

**Проф. др Слободанка Стојичић, редовни професор  
Правни факултет, Универзитет у Нишу**

**УДК: 342.4(497.11)”1869”**

## **ЕЛЕМЕНТИ УСТАВНОГ КАРАКТЕРА У ОРГАНСКИМ ЗАКОНИМА ИЗ 1870. ГОДИНЕ**

### **Апстракт**

Нови устав Републике Србије од 2006. године, чије увођење у живот тек предстоји, предвиђа у самом тексту Устава (у својих 206 чланова) преко 150 пута обавезу разраде и допуне уставних одредби путем закона. За разраду уставних одредби и за њихово детаљније регулисање путем закона, који се тек имају донети у Уставу су употребљаване најчешће формулације: „уређује се законом“, „у складу са законом“, „на начин предвиђен законом“, „под условима утврђеним законом“, „доноси се закон“, „прописују се законом“ и сл. Зато се очекује неопходна врло обимна законодавна делатност, најављена у смислу различитих већ поменутих формулација из самог Устава. Обимна законодавна делатност такође додатно призилази и из текста Уставног закона за спровођење Устава Републике Србије од 10. новембра 2006. године и до ње ће доћи кад се за то стекну институционални услови (формира влада и конституише Народна скупштина).

У уставном развоју Кнежевине и Краљевине Србије у XIX и почетком XX века (у 6 устава које је Кнежевина односно од 1882. године Краљевина Србија имала), у наведеном смислу индикативан је Устав Кнежевине Србије од 1869. године (Намеснички устав). Овај устав садржи много начелних, декларативних одредби и велики број празнина. И начелност његових одредби и његове празнине се могу објаснити, осим политичких разлога, и чињеницом да је садржао укупно 133 одредбе. Све то требало је и могло се надоместити органским законима којима би се Устав увео у живот, уставне одредбе разрадиле и допуниле, што и јесте функција органских закона.

Године 1870. донесено је 5 органских закона, наравно на обичној, законодавној скупштини одржаној са тим циљем годину и два месеца после доношења Намесничког устава на Великој уставотворној скупштини. То су: Закон о пословном реду у Народној скупштини од 1. октобра, Закон о пословном реду у Државном савету од 5. октобра, Закон

о избору народних посланика од 10. октобра, Закон о министарској одговорности од 21. октобра и Закон о штампи од 23. октобра 1870. године. Међутим, ови органски закони су превазишли своју намену: они садрже и уставне одредбе, што не би требало, па чак и мењају уставне одредбе што се не би смело допустити.

Анализа односа Устава Србије од 1869. године и органских закона из 1870. године је тема овога рада, у намери да се укаже на евентуалне такве могућности и код доношења низа закона који произилазе из текста новог Устава Републике Србије.

Однос Устава од 1869. године и органских закона из 1870. године којима се Устав уводи у живот, и уопште у случају када су уставне одредбе декларативног карактера а устав има доста празнина које се законима морају попунити, може довести до еластичности уставних ситуација, односно до сасвим различитих уставних ситуација под једним истим уставом. У првој фази примене Устава Србије од 1869. године (1869-1888) више пута су променом органских закона и доношењем нових политичких закона створане сасвим нове уставне ситуације под тим истим Уставом. Оне су настале као израз новог односа политичких снага и могле су зависно од тог односа бити прогресивније или регресивније од самог Устава. То може имати и други значај: нове уставне ситуације могла је стварати влада својим законима, али у пракси би и Народна скупштина која оснажена може испољити своје политичке захтеве била способна да законима мења уставну ситуацију.

Тако су регресивне уставне ситуације настале органским законима из 1870. године и законима из 1884. године после Тимочке буне, али су законима из краја 1875 и почетка 1876. године као и из 1881. године настале врло прогресивне уставне ситуације, које су превазилазиле Устав од 1869. године. Овакве могућности чине ову врсту устава врло погодним за владајуће режиме и дуготрајним, нарочито за одржање режима који нису ни успели ни хтели да прате прогресивније друштвене и политичке тежње. У томе се налази и образложење и разумевање чина враћања на снагу Устава од 1896. године државним ударом Александра Обреновића 1894. године, после укидања врло напредног Устава Србије од 1888. године.

**Кључне речи:** устав, устав Србије органски закони, уставне ситуације, намеснички устав,

### Општи поглед

Годину дана после убиства кнеза Михаила Обреновића Кнежевина Србија је донела нови устав – Устав од 1869. године, познат у историографији као Намеснички устав. Новим уставом је уведен представнички систем, извршена је подела законодавне власти између кнеза и Народне скупштине, чиме је Народна скупштина први пут постала законодавно тело.

Устав Србије од 1869. године формално одликује мноштво начелних одредби и велики број празнина. И начелност његових одредби и празнине у њему резултат су политичке премоћи кнеза (намесништва) и владе, који су пристали на увођење представничког система с тога што су били у ситуацији да му даду облик и домет. Како се у таквим настојањима и покушајима на Великој уставотворној скупштини није могло у свему успети, остављено је то законском регулисању. Прва таква прилика била је законодавна скупштина 1870. године, предвиђена прелазним одредбама Устава (чл. 133), која је доношењем органских закона требало да разради уставну материју, уведе Устав у живот и испуни оне празнине код појединих питања за које је у самом Уставу одређено да буду регулисане посебним законима.

Народна скупштина, одржана у Крагујевцу од 14. септембра до 25. октобра 1870. године, донела је пет органских закона: Закон о пословном реду у Народној скупштини од 1. октобра, Закон о пословном реду у Државном савету од 5. октобра, Закон о избору народних посланика од 10. октобра, Закон о министарској одговорности од 21. октобра и Закон о штампи од 23. октобра 1870. године.

Међутим, органски закони из 1870. године су превазишли своју намену. Они нису само проста разрада појединих начелних уставних одредби и допуна уставних празнина, нити у потпуности задржавају дух и смисао устава. Одступања од Устава су и по обиму и по садржини код појединих закона различита. Према Уставу органски закони имају различит однос: у појединим законима садржане су одредбе које би, по материји и своме значају, морале бити у Уставу, док с друге стране Устав садржи и одредбе које се иначе могу препустити законима; у појединим законима многе су уставне формулације ублажене или промениле смисао и намену; поједине одредбе Устава остале су без одговарајућих санкција.

Анализа односа Устава од 1869. године и органских закона из 1870. године указује и на могућност стварања различитих уставних ситуација под истим уставом, на еластичност уставних ситуација. Као израз новог односа политичких снага могло је доћи до доношења нових политичких закона, па би тиме настајале и нове уставне ситуације, које су, зависно од односа политичких снага, могле бити прогресивније или регресивније и од самог устава. Другим речима: нове уставне ситуације могла је стварати влада својим законима, али у пракси би и народна скупштина, која оснажена може испољити своје политичке захтеве, била способна да законима мења уставне ситуације. То се под Уставом од 1869. године често дешавало, и у првом (1869 – 1888) и у другом (1894 – 1901) периоду његовог важења. Такве могућности су плодно тле за врло опасну појаву у уставном животу државе, за фактичку уставност, која обично одудара од своје формалноправне основе из уставног текста.

## I

### **Доношење Устава Србије од 1869. године**

Устав Кнежевине Србије од 1869. године (Намеснички устав) настао је као резултат деловања оних либералних друштвених и политичких снага које је изненадни догађај маја 1868. године (убиство кнеза Михаила) затекао спремне у њиховој тежњи да дођу на власт. Те снаге су већ биле сазреле и друштвено и политички, када је на најрадикалнији начин светоандрејски либерализам најавио и обликовао, ударио темеље представничком систему као њиховом политичком облику и самим тим и политичком програму. У даљем развоју догађаја, међутим, није радикална либерална струја била главни актер, него се у периоду Михаилове владавине припремила и оформила реформаторска либерална струја, која је ушла у државни апарат, дуго се припремала и постала спремна за преузимање водеће улоге у даљим догађајима. Ти режимски либерали ће прерасти у највиталније елементе реакције седамдесетих година XIX века у Србији. Основу својих тежњи да дођу на власт и могућност да то остваре сагледале су у уставном преображају земље на принципима ограниченог представничког система, до ког степена практичне примене се могао и настојао, у тим друштвеним и политичким условима, подићи скупштински систем после деценија борбе за његово увођење на принципима народног суверенитета.

