

**Миљана Тодоровић, асистент**  
Правни факултет Универзитета у Нишу

### **СЛОБОДА ШТАМПЕ У СРБИЈИ У XIX ВЕКУ\***

*Од оснивања прве штампарије у Кнежевини Србији могуће је пратити активности српске власти усмерене ка правном уређењу издавачке делатности. У првим прописима који су се тицали штампе, слобода изражавања, нераскидиво повезана са слободом штампе, била је ограничавана. Са развојем друштва и јачањем свести о слободи изражавања као једном од темеља демократије и предуслова за уживање других права и слобода, долази до првих гаранција њеног постојања.*

*Ауторка у раду посматра и тумачи правне прописе којима се уређује штампа, нарочито одредбе којима се путем цензуре и других превентивних мера управне власти ограничава слобода штампе, као и одредбе којима се регулише одговорност за штампарске кривице. Такође, указује на друштвене и политичке односе који су утицали на овакво нормирање и иностране законе чији се утицај препознаје у српским прописима о штампи.*

**Кључне речи:** слобода штампе, слобода изражавања, цензура, Кнежевина Србија.

*“Мој господине, ја се не слажем са Вашим мишљењем, али даћу свој живот, само да бисте Ви могли рећи своје мишљење”*

*Волтер*

#### **1. Увод**

Слобода изражавања и са њом нераскидиво повезана слобода штампе, представљају грађанско и политичко право човека. Њихов значај далеко превазилази потребе појединца, будући да представљају један од темеља демократије и предуслов за уживање других права. У њима је у

---

\* Рад је резултат истраживања на пројекту: „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који подржава Министарство просвете и науке.

пуној мери изражена веза између појединца и друштва, као и либерална вера да индивидуални развој претвара друштво у заједницу која непрестано напредује.<sup>1</sup> Слобода изражавања у себи сажима филозофски идеал трагања за истином, стварање услова за изграђивање појединца и остваривање природног права човека да искаже своје мишљење. Такође, омогућава владавину демократије и представља средство ограничавања и контроле понашања носилаца власти. Таква вишеструка природа обезбедила јој је значајно место у каталозима права.

Од првих уставних текстова, гарантовање слободе изражавања и слободе штампе је готово неизоставно. Чак и онда када су закони одузимали оно што је устав давао, изоставити ове слободе, значило би одрећи се пожељног либералног руха, којим су нације оправдавале своја револуционарна стремљења. Макар номинално гарантовање слобода и права постало је неизбежно, иако је након успешно одигране улоге идеала у служби мобилисања маса за остварење политичких циљева, морало доћи до њиховог ограничења, парадоксално - ради заштите система који су створиле.

За уставно нормирање слободе изражавања и штампе нарочит значај има њихово постојање у француским и америчким уставним текстовима, због немерљивог утицаја који су они имали на развој уставности уопште. Чињеница да то нису први акти у којима се ове слободе гарантују, не умањује истинитост ове тврдње.<sup>2</sup> У Декларацији права човека и грађанина из 1789. године, слобода изражавања, и у оквиру ње слобода штампе,

---

<sup>1</sup> На тој линији је и дивна мисао Џ. Мила (*John Stuart Mill*): „Слобода мишљења нам није потребна само или нарочито због тога да образујемо велике мудраце, већ нам је она потребна превасходно због тога да обични људи дођу до оног степена духовног развитака до кога могу да дођу“. Џ. С. Мил, *О слободи*, превео Петар А. Карађорђевић, Београд 2007, 47.

<sup>2</sup> Мало је позната чињеница да је први акт о слободи штампе донела Шведска 1766. године. Њиме се укида претходно установљена функција Цензора и право Канцелара да надгледа, одобрава и забрањује текстове поднете за штампу. В. *The World's First Freedom of Information Act – Anders Chydenius' Legacy Today*, editor Juha Mustonen, Kokkola 2006, 8. Незаобилазна у разматрању ове теме је и Енглеска, у којој се борба за слободу говора и штампе обликовала још у 17. веку, под значајним утицајем Џона Милтона и чувеног говора у Парламенту, *Areopagitica*. Кључна година за слободу штампе у Енглеској је 1695. година, када је укинута цензура и систем претходних дозвола одбијањем поновног оснаживања *Licensing Act* из 1662. године. А. Castillo, *Banned Books: Censorship in Eighteenth-Century England*, Norderstedt 2009, 24. Слобода штампе у Енглеској убрзо је фактички онемогућена увођењем таксе која је значајно отежала издавање новина, као и могућношћу да се прописи о клевети користе за кажњавање свакога ко би критиковао владу. О томе и другим случајевима ограничавања гарантованих права в. В. Становчић, „Декларације о правима и слободама у Америчкој и Француској револуцији“, *Темељи модерне демократије*, Београд 2011, 341-343.

названа је „једним од најдрагоценијих права човека“.<sup>3</sup> Гарантовање слободе штампе у америчком Билу о правима значајно је и због тога што овај први амандман представља добар модел за ограничавање могућности задирања у уставом гарантована права, будући да је њиме интервенција власти у тој области постала противуставна. Да је гарантовању слободе изражавања и у савременом добу посвећена велика пажња, потврђује члан 10 Европске конвенције о људским правима.<sup>4</sup>

Природа слободе изражавања и њен огроман утицај на друштво и појединца чине је неподобном за неограничено постојање. У том смислу, поставља се питање мере њеног ограничавања, која је још увек оставља слободом. Тако, може се рећи да слобода штампе подразумева да су „превентивне мере управне власти против штампе недопуштене, а да су допуштене само репресивне мере судске власти“.<sup>5</sup> Дакле, излагање, продаја и растурање списа или новина не зависе од претходног одобрења управне власти, али оно што буде објављено може довести до одговорности пред судом, у складу са законом.

