

ZAKONODAVNA VLAST NARODNE SKUPŠTINE PO USTAVU SRBIJE IZ 1869 GODINE

I

Ubištvo kneza Mihaila, maja 1868. godine, označilo je iznenadni kraj njegovog ličnog režima. Velika narodna skupština, sazvana radi izbora novog kneza, jer zakonskog nasljednika nije bilo, stavljena je pred svršen čin: imala je samo da potvrdi izbor maloletnog Milana Obrenovića za kneza Srbije. Isto tako, imala je da potvrdi unapred utvrđeni sastav namesništva: Milivoje Blaznavac, Jovan Ristić i Jovan Gavrilović.

Međutim, Velika narodna skupština se nije zadržala samo na tome. Ona nastavlja praksu skupština držanih u periodu vladavine kneza Mihaila i izjavljuje svoje želje za reformama. Dok se ranije slične želje nisu mnogo uvažavale, ovoga puta su poslužile kao formalna osnova za pokretanje pitanja reformi. Namesništvo se u svojim zvaničnim aktima, proklamacijama, besedama i proglasima pozivalo na želje Velike skupštine u Topčideru.

Svakako da do reformi 1869. godine nije došlo zbog izjavljenih želja narodnih poslanika na Velikoj skupštini; te su želje namesništvu poslužile da lakše savlada izvesne otpore donošenju novog ustava, koji su bili unutrašnje i spoljne prirode. Ali, za razumevanje unutrašnjeg razvitka Srbije, ipak je neophodno da se oceni koliko su izvršene reforme bile saglasne sa pravcem koji je u skupštinskim željama bio obeležen.

Želje i izjave Velike narodne skupštine sadržane su u sedamnaest tačaka. Najvećim delom sadrže osudu ubištva kneza Mihaila i zahtev za strogim merama protiv osumnjičenih lica. Pored toga, Velika skupština izražava i „opšte neke nazore svoje u smotrenju uprave zemljom”. Naročito su značajni zahtevi: da se što pre sazove redovna narodna skupština i da se zatim saziva svake godine (t. 8.); da se zakon o Narodnoj skupštini proširi prema potrebama vremena i želji naroda (t. 9.); da se izda zakon o slobodi štampe, takođe prema okolnostima i potrebi vremena (t. 10.); da se izda zakon o odgovornosti ministarskoj (t. 12.)¹

¹ Protokoli Velike narodne skupštine držane u Topčideru 20. júnija 1868. godine, Beograd 1868. 35—36.

Mada se namesništvo pozivalo na želje Velike narodne skupštine, ono nije smatralo da ga te želje obavezuju. Ostalo je nadležnim faktorima da ocenjuju da li im je potrebno i u kojoj meri da se posluže skupštinskim preporukama.

S druge strane, prihvatajući se reformi, namesništvo se izjasnilo za njihovu „svestranost”, ali i za „smotrenost” u njihovom sprovođenju.² Faktički, ono nije imalo da savlađuje samo preterane želje u narodu, već i otpor u birokratiji. Pored želja narodne skupštine, trebalo je da dobije i jedan legitimniji mandat. Od državnog saveta vlada nije mogla da ga traži, zato je pristupila formiranju jednog ustavnog odbora. A čitavo pokretanje postupka namesništvo je opravdavallo time, da su na Velikoj topčiderskoj skupštini pokrenuta bitna ustavna pitanja i da izjavljene želje obavezuju da se reforme preduzmu. To izražava i sam početak besede kojom je namesništvo otvorilo sednice tzv. nikoljskog odbora: „Kad je velika Narodna skupština svršila zadatak, na koji je zakonom pozvana bila, poslanici narodni, pri rastanku svome, izrazili su vladi Kneževskoj neke nazore, koji pokreću najvažnija ustavna pitanja. I ako se ove izjave smatraju kao lične, vlada Kneževska ne može ih preći, a da im ne obrati pažnju koju zaslužuje glas 500 odabranika narodnih”.³

Sastavljajući nikoljski ustavni odbor i stavljajući pred njega pitanje da li je zemlji potreban ustav i kakav ustav da se donese, namesništvo će se suočiti i sa tendencijama koje su se javile u ovom telu, koje je trebalo da reprezentuje više činovništvo i inteligenciju.

Najzad, radi potpunosti, treba istaći, da se, ističući namere i samog kneza Mihaila da donese nov ustav, namesništvo konfrontiralo i prema jednom ustavnom projektu koji je već bio sastavljen. Na to pitanje Jovan Ristić se i kasnije vraćao, ističući da se knez Mihailo pred smrt „povratio na svoju prvobitnu nameru, da zemlju svoju ustavno preobrazi, i to ovaj put na parlamentarnoj osnovi”.⁴ Od njega je ostao „izrađen formalni nacrt Ustava, po kome bi težište zakonodavne vlasti prešlo iz Državnog saveta u narod”. Pominjući svoj razgovor sa knezom Mihailom, Ristić obeležava i karakter reformi koje je trebalo preduzeti u unutrašnjoj politici: „... saglasili smo se, da se unutrašnji režim ima da ublaži, jer je bio i suviše zaoštren”.⁵

Projekt ustava od 1868. godine vrlo je detaljno razradio organizaciju vlasti u Srbiji, u svoji 223 člana. Izradio ga je Rađivoje Milojković, koji će u vreme donošenja ustava od 1869. godine biti ministar unutrašnjih dela.

Posebno je karakteristično, da je narodna skupština po ovom projektu sastavljena iz dva doma. Zakonodavnu vlast vrši knez sa savetom i skupštinom. Bez saglasnosti skupštine nikakav zakon ne može se izdati, ukinuti ili izmeniti, ali skupština nije imala pravo zakonodavne inicijative, u smislu podnošenja formalnih predloga. Stalni dom imao bi

² Srpske novine, br. 160 od 9. decembra 1868.

³ Isto.

⁴ Jovan Ristić, Jedno namesništvo, 1868—1872, Beograd 1894, str. 58.

⁵ Jovan Ristić, Poslednja godina spoljašnje politike kneza Mihaila, Beograd 1895, strana 64.

tačno određen sastav, iz kruga ljudi po položajima, između kojih izbor i naimenovanje vrši knez. Izborni dom bi se birao posrednim izborima u srezovima, neposrednim u varošima. Knez je bio dužan da sazove skupštinu svake godine, ali je nju mogao odložiti na šest meseci, a mogao je skupštinu raspustiti, s tim da se novi izbori zakažu u roku od četiri meseca. Mesto i vreme držanja skupštine određuje knez.⁶

II

Navedeni potezi namesništva nisu imali da posluže samo opravdavanju određenog karaktera reformi, već i savlađivanju težih proceduralnih smetnji. Pre svega, postojala je zakonska smetnja da se vrši promena ustava za vreme namesništva; čitav rad oko promene ustava bio je protivan odredbi čl. 14. Zakona o narodnoj skupštini iz 1861. godine, koji zabranjuje promenu ustava za vreme kneževog maloletstva. Zatim, trebalo je donošenje ustava izvući ispod nadležnosti saveta, koja je zakonima bila određena. Podršku za svoje namere namesništvo je dobilo u izjavi nikoljskog odbora da je potreba i vreme da se ustav donese.