Приликом доношења новог устава непосредно по убиству владара ови политички кругови су се срили са различитим тенденцијама и

## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

могућностима даљег трајања и развитка државноправног и политичког живота земље, али су се се њима врло успешно обрачунали. Намесништво на челу са Јованом Ристићем, које је деловало са позиција јединства законодавне и извршне власти, у условима малолетства кнеза Милана, имало је у томе нарочиту улогу. Оно се нужно срело са саветском конзервативном опозицијом, али и са опозицијом у самој Народној скупштини. Такву ситуацију су нарочито ошљавале и формалне, процедуралне сметње за доношење новог устава (надлежност Државног савета у доношењу устава, малолетство кнеза, ингеренције Порте у уставним променама у Србији као њеној провинцији).

При обрачуњу са овако структурираном опозицијом, намесништво се врло успешно послужило политичком игром и тиме добило у одлучујућем моменту битну улогу у уставном конституисању оне мере представничког система која је одговарала умереним, пролибералним реформским политичким круговима, либералима од 1868. године, тј. режимским либералима. Са позиција задобијених новим уставом намесништво је могло најпре да дограђује и ограничава представнички систем органским законима, а затим и да ствара свој појам уставности и уставне праксе. Намеснички устав заиста је добио адекватан наслов и у историји уставног развитка Србије и у историографији, јер и јесте дело намесника који су осмислили и његово доношење и његову садржину (меру представничког система коју је садржао и могућности у заобилажењу током примене), те се надаље управо такви напори намесништва и прате и анализирају. кроз однос Устава од 1869. и органских закона из 1870. године. Кад се говори о намесништву и његовом месту и улози у доношењу Намесничког устава, онда се заиста у свему подразумева назаобилазна улога и умешност Јована Ристића и као политичара и као државника, који и сам припада генерацијама режимских либерала – либералима реформистима, који у тенденцијама за поступношћу и умереношћу промена виде једину могућност опстанка на власти, имајући их као штит од губљена позиција евентуалном наглом променом носилаца власти.

Поступак доношења Намесничког устава од 1869. године обележавају четири фазе, делом неопходне због изузетних околности насталих поводом атентата на кнеза Михаила, делом наметнутих потребом мера за неутралисање процедуралних сметњи које су биле препрека његовом настанку.

Те фазе су: Велика народна скупштина, Никољски одбор, претходна конференција са посланицима и дебата на Уставотворној скупштини.

Велика народна скупштина одржана је јуна 1868. године у Топчидеру. Сазвана је одмах после убиства кнеза Михаила, када је требало извршити избор новог кнеза, с обзиром да законског наследника престола није било. Упркос утврђеној надлежности Велике народне скупштине да она бира кнеза, када нема законског наследника престола, Велика народна скупштина у Топчидеру је само потврдила избор малолетног Милана Обреновића, унука Јеврема Обреновића, (брата кнеза Милоша Обреновића) за кнеза Србије, јер су је до тог завршног чина и начина решавања питања упражњеног престола довеле поменуте политичке снаге преко својих представника, спровевши већ пре тога и кроз војску избор новог кнеза. На Великој народној скупштини потврђен је и унапред утврђен састав намесништва, које би у уме кнеза до његовог пунолетства вршило кнежевску власт: (Миливоје Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић).

Али, Велика народна скупштина се није зауставила само на задацима које су јој политички кругови око намесништва и владе наменили. Сасвим у складу са дотадашњом праксом скупштинских заседања и ова Велика народна скупштина је изнела и своје жеље за реформама. Велика народна скупштина, осим осуде убиства кнеза Михаила и захтева за строгу осуду осумњичених лица, у пет од седамнаест тачака своје изјаве изражава и „опште неке назоре своје у смотрењу управе земљом“: „ 8. , Да се што шре сазове редовна народна скупштина, а иза тога да се сазива сваке године. 9. , Да се закон о народној скупштини разшири према потреби времена и жељи народа. 10. , Да се изда закон о слободи штампе, такође према околностима и потреби времена. 11. , Да се што пре изда закон о суђењу поротном, јер је то преко потребно према нашим околностима. 12. , Да се изда закон о одговорности министара.“

Ова изјава и жеље Велике народне скупштине послужиле су намесништву као формални повод, покриће за покретање уставне реформе. Уставна реформа 1869. године није спроведена због набројаних жеља народних посланика на Великој топчидерској народној скупштини, али намесништво јесте искористило ову изјаву и жеље, да би савладало отпоре доношењу новог устава, и унутрашње и спољашње разлоге противне уставној реформи. Намесништво се није саглашавало са овим прогресивним жељама Велике народне скупштине, као што се уосталом нису уважавале ни раније скупштинске сличне жеље и изјаве. Али,

## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

претварајући их у својим прокламацијама, беседама, званичним актима и изјавама у формални повод уставне реформе, намесништво их је подигло на ниво уставних питања која истиче 500 народних посланика, па због тога постаје обавезујућа и сама уставна реформа. На уставну реформу намесништво и влада као експоненти одређених друштвених и политичких кругова имају сопствене погледе и очекивања, те су се при сусрету са овим прогресивним народним жељама одмах изјаснили не само за свестраност реформе, него и за „смотреност“, „постепеност“ и „умереност“ у њеном спровођењу.

Саветска конзервативна бирократија је такође пружала отпор уставној реформи, инсистирајући на формалним, процедуралним препрекама доношењу устава. Те отпоре намесништво је решило отварањем друге фазе доношења устава, која се састоји у формирању и раду уставотворног одбора, названом, по дану сазивања (6/19 децембар 1868. г.) Светоникољски (Никољски) одбор. Овај Одбор је имао око 80 чланова, међу којима су осим присталица намесништва и владе, били у највећем броју управо они представници опозиционих група које су се позивале на процедуралне сметње доношењу устава, са намерама да тако заузму одређену улогу и политичке позиције у спровођењу уставне реформе. Намесништво је том Одбору поставило питање да ли је време и потреба да се Србији да нови устав. Очекивану сагласност у одговору на то питање, намесништво је потпомогло мудрим предлогом устава са дводомим народним представништвом, у коме би горњи дом, Државни савет, у проширеном саставу, имао превагу над доњим домом, Народном скупштином. Како су чланови Никољског одбора, с обзиром на друштвену структуру Србије и њихове високе позиције у државном апарату и репутацију искусних политичара и државника једино и могли да буду и чланови горњег дома, од Никољског одбора намесништво лако добија сагласност за доношење устава. Само је искоришћена заинтересованост чланова Никољског одбора за установу горњег дома, мада и самим намесницима, у њиховим погледима на уставне реформе, није била страна могућност контроле једног горњег дома над Народном скупштином у оквиру дводомог представничког система, који је у неким претходним нацртима устава такође било најављиван. Међутим, када се у Никољском одбору у дебати поводом састава и надлежности горњег дома исказала и могућност и намера да горњи дом треба да врши и контролу над владом, намесници су одустали од дводомог представничког система и Јован Ристић се дефинитивно одлучио за Народну скупштину као једнодомо представничко тело. У целој наведеној политичкој игри и влада је сматрала да је боље да контролу над њеним радом има Народна

скупштина него Државни савет као горњи дом, не устручавајући се да се више пута изјасни да од контроле „сељачке скупштине“ може да се сачува путем доброг изборног механизма и увођењем интелигенције у Скупштину, избегавањем увођења политичке министарске одговорности и уз издашнију помоћ цензурисане штампе.