**1.1.** Од оснивања прве штампарије у Кнежевини Србији могуће је пратити активности српске власти усмерене ка правном уређењу издавачке делатности. Док су први прописи ишли у правцу њеног ограничавања, са развитком друштва и јачањем свести о слободи изражавања као једном од темеља демократије и предуслова за уживање других права и слобода, долази до првих гаранција њеног постојања.

У целокупном српском законодавству није било материје која је тако често, понекад из основа, мењана и допуњавана – све у зависности од друштвених и политичких околности.<sup>6</sup> Први пропис који се тиче штампе донет је 1841. године; први Закон о штампи 1870; следе измене и допуне 1875. године, 1879. и 1880; потом нов Закон о штампи 1881. и његове измене 1882. и 1884. године; и на крају, Закон о штампи од 1891. У међувремену, слобода штампе је постала уставна категорија, те се са мањим или већим успехом гарантује и Намесничким уставом из 1869.

<sup>3</sup> Члан 11 Декларације права човека и грађанина (превод: проф. др Павле Николић), *Темељи модерне демократије*, 314 и даље.

<sup>4</sup> „Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примање и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.“ Члан 10 став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (превод: Београдски центар за људска права), *Темељи модерне демократије*, 409 и даље

<sup>5</sup> Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2009, 470.

<sup>6</sup> М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Београд 1999, 269.

године, као и Уставом из 1888. То само по себи говори о улози штампе у политичком животу Србије, па и у њеном уставном развоју.

**1.2.** Мноштво прописа који се тичу слободе штампе, с једне стране, и ограничен обим овог рада, с друге, одредили су његову структуру. Најпре су идентификована одређена питања, која се чине нарочито важна за остваривање слободе штампе, а потом су разматране уставне и законске одредбе које се њих тичу.

Пажња је нарочито концентрисана на одредбе којима се путем цензуре и других превентивних мера управне власти ограничава слобода штампе, дакле, одредбе о покретању листа, тј. регистравању, о издавању и дистрибуцији, затим о узапћењу, као и на одредбе којима се регулише одговорност за штампарске кривице. При том је, неминовно, указивано на друштвене и политичке односе који су утицали на овакво нормирање и иностране законе чији се утицај препознаје у српским прописима о штампи.

## 2. Прописи о штампи у Србији XIX века

### 2.1 Уредба о цензури из 1841. године

Након добијања самоуправе Хатишерифом 1830. године, отворена је прва штампарија у Кнежевини Србији (Државна штампарија или Књажевско-србска типографија).<sup>7</sup> У уводном делу Хатишерифа дата је, између осталог, „слобода постановити типографије“.<sup>8</sup> У јануару 1834. године, почеле су да излазе прве новине, под називом *Новине србске*.<sup>9</sup> До тада, једине новине које су се могле наћи у Србији биле су доступне само чиновницима Кнежеве канцеларије, будући да је тамо редовно стизало неколико страних листова који су читани и превођени кнезу Милошу.<sup>10</sup>

Први пропис о штампи у Србији донет је 1. јула 1841. године. Била је то Уредба о цензури, издата под називом „Дужности цензора при

---

<sup>7</sup> Купљена је у Петрограду крајем 1830, а допремљена у Београд 21. маја 1831. године. Почела је са радом у септембру, штампањем објава, пасоша, протокола и других материјала за административне потребе. М. Бјелица, *Политичка штампа у Србији 1834 – 1872*, Београд 1975, 9.

<sup>8</sup> Текст Хатишерифа у: Д. Матић, *Јавно право Књажевства Србије*, Београд 1851, 34.

<sup>9</sup> Дигиталне копије првих српских новина доступне су на сајту Дигиталне Народне библиотеке <http://scc.digital.nb.rs/collection/srpske-novine>. У прво време, основни проблем *Новина србских* били су финансијски проблеми. Њихово превазилажење је покушавано на више начина, између осталог и обавезном претплатом. О томе в. А. Раденић, *Из историје Србије и Војводине 1834-1914*, Нови Сад, Београд 1973, 24 и даље

<sup>10</sup> С обзиром да је основни циљ овог рада утврђивање утицаја српских прописа на слободу штампе, није узимана у разматрање штампа на српском језику ван граница Србије, иако је њен утицај на политички живот у Србији неспоран.

правитељственој књигопечатњи“.<sup>11</sup> Тим актом је забрањено да штампане ствари садрже написе против „правитељства српског“<sup>12</sup>, страних влада, пристрасне и увредљиве садржаје.<sup>13</sup> Како је прва штампарија у Србији је отворена 1831. године, а прве новине почеле да излазе 1834. године, одсуство прописа о штампи поједини аутори тумаче као постојање потпуне слободе штампе.<sup>14</sup> Такву оцену ипак треба узети са резервом - непостојање прописа којима се уводи цензура не значи да она не постоји. Неразвијено друштво и држава са аутократским владарем чине беспредметним став о постојању ма какве слободе, па и слободе штампе.

Поред тога, кнез Милош је писмом од 27. марта 1834. године поставио Лазара Теодоровића за цензора и дао му јасна упутства о дужностима које треба да испуњава вршећи ту функцију. Из писма се може видети да је основни мотив српских власти да ограниче штампу био везан за односе са великим силама и спречавање изазивања њиховог гнева према још увек нејакој, вазалној Кнежевини.<sup>15</sup> Пропис о цензури изазван је сукобом кнеза Милоша и Димитрија Давидовића, првог уредника *Новина србских*.<sup>16</sup>

Након овога, Србија ће још дуго чекати на прве прописе којима ће се гарантовати слобода штампе. Да то, међутим, не значи да није постојала

<sup>11</sup> Треба поменути да је Уредба о цензури књига издата 22. децембра 1832. године. Њоме је у 8 тачака одређено шта се у Србији сме, а шта не сме штампати. На политику су се односиле две тачке. Тако су биле забрањене „мисли против правитељства српског и његови членови“ и „мисли против правитељства страни и њини чиновника“. М. Бјелица, 16.