Pitanje potrebe donošenja ustava nije izazvalo veliku diskusiju. Samo Jovan Ilić, poznati pripadnik liberalne grupe na svetoandrejskoj skupštini, izjasnio se protiv ustavnih promena, ističući kao razlog prvenstvo zadataka spoljne politike pred zadatkom preduzimanja ustavnih reformi.⁷

Posle ovih načelnih izjava o potrebi donošenja, odbor je imao da se izjasni o konkretnim pitanjima iz besede. U svojoj besedi, namesništvo je iznelo razloge za dvodomi predstavnički sistem. U odboru se razvila opsežna diskusija oko sastava oba doma narodnog predstavništva. Predloga je bilo skoro koliko i odbornika.

Ističući u besedi kojom su otvorene sednice nikoljskog odbora, da „rešenje za uređenje zakonodavne vlasti” treba tražiti „na svome domaćem zemljištu”, namesništvo je predložilo podelu zakonodavne vlasti između domova koji čine narodno predstavništvo, i kneza. Narodno predstavništvo bi sačinjavali narodna skupština i državni savet, „jer treba voditi računa o ustanovama koje su se u Srbiji prema narodnim potrebama razvile istorijskim putem”.⁸ Namesništvo je ovde naročito imalo u vidu državni savet, pomoću koga je htelo da dovede u ravnotežu sve društvene snage, kao političke faktore. U besedi, to je obrazlagano na sledeći način: „U nas seosko stanovništvo malo pokazuje sklonosti da za skupštinske predstavnike bira ljude koji ne pripadaju njegovom redu — i kako je ova vrsta naroda našeg najmnogobrojnija, tako je ona u skupštini narodnoj pretežuća stihija.” Kako „zakonodavno telo ima da obuhvati sav narod, sve njegove redove”, namesništvu je izgledalo da samo sa skupštinom „ono ne bi bilo najvernije ogledalo svakovrsnih sila narodnih” Zato treba uvesti i skupštinu i savet, jer bi

⁶ Arhiv za pravne i društvene nauke, knj. XXVIII, str. 295—303.

⁷ Svojim predlogom, Ilić je izazvao divljenje konzervativnog Ilije Garašanina. — v. Pisma Ilije Garašanina Jovanu Marinoviću, knj. II, Beograd 1931, str. 242.

⁸ Srpske novine, br. 160, od 9. decembra 1868.

„ustanove skupštinska i savetska obgrlile sve životne sile naroda, te obrazovale pravi oblik njegov”. Tako bi narodna skupština, sa obezbeđenim načelom izbornosti, bila sastavljena pretežno iz reda seoskog stanovništva, a savet bi predstavljao inteligenciju. Naravno, namesništvo nije ovom prilikom mislilo na inteligenciju uopšte, koja bi ušla u savet, nego na određeni krug ljudi iz koga bi se postavljali savetnici, i preko kojih bi vlada u gornjem domu imala većinu. Taj krug ljudi bilo je visoko činovništvo, — upravo onaj krug ljudi koje je namesništvo pozvalo u nikoljski odbor, da se pre donošenja ustava sa njim konsultuje.

Oko sastava gornjeg doma, diskusija u nikoljskom odboru bila je najduža i najbučnija. Liberali su predlagali da savetnike delom bira narod, delom postavlja vlada. Aćim Čumić je bio za to da savet treba da vrši kontrolu nad vladom, jer se pokazalo da dosadašnje skupštine nisu bile dorasle tom poslu, niti su bile sposobne za to. Zbog toga članove saveta treba da bira narod, ali da savet ne bi bio doveden u položaj zavisnosti od raspoloženja u narodu, narod bi savetnika birao doživotno. To je isuviše podsećalo na ustavobraniteljski savet, pa je predlog propao. Ipak je taj predlog doprineo da vlada u priličnoj meri razotkrije svoje namere. Radivoje Milojković, u svom odgovoru Čumiću, izneo je da je bolje da narodna skupština vrši kontrolu nad vladom, nego državni savet. Tako bi „seljačka skupština”, koja po prethodnom mišljenju vlade nije razumevala „državne poslove”, pa joj je bila potrebna pomoć ustanovom gornjeg doma, po predlogu iste vlade, trebalo da kontroliše njen rad. Sasvim je jasno, da je vlada želela da izbegne kontrolu saveta, a od kontrole narodne skupštine i tako ne bi ništa ostalo, jer su za to nedostajala sredstva: izborni mehanizam, ustanova kneževih posalnika, neprecizirana ministarska odgovornost, odsustvo slobode štampe, — sve je to davalo prevagu vladi nad skupštinom.

Što se tiče izbora savetnika, predlagano je da sve savetnike postavlja knez iz unapred određenog kruga ljudi; zatim, da knez postavlja jednu trećinu, a dve trećine da bira narod; najzad, da knez postavlja dve trećine, a jednu trećinu da bira narod. Dimitrije Marinković, koji je bio za to da jedan deo savetnika bira narod, a drugi deo da postavlja knez, kasnije je to obrazložio na sledeći način: „... vlada, prema ondašnjoj razvijenoj svesti, može uticati pa da se izberu sve njeni ljudi”, pa je stoga „bolje da ona postavlja te ljude, pa ako oni ne rade dobro padaće odgovornost na vladu, a ne da posle ona može kazivati, pa narod je tako birao”. Mata Popović iz Smedereva, koji je tražio da narod bira savetnike, odgovorio je Marinkoviću na njegove razloge: „Ama zar ti misliš da ja ne znam to. Ne sad, nego još dvadeset i više godina, vlada će da radi kako ona hoće i pored skupštine, no ja samo hoću da se ovde zapiše šta je pravo narodno, pa elbet će se naći i kakvi pametan čovek, koji će to pravo upotrebiti. Tek nek narod ima to pravo i da se zna šta je njegovo.”⁹ Preko deset različitih predloga onemogućili su da se doneše jedinstveni zaključak.

Slične razlike u mišljenjima javile su se i u pitanjima: koliko treba članova savet da ima, koje uslove treba predvideti za savetnike, kakva

⁹ Uspomene i doživljaji Dimitrija Marinkovića, 1846—1869, Beograd 1939, str. 209.

prava domovi treba da imaju, kakav treba da bude odnos između domova, između domova i vlade, između domova i kneza, itd. Na pitanju zakonodavne inicijative odbornici su se takođe razišli: bilo je shvatanja da oba doma treba da imaju pravo zakonodavne inicijative, zatim, da samo savet ima to pravo, najzad, da formalni predlozi proizilaze samo od kneza. Odnos između domova kod donošenja zakona takođe je različito postavljen: da odluka skupštine obavezuje gornji dom; da odluka gornjeg doma obavezuje narodnu skupštinu; da se u slučaju neslaganja između domova drži zajednička sednica oba doma i da se tada odlučuje većinom glasova; da u slučaju nesaglasnosti domova odlučuje Velika narodna skupština, itd. I za odnos između kneza i domova predlagano je više najraznovrsnijih rešenja: knez ne može sasvim da odbije potvrdu zakona, ako je on u domovima izglasan, ali može jedanput (ili dva, ili tri puta) da raspusti skupštinu, i tek ako i naredna skupština usvoji zakon, knez ga mora potpisati.

