

⁵³ Isto, 369.

⁵⁴ Isto, 370.

⁵⁵ Isto, 374.

Vlada je, kroz izlaganje svoga predsednika, nešto zaobilaznjim putem objašnjavala svoje pobude za umošenje ovoga člana u zakon o štampi. Naime, od zlih dela u državnom životu osiguravamo se na dva načina: odklanjajući i kazneći. Zato i postoji dvojake vlasti: policijska i sudska. Prvo dejstvuje policijska vlast, iako ona ne uspe da „odklanjajuće deluje na zlo”, nastupa rad sudske vlasti. A imao toliko ljudskih prava, koja se posle povrede ne mogu da isprave i maknade; u tim slučajevima „sprečavajuća radnja i jeste jedinica od vajde”. Da bi „odklanjajuća vlast” mogla biti u položaju da svoj zadatnik zaštiće tih prava — od kojih su najznačajnija sigurnost zemlje, čast i dobro ime pojedinaca — izvrši, i propisuje se čl. 6 zakona o štampi, preko koje se ta prava majlakše mogu povrediti. Policijska vlast ne može izvršiti zloupotrebu toga stoga prava, jer ona može list uzaptiti samo ako u njemu ima dela kažnjivog po krivičnom zakoničku. Kažnjiva dela učinjenja štampom sude redovni sudovi, prema tome rad upravnih vlasti takođe ocenjuje sud. To znači da ona ne može list zadržavati po svome načođenju i bez nikakve dalje kontrole. Ovim članom nije propisana nikakva ugušujuća mera, nego je samo data mogućnost da se delo pre izvršenja preda sudu.⁵⁶

Predsednik skupštine, Živko Kanabiberović, koji je dobro uočio vladinu talkišku, odgovorio je predsedniku vlade da je još kod pretresa zakona o ministarskoj odgovornosti bilo reči o zakonu o štampi, u tome smislu, da on treba da maknadi ono što se zakonom o ministarskoj odgovornosti nije moglo postići, pa stoga sada ne treba stavljati nikakve smetnje štampi.⁵⁷

Ipak je čl. 6 usvojen po vladinom predlogu, a posebna ograničenja slobodi štampe postavljena su i članovima 13, 21, 25, 37, 38, 43, 45, 46 i 47.

Članom 6 zakona o štampi uvedena je zabrana rasturanja za svako kažnjivo delo u sadržini listova ili spisa. Cenzura ovim zakonom nije uvedena, ali je praksa pokazala da je zabranjena po čl. 6 isto što i cenzura, a možda još i teža. „U praksi se uobičajilo da se vlasti podnosi na uviđaj korektura mesto odštampovanog teksta. Vlast bi savetovala uredniku da izbaci mesta zbog kojih bi list morao biti zabranjen, — i da bi izbegao zabranu, urednik je brisao sve što vlast nije odobravala. Zaobilaznim putem opet se išlo na cenzuru, s tom razlikom samo što se cenzura nije vršila nad rukopisom, nego nad korekturom.”⁵⁸ Ujedino, ovakva cenzura je bila manje sputanja zakonskim obzirima i manje odgovorna.

Po čl. 13 zakona o štampi, za izdavanje novina nije važio sistem odbrenja, ali ni čist sistem prijave. U prijavi je trebalo navesti niz podataka i dokaza o postojanju zakonskih uslova kod lica koja su prijavila nameru da izdaju list. Ocenu tih dokaza vršila je okružna policijska vlast, koja je i izdavala uverenje o ispunjenim uslovima za izdavanje novina. Ali, u kome će roku ona to uraditi, nije bilo zakonom određeno, nego je rečeno „čim vlast nađe...”. Za neizdavanje dozvole nije se mogao izdavač nikome žaliti, iako je odlaganjem izdavanja dozvole bio oštećen i onemogućen u svojoj nameri da počne izdavanje lista.

⁵⁶ Isto, 370—371.

⁵⁷ Isto, 371—372.

⁵⁸ S. Jovanović, Isto, 120.

Članom 21 zakonom takođe nije odredio rok za predavanje suda kažnjivog dela koja se nalaze u sadržaju nekog odštampanog spisa. „Policijska vlast dužna je za majkraće vreme podmeti stvar suda”, a koliko traje to majkraće vreme određuje sama policijska vlast, s tim što je u tome roku i dalje zabranjeno da se štampana stvar rastura, jer tek sud može skinuti zabranu.