<sup>12</sup> У ширем смислу у коме се овде употребљава значи скуп највиших државних органа.

<sup>13</sup> Тим актом су забрањене „мисли и израженија соблазнителна, противна благонравију; израженија против правитељства српског и његови членова; непристојна израженија против страни правитељства; подла и пристрасна израженија, клонећи се похвали или руги ма којег лица; пристрасна и соблазнителна ружења и грђења личности, чијему драго, изузимајући диспуте и препирања учени људи о језику или другима учебним предметима, која се и код други најизображенији народа дозвољавају“. *Сборник закона и уредба и уредбени указа, издани у Књажеству Србском од априла 1840. год. до конца 1844*, Београд 1845.

<sup>14</sup> В. на пример С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1990, 384.

<sup>15</sup> Између осталог, у писму стоји: „Ви ћете пак нарочно мотрити на то 1, Да се ништа у новине не стави, што би било као примјечаније собствено самог нашег новинара о политики и поступку страни Држава, а особито, да се не подкраду у новинама нашим речи слободномислене. 2, Да ништа таково у наше новине не уђе, што би противно било страним Државама, јер ја нећу, да се и један кабинет страни и једно стране лице, од наше стране увређено нађе...“ М. Петровић, *Финансије и уставнове обновљене Србије до 1842*, Београд 1897, 785.

<sup>16</sup> Повод за сукоб био је чланак о ставу великих сила према руско-турском споразуму у коме је критикована европска и француска политика. Због страха од реакције великих сила кнез Милош је оштро критиковао Давидовића и поставио за цензора Лазара Теодоровића. М. Петровић, 784-785; М. Бјелица, 18.

свест о потреби њеног увођења и њеном значају, сведоче расправе на скупштинама које су се повремено одржавале.

Први предлог да се уведе слобода штампе истакнут је на Петровској скупштини 1848. године, мада више представља последицу покушаја протурања либералних идеја младих „паризлија“, него израз стварне потребе ондашњег друштва. Десет година касније, на Светоандрејској скупштини, поред смењивања династије и коначног уобличавања скупштине као органа врховне власти, више пута су се чули захтеви за слободу штампе, укидање цензуре и доношење закона о штампи.<sup>17</sup> Исти захтеви истакнути су и на Михаљској скупштини 1867. године. Међутим, коментар кнеза Михаила да је „цензура најдражи накит народној слободи“ доста говори о његовом односу према њима.<sup>18</sup> Приликом разматрања утемељености ових захтева у потребама ондашњег српског друштва, треба имати у виду и стање писмености у оновременој Србији. У Кнежевини 1834. године није било више од две-три хиљаде писмених људи, од којих је једва пола могло читати штампу. Читалачку публику сачињавали су углавном чиновници и свештеници.<sup>19</sup> Ни следећих деценија ситуација није била битно боља. Према пописаним подацима из 1866. године, у Србији је било 4,2% писменог становништва, 1874. године - 6,7.<sup>20</sup>

## 2.2. Устав из 1869.

Своје место у Уставу слобода штампе је по први пут добила 1869. године, додуше, прилично непрецизно и неодређено. Намеснички устав

---

<sup>17</sup> На пример, у захтевима посланика Подрињског округа, Крушевца и захтевима посланика Гружанског, Лепеничког и Јасеничког среза: „Предлажемо, да се дозволи од Правителства да буде одсада слободна штампа; јер је ово за јавност поправке најбољиј пут, а и највеће мерило за одржање правичности а богме и једино најкрасније средство, да се неким самовољама, од који многима срећа и самиј животи зависи, на пут њине обвладане страсти стане...“ Предлог за издавање закона о слободној штампи дао је и Скупштински одбор за предлоге и жалбе Скупштини, *Светоандрејска скупштина*, А. Раденић, Београд 1964, 72, 87, 133, 169.

<sup>18</sup> Михаило је поимао штампу као средство обликовања јавног мњења у служби владине политике. Слобода штампе била је непожељна, јер би нужно довела до критике владе у ком случају би „влада изгубила ауторитет; њене се наредбе не би више слушале, и у земљи би настао неред“. С. Јовановић, *Друга Влада Милоша и Михаила*, Београд 1990, 384. Иако није било могуће коментарисање унутрашњих прилика у новинама, млади либерали, који су активно деловали као опозиција Михаиловом режиму, налазили су лукаве начине да ипак искажу своје ставове. Тако, на пример, у *Трговачким новинама*, чији је главни сарадник био Владимир Јовановић, у вестима из хесенског херцештва скривали су се коментари о српским политичким приликама. Ј. Скерлић, *Историјски преглед српске штампе 1791-1911*, Београд 1911, 48.

<sup>19</sup> М. Бјелица, 10.

<sup>20</sup> *Два века развоја Србије – статистички преглед*, Београд 2008.

садржи само начелну одредбу о слободи изражавања мисли, између осталог и путем штампе: “Сваки Србин има право да каже своју мисао: речма, писмено, средством печатње или у виду ликова, саображавајући се у томе прописима закона”.<sup>21</sup> Ова уставна одредба, међутим, није истовремено значила и крај цензуре. Све до доношења закона о штампи важила је стара Уредба о цензури из 1841. године. Упућивање на доношење закона о штампи значи да је слобода штампе одобрена институционално, а не као индивидуално право.<sup>22</sup>

Оваква уставна формулација омогућила је доношење два попуто различита закона о штампи током важења овог Устава.