Ustanova narodne skupštine je detaljno razmatrana u odboru. Što se tiče izbora poslanika, bilo je predloga za opšte pravo glasa (Čeda Mijatović) i protiv opšteg prava glasa; za neposredne i posredne izbore, kao i za kombinovani sistem: neposredni izbori poslanika u varošima, posredni u srezovima. Većina članova odbora bila je mišljenja da se i činovnici biraju u narodnu skupštinu, mada su mnogi stavljali ograničenje: da činovnici ne budu birani u okruzima u kojima služuju. U pogledu nadležnosti skupštine, Stojan Bošković je tražio da skupština rešava sva pitanja iz oblasti zakonodavstva, zatim da vrši kontrolu nad vladom i drugim državnim vlastima. O pitanju ministarske odgovornosti i slobode štampe, odbornici su se takođe izjasnili. Tu su se najdoslednije držali „umerenosti“ u rešenjima, koju je namesništvo preporučivalo. Optužbu ministara nije trebalo predvideti tako, da to bude izvor strahovanja za ministre, koje bi ih ograničavalo u radu; ali ministri treba da odgovaraju za svoj rad. Slobodu štampe treba ograničiti, a ako preventivne mere treba da se ukinu, onda da se obavezno uvedu represivne mere.

III

Na nikoljskom odboru istaknuto je o svim pitanjima toliko različitih mišljenja, da je namesništvo moglo u daljem sprovođenju reforme da ima širok izbor; usvajajući ono što je i samo želelo, moglo se uvek pozivati na neko od odborskih mišljenja. Najzad, mišljenja ovog odbora nisu namesništvo ni obavezivala: neusklađena u toku diskusije, nisu ni formulisana kao zaključci, ostala su samo kao mišljenja koja treba imati u vidu. Od njih je namesništvo moglo i da odstupi, sa novom pogodnom motivacijom. Ali, ipak treba istaći da su mnogi članovi odbora ovom poslu pristupili vrlo ozbiljno, kao da neposredno sastavljaju nacrt ustava.

Povod za opsežne diskusije o dva doma dalo je samo namesništvo svojom besedom u nikoljskom odboru. A kada je izašlo pred Veliku narodnu skupštinu, nacrt ustava nije sadržao predloge o dvodomom sistemu. Jovan Ristić je kasnije izneo razloge iz kojih je namesništvo odu-

stalo od svoga predloga, mada se ceo nikoljski odbor izjasnio za dvodomi sistem. Posle završetka rada nikoljskog odbora namesnici su pripremili nacrt ustava po kome su „Državni savet i Narodnu skupštinu spojili u zakonodavno telo”. Po dolasku na Veliku skupštinu u Kragujevac, namesništvo je od svog prvobitnog nacрта moralo odustati, „kad se u konferencijama, držanim sa narodnim poslanicima, uverilo da je ustanova Državnog saveta udarila na nesavladljivo nepoverenje narодно. Resultat savetovanja sa narodnim poslanicima bio je potpun prenos zakonodavne vlasti na Narodnu skupštinu.” Osećajući potrebu da opravda to, što u predlozima za ustavnu reformu namesništvo nije ozbiljno zastupalo državni savet kao gornji dom narodnog predstavnništva, Jovan Ristić se poziva na — buduće iskustvo, koje je pokazalo „da bi se do istoga rezultata (jednodomog sistema) moralo doći posle kratkog vremena, sve da je bio i usvojen nacrt koji je smerao da i Državni savet uvede u zakonodavno telo”¹⁰

Međutim, ni u ovom pitanju politička igra namesništva sa nikoljskim odborom nije bila suvišna. Odustajući pod pritiskom poslanika od dvodomog sistema, namesništvo je to moglo da prikaže kao krupan ustupak, i time se, sa više snage, suprotstavi radikalnijim zahtevima, izraženim u željama Velike narodne skupštine u Topčideru. Moglo je sebi da pripiše ulogu posrednika između skupštinskih zahteva i stava nikoljskog odbora, uravnotežavajući odnose nužnim kompromisima.

S druge strane, namesništvo je imalo i krupnih sopstvenih razloga da odustane od dvodomog sistema, naročito kada se ispoljila velika zainteresovanost nikoljskog odbora za gornji dom. Dok je namesništvo u početku u njemu videlo sredstvo vlade za obuzdavanje narodne skupštine, pokazalo se da članovi nikoljskog odbora žele premoć gornjeg doma i nad vladom. Pretpostavku o zainteresovanosti članova nikoljskog odbora za gornji dom, i njihovim pretenzijama da budu članovi toga doma, potvrđuje i sastav stalnog doma u projektu ustava iz 1868. godine, koji je po nalogu kneza Mihaila sastavio Radivoje Milojković. U originalu nacрта tekst je pisan na desnoj strani, dok se na levoj strani nalaze dopune kod mnogih članova, verovatno nastale u vreme priprema za donošenje ustava 1869. godine. Iz upoređenja sastava stalnog doma po ovom nacrtu i sastava samog nikoljskog odbora, vidi se da su, s obzirom na položaje u državnom aparatu, bili u pitanju isti ljudi. Svakako da bi oni u većini, već po svojim funkcijama, činili gornji dom, odnosno prošireni državni savet, kako je to predložilo namesništvo u svojoj besedi.

Zainteresovanost članova nikoljskog odbora za ustanovu gornjeg doma potvrđuje se i činjenicom da se, posle lakog sporazuma sa namesništvom oko uvođenja gornjeg doma, nije mogla postići saglasnost oko njegovog sastava i nadležnosti. Namesništvo je imalo u planu da gornji dom bude sastavljen od stalnih članova državnog saveta, i jednog broja članova koje bi iz redova inteligencije birala vlada. U vreme zasedanja narodnog predstavnništva, državni savet bi se dodavanjem određenog broja članova pretvarao u gornji dom. Vlada bi izborom ovih privremenih članova saveta obezbedila većinu u gornjem domu, koji bi

¹⁰ Jovan Ristić, Jedno namesništvo . . . str. 38.

se sada, kao vladino telo, protivstavio narodnoj skupštini kao izbornom telu. Mada je namesništvo obrazlagalo ustanovu gornjeg doma potrebom da se u narodno predstavništvo uvede i inteligencija, ono nikada nije mislilo na inteligenciju uopšte, nego na njoj privržene ljude iz redova inteligencije.

Sa predlogom o jednodomom predstavničkom sistemu, vlada ipak nije ostala bez svojih sredstava uticaja na skupštinu. Već na prethodnoj konferenciji vlade i poslanika, o sastavu skupštine je rešeno da knez na svaka tri poslanika izabranih od naroda, postavlja jednog po sopstvenom izboru iz redova inteligencije. Ristić je kasnije ustanovu kneževih poslanika obeležio kao prelaznu i izjednačio je sa ustanovom kvalifikovanih poslanika prema ustavu iz 1888. godine. „I jednu i drugu ustanovu stvorila je potreba, da se ulazak u zakonodavno telo obezbedi ljudima inteligentnim i spremnim, pošto je više no verovatno bilo da bi ostala velika praznina u zakonodavnom telu, ako se ta garantija ne bi postavila. I današnja ustanova kvalifikovanih poslanika, kao prelazna, moraće jednog dana pasti, kao što je pala i ustanova Kneževih poslanika”.¹¹

Konferencija sa poslanicima, radi prethodnog dogovora, bila je namesništvu i vladi potrebna pre opšte debate na skupštini, da utvrdi što više elemenata novog skupštinskog sistema. Time se želela poslanička podrška za već gotova rešenja, kako bi se izbegli nepredviđeni događaji na skupštini.

IV

Ustav Srbije od 1896. godine regulisao je ustanovu narodne skupštine vrlo detaljno. III-ća glava Ustava, pod nazivom „Narodno predstavništvo”, sadrži 49 članova. Grupisani su na odredbe kojima se daju opšta obeležja skupštine (čl. 49—53.), odredbe o krugu vlasti narodne skupštine (čl. 53—74.), o sazivanju narodne skupštine (čl. 74—88.) i o uređenju Velike narodne skupštine (čl. 89.). Broj članova kojima se ustanova narodne skupštine reguliše predstavlja više od jedne trećine ukupnog broja članova Ustava.