Za krivice učinjene putem štampe nisu odgovarali pisac, urednik i izdavač, svaki posebno, nego po opštim propisima o saučesništvu po krivičnom zakoniku (čl. 25), dok je štampar odgovarao i mimo propisa čl. 25, ako se za njega nisu stekli uslovi o saučesništvu. To je odredba čl. 27, koja je štampare činila još opreznijim, pa su i sami štampari predstavljali jednu vrstu cenzure. Čl. 38 propisao je da kazne po zakonu o štampi ne isključuju kazne po krivičnom zakonu, ako je u štamprenom delu sadržano što je krivično delo. Ako urednik ne plati kaznu za petnaest dana, list se obustavlja sve dok se kazna ne plati (čl. 43). Ako ko od krivaca po zakonu o štampi „poziva javno i kupi priloge da bi podminio novčanu kaznu”, kažnjava se kaznom do 300 talira ili do jedne godine zatvora (čl. 45).

Obustava lista je takođe bila predviđena, i to u čl. 46, u slučaju da novine i posle dve opomene od strane ministra unutrašnjih dela nastave da se „tako uređuju da se njima stalno i u neprijateljskom duhu napadaju i izopćavaju dela državnih vlasti, tili se uopšte tako uređuju, da postanu ubitačni za javni mir i poredak.” Ova obustava, kao i obustava zbog neplaćene novčane kazne (čl. 43), nisu isle na ocenu sudske vlasti. To je praktično značilo da nije bilo moguće kritikovati nad ni najviših ni najnižih organa vlasti, da se nisu mogle iznositi zloupotrebe vlasti niti zastupati opoziciona gledišta; sve se to moglo obustavljati, po oceni ministra unutrašnjih dela, kao „ubitačno po mir i poredak” i „napadanje i izopćavanje dela državnih vlasti”.

Zastarelost krivica učinjenih putem štampe predviđena je u čl. 47, a taj član ujedno predstavlja i ukidanje svake zastarelosti krivica. U prvom odeljku člana kaže se da je rok zastarelosti 6 meseci, ali se zastarelost prekidala svakim aktom vlasti koji ima za cilj da izviđanje otpočne, nastavi se ili završi; nova zastarelost počinjala je da teče „od dana poslednjeg akta kojim je zastarelost prekinuta”. Tački akti su mogli zastarelost onemogućiti, jer je vlast pred istek roka od 6 meseci mogla izdavati akte koji prekidaju zastarelost.

VII

U uvodnim izlaganjima već je ukazano na to, kako su praznine ustava od 1869. godine, ostavljajući mnoga pitanja zakonskom regulisanju, davala male liberalnim krugovima da će isé ono, što je uskraćeno i propušteno u ustavu, zadobiti zakonima. Međutim, bilo je obratno: zakonima su još više skućene slobode, pa čak i u neposrednoj suprotnosti sa ustavom. Nabrajajući koje je sve slobode ustav obećavao i kakva je njihova stvarna sadržina, a od kojih nije bilo ni pomena u prvim organskim zakonima, Dimitrije Marinčović u svojim „Uspomenama i doživljajima”

konstatiše na knaju: „I još je puno takvih stvari bilo, koje su sve bile ili obilaženje ustava ili otvorena povreda njihova...”

Slične misli su se iskazivale i kada se pokretalo pitanje o reviziji ustava, i to ne samo od strane opozicije, koja je tražila uvođenje demokratskih ustanova, već i od strane onih koji su se, pogodeni namesničkom samovoljom u vreme donošenja ustava, vraćali na pozicije nikoljskog odbora iz 1869. godine. Kada je Milutin Garašanin sa još 17 poslanička podneo januara 1875. godine predlog o promeni ustava, istakao je da ustav „mora tačno obeležiti granice preko kojih zalkoni ma uštrb naših prava prekoračiti ne smeju”; Međutim, „ustav je ostavio zakonomadacu najodrešenije ruke” i on može „naša prava i slobode skučiti ili proširiti”.⁵⁹

Osvrt na organske zakone koji su sledovali onima iz 1870. godine rezljefno ukazuje na „skučavanje” i „proširivanje” prava. Nije slučajno što je zakon o štampi bio barometar političkih promena, i što je kontinuirano registrovao odnose političkih snaga.

Prve, liberalne izmene i dopune zakona o štampi, doneće 15. decembra 1875. godine, sastojale su se u ukidanju obaveze prethodnog podnošenja lista policijskoj vlasti, i u mogućnosti slobodnog rasturanja štampe. Ali, već 1876. godine (11. maja) vlada je iskoristila ratne pripreme da upotrebi ovlašćenja iz ustava i obustavi važnost navedenih izmena i dopuma. Povod za to, manavno, nije bio samostalno stanje, već je postojala bojazan vlade od primene ovih izmena i dopuma i u mirno doba. To se jasno vidi iz stalnog produženja obustave, ne samo za vreme ratova, već i posle njih. Obustava se produžuje zalkonima od 9. avgusta 1876., 21. februara 1877., 19. jula 1877. i 14. jula 1878. godine.