### 2.3. Закон о печатњи из 1870. године

Пре сазивања Народне скупштине 1870. либерали су развили врло живу агитацију да се изгласа што слободоумнији закон о штампи.<sup>23</sup>

Први српски Закон о печатњи донет 23. октобра 1870. године,<sup>24</sup> имао је за узор аустријски Закон о штампи од 1862. године.<sup>25</sup> Предвидео је да се лист покреће по систему пријаве окружној полицијској власти. Члан 13 прецизира садржај пријаве (име новина или повременог списка, природа садржаја, рокови у којима ће излазити, име и адреса одговорног уредника, штампара и издавача). Поред тога, неопходно је доказати и да је подносилац пријаве српски држављанин, да је испунио услове везане за године живота<sup>26</sup>, да има способност располагања својом имовином и да ужива грађанска права у пуном обиму. Након што се увери у истинитост навода и испуњености предвиђених услова, полицијска власт издаје уверење о испуњености услова за пријављену издавачку делатност. Поред тога, за разлику од аустријског оригинала, српски Закон не предвиђа кауцију за покретање листа.<sup>27</sup> Овакво решење, уз одредбе о покретању

<sup>21</sup> Члан 32 Устава из 1869. године. *Одабрани извори из уставноправне историје јужнословенских народа*, Н. Ранђеловић, М. Тодоровић-Крстић, Београд 2009, 176.

<sup>22</sup> Д. Стојановић, „Права грађана у уставима Србије“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ, Београд 1990, 165-175, 170.

<sup>23</sup> Борбу за увођење слободних установа, слободу мисли и штампе предводиле су Каљевићева *Србија*, *Јединство* Стојана Бошковића, *Говорница*, политички лист либерала, као и *Застава* Светозара Милетића. М. Бјелица, 144.

<sup>24</sup> *Зборник закона и уредаба земаљски XXIII*, Београд 1870.

<sup>25</sup> Г. Миловановић, *О слободној штампи уопште*, Београд 1901, 90; М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац 2005, 411.

<sup>26</sup> При том садржај листа или повремених списка одређује старосну границу. Уколико је реч о списима политичког или економско политичког садржаја, граница је 25 година, док се за уређивање листова или повремених списка другачијег садржаја тражи само пунолетство.

<sup>27</sup> Г. Миловановић, 90.

листа, допринеле су бржем развоју штампе о чему говори и чињеница да је већ наредне, 1871. године, покренуто шест нових листова и часописа у Србији.<sup>28</sup>

Дакле, систем пријаве предвиђен Законом од 1870. године је уобичајен и није ограничавао слободу штампе. То се, међутим, не може рећи за даља решења овог закона. Наиме, чланом 6 одређена је обавеза штампара да сат пре растурања новина преда један потписан примерак одређеном представнику месне полицијске власти, који ће издати уверење о пријему.<sup>29</sup> Уколико се у штампаној ствари нађе кажњиво дело или се утврди да не испуњава прописане услове везане за означавање штампара, уредника и издавача, полицијска власт је може уаптити (чл. 21). У том случају, пријава се подноси суду у што краћем року, који ће најдуже за осам дана донети решење о основаности уапћења. Међутим, и поред законом одређеног рока, судови су често тек после неколико месеци потврђивали забрану листа.<sup>30</sup>

Према члану 25 овог Закона, за кривична дела учињена штампом „одговоран је сваки, који се по општим начелима кривичног законика може сматрати за кривца или саучесника“.<sup>31</sup> Реч је о тзв. аустријском систему заједничке одговорности. Као последица оваквог законског решења, долазило је до тога да свако од лица које је укључено у издавање новина (писац, уредник, издавач, штампар) нарочито води рачуна о садржају листа што је довело чак и до цензуре штампара: „необразован и преплашен, штампар је брисао и оне ствари које полиција не би избрисала“.<sup>32</sup> Ово је разумљиво, имајући у виду чињеницу да је штампар, под одређеним условима, могао бити одговоран чак независно од тога да ли се по прописима Кривичног законика уопште могао сматрати саучесником (в. чл. 27 Закона о печатњи).

Законом о печатњи из 1870. године предвиђена је и могућност обуставе листа на три месеца. Члан 46 даје то право министру унутрашњих дела, после две опомене, уколико се у новинама „стално и у непријатељском духу нападају и изопачавају дела државних власти, или се уопште тако уређују, да постану убитачне за јавни мир и поредак“.

---

<sup>28</sup> М. Бјелица, 147.

<sup>29</sup> Код других штампаних дела, предвиђена је обавеза предаје једног примерка 24 сата пре издавања уколико је дело мањег обима од 10 табака, односно три дана, уколико је обимније.

<sup>30</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, 79.

<sup>31</sup> О саучесницима говори трећа глава Казнителног законика (чл. 46-52).

<sup>32</sup> М. Павловић, 411-412.



Обустава листа није била подложна надзору судске власти, тако да је влада могла угушити сваки лист који јој није био по вољи.<sup>33</sup>

Овим Законом били су незадовољни и конзервативци и либерали. У скупштинској расправи која му је претходила, противници су налазили да је превише либералан „јер смо ми народ млад и неискусан, који може у бујности поћи на странпутицу“.<sup>34</sup> С друге стране, либерали су истицали да је јавна и слободна реч једино средство да се стане на пут „тајним сплеткама од којих је досад много патила наша отаџбина“.<sup>35</sup>

Критике упућиване овом закону, нарочито оне везане за систем кумулативне одговорности и постојање цензуре преко обавезе предаје листа сат уочи растурања, чине се оправданим. Ипак, имајући у виду да је овај Закон донет само две године након убиства кнеза Михаила, а нарочито стање политичке културе и развијеност друштва, могло би се закључити да је Закон о штампи, уз све мањкавости, био корак напред у развијању штампе у Србији и гарантовању њене слободе.