Po ustavu je narodna skupština narodno predstavništvo, sastavljeno „iz poslanika, narodom slobodno izabranih, i poslanika, koje Knjaz bira”. Predviđene su obična i velika narodna skupština (čl. 42.).

Članovima 43—45. Ustava određen je način izbora narodnih i kneževih poslanika. Za narodne poslanike izbori su neposredni i posredni (preko poverenika). Svaki srez i svaka okružna varoš bira po jednog poslanika na tri hiljade poreskih glava, s tim što srez i okružna varoš mogu da biraju po jednog poslanika i ako imaju manje od tri hiljade poreskih glava. Beograd bira dva poslanika, a isto tako još po jednog poslanika mogu izabarti onaj srez ili okružna varoš, čiji broj stanovnika prelazi 3000 poreskih glava za više od 1500. Knez bira na svaka tri narodom izabrana poslanika jednog svog poslanika, iz kruga ljudi, „koji se

¹¹ Isto, str. 45.

odlikuju naukom i skustvom u narodnim poslovima", ali ovaj broj ne mora biti potpun.

U pogledu pasivnog biračkog prava predviđa se da za poslanika može biti izabran samo onaj Srbin, koji ima punih 30 godina i plaća danak državi najmanje 6 talira godišnje na imanje, rad ili prihod. „Činovnici, i oni, koji u red činovnika spadaju, kao: penzioneri, oni, koji primaju kakvo izdržavanje iz državne kase, ili koji ulažu u fond udovički, isto tako i pravozastupnici, ne mogu biti za poslanike narodne izabrani". Kneževi poslanici mogli su se uzeti iz reda činovnika, a jedino vojnici stajaće vojske „ne mogu ni birati, ni izabrani biti”.

S obzirom na tendencije ispoljene u ranijem skupštinskom životu, čl. 51. ističe da narodni poslanici nisu predstavnici svojih birača iz sreza ili okružne varoši, nego celog naroda, i da prema tome ne mogu dobijati nikakve predstavke ili uputstva, već predstavljaju i rešavaju narodne potrebe „po svom uviđenju i savesti”.

U pogledu izbora skupštinskog časništva, pravi se razlika između velike i obične narodne skupštine. Velika narodna skupština sama bira iz svoje sredine predsednika i podpredsednika, dok to nije slučaj sa običnom narodnom skupštinom. Po definitivnom tekstu ustava, skupština može da iz svoje sredine izabere šest lica, koja predlažu knezu, a knez postavlja jednog od njih za predsednika, a jednog za podpredsednika. To je bilo kompromisno rešenje, postignuto posle duge i oštre debate, o kojoj će biti posebno reči kasnije.

Obeležavanje kruga vlasti narodne skupštine započinje odredbom čl. 54. o zakonodavnoj vlasti, koju skupština vrši zajedno sa knezom. Pitanje zakonodavne vlasti skupštine takođe je bilo predmet oštrih debata, ali je vlada uspela da sprovede svoje predloge, koji su znatno ograničili zakonodavnu nadležnost skupštine. Po ustavu, nikakav zakon ne može biti izdat, ukinut, izmenjen ili protumačen bez pristanka skupštine. U aktu obnarodovanja zakona, koje pravo pripada knezu, mora se naglasiti da je prethodio pristanak narodne skupštine. Članom 56. data je mogućnost knezu da u slučaju kada je u pitanju zemaljska bezbednost, njena ugroženost spolja ili iznutra, na predlog ministarskog saveta, sam izda zakon koji će se prvoj skupštini po redu izneti na odobrenje. Takav zakon, kao i svaki obnarodovani zakon ili naredba, ima obaveznu snagu za sve vlasti u zemlji i sve građane, a narodna skupština može naknadno rešavati da li je pri donošenju zakona ona saglasno Ustavu učestvovala. Ovakvi vanredni zakoni nisu se mogli izdavati za ustanovljenje danka ili opšteg prireza, niti preinačenje postojećih, odnosno u ovim slučajevima bilo je neophodno odobrenje skupštine. U predlaganju izdavanja zakona, odnosno izmene, dopune ili tumačenja zakona, jednaka prava imaju knez i skupština. Knez može činiti predloge skupštini i skupština knezu, ali, „formalni projekti prozilaze samo od knjaza” (čl. 58.).

O odnosima skupštine i vlade, odnosno ministara, govore članovi 59—70. Skupština je dužna da predmete koje joj vlada podnese najpre uzme u razmatranje, kao što je i vlada dužna da predmete koje skupština označi kao hitne, što pre razmatra. Ali, ako vlada podnese skupštini budžet na razmatranje, skupština je dužna da ga „u svako vreme odma preduzme i razmatra”. Rešeni budžet skupština podnosi knezu.

U odnosu na budžet, skupština može samo, ako nalazi da neke iznose treba umanjiti, ili izostaviti, to svoje mišljenje da obrazloži, navede dovoljne razloge i imenuje stavke kod kojih se i na koji način ušteda može bez štete po državne potrebe učiniti. Vlada će zatim „ispitati i oceniti, i ukoliko je god, bez štete za državne potrebe, moguće uvažiti” osnove i predloge koje skupština daje (čl. 65.). Kad skupštinske predloge o promeni u budžetu ne uvaži, vlada daje objašnjenje skupštini. Ako skupština, i pored objašnjenja ne usvoji zahtevani iznos, budžet iz prethodne godine važi i za sledeću godinu. Isto tako postojeći budžet važiće i za iduću godinu, ako skupština bude raspuštena, pre nego što bi budžet bio rešen. U ovom slučaju knez sa premapotpisima svojih ministara izdaje naredbu da postojeći budžet važi i za iduću godinu, s pozivom na čl. 65., zatim obnaroduje naredbu i svrstava je među zakone.

Kad vlada podnese projekt zakona skupštini, ne može ga povući sve dok ne bude u skupštini konačno rešen. Ona to može učiniti jedino u slučaju ako skupština primi projekt, ali sa svojim izmenama i dopunama, koje vlada ne usvaja. Pre nego što ga sasvim povuče, vlada može istoj skupštini vratiti projekt sa razlozima koje navodi protiv skupštinskih izmena i dopuna, ili sa novim svojim izmenama. Vladi je ostavljeno pravo da od skupštine traži primanje ili odbacivanje predloga u celini. Kad skupština odbaci predlog u celini, vlada ga više ne može bez izmena podneti istoj skupštini. Sledećoj skupštini, u novom sastavu, vlada može svoj jednom odbačeni predlog bez izmena ponovo podneti.

Skupština je mogla primiti pismene žalbe na ministarska rešenja. Ministri imaju pravo pristupa skupštinskim sednicama, u pretresu svakog predloga mogli su učestvovati kad god zažele, sa pravom da mogu govoriti i posle završenog preteresa, pre glasanja. Ministri nisu imali pravo glasa u skupštini, kao ni poverenici, koje bi knez odredio da ih zamenjuju u pretresu i objašnjenju predmeta. Ministre je i sama skupština mogla pozvati na skupštinske sednice, i oni su bili dužni da skupštini daju izveštaj, izuzev ako bi „za državne interese bilo štete od javnog, pre vremena, saopštenja”.