Posle završetka rata, 1878. godine, trebalo je ukinuti sve obustave zakona izazvane vanrednim stanjem. Međutim, umesto toga, na prvoj posleratnoj skupštini doneće su (18. januara 1879. godine) nove izmene i dopune zakona o štampi. Vlada je namerno produžavala obustavu važećih propisa, dok ne bude u mogućnosti da ih izmeni i ukine liberalne odredbe iz 1875. godine. Pod novim izmenama i dopunama, iz 1879. godine, ustvari se krilo uspostavljanje prvobitnog zakona o štampi iz 1870. godine, odnosno ukidanje izmena i dopuma iz 1875. godine.

U višednevnoj debati na skupštini 1879. povodom namere vlade da vrati u važnost zalkon o štampi iz 1870. godine, opozicija se naročito protivila odredbama čl. 6 i 46, o kojima je već bilo reči, a koje su izmenama iz 1875. godine bile ukinute. Pnavdajući predlog o vraćanju ovih odredaba, Jovan Ristić, tadašnji predsednik vlade isticao je: da su odredbe u zalkonu od 1870. godine i iste takve odredbe u izmenama koje se sada predlažu nužne, s obzirom da je reč o prelaznom periodu i da se ne može odmah preci iz cenzure u slobodu štampe, jer sloboda štampe treba da se razvija „prema našoj spremi i obrazovanosti”; „Treba da se obziремo na stanje iz koga smo izišli, da ne pravimo neprirodne skokove.”

Sledeća izmena, od 29. januara 1880. godine, odnosi se na fiamozni čl. 6 zakona o štampi od 1870. Predlog je potekao od vlade, ali s ciljem da se jednim ustupkom spreči izglasavanje poslaničkih predloga na istoj skupštinskoj sednici, da se obezbedi veća sloboda štampe, izmenama i dopunama čl. 6, 21, 25 i 26.

⁵⁹ Jaša M. Prodanović, Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji, 235.

Nov zakon o štampi donet je 12. marta 1881. godine, u vezi sa promjenama u vladu i skupštini.

Zakon o poslovnom redu u narodnoj skupštini doživeo je takođe karakteristične promene. Izmenjen je 8. januara 1880, 31. januara 1881, i 15. juna 1882. godine. Prve izmene i dopune odnose se na čl. 50 sa ciljem da se ograniče debate povodom poslaničkih interpelacija. Po novoj redakciji čl. 50, samo je jedan poslanik mogao obrazložiti pitanje upućeno vladu, čime se opoziciji uskraćivalo šire pretresanje predmeta koji interpelacija obuhvata. Za vreme naprednjačke vlade ova je izmena i dopuna ukinuta. Ali je ubrzo došla i treća od pomenutih izmena, povodom radikalne opstrukcije. Po novom čl. 6, poslanici koji svojim nedolaskom ometaju rad skupštine, disciplinski su kažnjavani sa 1000 dinara.

Niz dubljih promena svih organskih zakona došao je na dnevni red u vezi sa stupanjem na snagu ustava od 1888. godine. Ali, kada je državnim udarom od 1894. godine uspostavljen ustav od 1869, ponovo su vnačeni na snagu organski zakoni od pre 1888. godine. Jedino je zakon o ministarskoj odgovornosti, donet 30. januara 1891. godine, iako saglasan odredbama ukinutog ustava od 1888, i posle nove ustavne promene prečutno ostao na snazi.

Slobodanka Stojičić,
asistent

LA CONSTITUTION DE LA SERBIE DE 1869 ET LES LOIS ORGANIQUES DE 1870

(Résumé)

La constitution de 1869 présentait nombre de lacunes dont on avait prévu, lors de l'adoption de la constitution même, d'être comblées par les lois organiques qui devaient être votées de la part de l'assemblée en 1870. C'est ce qui offrait en même temps une particulière caractéristique de la constitutionnalité car des situations constitutionnelles entièrement nouvelles pouvaient être créées par la modification des lois organiques, exprimant les nouveaux rapports des forces politiques en Serbie.