### **2.3.1. Измене и допуне Закона о штампи од 15 децембра 1875. године – Каљевићев закон о штампи**

До првих измена и допуна Закона о штампи из 1870. године дошло је за време Владе Љубомира Каљевића, коју су чинили млађи либерали и млађи конзервативци. За само шест месеци, колико је трајала ова Влада, донет је читав низ реформских закона.<sup>36</sup> Измене овог Закона учињене су по угледу на немачки Закон из 1874. године.<sup>37</sup>

У тада важећем намесничком Закону о штампи из 1870. године, највише проблема задавао је чл.6 по коме је штампар морао један примерак листа поднети полицијској власти сат пре растурања листа. Стога је најважнија измена учињена 1875. године управо то што је поменути члан у целости укинут.<sup>38</sup> Задржана је пријава листа полицијским властима, али је додата могућност жалбе министру унутрашњих дела у

<sup>33</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Београд 1990, 80.

<sup>34</sup> Говор потпредседника Скупштине Јосифа Панчића, Ј. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији*, Београд 1947, 329. Неке критике у литератури могу се оценити као претеране. Тако, на пример, мишљење Ј. Продановића да је „најтеже што се уопште тражи пријављивање листа и очекивање допушта“, или оцена да је застарелост немогућа (Кривичним закоником су предвиђени исти услови за рачунање и прекид застарелости). В. Ј. Продановић, 331.

<sup>35</sup> Говор Алимпија Васиљевића, *ibid.*, 331

<sup>36</sup> Више о томе, *Владе Србије: 1805-2005*, Београд 2005, група аутора, 135-136.

<sup>37</sup> Г. Миловановић, 74.

<sup>38</sup> Измене и допуне у Закону о печатњи (штампи) од 23. октобра 1870. године, *Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији у години 1875/6*, Београд 1876.

случају недоношења решења о дозволи покретања листа у року од 10 дана (чл. 13). Укинута је обустава листа у случају неплаћене новчане казне (чл. 43), као и члан 46 који је давао право министру унутрашњих дела да у одређеним случајевима обустави излажење листа до 3 месеца.

Такође, измењен је члан 21 који се односи на заплону листа од стране полицијске власти. Изменама је прецизирано да се лист може узаптити само онда „ако се нађе да у садржају неког печатног дела има злочина или увреде Књаза, Књегиње и Књажевог дома“ и у случају одавања војних информација у време рата (из чл. 44 Закона о печатњи). Одређен је и рок од 24 сата у коме се полицијско решење о узапћењу има доставити суду на потврду, као и исти рок за доношење судског решења. За разлику од одредбе по Закону из 1870, сада је допуштено жалити се Касационом суду.

У току претреса предложених измена и допуна Закона о штампи, конзервативци, либерали и радикали утркивали су се ко ће бити слободоумнији. Радикали су чак захтевали да се Закон о штампи просто укине, како би штампа била потпуно слободна. Њихов затхев прихватио је и конзервативац Гарашанин, који је предлагао да се закон о штампи сведе на један једини члан: „Штампа је неограничена, слободна“.<sup>39</sup>

Иако ови, умногоме претерани предлози, нису прихваћени, изменама из 1875, године Закон о штампи је постао либералнији, пре свега захваљући укидању 6. члана. У литератури су прихваћена решења критикована нарочито због изостанка увођења обавезе високог образовања за уредника што је довело до тога „да су отпочели новине издавати и јавно мњење руководити они, који су једва кадри били да појме тежак задатак, који на се примају“.<sup>40</sup>

У мају 1876. године, када је рат са Турском постао изванредно стање, једна од првих мера Владе била је суспендовање Закона о штампи, на основу члана 38 Устава.<sup>41</sup>

### 2.3.2. *Измене из 1879. године*

Завршетак српско-турског рата и Берлински конгрес на коме је Србија коначно добила независност, условили су потребу за поновним разматрањем законских решења која се тичу штампе. Предлог

---

<sup>39</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, 250-251.

<sup>40</sup> Г. Миловановић, 95.

<sup>41</sup> “У случају преке опасности за јавну сигурност може влада на неко време обуставити: опредељења члана 27. односно личне слободе; члана 28. односно неповредности; члана 32. односно слободе говора и печатње; члана 111. односно надлежности суда.“ *Одабрани извори из државноправне историје јужнословенских народа*, 177.

двадесеторице народних посланика да се укину измене у Закону о печатњи из 1875. јер су се „показале као врло убитачне за рад у земљи и за слободу и љубав између грађана“ изазвао је бурну дебату у којој су посланици опозиције бранили слободу штампе.<sup>42</sup>

На седници одржаној 12. јануара 1879. године у Нишу, известилац закона А. Бобовац прочитао је извештај одбора о штампи. Као циљ законодавних промена истакнута је „општа тежња у питању о штампи да се слободној речи, која би служила истинској поуци народа и разумном претресу јавних дела, остави слободно поље, а само спрече злоупотребе, које се употребом права слободне речи могу учинити“.<sup>43</sup> Међутим, већ након изнетих законских промена, било је потпуно јасно да измене иду у правцу гушења слободе говора и враћања на првобитна решења, стара готово десет година. Тако је укинут члан 6 из 1875. и враћен на снагу исти члан из 1870. године, који предвиђа обавезу предаје једног штампаног примерка полицијским властима сат пре растурања листа.<sup>44</sup> Поновно увођење цензуре изазвало је велику расправу на скупштинској седници 12. јануара 1879. године. Посланици опозиције су говорили да он „спречава слободу писања и слободу мисли“, а да се „државни поредак нема чега бојати“. С друге стране, министар иностраних дела истакао је да је Србија тек изашла из рата, са новостеченом независношћу која је још „нежна биљка“, стога јој треба закон о штампи који ће је заштитити док се не опорави.<sup>45</sup> Такви аргументи Владе прихваћени су бурним одобравањем.