Poslanički imunitet predviđen je odredbama čl. 71—74. „Niko i nikad ne može uzeti poslanika na odgovor za glas, koji je on dao kao član skupštine”. Skupština može isključiti iz skupštine svoga člana čiji izrazi u poslaničkoj reči sadrže napad na ličnost kneza, kneževu porodicu, namesnike kneževog dostojanstva, skupštinu ili članove skupštine. Ako su takvi izrazi predstavljali krivično delo ili prestup, onda je poslanik mogao biti optužen i pred redovnim sudom, ali tek ako skupština to prethodno odobri. Poslanici nisu mogli biti zatvoreni ili predati sudu pet dana pre otvaranja skupštine, a ni za vreme održavanja skupštine, bez njenog odobrenja. U slučaju hvatanja na delu ili prestupu — poslanik se mogao pritvoriti, ali ispit i isleđenje nisu se mogli vršiti bez odobrenja skupštine.

Skupština se saziva redovno svake godine (čl. 75.). Vanredno sazivanje skupštine predviđeno je u istom članu „kad bi važni hitni poslovi zahtevali”. Knez određuje mesto i vreme saziva i održavanja skupštine, saziva, otvara i zaključuje skupštinu. Odlaganje i raspuštanje skupštine takođe je u nadležnosti kneza (čl. 77. i 78.). Skupština se može odložiti najduže za šest meseci. U slučaju raspuštanja skupštine, „drugi izbor

poslanika mora biti određen najduže u tečaju četiri meseca, a druga skupština mora biti sazvana najduže u tečaju šest meseci od dana kad je prethodeća raspuštena". Čitav okvir skupštinskog saziva i rada u kompetenciji je kneza. „Bez kneževog poziva, poslanici ne mogu se skupiti u sednice skupštinske, niti mogu skupljeni ostati, i što raditi, pošto su sednice zaključene, odložene ili skupština raspuštena”.

Svaki vladin predlog i svaki predmet uopšte mora se ispitati u jednom ili više odbora, pre nego što se na skupštinskoj sednici o njima rešava. Vlada daje odboru potrebna objašnjenja, ali i skupštinski odbori su dužni, pre nego što dadu svoje mišljenje skupštini, da saslušaju vladinog poverenika o primedbama koje ovaj ima da učini na sednici odbora, sa obrazloženjem koja odbor ocenjuje. I u daljim članovima Ustav sadrži odredbe koje bi po materiji trebalo da sadrži poslovni red u skupštini. Za rad skupštine potrebno je prisustvo najmanje tri četvrtine poslanika', a za punovažno zaključenje iziskuje se, da su za predlog dali glas najmanje polovina prisustvujućih članova i jedan više". Sednice skupštine su javne, po potrebi mogu biti i tajne (čl. 85.). Poslanik svoj glas može dati samo lično i javno.

Odnos šefa izvršne vlasti, kneza i skupštine, dat je posebno u odredbama čl. 4. i 5. Knez ima, zajedno sa narodnom skupštinom, zakonodavnu vlast, ali knez potvrđuje i proglašuje zakone; nijedan zakon ne može važiti dok ga knez ne proglasi. Odnos skupštine i vlade dat je u propisima ustava o mogućnosti i načinu optuženja članova ministarskog saveta. Ministri su za svoja zvanična dela, pored knezu, odgovorni i narodnoj skupštini (čl. 100.). Ministri mogu biti optuženi za izdajstvo prema otadžbini ili vladaocu, za povredu ustava, primanje mita i oštećenja države iz koristoljublja. Predlog za optuženje ministara u skupštini se može učiniti samo pismeno, sa tačkama optuženja i potpisom dvadeset poslanika. Za izjavu „da ima mesta optuženju” traži se dve trećine glasova, više nego što je bilo potrebno za donošenje bilo kog zakona. Optuženom ministru sudi državni sud, čiji se sastav određivao zakonom. Osuđenog ministra knez nije mogao pomilovati bez pristanka skupštine. Za ministarsku odgovornost predviđeno je donošenje bližih odredbi u posebnom zakonu.

Poslednji odeljak treće glave Ustava posvećen je ustanovi velike narodne skupštine. Ona je po broju poslanika četiri puta veća od obične skupštine i sastoji se samo od izabраниh narodnih poslanika. U njenoj nadležnosti su: izbor kneza, ukoliko nema naslednika kneževskog prestola po naslednom redu koji je Ustavom utvrđen, izbor namesnika u slučaju kada to Ustav predviđa, promena ustava, smanjivanje i razmena dela državne teritorije „veće važnosti” i pitanja od vanredne važnosti za zemlju o kojima knez nađe za potrebno da sasluša veliku narodnu skupštinu.

V

Posle usvajanja Ustava u skupštini, kada je svojom besedom zaključilo skupštinske sednice, namesništvo je istaklo da je „najveća i najvažnija reforma”, koju je Ustav doneo, uređenje zakonodavne vlasti.

Narodna skupština je prvi put podignuta na stepen zakonodavnog tela. „Do sada se narodna skupština skupljala u tri godine jedanput, a od sada će se sazivati svake godine; do sada je skupština mogla samo da izjavljuje svoje želje i tegobe, a od sada će imati glas rešavanja u zakonodavstvu, u sudbini narodnoj.” To je potvrđeno i odredbom ustava: „Nikakav zakon neće važiti, dokle ga Knjaz ne proglasi, ali i nikakav zakon ne može biti izdat, ukinut, izmenjen ili protumačen, dokle narodna skupština ne pristane.” Time je „otvoren put dogovaranju i poverenju”, a zahvaljujući tome putu, srpski narod je dobio ustav do koga drugi narodi dolaze „kroz teške potrese, kroz duga trvenja sa svojim vladama”. Za siguran uspeh sa ustavnim ustanovama, kako je namesništvo istaklo, sada je bilo potrebno „smotrenosti” i „ladnog razuma”, a ne „bujnih strasti”.¹²

Očigledno, namesništvo se unapred ograđivalo od onih širih zahteva koje nije moglo da ispuni, i uvek je isticalo svoj odnos prema zahtevima koji su bili još konzervativniji, kako bi predočilo svoj liberalizam. Deset godina kasnije, Ristić se na skupštini sazvanoj 1879. godine vratio na namesnički liberalizam, prilikom debate o zakonu o štampi. Pominjući ustavotvornu skupštinu 1869. godine, istakao je da su vlada i namesništvo tada daleko više nudili, nego što su poslanici prihvatili. Kao primer, Ristić navodi, da je odmah na početku konferencije vlada postavila pitanje poslanicima da li da se skupština održava svake godine ili svake treće godine, i da se tada više poslanika usprotivilo svakogodišnjem sazivanju i održavanju skupštine. Jedan od njih je odgovorio: „Šta, svake godine da dolazimo? Bolje doboš donesite pred naše dućane, nego da dolazimo svake godine na skupštinu.”¹³ Ristić ovo navodi kao primer da je vlada nudila više, tj. sazivanje skupštine svake godine, dok su poslanici tražili manje — sazivanje skupštine svake treće godine. Ali, prećutkuje da se na ranijim skupštinama, Petrovskoj 1848. i Svetoandrejskoj 1858. kao i na svim skupštinama za vreme kneza Mihaila, sve upornije tražilo sazivanje skupštine svake godine. To potvrđuju i želje Velike narodne skupštine držane u Topčideru 1868., — ali i nešto više, — ukazuju da su se za samu skupštinu tražila daleko veća prava. Ako je Ristić svoje primere naveo sa prethodne konferencije, drugi primeri sa samog toka skupštine 1869. godine, svedoče protivno. Ukazuju koliki je otpor vlada morala da savlađuje da skupštini pruži manje, nego što je ona tražila.