Упркос појачаном полицијском притиску на изборима за Велику уставотворну народну скупштину, изван број опозиционих посланика прошао је изборну цензуру, те се њихов отпор приликом дебате о уставном нацрту очекивао. Намесништво и влада, у циљу добијања изричне и потпуне подршке за готова решења у нацрту устава и за намеравана решења у неким још нерешеним питањима уставног садржаја, заказују и одржавају претходну конференцију са посланицима, те она представља трећу фазу у доношењу Устава од 1869. године. Из средине већ изабране Уставотворне скупштине влада и намесништво издвајају „виђеније народне посланике“, своје приврженике, и у консултацији са њима утврђују нацрт устава са Народном скупштином као народним представништвом које дели са кнезом законодавну власт. Том приликом се утврђује дефинитивно и састав Скупштине, односно у „кнежевим посланицима“ се налази замена за горњи дом и начин увођења интелигенције у Скупштину.

После претходне конфереције са посланицима намесници и влада су могли изаћи пред Велику народну скупштину са својим нацртом устава и бранити ону меру представничког система која је могла да опстане уз увек истицану „најзначајнију“ чињеницу: самог чина увођења представничког система, чиме се могло правдати свако закидање на елементима његовог пунијег формулисања и функционисања. Дебата у Великој народној скупштини у Крагујевцу је четврта и завршна фаза доношења Намесничког устава од 1869. године. Она представља последњи покушај на узлазној линији дотадашњих борби за скупштински систем као основу укупног политичког система и система функционисања државе на принципу народног суверенитета. Са тога гледишта репрезентативно је учешће у дебати адвоката Михаила Стајковца и трговца Александра Николајевића, који су и кроз нацрт скупштинске адресе и кроз критику чл.5. нацрта устава („Књаз потврђује и проглашује законе. Никакав закон не може важити, докле га Књаз не прогласи“.), покушали да подсети на принцип народног суверенитета и Народну скупштину као њеног носиоца у оквиру представничког система који се уводи. Али влада и намесништво су били спремни да не допусте изненађења, те су успешно и политички и теоретски, образлажући значај представничког система који се први пут



## **ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

уводи, истакли потребу и нужност умерености и постепености у његовом оживљавању.

У дебати на Уставотворној скупштини, као и у целокупном дотадашњем раду на уставној реформи, намесништво и влада су многа питања остављала нерешеним, нарочито онда када су њихови предлози и комбинације наилазили на отпор њихових присталица и приврженика много више него опозиционих опонената. Влада је једино пристала на измену чл.53. нацрта устава који говори у избору скупштинског часништва, где је у попуштању ишла само до мере која неће нарушити евентуалне будуће притиске на Народну скупштину. Управо у том тактичком сегменту, кад су нека питања остављала нерешеним (скупштинска периода, заштита политичких права и слобода, министарска одговорност, општинско питање), влада и намесништво су се уствари опредељивали да их уместо на Уставотворној скупштини решавају на обичној, законодавној скупштини кроз органске законе, чиме и настаје особени појам фактичке уставности под Уставом Србије од 1869. године.

### **II**

#### **Представнички систем према Уставу од 1869. године**

Уставом Србије од 1869. године у Србије је први пут уведен представнички систем: „III. О Народном представништву. Члан 41. Народна је Скупштина Народно Представништво.“ Наравно да је представнички систем уведен овим Уставом добио оне оквире који га нису приближили циљевима и програму вишедеценијске борбе за скупштински систем као основом укупног политичког система и функционисања државе на приципу народног суверенитета (народ преко свог народног представништва врши избор и контролу укупне власти). Представнички систем уведен Намесничким уставом добио је низ ограничења, са циљем да се обезбеди премоћ владе над Народном скупштином, али је као реална чињеница на коју је режим могао пристати а да се не осети угроженим, представљао уставно решење које се је могло, зависно од деловања прогресивних друштвених и политичких снага и дограђивати и превазилазити.

Народна скупштина дели са кнезом законодавну власт. („Књаз врши законодавну власт са Народном скупштином“). Народна скупштина је обична и велика, које се разликују по саставу, надлежностима и начину избора скупштинског часништва (председника, потпредседника и секретара).

Обична (мала или законодавна, како се у историографији такође назива) Народна скупштина је свакогодишња чињеница, састаје се сваке године, с тим што се избори не врше сваке године (тек ће законом о изборима народних посланика из 1870. године бити одређен њихов избор сваке треће године, па је тако део уставне материје – скупштинска периода – остављена законском регулацији). Место и време одржавања Скупштине одређује кнез. Састоји се од  $\frac{3}{4}$  народних и  $\frac{1}{4}$  кнежевих посланика („Књаз бира на свака три посланика по једног од своје стране из реда људи, који се одликују науком или искуством у народним пословима“). Њена основна надлежност је изгласавање закона („Никакав закон не може бити без пристанка Народне скупштине издат, укинут, измењен или протумачен“), па је она дакле основна претпоставка и услов први пут уведеног представничког система. Избори за народне посланике су непосредни и посредни (тек Законом о избору народних посланика из 1870. године одређени су непосредни избори народних посланика у окружним варошима а посредни избори, преко повереника у срезовима). На три хиљаде пореских глава сваки срез и свака окружна варош бира по једног посланика. Избор председника и потпредседника обичне Народне скупштине врши се, према дефинитивном тексту Устава, тако што најпре Народна скупштина из своје средине бира шест лица која предлаже кнезу, а кнез једног од њих поставља за председника и једног за потпредседника Скупштине.

Међутим, поред већ поменутих ограничења положаја и круга власти Народне скупштине (кнежеви посланици, кнежево право да одређује време и место одржавања Скупштине, начин избора скупштинског часништва, посредни избори народних посланика), Устав садржи и значајна ограничења Народне скупштине везаних за најважнији сегмент њеног увођења – законодавну надлежност. Битно је било ту ограничити Скупштину, иначе би се она могла отети контроли и од владе и од двора. Законодавну власт, као што је већ наведено, Народна скупштина врши заједно са кнезом, али кнез потврђује и проглашује законе. У обнародовању закона мора се казати да је пристанак Народне скупштине предходно доношењу закона, никакав закон не може бити издат, укинут, измењен или протумачен без пристанка Народне скупштине, али закон не може ступити на снагу док га кнез на обнародује и прогласи. Тако закон, иако изгласан у Скупштини, може вољом кнеза остати ван могућности примене (апсолутни вето кнеза). Затим, Народна скупштина нема право законодавне иницијативе (подношење формалних пројеката закона), јер у Уставу изричито стоји, да иако кнез може чинити предлоге скупштини и скупштина кнезу да се какав закон изда, „формални

## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

пројекти проишаташе само од Књаза“ (чл.58 Устава). То управо значи да је Скупштина могла изгласати само оне законе које јој влада предложи, а не и оне, или онакве садржине, за које она сама налази да су потребни и корисни. Поред свих наведених ограничења законодавне надлежности Народне скупштине, највеће је било ипак издавање закона без садејства Народне скупштине : кнез у случају када је у питању безбедност земље, сам, на предлог министарског савета, издаје закон, уз обавезу да га првој следећој Скупштини изнесе на одобрење. Овакви ванредни „закони“, с обзиром да је појам угрожене безбедности остао недефинисан и иначе растељив, могли су бити у пракси често злоупотребљени од стране режима.