Новина је увођење обавезе факултетског образовања за уредника (чл. 13). Прецизирано је да такав критеријум важи за уредника листа или привременог списа политичког, политичко-економског и сатиричног

---

<sup>42</sup> Један од критичара таквог предлога био је и Никола Пашић, који је на седници 11. децембра 1878. истицао недостатке Закона из 1870. Осврћући се на стање у Србији, између осталог је рекао: „Наш живот, наше унутарње слободе, пошле су у последње време у назад; и то од оног времена, кад смо ми пожелели и пошли да дамо слободе нашој браћи – ми смо пошли да ослободимо нашу браћу и у путу изгубили само нашу слободу“. *Никола Пашић у Народној скупштини I*, Латинка Перовић, Београд 1997, 78.

<sup>43</sup> *Протоколи Народне скупштине држане у Нишу 1878-9. године*, Београд 1879, 452 и даље.

<sup>44</sup> Поред њега, из Закона о штампи из 1870. године враћени су на снагу и чланови 8, 12, 21, 26, 27, 28, 30 и 32. В. Чл.2 Закона о изменама и допунама Закона о печатње из 1879. *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији. 34, од 1. Новембра 1878 до 6. Маја 1879. године*, Београд 1879.

<sup>45</sup> „Ми сад излазимо из рата који је трајао 3 године; духови се још нису стишали; још смо рањави, а ране наше још отворене стоје, пак неће сваки новинар-лекар знати да их зејтином подмаже, већ ће их многи засипати сирћетом, што ће жестоке болове производити.“ *Протоколи Народне скупштине држане у Нишу 1878-9. године*, Београд 1879, 463.

карактера, док се за уређивање листа војног садржаја тражи завршена војна академија, а богословског, завршена богословија. Овај предлог није прошао без скупштинске расправе. На критику Пашића, предлагач, Тодор Туцаковић, одговорио је „да то није никаква стега, кад се од некога захтева зрелост и спрема да може бити народни учитељ“.<sup>46</sup> Захтев да уредник мора бити факултетски образован имао за циљ да, с једне стране, на уредничка места дођу људи с више знања а мање страсти, с друге, да се елиминишу уредници – каскадери.<sup>47</sup> За уредника се тражила факултетска спрема утолико пре, што се од опозиције био пронашао подесан пут и начин да један пише и штампом чини кривична дела, а да сасвим други неко одговара.<sup>48</sup>

Поред оваквог одређења, чл. 13 прописује и услов да уредник мора бити лице које је последње две године плаћало поптун грађански данак и остале општинске и државне прирезе. У литератури се овакво решење тумачи настојањем „да ће се на тај начин удаљити од штампе они, који за њу нису дорасли и они, који нису кадри да се уврсте ни у обичне грађане ни по памети, ни по имовном стању своме, а хоће да они буду израз општега мњења и оцењивачи и критичари свега“.<sup>49</sup> Поред тога, ставом четири одређено је да уредник не сме бити осуђен за злочинство или преступ због кога се губи грађанска част и мора поседовати уверење да је добродошљив.

Гушење слободе штампе појачано је и враћањем на снагу члана 21 из 1870. године, који се односи на узапћивање листа и покретање поступка пред судом.

Аргументоване критике изнете у скупштинској расправи остале су без резултата. Као што то обично бива, умањивање слободе власт је оправдала вишим државним интересима.

### **2.3.3. Измене и допуне од 29. јануара 1880.**

Спорни члан 6 промењен је већ наредне године. Изменама из 1880. године, остала је обавеза предаје једног примерка новина месној полицијској власти или одређеном званичнику, али не сат пре, већ непосредно пре почетка дистрибуције.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> *Протоколи Народне скупштине држане у Нишу 1878-9 године*, 460.

<sup>47</sup> М. Павловић, 412.

<sup>48</sup> Г. Милованивић, 101.

<sup>49</sup> *Ibid.*, 101.

<sup>50</sup> Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији од 1. јуна 1879. до 1. августа 1880. године (XXXV)

#### 2.4. Закон о штампи из 1881.

Осамдесетих година деветнаестог века почињу бољи дани за српску штампу. Прве српске партије, Радикална, Напредна и Либерална, користе своја гласила да пропагирају ставове и политичке идеје и придобију што већи број присталица. Такви политички односи имали су јасан одраз у политичкој штампи, која је новим Законом 1881. године добила повољне услове за даљи развој. Куриозитет представља чињеница да је за либералан Закон о штампи из 1881. године заслужна конзервативна Влада напредњака.<sup>51</sup> У литератури се с поносом истиче да је Србија тада својим слободоумљем надмашила ондашњу француску Скупштину, будући да је српска Скупштина усвојила превод либералног француског предлога, који је чак и у самој Француској прихваћен са изменама.<sup>52</sup>

Извештај Законодавног одбора о Предлогу Закона о штампи, својим поетичним стилем и узвишеним идејама показује колика је била свест о значају слободе штампе.<sup>53</sup> Не чуди, стога, што је Предлог усвојен акламацијом.