VI

Velika narodna skupština je otpočela rad 10. juna 1869. godine, i to u Kragujevcu, a ne u Beogradu. Opravdano je pretpostaviti da su namesnici namerno odabrali Kragujevac za mesto skupštinskog sastanka, kako bi skupštinu izolovali od uticaja javnosti i lakše izišli na kraj sa svojim nacrtom ustava.

¹² Protokoli Velike narodne skupštine održane 20. junija u Kragujevcu.

¹³ Ristićev govor 26. januara 1880. u Narodnoj skupštini.

Besedom kojom je otvorilo Veliku skupštinu, namesništvo je poziva da se izjasni „hoće li se pristupiti preobraženju ustava zemaljskog”, s obzirom na želje Topčiderske skupštine, i s obzirom na odredbu zakona kojom se zabranjuje donošenje ustava za vreme kneževog maloletstva. Prepuštajući ovu odluku Velikoj narodnoj skupštini, namesništvo ističe da je ona „takav zbor” u kome se „volja narodna najpotpunije i najčistije” izražava. Što se tiče ustavne situacije, namesništvo ističe da je usled zamene ustava od 1838. godine nizom zakona ustavnog karaktera, „koji su se sa ustavom tako isprekrštali, da se upravo ne zna gde jedno od njih prestaje, a gde drugo počinje”, došlo do „ne male pobrkanosti ustavnih pojmova, jer se zidalo na temelju, koji se tako lako remetio”. Skupština od namesništva dobija zadatak i pravo da reši: „Je li potreba da se zemlji da nov ustav, pa ako jeste, da može u pretres uzeti i rešiti i sam ustav, koji će važiti pošto ga namesnici knjaževskog dostojanstva potvrde”.¹⁴

Međutim, odbor koji je skupština odredila za sastavljanje odgovora na besedu namesništva, na sastanku od 16. juna podneo je nacrt adrese sa kojim nisu bili zadovoljni ni ministri ni mnogi poslanici, naravno iz različitih razloga. Adresa se nije zadržala samo na pitanjima iz besede, već je nastavljala tradiciju ranijih skupština, iznoseći bitna pitanja, čije se rešenje tražilo kao preduslov daljeg slobodnog političkog razvitka Srbije. U tom smislu adresa se poziva i na želje prošlogodišnje skupštine. Dok su pojedini poslanici tražili da se zahtevi u adresi izraze što konkretnije, ministri su želeli da se adresa ograniči na stvari pomenute u besedi, uglavnom na to — da skupština smatra da je potreba i vreme da se zemlji da nov ustav, dok bi se o pojedinostima govorilo kod pretresa nacrtu ustava. U debati o adresi vlada je izričito tražila da se želje prošlogodišnje skupštine ne nabrajaju. To je razumljivo, jer se nacrt ustava nije podudarao sa željama prošlogodišnje skupštine. Tražeći širinu u formulacijama adrese, Jovan Jovanović, poslanik iz Kragujevca istakao je: „U odgovoru na besedu ogleđa se pravac kojim će se produžiti radnja skupštine. Zašto ne bi pojedince kazali ono što možemo u opšte? Mi smo imali ustav i pre, a i sad stojimo na zemljištu velike topčiderske skupštine, pa što ne bi opet rekli ono, što je lanjske godine rečeno?” Ujedno, isti poslanik predlaže da se u odgovoru na besedu nabroje pojedinačno sve ustanove „koje ujemčavaju unapređenje milog nam otečestva”.

Kada je Ignjat Vasić, poslanik iz Loznice, predložio kompromis — „da je izlišno nabrajati u odgovoru na besedu sve pojedinosti, kad ova skupština u opšte usvojava želje prošlogodišnje velike narodne skupštine”, ujedno je predložio i dodatak u adresi, koji će još više dati osnova za debate o skupštinskim pravima. Naime, predložio je da se doda i sledeće: da vlada skupštini „podnese takav projekt ustava, kojim će se narodu priznati potpuno sudelovanje u zakonodavstvu, kao i da se neće ništa bez naroda a za narod rešavajuće preduzimati, kako bi na taj način naša otadžbina postala potpuna pravna država”. Vlada nije mogla izbeći da se na ovakav način formulišu zakonodavna prava skupštine, koji se mogao različito tumačiti. Tako je u konačnom tekstu adrese istaknut program, obeležen rečima: „velika narodna skupština ujedno

¹⁴ Protokoli Velike narodne skupštine, str. 9—10.

deli želje naroda, koje su izražene na prošlogodišnjoj velikoj narodnoj skupštini, i po tome ona željno očekuje, da joj vlada podnese takav projekt ustava, kojim će se priznati narodu rešavajući glas u potpunom zakonodavstvu, a ujedno zakonom ujemčiti one ustanove, koje osiguravaju: život, čast, slobodu i imaovinu građana; kao: sazivanje skupštine svake godine, nezavisnost sudsku, ravnopravnost pred sudovima za svakoga, odgovornost činovnika uopšte za svoja zvanična nezakona dela, ministarsku odgovornost, opštinsku samoupravu, zakonom uređenu slobodu pečatnje, porotni sud za krađu i paljevinu, i najposle takovo uređenje vlasti sudskih, policijskih, finansijskih itd. kako bi one odgovarale pravoj potrebi narodnoj.”

Vlada je ipak uspela da prilikom debate o adresi iz nje potisne neke od glavnijih zahteva narodne skupštine. U prvobitnom nacrtu adrese tražila se sloboda štampe, a ne samo zakon o štampi. Ministar vojni, Jovan Belimarković, dobro je to osetio kada je o prvobitnom nacrtu adrese rekao: „Ovde se ište sloboda pečatnje, a ja mislim, da bi sloboda pečatnje bila od štete po narod, kad se ne bi zakonom uredila”. To je dalo povoda Jovanu Jovanoviću, opozicionaru sa Mihailovih skupština, da ministra vojnog upita da li je sloboda štampe „kakav bauk”, i da mu održi sledeću lekciju: „Dokazano je u celom svesnom svetu, da je sloboda pečatnje prava potreba. Slobodnu pečatnju neki neće, jer se boje zla; i ja se bojim zla. Čovek može učiniti zlo na dva načina, n. pr. fizički, rukom, pa zar da povežu ljudma ruke, zato, što bi mogli zlo učiniti . . . Sloboda pečatnje jest ispovedanje istine i otkrivanje mana, što postoje u našem društvu. No razume se da ako bi ko, polzujući se slobodom pečatnje, koga uvredio, uvređeni ima pravo braniti se a i sudu tužiti se, pa će uvreditelj za to odgovarati po zakonu.” Ali, ostalo je samo na tome, da će se sloboda štampe zakonom regulisati. Vlada se nadala da će od zakonodavnih skupština lakše dobiti rešenje koje joj odgovara.