Буџетско право Народне скупштине, као врло снажан елемент значајнијег положаја Народне скупштине и њене контролне улоге над владом, нажалост због низа ограничења није постало инструмент скупштинског утицаја и подређености владе Народној скупштини. Скупштина је дужна да буџет „у свако време одма предузети“ ако се то од ње захтева, тако да у Србији Народна скупштина није могла једну проверену праксу у развиту представничког система у европским земљама да користи, да остављајући разматрање и усвајање буџета за крај скупштинског заседања, изнуди нека законска решења у материји политичких права и слобода, политичког законодавства или уопште ојача своје политичке позиције, заштити скупштинска права или освоји нова. Осим тога, ако Скупштина не усвоји буџет, Уставом је предвиђена важност буџета из претходне године и у следећој години. И даље: постојећи буџет важиће и за идућу годину, ако Скупштина буде распуштена пре него што би буџет био решен. С обзиром да кнез може увек распустити Скупштину и на овај начин је сужено буџетско право Скупштине, те је Намесничким уставом Народна скупштина остала без најјачег инструмента контроле и утицаја над извршном влашћу.

Осим буџетског права, које кад се веже за Народну скупштину може битно да одреди однос Скупштине и владе у корист Скупштине, и другим инструментима тај однос је решен у корист владе. Уставом су одређена права министара у односу на Скупштину: министри имају право да присуствују скупштинским седницама, у претресу сваког предлога могу да учествују кадгод зајеле, са правом да могу да говоре и после завршеног претреса, непосредно пре гласања о предлогу. Скупштина је дужна да предмете које јој влада поднесе најпре узме у разматрање, али је и влада дужна да предмете које Скупштина означи као хитне, што пре разматра. Влади је остављено право да од Скупштине тражи примање или

одбацивање свог предлога у целини; кад Скупштина одбаци владин предлог у целини, влада га више, без измена, не може поднети истој Скупштини; али, следећој Скупштини, у новом саставу, влада може свој једном одбачени предлог без измене поново поднети.

Народна скупштина се сазива редовно сваке године, а може се „кад би хитни послови захтевали“ и ванредно сазвати. Кнез одређује место и време сазива и одржавања Скупштине, сазива, отвара и закључује Скупштину. Кнез може Скупштину и одложити и распустити. Читав оквир скупштинског сазива и рада у компетенцији је кнеза: „Без кнежевог позива, посланици не могу се скупити у седнице скупштинске, нити могу скупљени остати, и шта радити, пошто су седнице закључене, одложене или скупштина распуштена.“

За рад Скупштине нарочито су битне одредбе о раду скупштинскиг одбора. Сваки владин предлог и сваки предлог уопште мора се најпре испитати у једном или више одбора, пре него што се на скупштинским седницама о њима расправља.

Скупштински кворум износи најмање три четвртине посланика, „а за пуноважно закључење изискује се да су за предлог дали глас најмање половина присуствујући чланова и један више“. Посланик свој глас може дати само лично и јавно. Седнице Скупштине по правилу су јавне; изузетно могу бити и тајне, кад председник Скупштине, министар или повереник изјаве да је при њиховим саопштењима „нужна тајност“.

Велика народна скупштина регулисана је у посебном одељку са једним чланом (89), којим је одређен и њен састав (само народни посланици у броју четири пута оноликом колико народ бира за обичну скупштину) и надлежности (међу којима су најважније: избор кнеза, уколико нема уставом утврђеног наследника, и промена устава).

Новоуведени представнички систем регулисан је у Уставу и низом других института и установа, које су ту своје место и форму нашле из политичких разлога. Односно, представнички систем се потпуно може сагледати само уз осврт и поређењем и са одредбама о другим органима и институтима (кнез, министри, државни савет, судови, права и дужности грађана, гаранцијама грађанских и политичких права грађана). Неке од ових одредби указују на однос Скупштине са владом директно, односно имају намену да обезбеде примат владе над Скупштином или кнеза над Скупштином, па и ако су садржане код уставног регулисања тих саставних делова организације централне власти, оне што се наше теме тиче такође омогућују да се представнички систем у целини прикаже и објасни, јер су

## **ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

и његова допуна и разрада. Неке пак од ових одредби односе се на пратеће институте и установе самог представничког система, па се и без њих не може у целини сагледати представнички систем и његово функционисање (права и дужности грађана, гаранције политичкиг и грађанских права, начин регулписања општина и општинских власти). У одредбама о овој уставној материји уставотворци су налазили и највише прилика за присак на Скупштину, које су владајући режими у скупштинској пракси примењивали. Осим ових фактичких притисака, у поменутој уставној материји је из истих разлога остављано је највише простора за доношење посебних закона, којима су се под истим уставом уобличавале различите уставне ситуације.

Органски закони из 1870. године, иако нужни по самом тексту Устава, превазилазе своју формалну основу, дубоко задиру у уставну материју, мењају и садржај и дух Устава, па се могу у анализи тих закона препознати елементи уставног карактера, који су већ дакле 1870. године створили битно другачију уставну ситуацију од оне које је настала самим доношењем Устава годину дана раније.

### **III**

#### **Елементи уставног карактера у органским законима из 1870. године**

Органски закони, које је Народна скупштина сазвана 1870. године ради њиховог доношења, усвојила у прилично кратком времену и без веће дебате, даваће у дужем периоду оквире односа Народне скупштине и владе. Намесништво и влада су врло спремно приступили циљевима које је њиховим доношењем требало испунити. Како су ови закони били врло битни за организацију и функционисање државних и политичких установа, разумљива су настојања намесништва и владе да преко њих обезбеди примат владе у односу на Народну скупштину и још шире (преко политичких закона – о министарској одговорности и штампи) да се онемогући деловање опозиције и у Народној скупштини и ван ње. Опозицију, и скупштинску и ванскупштинску, све присутнију и све јачу, требало је кроз цензуру штампе и отежаног поступка позивања министара на одговорност, спречити да одлучније утиче на владину унутрашњу политику, нарочито у периоду који би уследио после престанка функције намесништва.

Пре него што се укаже на елементе уставног карактера садржане у органским законима, мора се истаћи једна чињеница: 1870. године, иако се по тексту Устава то морало учинити, влада није предложила доношење једног органског закона – закона о општинама са разрађеном општинском самоуправом. Ова негативна чињеница – изостављање овог закона – битан је део нове уставне ситуације, бар толико колико и позитивне чињенице доношења сваког од ових пет органских закона, кроз чију садржину су намесништво и влада спровели своје интенције супротстављања либерализацији политичких односа. То што се влада није појавила са слободумнојим општинским законом је најаву читаве ситуације са органским законима. Већ је тада било јасно и левим либералима да оно што је у либералном смислу изостало у Уставу неће бити надокнађено на Народној скупштини 1870. године кроз органске законе, иако су леви либерали полагали велике наде да ће се на Скупштини 1870. године кроз органске законе десити управо либерализација политичких односа.<sup>1</sup> У питањима за која није било сигурно да ће на Уставотворној скупштини продрети, намесништво је изоставило да их регулише, оставило је празнине. Народној скупштини 1870. године оно је поверило стварну допуну Устава путем органских закона, према свом схватању уставности, рачунајући да ће на њу имати јачи утицај него на Уставотворну скупштину.

Општинска самосталност и самоуправа, иако најављене чланом 127. Устава („општине су самосталне у својој управи, сходно прописима закона“) нису постале украс нове уставне ситуације: влада је успешно успела да избегне подношење предлога закона о општинама и општинским властима, упркос поменутој уставној обавези. Суочена са већ више пута исказаном тежњом за либерализацијом општинског питања, влада је успела да и у овој императивној ситуацији избегне доношење новог општинског закона. На Великој уставотворној скупштини одбор за преглед нацрта устава је нашао да је чл. 127. Устава нејасан „јер се у њему каже, општине су самосталне у својој управи сходно прописима закона, а овамо садањи закон о устројству општина не даје општинама никакве самосталности“. Одбор је одустао од своје примедбе, када је влада и одбору и скупштини „дала реч“ да ће што пре саставити пројекта закона о општинама, заједно са другим законским пројектима, „у духу уставом

---

<sup>1</sup> Истичући да су Уставом од 1869. године „изречена општа начела владе и државног устројства кнежевине српске“, Стојан Бошковић, припадник ове либералне групе, сматрао је тада, а касније писао, да су широко отворене могућности за увођење нових услова доношењем нових закона - Ст. Бошковић, За просвету и слободу, 1882, Београд.

## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

изреченог начела“, и поднети га првој наредној скупштини.<sup>2</sup> Како влада своје обећање није испунила, остао је на снази Закон о устројству општина и општинских власти од 24. марта 1866. године,<sup>3</sup> којим је општина сведена на најнижу јединицу полицијске управе, без икаквих атрибута општинске самосталности или самоуправе, ревносно, под строгим државним надзором, спровodeћи наредбе централне власти.

Закон о пословном реду у Народној скупштини био је нужан, по тексту Устава (чл. 88), да би „определио ближе прописе о пословном реду скупштине“. Треба одмах нагласити да је део материје овог закона већ сам Устав садржао, јер је влада реално проценила значај који су те одредбе могле имати у њеном односу са Скупштином. Значај уставног регулисања пословног реда у скупштини показао се већ у дебати о скупштинском часништву на Уставотворној народној скупштини 1869. године, када је влада морала, под притиском и својих приврженика, да одступа од свог предлога и код избора часништва за обичну скупштину тражи компромисно решење. Тада се показало да је значај уставног регулисања пословног реда у скупштини незаменљиво средство у усмеравању скупштинског рада, преко кога се врши утицај на садржину и судбину многих закона. У први план је избио положај и улога скупштинског часништва, пре свега председника скупштине, на шта је указивало и искуство са претходних скупштина (Светоандрејске народне скупштине 1858. године и скупштина за време друге владавине кнеза Михаила). Намесништво и влада су инсистирали на уставним гаранцијама процедуралних одредби скупштинског рада, иако су код много важнијих питања уставне садржине „заборавили“ на тај принцип. Сада када је и Народна скупштина добила део законодавне власти, рачунало се да се преко одређене процедуре израде закона може обезбедити и одговарајућа садржина појединих закона, моменат подношења појединих предлога закона и усмеравајући притисци на дебату о њима. Зато су уставне одредбе о пословном реду у Народној скупштини обимне и детаљне, што нарочито постаје уочљиво када много важнија питања политичких односа уопште нису регулисана уставом, а незаобилазни су део уставне материје. Разумљиво је да се у Уставу нађу делови пословног скупштинског реда о законодавној иницијативи или скупштинском кворуму, али у Уставу нису неопходне детаљне одредбе о јавности или тајности скупштинских седница, о отварању и закључивању скупштинских седница, о раду

<sup>2</sup> Протоколи Велике народне скупштине држане 10. јунија у Крагујевцу, 1870, Београд, стр. 89.

<sup>3</sup> Зборник закона и уредаба у Кнежевини Србији, књ. XIX

скупштинских одбора, детаљне одредбе о посланичком имунитету, итд. И њих ће Закон о пословном реду у Народној скупштини још више разрадити, што и треба да буде циљ његовог доношења, али је и ту прилику требало искористити и скупштински пословник учинити средством за маневрисање у скупштини.

Управо ту се показало да циљ намесништва и владе при изради Закона о пословном реду у Народној скупштини није био само формални циљ сваког пословног реда у раду једног колегијалног тела: обезбедити функционисање и ефикасност рада Народне скупштине, него да се регулише однос између скупштинске већине и скупштинске мањине, да се скупштинска мањина правилима пословног реда сузбије у своме деловању. С обзиром да тај однос већине и мањине у скупштини одређује снагу и положај Народне скупштине у политичком животу и политичким односима уопште, разумљиво је што су намесништво и влада настојали да тај однос буде регулисан на штету скупштинске опозиционе мањине и да се различитим средствима у пословном реду обезбеђује предност скупштинске већине над мањином. За илустрацију наведених могућности указује се на неколико примера најчешће коришћених чланова Закона о пословном реду у Народној скупштини помоћу којих је скупштинска већина могла у свако доба да спречи говор посланика из опозиције. На питање председника скупштине да ли су посланици у неком предмету довољно обавештени, по добијању позитивног одговора или његовој процени да је добијен позитиван одговор, председник скупштине објављује да је претрес о том питању завршен (чл. 59. Закона). Скупштинска већина може своју изјаву да је довољно обавештена дати и непосредно после говора министра или одборског известиоца, па се тада опозиција потпуно онемогућује да своје мишљење изнесе. Скупштина (скупштинска већина) има право да искључи посланике који нису долазили редовно на седнице, а своје разлоге не оправдају „довољно важним узроцима“ (чл. 6. Закона). Овим се уствари пружала прилика одузимања мандата народним посланицима, што је скупштинска већина могла користити у притисцима на скупштинску мањину. У случају да мањина својим недоласком на скупштинске седнице жели да спречи доношење неког закона или одлуке, ако дакле посегне за могућношћу остављања скупштине без кворума потребног за скупштински рад, скупштинска већина је могла да из скупштинског састава искључи посланике скупштинске мањине и да настави сама да ради.

Скупштински пословник садржан и разрађен Законом о пословном реду у Народној скупштини често је служио за маневрисање у скупштини. Влада га је могла својим тумачењима и превазилазити (такав је покушај да



## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

се по чл. 103. Закона могу оптужити министри, да су министри по том члану чак могли и политички бити одговорни, о чему се и тада, а и касније водила полемика, нарочито између Јована Ристића и Милутина Гарашанина),<sup>4</sup> док га у почетку збуњени посланици нису ни разумели ни умели тумачити. Али употреба и злоупотреба пословника у почетку је била тесно повезана са положајем владе. Док је постојала фактичка премоћ владе, она је успешно све „завијала“ у пословничку (процедуралну) форму и израз, да би са променом односа снага у скупштини дошло до превазилажења пословника и у корист скупштинских права и слобода, па тиме доприносила и развоју тактике у скупштинским борбама и развоју скупштинске праксе.

Закон о избору народних посланика на специфичан начин поставља питање односа између Устава и једног органског закона, којим се Устав само може уводити у живот. Док су се многе одредбе о пословном реду у народној скупштини нашле у Уставу, што није требало, овде је ситуација другачија: Закон о изборима народних посланика садржи одредбе изборног система које су се морале наћи у Уставу. Устав од 1869. године није у потпуности регулисао уставну материју изборног система, коју би затим изборни скупштински закон требало само да разради. Из материје изборног система уставу припадају одлуке о времену на које се посланици бирају, односно одлука о трајању скупштинског периода и о начину гласања (јавно или тајно гласање), а управо та питања, упркос своме значају, нису решена Уставом, него су препуштена изборном скупштинском закону.

У нацрт Устава, који је скупштински одбор за преглед нацрта разматрао, предложено је да се народни посланици бирају на три године, а кнежеви посланици постављају на годину дана. Скупштински одбор је тражио да се народни посланици бирају на годину дана. Министри и скупштински одбор су се најзад сагласили „да се овај члан устава сасвим изостави, па о томе у изборном закону како се најцелисходније нађе пропише“. На тај начин Велика уставотворна скупштина, не пристајући на владин предлог, оба битна питања скупштинског изборног система скида са дневног реда.

Међутим, на обичној скупштини 1870. године, која је требало да донесе органске законе, ова питања су морала да се реше. Влада је и тада изашла са предлогом да се народни посланици бирају на три године, а кнежеви постављају на годину дана, иако Велика уставотворна скупштина

---

<sup>4</sup> Протоколи народне скупштине 1873, 261; Протоколи ванредне народне скупштине 1874, 472-473.