По Закону о штампи из 1881. године, лист и сваки повремено спис, покреће се по систему пријаве. У пријави морају бити назначени назив листа, име и адреса власника, одговорног уредника и штампарије. За разлику од решења из претходног закона, овде не постоји цензура – задржана је обавеза предаје примерка дежурном полицијском званичнику (чл.8), али у исто време са почетком дистрибуције листа (не сат пре тога, како је предвиђао Закон из 1870. године).

Правила о заплени су уже и прецизније одређена него у претходном Закону (чл. 10). Тако, лист може бити узапћен само „ако садржи увреду владоцу, владарици, престолонаследнику, и дому владалачком или позив да грађани устају на оружје или против власти и законитог реда.“ И у овим случајевима полицијска власт је кратким роком (24 часа) обавезана да покрене поступак пред судом, који за исто време мора донети решење о

<sup>51</sup> Поред овог Закона, либерализацији политичког живота допринео је и Закон о зборовима и удружењима. О томе в. *Владе Србије*, група аутора, Београд 2005, 143-145.

<sup>52</sup> М. Павловић, 473.

<sup>53</sup> „У данашње доба ретко ће бити истинитих бораца за слободу, а најмање да има који од њих међу поштованим посланицима ове српске народне скупштине, коме се по мишљењу овог одбора срце неће зарадовати, а душа пријатно успокојена осетити, кад проучи поднешени пројект о штампи...заиста зарадоваће се зато што се тиме снажно крчи пут и искрено отварају двери слободног приступа у свет, оној великој чињеници за развитак друштвени, оном моћном будилнику свести народне, исказивању слободне мисли јавним писањем.“ *Стенографске белешке о седницама Народне скупштине која је држана у Београду 1880. и 1881. год., II део*, Београд 1881, 979.

оправданости такве одлуке. Против решења се тужени може жалити Касационом суду, који опет за 24 часа мора коначно решити ствар.

За кривице учињене штампом одговарају супсидијарно (каскадна кривица) писац, одговорни уредник, штампар, продавац (чл.31). Реч је о такозваном белгијском систему кривице. Овај систем је теорија и пракса развила из оскудних законских одредаба. Састоји се у томе да се особе које учествују код стварања, издавања и растурања рукописа позивају на одговорност одређеним редом (писац, потом издавач, уредник, штампар и растурач). Свако од ових лица може се, без доказане кривице, казнити потпуном казном, при чему кажњавање једног, искључује све остале.<sup>54</sup>

Систем одговорности по белгијском закону о штампи је плод белгијске револуције 1830. године, условљен конкретним историјским околностима. Наиме, револуцијом се завршила петнаестогодишња холандска владавина, а млада белгијска нација тражила је начин да се у потпуности афирмише.<sup>55</sup> Док је холандски режим у процесима против штампе увек настојао да доведе пред суд што више оптуженика, систем кривице постављен овим чланом има за основну поставку - закон жели само једну жртву. Дакле, када је познат писац, одговара само он, чак и онда када су и друга лица отворено и умишљајно учествовала у издавању кажњивог рукописа. Уколико писац није познат или је недоступан правди, наступа сукцесивна одговорност. Овакво одредба је директно супротна претходним ригидним и репресивним холандским решењима.<sup>56</sup> Поред тога, и јасна реакција на многе тенденциозне процесе против штампе за време министра правде ван Манена.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Више о томе, S. Frank, *Osnovi prava o štampanju*, Zagreb 1927, 115 и даље

<sup>55</sup> Грађанска права била су кључни елемент у стварању белгијског националног идентитета, а слобода штампе издвојена као нарочито важна за постојање других права и слобода. Устав Белгије, усвојен 1831. године, био је коначна потврда националног дискурса који је идентификовао постојање белгијске нације са традицијом грађанских и политичких права. Одредбе Устава које су се тичале штампе биле су директно условљене личним искуством чланова белгијског Парламента из времена холандске владавине. Више о томе, B. Delbecke, "Constitutional Ideals, National Identity, and the Limits of the Law", *Facing the Limits of the Law*, Berlin Heidelberg 2009. Члан 18 Белгијског устава из 1831. одређује: „Штампа је слободна; цензура никада не може бити уведена; не сме се тражити полагање кауције од аутора, издавача или штампара. Кад је писац познат и има пребивалиште у Белгији, не могу се оптуживати издавач, штампар и дистрибутер.“ Данас је то члан 25 Устава Белгије: [http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf) (5. јун 2012)

<sup>56</sup> B. Delbecke, 300.

<sup>57</sup> S. Frank, *Osnovi prava o štampi*, Zagreb 1927, 116. При разматрању овог питања свакако треба имати у виду и да су међу вођама Белгијске револуције били бројни новинари, уредници и адвокати, који су били осуђени за време холандског режима због изнетих критика. B. Delbecke, 300.

Иако је у литератури познат као „белгијски систем одговорности“, члан 18 Устава Белгије је у потпуности преузео француски модел. Као узор за ово решење послужио је француски Закон о штампи из 1817.<sup>58</sup>

#### **2.4.1. Измене закона о штампи 1882. године.**

Изменама из 1882. године проширени су разлози за узапћивање листа. Поред увреде владоца и владалачког дома, позивања на оружје или побуну против власти и закона додати су и садржаји којима се „распростире нихилизам, комунизам и дела означена чл. 91 Кривичног закона“.<sup>59</sup>

#### **2.5. Устав из 1888.**

Устав из 1888. у члану 22 детаљно и на нивоу најбоље европске уставности прописује да је „штампа слободна“ и да се „не може установити ни цензура ни било каква друга превентивна мера која спречава излазак, продају или растурање списа и новина“. Забрањено је претходно одобрење власти, као и тражење јемства (кауције). Прописано је да се новине и друге штампане ствари могу забранити само ако садрже увреду владара и краљевског дома, или страних владоца, или због позива грађана да устају на оружје. И у тако уско одређеним случајевима, власт је дужна да покрене поступак пред судом у року од 24 часа, који је обавезан да у истом року потврди или поништи забрану. Уколико суд не донесе одлуку у овом року, сматраће се да забрана не постоји.