Skupštinska deputacija koja je odnela adresu u dvor namesnicima, dobila je zadatak da saopšti skupštini stav namesnika i vlade o sastavu zakonodavnog tela, naime, „da se u zakonodavstvu koja će sada preći u ruke narodu, pusti neki broj stručni ljudi od strane knjaza, kako će se u dogovoru s njima zakoni izdavati”. Ovo uvođenje kneževih poslanika u skupštini namesništvo je takođe prikazalo kao napredak. Naime, do tada je „samo činovništvo izdavalo zakone, t. j. sovet s knjazom, a od sada će zakonodavstvo sastavljati 3/4 naroda a 1/4 će popunjeno biti stručnim ljudima, koje knjaz izbere, i u kojima on imaćne poverenja”. To je tačno u poređenju sa dotadanjim propisima i praksom, ali je korak natrag prema onome što je narod preko skupština uvek tražio. Jedino je, na predlog Jovana Boškovića, poslanika iz Loznice, usvojeno da se velika narodna skupština sastoji samo od narodom izabраниh poslanika.

Na sednici skupštine od 18. juna izabran je odbor za pregled nacrtu ustava. Kosta Dimitrijević, poslanik okruga cuprijskog, tom je prilikom tražio da se projekt ustava otštampa, „kako bi se bar svakome srezu mogao po jedan komad dati, da ga prouči i razmisli se”. Međutim, takva veza skupštine i javnosti nije bila poželjna sa gledišta namesništva. Tada bi bilo znatno teže ugušiti glasove opozicije, koji će se ubrzo čuti, prilikom debate o pojedinim članovima ustava.

VII

Na VII sastanku 24. juna odbor za pretres nacarta ustava podneo je svoj izveštaj i prešlo se na čitanje nacarta ustava. Većina članova primljena je bez ikakve diskusije, sa minimalnim i retkim izmenama od strane skupštinskog odbora za pregled nacarta ustava. Ali, diskusija oko važnijih članova ustava, ipak je pokazala spremnost i ove skupštine, izabrane pod velikim policijskim pritiskom, da svoje zahteve formuliše, protumači i traži odgovarajuća rešenja.

Najoštriju kritiku pretrpeo je član 5. nacarta ustava, koji govori o tome da knjaz potvrđuje i proglašuje zakone, i da nikakav zakon ne može važiti dok ga knez ne proglasi. Aleksandar Nikolajević, poslanik iz Požarevca, ukazuje na razliku između onoga što je skupština u svojoj adresi tražila i podnetog predloga. „Ovaj član 5-ti ustava, tako je jasan da tu kako se meni čini ne treba čoveku toga pravničkog znanja, te da vidi da je on u suštini protivan onome, što smo u adresi tražili, a to je kao što znate, rešavajući glas u zakonodavstvu; knez istina valja da obnaroduje zakone, ali je nužno da se zna može li knez da ne obnaroduje kakav zakon, koji će od skupštine izići. Nužno je da se zna, šta će biti u slučaju ako knez neće da zakon potpiše”. Nikolajević zaključuje da prema ovom članu narod nema potpunu zakonodavnu vlast, „no samo ima učešće savetovanja i pregledanja”, i izjavljuje da u novom ustavu „nema ništa bolje od dosadašnjosti, koja je osuđena i od vlade i od naroda”.

Advokat Mihailo Stajkovac, poslanik iz Smedereva, koji se javio odmah posle Nikolajevića, u svojoj diskusiji napao je još oštrije čl. 5. nacarta ustava, ukazujući na njegovu nesaglasnost sa zahtevima iznesenim u skupštinskoj adresi, i ističući da je „projekt ustava, prema željama narodnim, u adresi iskazanim, sasvim pogrešan, tako pogrešan, da tima željama narodnim ni malo ne odgovara.” Povezujući čl. 5. sa članom 130. („zaključenje velike narodne skupštine važiće kad ga knjaz potvrdi”) i članom 131. („ovaj ustav počinje važiti od dana, kad ga potpišu namesnici knjažeskog dostojanstva”), ukazuje da prema njima „narod i narodno predstavništvo — narodna skupština — nema nikakvog drugog učešća u zakonodavstvu, do prostoga prava predloga o ovome ili onome, koje je pravo i dosada imalo.” Prema tome, „kao što je do sad zavisilo od vlade oće li se njegov (skupštinski) glas primiti ili neprimiti, tako će i po navedenim članovima biti, pošto su oni sasvim protivni rešavajućem glasu naroda, glasu, kakav se u adresi spominje.” Ukratko, „ovim ustavom ne dobija narod ništa”. Kao primer, Stajkovac navodi da se ustavom ujemčava slobodna štampa, „no dotle dok osobiti zakon o toj štampi neizide, ostaje pri sadanjem stanju. Do godine se skuplja ta zakonodavna skupština; ona napravi zakon o toj slobodnoj štampi; vladi se taj zakon nedopadne i namesnici ga nepotvrde. Šta biva onda? Biva to, da slobodne štampe nemamo i ako je tobož ustavom ujemčena. To se može tako produžavati dugo i dugo, a tako će nam biti i sa drugim zakonima.” Stajkovac se, istina, ograđuje od toga da vladi i namesnicima želi da pripíše „nepatriotičnost ili neiskrenost”, ali uporno ostaje pri tome: „... da koji god oće ovakav ustav, kakav je predložen, taj time delom — ako i neotice — pokazuje da nikakav ustav

neće, no da oće da ostane u zemlji stari nazovi-ustav, koji ne služi na čast zemlji i narodu . . .”

Od posebnog je značaja način na koji Stajkovac ističe pitanje narodnog suvereniteta. Napominjući da „izvor vlasti ne može biti niko drugi do sam narod”, ističe da time ništa novo nije rekao. Time se svakako prećutno poziva i na načela nacrtu skupštinskog zakona iz 1858. godine i kasnijih skupštinskih zahteva, uzimajući ih kao kriterijum za ocenu novog ustava. „Narod je taj, koji daje vlast, narod je taj, koji i uzimlje vlast, kad se ona zloupotrebi od onoga, koji je vrši, narod je taj, koji opredeljuje opšte osnove, po kojima će se donositi, primenjavati i izvršavati zakoni u zemlji.” Na osnovu toga Stajkovac zaključuje da skupština kao predstavnik naroda ima pravo da iskaže narodnu volju i da je stavi u ustav čija važnost „neće zavisiti od ničijeg drugog podpisa, van od podpisa narodnih poslanika, podpisa same samcate skupština, toga glasila narodnjeg”, i predlaže „da skupština sama sklopi ustav onakav, kakav je u adresi svojoj spomenula, koji da važi, kad ga poslanici narodni podpišu, a ne važnost njegovu da uslovljava podpis drugog koga.”

Istupanje Mihaila Stajkovca izazvalo je veliko negodovanje vlade i napade njoj privrženih poslanika. Članovi vlade su nastojali da, uzdržanim tonom, opovrgnu navode Stajkovca, kao npr. ministar unutrašnjih dela, Radivoje Milojković. On je razvio čitavu teoriju o ustavnoj monarhiji ističući da se „načelo ustavne monarhije sa narodnim predstavništvom sastoji u deobi zakonodavne vlasti između vladaoca i naroda”, i da se to načelo u sadašnjem projektu ustava sadrži u naređenjima čl. 4. i 5. kojima se propisuje da knez deli zakonodavnu vlast sa narodnom skupštinom i da nikakav zakon bez njegovog pristanka ne može važiti, i u čl. 55. i 56. — da narodna skupština deli zakonodavnu vlast sa knezom, i da bez njenog pristanka ne može postati nikakav zakon. Istovremeno, na podsticaj vlade, njeni poslanici su sa manje argumenata više napadali Stajkovca lično, nego što su kritikovali njegove stavove iznete u diskusiji. Prebacivali su mu da želi da ometa rad skupštine i „rodoljubivu vladu u njenom preduzeću”, da njegova namera „podleže osudi”. Sam Stajkovac bio je tim napadima pobuđen da dovikne poslanicima: „Pobite moj govor s razlozima a ne sa napadajima na moju ličnost.” Na kraju, stav Stajkovca podržala je neznatna manjina, a kod glasanja o čl. 5. samo su Stajkovac i Nikolajević glasali protiv, a svi ostali, i pored toga što su izglasali adresu, koja priznaje narodu „rešavajući glas u potpunom zakonodavstvu”, glasali su za čl. 5.