такав предлог није усвојила. Скупштински одбор за преглед Закона о изборима народних посланика у свом извештају скупштини, наводећи све предлоге који су се на одбору чули, прихватио је владин предлог да се народни посланици бирају на три године, али је тражио да се и кнежеви посланици постављају на три године. Свој предлог одбор је образложио следећим разлозима: 1. посланици изабрани на три године, „кад се једно за другим састају у више скупштина“, много су вичнији обављању законодавних послова и пословном скупштинском реду; 2. једна скупштина не може све законе донети, те је зато потребно исти састав скупштине да се и остали закони у истом смислу и смери донесу; 3. посланици који су на дуже време изабрани „имају јачу вољу и већу пажњу обраћају на све што се ради у земљи“.<sup>5</sup> У дебати поводом одборског извештаја диференцирала су се међу посланицима три мишљења: да трогодишњи мандат имају и народни и кнежеви посланици (како је и скупштински одбор предложио); да се народни посланици бирају на три године, а кнежеви постављају на годину дана (како је влада предложила); да и једни и други посланици имају једногодишњи мандат. За једногодишњи мандат наведени су следећи разлози: влада ће мање утицати на посланике ако се сваке године бирају и постављају; скупштина је „школа у којој се људи спремају за законодавца“, па треба што већи број људи да прође кроз скупштину; изборима сваке године у скупштину ће долазити млађи и способнији људи; посланици бирани и постављани на три године могу лако злоупотребити свој положај.<sup>6</sup> За трогодишњи скупштински период истакнути су такође валидни аргументи: посланици су самосталнији кад су изабрани или постављени на три године; кад учествују у раду више скупштина (пошто се скупштина редовно одржава сваке године, а може се и ванредно сазивати), онда посланици постају вичнији законодавним пословима; ако посланици изабрани или постављени на три године злоупотребе свој положај и „ударе правцем који је опасан за земљу... влада има право да распусти скупштину и нареди нове изборе“, да је у напреднијим земљама скупштинска периода и дужа; и др.<sup>7</sup>

Председник министарског савета Радивоје Милојковић, истичући питање скупштинског периода као најважније питање изборног система, подржао је у свом говору на крају дебате компромисни предлог владе и скупштинског одбора: да се народни посланици бирају, а кнежеви

---

<sup>5</sup> Протоколи наредне скупштине 1870, 107-108.

<sup>6</sup> Исто, стр. 119-124.

<sup>7</sup> Исто, стр. 119-125.

## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

постављају на три године. Потом је предлог одбора усвојен једногласно. Обична народна скупштина пристала је на оно на шта Велика народна скупштина није хтела да пристане.

Питање о јавном или тајном гласању, упркос своме значају, такође није решено Уставом, него је остављено да га реши обична народна скупштина при доношењу изборног закона. Скупштина је усвојила владин предлог да се избор народних посланика обавља јавним гласањем.

Закон о пословном реду у Државном савету пример је несагласности одредби једног органског закона са уставним одредбама. Била је то најавна не само опасне праксе допуне Устава путем закона, него и још опасније праксе потирања и измене уставних одредби путем закона.

Према Уставу Државни савет, који више није имао законодавну власт, постао је највише административно тело и највиши административни суд. У споровима који су били изазвани министарским решењима, Државни савет је доносио коначна решења обавезна за министре : Државни савет „разматра и решава жалбе против министарских решења у спорним административним питањима (чл.90. т. 3. Устава).

Међутим, према Закону о пословном реду у Државном савету, Државни савет то више није могао да ради, чиме је изгубио надлежности највишег административног суда. После много оспоравања и усаглашавања, притисака и „надмудривања“ између владе и скупштинских одбора и посланика, постигнута је сагласност око садржине чл. 48. Закона о пословном реду у Државном савету, којим чланом се је мења одредба Устава (чл. 90.т.3.).

Према чл. 48. Закона о пословном реду у Државном савету, кад министар не усвоји примедбе савета на његово решење и решење не измени, „он ће учинити савету своје против примедбе, па ако савет и после тога остане при своме мишљењу, он ће по други пут изрећи своје решење и навести закон и побуде, које га утврђују у своме пређашњем посматрању. Ако би министар и после овог остао при своме схваћању закона, он ће изнети ствар пред министарски савет, па ако би овај усвојио његово схватање, онда ће се захтевати да се закон протумачи“. Ова одредба пословног реда у Државном савету је типично бирократског карактера, којим се замагљивало и компликовало решавање административних спорова. Било је очигледно да је у овом надметању између министарског савета и Државног савета око примарне улоге једног или другог тела, са рефлексима некадашње моћи Државног савета и савремене претежне улоге владе (министарског савета), предност била на

страни владе и појединих министара. Предност се састојала у могућности да министарски савет, који у случају сукоба између Државног савета и поједних министара пружи подршку министру, увек могао поводом појединих решења Државног савета да тражи тумачење закона, одлажући, у међувремену, извршење саветског решења све док Народна скупштина не протумачи закон. Заиста је влада у пракси, кад год се није слагала са Државним саветом, одлагала извршење саветског решења и тражила да Народна скупштина протумачи закон, а са тражењем тумачења се уопште није журила.<sup>8</sup> Посебно је питање увећања обима послова коме Народна скупштина не би могла да одговори, због важности својих примарнијих надлежности у односу на тумачење закона у министарским решењима поводом административних спорова.

Закон о министарској одговорности је разрадио одредбе Устава о министарској одговорности пред посебним Државним судом. Министри су по чл. 101. Устава могли бити одговорни само за четири кривична дела: издајство према домовини или владаоцу, повреду Устава, примање мита или оштету државе из користољубља. Уставом је дакле уведена само кривична министарска одговорност пред Народном скупштином, јер их је Народна скупштина могла оптужити само за наведена четири кривична дела, док су министри политички могли бити одговорни евентуално само пред кнезом, јер их он поставља и отпушта (чл.99. Устава). Тако и треба разумети одредбу Устава из чл.100: „Министри су одговорни Књазу и народној скупштини за своја званична дела“. Уставом се установљава она мера министарске одговорности којом се хтело постићи скидање одговорности са кнеза, па је прописано, такође у чл. 100. да сваки акт у државним делима, који кнез потписује, мора бити противпотписан од стране министра. С друге стране, министарска одговорност је формално уведена, али није учвршћена, што одговара схватању намесништва изнетом у адреси пред Никољским одбором: министри треба да одговарају за свој рад, али оптужбу министра не треба уредити тако да то буде извор страховања за министре и да их ограничава у њиховом раду.

Иако су већ самим Уставом министри били довољно заштићени од оптужења пред скупштином (предлог за оптужење министра мора садржати тачке оптужења и мора бити потписан од најмање двадесет посланика, за скупштинску одлуку да има места оптужењу тражи се двотрећинска већина), Закон о министарској одговорности је, на линији изнетог схватања намесништва, још више сузио могућности за оптужење министара и ублажио мере против незаконитог рада министара.

---

<sup>8</sup> Сл. Ј о в а н о в и ћ , Влада Милана Обреновића, књ. I, Београд, 1934, 419.

## **ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

---

Најпре је врло кратак рок за застарелост дела за која се министар може пред скупштином оптужити била законска формула заштите министара од одговорности. Закон о министарској одговорности предвидља да ако прва скупштина по учињеном делу не покрене питање одговорности министра и не реши да се министар оптужи, право скупштине да оптужи министра за то дело престаје. Ако кнез и влада желе да ослободе министра од оптужбе, довољно је било одложити, распустити или закључити скупштину, јер ови кнежеви акти, које он чини најчешће на предлог владе, аутоматски прекидају започети поступак оптужбе министра или покретање оптужбе уопште.

Оптуженом министру суди Државни суд, чији је састав одређен Законом о министарској одговорности. Државни суд се састоји од дванаест чланова, који се бирају коцком између чланова касационог и апелационог суда и народних посланика.