Les lacunes dans la constitution de 1869 faisaient naître l'illusion que dès la promulgation de la constitution on pouvait compenser, par de nouvelles lois, au sens libéral, ce qui manquait dans la constitution. Cependant, le gouvernement avait laissé des lacunes dans la constitution quant aux questions dont il n'était pas sûr de pouvoir les résoudre à son gré par l'entremise de l'assemblée constituante. C'est pourquoi il se préparait à réduire encore davantage, à l'assemblée constituante de 1870, les libertés déjà limitées proclamées par la constitution.

Les questions de la responsabilité ministérielle et de la presse se virent accorder, pour la première fois, leur réglementation légale à l'assemblée de 1870, ce qui était en même temps l'accomplissement de l'obligation prévue par la constitution et, du point de vue formel, des réclamations formulées par les assemblées nationales précédentes. Cependant, les intentions n'étaient pas identiques. C'est ce qui se fait sentir aussi dans la différence des tendances gouvernementales concernant la matière des lois organiques.

La loi électorale et la loi relative au règlement de l'assemblée nationale s'inspiraient de la tendance du gouvernement à composer le majorité à l'assemblée à son gré, et à assurer à une telle majorité à l'assemblée la procédure par laquelle elle appliquerait efficacement la politique du régime. Quant aux questions de la responsabilité ministérielle et de la presse, la situation était différente. L'adoption de ces lois ne répondait pas au désir du gouvernement, car elles représentaient d'elles-mêmes le moyen de contrôle du gouvernement qu'avait demandé les assemblées précédentes, et qui servait à conquérir des libertés politiques plus larges. Obligé, finalement, de régler ces questions, le gouvernement n'a pas voulu permettre la légalisation des dispositions qui auraient rendu inutiles tous les efforts qu'il avait déployés pour faire édicter la loi électorale et le règlement de l'assemblée. Il ne voulait pas permettre à l'opposition d'exercer une influence déterminante sur la politique intérieure en Serbie, par la voie de la presse et le jeu de la responsabilité ministérielle.

Dans l'évolution constitutionnelle et législative future, une série de changements profonds à opérer par les lois organiques fut portée à l'ordre du jour à la suite de l'entrée en vigueur de la constitution de 1888. Or, après le rétablissement, par le coup d'Etat de 1894, de la constitution de 1869, la plupart des lois organiques de 1870 entra de nouveau en vigueur.

the 1st. The 2nd is a small one, and the 3rd is a large one. The 4th is a small one, and the 5th is a large one. The 6th is a small one, and the 7th is a large one. The 8th is a small one, and the 9th is a large one. The 10th is a small one, and the 11th is a large one. The 12th is a small one, and the 13th is a large one. The 14th is a small one, and the 15th is a large one. The 16th is a small one, and the 17th is a large one. The 18th is a small one, and the 19th is a large one. The 20th is a small one, and the 21st is a large one. The 22nd is a small one, and the 23rd is a large one. The 24th is a small one, and the 25th is a large one. The 26th is a small one, and the 27th is a large one. The 28th is a small one, and the 29th is a large one. The 30th is a small one, and the 31st is a large one. The 32nd is a small one, and the 33rd is a large one. The 34th is a small one, and the 35th is a large one. The 36th is a small one, and the 37th is a large one. The 38th is a small one, and the 39th is a large one. The 40th is a small one, and the 41st is a large one. The 42nd is a small one, and the 43rd is a large one. The 44th is a small one, and the 45th is a large one. The 46th is a small one, and the 47th is a large one. The 48th is a small one, and the 49th is a large one. The 50th is a small one, and the 51st is a large one. The 52nd is a small one, and the 53rd is a large one. The 54th is a small one, and the 55th is a large one. The 56th is a small one, and the 57th is a large one. The 58th is a small one, and the 59th is a large one. The 60th is a small one, and the 61st is a large one. The 62nd is a small one, and the 63rd is a large one. The 64th is a small one, and the 65th is a large one. The 66th is a small one, and the 67th is a large one. The 68th is a small one, and the 69th is a large one. The 70th is a small one, and the 71st is a large one. The 72nd is a small one, and the 73rd is a large one. The 74th is a small one, and the 75th is a large one. The 76th is a small one, and the 77th is a large one. The 78th is a small one, and the 79th is a large one. The 80th is a small one, and the 81st is a large one. The 82nd is a small one, and the 83rd is a large one. The 84th is a small one, and the 85th is a large one. The 86th is a small one, and the 87th is a large one. The 88th is a small one, and the 89th is a large one. The 90th is a small one, and the 91st is a large one. The 92nd is a small one, and the 93rd is a large one. The 94th is a small one, and the 95th is a large one. The 96th is a small one, and the 97th is a large one. The 98th is a small one, and the 99th is a large one. The 100th is a small one, and the 101st is a large one.