И овим Уставом је слобода мисли, у њеном оквиру и слобода штампе, одобрена у оквирима закона. Међутим, њена гаранције је сада много потпунија. За разлику од претходног Устава, овде је очигледна намера уставотворца да свим грађанским правима и слободама обезбеди стабилност и ефективност, пре свега, предупредивањем могућих злоупотреба у законској обради ових права.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Писац написа, који је познат и пребива у Француској, сам је одговоран за садржај написа (чл.1); Издавач дела, чији писац није познат или не пребива у Француској, је одговоран (чл. 3) Штампар није одговоран осим кад писац или издавач нису познати (чл. 4). S. Frank, 117.

<sup>59</sup> *Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од 5 септембра 1881. до 28. јула 1882. (XXXVII)*, Београд 1882. Чл. 91 Кривичног законика: „Ко речма, печатаним или непечатаним саставом напада или излаже подсмеху или презрењу уставна права владајућег Краља, закони ред престољног наслеђства, или постојећу форму владе, да се казни затвором од три до десет година. Ко на исти начин напада или излаже подсмеху или презрењу правне установе: породицу (фамилију), брак или својину (сопственост), да се казни затвором од три месеца до пет година“. *Кривични законик и Законик о поступку судском у кривичним делима Краљевине Србије*, Т. Живановић, Београд 1913, 52.

<sup>60</sup> Д. Стојановић, 172.

### **2.6. Закон о штампи од 1891. године**

Ове уставне одредбе оживотворене су Законом о штампи од 1891. Члан 10 превиђа да сваке новине морају имати одговорног уредника који мора бити српски грађанин који ужива сва грађанска и политичка права (као што је предвиђено и Уставом из 1888. године). Ранијим законима се није тражило уживање политичких права као услов за обављање посла уредника, што може створити одређене нејасноће. Такође, овај закон не предвиђа услове у погледу година, стручне спреме и плаћања одређеног пореза. На тај начин, посао уредника је постао доступнији. Остала решења у Закону о штампи из 1891. су углавном комбинација ранијих и не доносе ништа ново.<sup>61</sup>

## **3. Закључак**

Из свих наведених законских и уставних аката, као и из захтева за слободу штампе истицаним на скупштинама, види се колики је значај придаван гарантовању ове слободе, будући да она има огроман утицај на све области друштвеног и политичког живота.

Иако се често ослањала на већ готова решења у европским уставним и законским текстовима, мотив за гарантовање слободе штампе у Србији имао је потпуно другачије порекло. Права и слободе, укључујући и слободу штампе, била су у европским државама израз либерализма, надахнутог идејама просвећеног рационализма, који је био чврсто повезан са изграђивањем националног идентитета. Чак и онда када је упркос законским решењима сузбијана или када је посредним путем њена доступност била ограничавана на узак круг људи, слобода штампе је истицана као једна од основних вредности новоизграђених националних држава. Гарантовање слобода у Србији, с друге стране, никада није било у служби стварања слике о толерантној и либералној држави. Српске власти су у конкретним историјским околностима постепеног изграђивања државног апарата и освајања независности рестриктивно гарантовале сва, а нарочито политичка права, са циљем заштите, пре свега, сопствених позиција. Међутим, не треба пренебрегнути чињеницу да су политичке борбе у Србији одувек деструктивно деловале на државни живот. Несигурни кораци српске државе, уз честа посртања, створили су специфичне околности у којима се може наћи оправдање за конзервативно законодавство. Одговор на питање да ли је народ у Србији предуго остао у стању малолетства, што је од представника власти захтевало да га

---

<sup>61</sup> Више о томе, Г. Миловановић, 104 и даље.



ограничавањем права заштити од самога себе или је ограничавањем слобода власт спречавала освешћивање становништва јер „народ сазрева у слободи за слободу“, ствар је личног опредељења. Ипак, чак и онда када се ослањала на најслободоумнија европска решења, њихово оживотворење у Србији увек је било бременисто специфичним тумачењима, забилажењем прописа или њиховим бахатим игнорисањем.

**Miljana Todorović, LL.B.,**  
*Teaching Assistant,*  
*Faculty of Law, University of Niš*

### ***The Freedom of the Press in Serbia in the 19<sup>th</sup> Century***

*The first Serbian regulations governing the freedom of the press may be traced back to the establishment of the first printing shop in the Principality of Serbia and the subsequent activities of the Serbian legislature to regulate publishing activities. These regulations were quite restrictive on the freedom of expression, which is closely related to the freedom of the press. However, the first guarantees on the freedom of expression ensued with the development of the society and strengthening the public awareness on the importance of the freedom of expression as one of the cornerstones of democracy and prerequisites for enjoying other rights and freedoms.*

*In this paper, the author explores and analyses the legal provisions on the freedom of the press, with specific reference to the provisions on censorship and other preventive measures by which the administration wanted to restrict the freedom of the press as well as the provisions envisaging criminal liability for printing activities. In addition, the author points out to the social and political relations at the time which exerted significant impact on the national normative framework, including the foreign legislation models whose influence was most prominent in the Serbian regulations governing the freedom of the press.*

**Key words:** *freedom of the press, freedom of expression, censorship, Principality of Serbia.*