Казне за оптужене ministre које Државни суд може да им изрекне су заиста благе: лишење звања и неспособност за државну службу. Ако Државни суд при изрицању казне нађе да је министар учинио дело које је по кривичном закону кажњиво најмање са пет година робије или заточења, оптуженог министра предаје редовном суду.

Министарска одговорност по Уставу од 1869. године и Закону о министарској одговорности из 1870. године више је имала значај због њеног формалног увођења, него што се дотичала намере да се та нова установа учврсти. Показало се то у покушајима да се ипак нешто постигне у погледу политичке министарске одговорности, прековезивања за чл. 103. т. 5. Закона о пословном реду у Народној скупштини, на чему је инсистирао скупштински одбор код разматрања Закона о министарској одговорности. Тај посредни пут за довођење у везу поступка по молбама и жалбама које Народна скупштина прима од лица која нису посланици, који прописује чл.105. Закона о пословном реду у Народној скупштини, са министарском одговорношћу, поготову политичком, у условима непостојања парламентарне владавине, више је израз недостатка политичке воље да се министри учине одговорним.

У много каснијој полемици са Милутином Гарашанином, Јован Ристић је тврдио да су министри били и политички одговорни, и то управо на основу чл. 103. Закона о пословном реду у Народној скупштини, а да се то и хтело постићи додатком скупштинског одбора уз чл.1. Закона о министарској одговорности: „... а у случају чл. 100. устава, поступа се по

пропису чл. 103. закона о пословном реду у народној скупштини“.<sup>9</sup> За своја званична дела – тврдио је Јован Ристић, тада намесник и творац Устава од 1869. године – министри одговарају скупштини и кнезу. У скупштини министри се оптужују за четири дела побројана у чл. 101. устава. У осталим случајевима министри одговарају по чл. 103. Закона о пословном реду у народној скупштини. По т. 5. тога члана може доћи до скупштинског предлога да се министри оптуже.<sup>10</sup> Милутин Гарашанин пак констатује да је по Уставу од 1869. године и Закону о министарској одговорности из 1870. године била „празна беспослица“.<sup>11</sup> Заиста, да се хтела постићи министарска одговорност за сва њихова званична дела, (кривична и политичка министарска одговорност) онда се то свакако не би оставило натегнутом тумачењу Закона о пословном реду у Народној скупштини, већ би се регулисала првенствено Уставом и Законом о министарској одговорности, како ће то бити у каснијој уставној и законодавној пракси Краљевине Србије.

Законом о министарској одговорности владама је дата могућност да увек од своје скупштинске већине добијају разрешницу, која касније онемогућује подизање оптужнице и против појединих министара те владе, што је указивало на сву илузорност министарске одговорности и у облику у коме су је Устав и Закон о министарској одговорности садржали. У пракси то се најбоље видело када је убрзо у скупштини покренуто питање одговорности министра војног Јована Белимарковића за оштећење државе из користољубља.

Закон о штампи је донесен на основу одредбе чл. 32. Устава, којим се гарантује право на исказивање мисли речима, писмено, средством печатње или у виду ликова и којим је издавање Закона о штампи изричито предвиђено. Устав штампу спомиње још само у једном члану, у чл.38, где, предвиђајући које све чланове Устава влада може у случају преке опасности по јавну сигурност обуставити, убраја и „опредељења ...члана 32. односно слободе говора о печатње“. Питање слободе штампе, која се тражила више деценија а и када се у формулацији из чл. 32. Устава може препознати слобода штампе као начелни став, није Уставом регулисано, него је остављено законском регулисању, а самим тим и ограничењу слободе штампе. На примеру Закона о штампи из 1870. године, као једном од органских закона, то је нарочито дошло до изражаја. Принцип слободе штампе није добио гаранције ни у Закону о штампи из 1870. године. Влада

<sup>9</sup> Протоколи народне скупштине 1870, 318.

<sup>10</sup> Ј. Р и с т и ћ, Једно намесништво, 1869-1872, Београд, 1894.

<sup>11</sup> М. Г а р а ш а н и н, Два намесништва, 1892, Београд, 48.

## ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

је истицала чиљеницу да овим законом није заведена цензура штампе, али низом законом уведених мера и поступака власти према штампи, заведена је строга контрола штампе која превазилази отворену цензуру. Уместо претходне заведена је накнадна цензура, која је и политички и економски спутавала посленике у штампарској делатности.

Већ на Великој уставотворној скупштини 1869. године показале су се разлике у схватањима о штампи између владе и посланика. Влада је успела да из првобитног нацрта скупштинске адресе, између осталих захтева скупштине, потисне и захтев за слободом штампе. У пробитном нацрту скупштинске адресе тражила се слобода штампе, а не само закон о штампи. У томе је и била разлика између онога на шта је влада хтела да пристане и онога што су посланици упорно тражили. Тадашњи министар војске Јован Белимарковић добро је то осетио: „Овде се иште слобода печатње, а ја мислим, да би слобода печатње била од штете по народ, кад се не би законом уредила“. То је дало повода Јовану Јовановићу, познатом опозиционару из времена Михаилових скупштина, да министра војног упита да ли је слобода печатње „какав баук“ и да сликовити образложи своје залагање за слободу штампе: „Доказано је у целом свесном свету, да је слобода печатње права потреба. Слободну печатњу неки неће, јер се боје зла; и ја се бојим зла. Човек може учинити зло на два начина, н. пр. физички, руком, па зар да повежу људима руке, зато, што би могли зло учинити... Слобода печатње јест исповедање истине и откривање мана, што постоје у нашем друштву“.<sup>12</sup>

Посебне мере контроле и притисака на штампу уведене су члановима 6, 13, 21, 25, 37, 38, 43, 45, 46. и 47. Закона о штампи.

Закон о штампи у чл.6, који је усвојен на предлог владе, обавезује штампара да један примерак новина на један сат пре растурања достави месној полицијској власти или нарочито зато одређеном званичнику. У току једног сата од предаје листа није се смело вршити растурање (продаја) новина. Иако цензура овим законом није уведена, пракса је убрзо показала да је забрана по чл.6. исто што и цензура, накнадна и још тежа од раније уобичајене, мање спутана законским обзирима и мање одговорна. „Заобилазним путем опет се ишло на цензуру, с том разликом само што се цензура није вршила над рукописом него над коректуром“ – рећи ће Слободан Јовановић<sup>13</sup> – објашњавајући како су уредници уместо

<sup>12</sup> Протоколи Велике народне скупштине држане 10. јунија 1869. године у Крагујевцу, 1870, Београд, 112.

<sup>13</sup> Сл. Ј о в а н о в и ћ, Влада Милана Обреновића, књ. I, 1934, Београд, 120.

одштампаног текста подносили на увиђај коректуру текста, па је уредник да би избегао евентуалну забрану, брисао већ из коректуре „неподобне“ текстове.

По чл. 13 Закона о штампи за издавање новина није важио систем одобрења, али ни чист систем пријаве. У пријави је требало навести низ података и доказа о постојању законских услова код лица која су пријавила намеру да издају лист. Оцену тих доказа вршила је окружна полицијска власт, која је и издавала уверење о испуњеним условима за издавање новина. Али, у коме ће року она то урадити, није било законом одређено, него је неодређено речено „чим власт нађе“. Често су на тај начин, одлагањем и одуговлачењем издавања дозволе, оштећени и онемогућени потенцијални издавачи у својој намери да почну са издавањем листова.

Чланом 21. Закон о штампи такође није одредио рок у коме је полицијска власт била дужна да преда суду кажњива дела која се налазе у садржају одштампаног списка. „Полицијска власт дужна је за најкраће време поднети ствар суду“, а колико траје то најкраће време одређује опет сама полицијска власт, с тим што је у томе року и даље забрањено да се штампана ствар растура, пошто је једино суд могао скинути забрану.

За кривице учињене путем штампе одговарају писац, уредник, издавач и штампар, али не сваки посебно, него по општим прописима кривичног законика о саучесништву (чл. 25 Закона о штампи). Штампар је одговарао и мимо прописа из чл. 25, ако се за њега нису стекли услови о саучесништву. То је одредба чл.27. која је штампаре чинила још опрезнијим, па су ради своје сигурности често одбијали да штампају текстове „неподобних“ опозиционара и противника режима, односно и сами представљали једну врсту цензуре. Чланом 38. прописано је да казне по закону о штампи не искључују казне по кривичном законнику, ако је у штампаном делу садржано које кривично дело. Ако уредник, осуђен на новчану казну, не плати казну за петнаест дана, лист се обуставља све док се казна не плати (чл. 43). Ако ко од криваца по Закону о штампи „позива јавно и купи прилоге да би подмирио новчану казну“, кажњава се казном од 300 талира или до једне године затвора (чл.45).

Обустава листа је предвиђена чл.46, у случају да новине и после две опомене од стране министра унутрашњих дела наставе да се „тако уређују да се њима стално и у непријатељском духу нападају и изопачавају дела државних власти, или се уопште тако уређују, да постану убитачни за јавни мир и поредак“. Ова обустава, као и обустава због



неплаћене новчане казне, нису ишле на оцену судске власти. То је практично значило да је министар унутрашњих дела по слободној оцени могао сваку критику рада државних органа и злоупотребе власти прогласити „убитачно по мир и поредак“ и „нападањем и изопачавањем дела државних власти“, због тога обустављао излажење новина и тако елиминисао могућност критике рада државних органа и уопште изношења опозиционих ставова.

Застарелост кривица учињених путем штампе предвиђена је у чл. 47, али на такав начин да практично застарелости штампарских кривица и није било. По овом члану рок застарелости је износио шест месеци, али се застарелост прекидала и нови рок од шест месеци је почињао да тече сваким актом власти који има за циљ да извиђање отпочне, настави се или заврши, што је власт и радила непосредно пред истек рока.

**XXX**

Републици Србији, која је нови Устав донела 8. новембра 2006. године предстоји врло обимна законодавна делатност. Увођење овог Устава у живот тек предстоји, али у самом тексту Устава (206 чланова) предвиђена је преко 150 пута обавеза разраде и допуне уставних одредби путем закона. За разраду уставних одредби, њихово оживотворење или њихово детаљније регулисање путем закона, који се тек имају донети, у Уставу су употребљене најчешће формулације: „уређује се законом“, „у складу са законом“, „под условима утврђеним законом“, „доноси се закон“, „прописују се законом“, „на начин предвиђен законом“, и сл. Зато, на поукама и порукама из наше уставне прошлости и управо на примеру односа Устава Кнежевине Србије од 1869. године и органских закона из 1870. године, треба бити изузетно опрезан, да се не би законском регулисању препустила уставна материја. У томе је значај поука и порука историје, о којима треба едуковати носиоце функција и политичаре, скретати пажњу и скупштинској позицији и скупштинској и ванскупштинској опозицији, сада, када поред обимне законодавне делатности која је разрађена и у погледу садржине и у погледу рокова у уставном закону за спровођење Устава Републике Србије од 10. новембра 2006. године, Србији предстоји и обимна законодавна делатност за усаглашавање нашег правног система са правом Европске уније, као израза нашег избора у перспективама развитка придруживањем Европској унији. Или, када се већ предузимају кораци на завођењу фактичке, Уставом Републике Србије неутемељене уставности (Савет за националну безбедност и други елементи политичког компромиса који су у току).

**Prof. Slobodanka Stojičić, LL.D**  
**Full Professor,**  
**Faculty of Law, University of Niš**

## **THE SERBIAN CONSTITUTION OF 1869 AND THE ORGANIC ACTS OF 1870**

### **Summary**

The new Constitution of the Republic of Serbia of 2006, whose implementation is still ahead, envisaged the obligation of elaborating and supplementing the constitutional provisions by means of statutory legislation. The wording of the Constitution (in 206 articles) contains more than 150 references on upgrading the constitutional provisions and their further detailed statutory regulation, which is yet to be adopted. The most frequent phrases used in the Constitution are as follows: “(the matter) is regulated by law”, “in compliance with the law”, “in the manner envisaged by the law”, “under the conditions established by the law”, “which is to be prescribed by the law”, “the law is to be adopted”, etc. Consequently, an extensive legislative activity is anticipated in terms of clarifying the diverse aforementioned formulations used in the Constitution. An extensive legislative activity additionally ensues from the text of the Constitutional Act for Implementing the Constitution of the Republic of Serbia of 10th November 2006, but it will take place only after all the institutional conditions have been satisfied (by forming the Government and constituting of the National Assembly).

In the constitutional development of the Principality and the Kingdom of Serbia in the 19th and at the beginning of the 20th century (which is characterized by six constitutions of the Principality of Serbia, i.e. the Kingdom of Serbia from 1882), the most indicative constitution was the 1869 Constitution of the Principality of Serbia (the so-called Regent’s Constitution). This Constitution contained many principled, declarative provisions and a large number of legal gaps. Apart from the political reasons, the declarative nature of these provisions and the legal gaps can be explained by the fact that the Constitution contained 133 provisions altogether. It was supposed to and could be easily compensated by adopting organic acts which would help elaborate and amend the constitutional provisions, and put the Constitution into effect.

## *ИЗГРАДЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

In the year 1870, five organic acts were adopted in ordinary, legislative parliamentary procedure, in the assembly held for that purpose a year and two months after the adoption of the Regent's Constitution in the Grand Constitutional National Assembly. These acts were: the Act on the Rules of Order in the National Assembly of 1st October 1870, the Act on the Rules of Order in the State Council of 5th October, the Act on the Election of Members of Parliament of 10th October, the Act on the Ministerial Responsibility of 21st October, and the Act on the Press of 23rd October 1870. However, these organic acts exceeded their primary purpose. Not only did they comprise some constitutional provisions but they also changed some of the provisions, neither of which should be allowed.

The subject matter of this paper is the analysis of the correlation between the 1869 Serbian Constitution and the 1870 organic acts. The author's intention is to point to possible options in adopting a series of organic acts ensuing from the text of the new 2006 Constitution of the Republic of Serbia.

The correlation of the 1869 Constitution and the subsequent organic act of 1870 which enabled the implementation of the Constitution (and generally in the circumstances when the constitutional provisions are of a declarative character, and when the constitution has a significant number of legal gaps which are to be compensated by the statutory legislation), may generate certain flexibility of constitutional circumstances, i.e. bring about quite different constitutional circumstances under the same constitution. In the first phase of implementing the 1869 Serbian Constitution (in the period from 1869 to 1888), there was a number of occasions when the change of organic acts and the adoption of new political acts created completely new constitutional circumstances under the same constitution. The new constitutional circumstances came as a result and expression of a new political balance of powers, depending on which they could be more progressive or more regressive than the Constitution itself. Another issue of great significance may be that the government could create new constitutional circumstances by adopting its own acts; however, in practice it was also the strengthened National Assembly with clearly articulated political demands that was able to change the constitutional circumstances by passing acts of parliament.

Thus, the regressive constitutional circumstances were created by the organic acts of 1870 and the acts of 1884 following the Timok Insurrection, whereas the act from the end of 1875 and the beginning of 1876 as well as of 1881 created very progressive constitutional circumstances, which exceeded the 1869 Constitution.

These options make this kind of constitution long-lasting and quite suitable for the governing regimes, particularly in maintaining the regimes which never succeeded or wished to keep up with more progressive social and political developments. This may also contribute to a better understanding of the act of re-enforcing of the 1869 Constitution after the state coup in 1894 by Aleksandar Obrenović, which eradicated a very progressive Serbian Constitution of 1888.