Oštar sukob u skupštini nastao ovim „nepredviđenim događajem”, kako ga je nazvao namesnik Ristić, dao je namesništvu povoda da se odmah, samim Ustavom, isključe iz skupštine advokati; oni nisu mogli biti birani za poslanike (čl. 48.).

Međutim, to nije bilo jedino iznenađenje i jedini „nepredviđeni događaj” za vladu. Ako je, pod njenim pritiskom, vrlo malo poslanika bilo spremno da brani suverenitet naroda, pokazalo se da je skupština svoja uža prava spremna da odlučnije brani. Na otpor čitave skupštine naišao je čl. 53. nacrtu ustava, po kome je običnoj narodnoj skupštini, kad god se sazove, knez postavljao iz njene sredine predsednika, podpredsednika i sekretare.

VIII

Verovatno već upoznata sa otporom na koji će naići, vlada je odmah po čitanju člana 53. preko ministra unutrašnjih dela, Radivoja Milojkovića, predložila izmenu: da skupština sama bira iz svoje sredine podpredsednika i sekretare, a predsednika da postavlja knez. Međutim, ni to nije skupštinu zadovoljilo. Rista Panić, poslanik iz Loznice, kao prvi učesnik u debati o ovom članu, istakao je da je narodno pravo da svojoj skupštini bira predsednika i druge zvaničnike i „ako to ne bude, nema nikakve sigurnosti, da će narodni glas do kneza dopreti.” To isto tvrdio je i Jovan Bošković: „Pravo na izbor predsednika, podpredsednika i ostali zvaničnika, pravo je naroda, t. j. narodne skupštine.” Dosadašnje pravo kneza da postavlja predsednika narodnoj skupštini je ustvari bilo pravo ministarsko, jer je knez predsednika skupštine postavljao po predlogu ministra, smatra Todor Tucaković, poslanik iz Kragujevca. Prema tome, predsednik koga knez postavlja bio bi obavezan ministru, „jer u samoj stvari on ga bira”, pa bi na taj način „bio pre zastupnik ministra neželi naroda”, — završava njegovu misao Jovan Bošković. Mijajlo Mirković, poslanik iz Kragujevca, predlaže da narod bira sve skupštinske zvaničnike, „jer će samo narodom izabrani predsednik biti izraz volje narodne, te će tako i želje narodne biti poznate knezu”. Jovan Bošković je svoj predlog zasnivao na pravu ranijih skupština, koje su same sebi birale zvaničnike. To pravo su imale sve narodne skupštine do 1861. godine, kada je narod ovog prava lišen — „kako i na koji način, najbolje znaju oni koji su na toj skupštini bili”. Traži da se donese skupštinski zakon, koji je izdala svetoandrejska skupština i zakon malogospodinske skupštine od 1859. godine, da se vidi da je skupština imala to pravo.

Usred bučne debate, skupštinska sednica je prekinuta, da bi se ministri o ovome sporazumeli sa namesnicima. Zatim je vlada želela da se sa skupštinskim odborom dogovori o novom načinu koji mu predlaže, pa je pitanje izbora skupštinskog časništva raspravljano u odboru. Predlog odbora skupštini bio je da skupština iz svoje sredine sama bira svoje sekretare, a da istovremeno iz svoje sredine izabere šest lica od kojih će knez postaviti jednog za predsednika, a jednog za podpredsednika. Obrazlažući predlog, odbor je istakao da je sa ovakvim kompromisom „izbor ovi zvaničnika ostao kod naroda, pošto narodna skupština svojim izborom kandidata izjavljuje da u svakome od njih ima poverenja, i smatra ga dostojnim da joj bude predsednik ili podpredsednik”. Međutim, ni ovo obrazloženje odbora nije odmah prihvaćeno u skupštini. Mihailo Terzibašić, poslanik iz Beograda, oštro je istupio protiv kršenja prava skupštine da sama sebi bira svoje zvaničnike. Skupština ima pravo da zvaničnike koje postavi i zbací, što u slučaju kad im u ime kneza ministri postave zvaničnike ne mogu činiti, jer bi se onda zavadili sa knezom. Ministar, koji ih je postavio, zaklanjao bi se „za knjaza kao za busiju”, pa bi knez bio odgovoran, a ne ministar.

Prilikom glasanja o kompromisnom predlogu čl. 53. ustava ispoljilo se značajno raspoloženje da se to skupštinsko pravo, da sama bira svoje poslanike, u celini sačuva. Kompromisni predlog je usvojen, ali broj od 47 poslanika koji su glasali protiv, pokazuje da su čak i mnogi vladini privrženici uporno ostali pri odbrani ovog skupštinskog prava.

Protokoli velike narodne skupštine od 1869., na kojoj je usvojen Ustav, oskudno beleže podatke o skupštinskom radu. Ali su ipak, kao što se vidi iz ranijih navoda, zabeleženi mnogi momenti koji omogućuju da se ocrtava izvesna tendencija razvitka. Ne samo ona, na koju je ukazivala vlada, ističući reforme koje se ustavom donose, već i ona druga, koja ukazuje da narodne želje ni ovoga puta nisu ostvarene. Ponovilo se ono što se desilo i sa željama Svetoandrejske skupštine 1858., kada je od same skupštine podnet najradikalniji predlog zakona o narodnoj skupštini u političkom razvitku Srbije XIX veka. Stoga se potpuna ocena ustava od 1869. može dati tek na osnovu poređenja sa razvitkom tih radikalnih tendencija, poniklih u krugu narodnih poslanika. Na njih se pozivala i opozicija u skupštini 1869., na njih se pozivao i Svetozar Marković, kada je dao svoju kritiku ustava od 1869.

Nacrt zakona o narodnoj skupštini, koji je podneo poslanik Andrija Stamenković, a pročitao Jevrem Grujić, kao sekretar Svetoandrejske skupštine, na njenoj sednici od 5. decembra 1858. godine, predviđa skupštinu kao najviše zakonodavno telo, sa punim budžetskim pravom i pravom optuženja ministara.¹⁵ Glavni zakoni, ustavne i političke materije, bili su u nadležnosti narodne skupštine. „Nikakvi zakoni o Knjazstvu, Sovetu, popečiteljima, najvećem sudu i Narodnoj skupštini ne mogu se izdati ni promeniti bez saglasija Narodne skupštine” (čl. 5.). Pored toga, skupština je mogla „uništiti svaki zakon i svako pojedino raspoloženje u zakonu kome, u čijem donošenju nije sudelovala”, ako „kasnije nađe da taj zakon nije dobar” (čl. 10.). Narodna skupština ima najvišu upravnu vlast u zemlji, jer „može uništiti svaku protivzakonu ili necelishodnu i štetnu naredbu upravne vlasti” (čl. 11.). Skupština ima puna budžetsko pravo: „nikakav prihod za državnu kasu ne može se ustanoviti, niti ikakav izdatak iz narodne kase učiniti, dok to najpre Narodna skupština osobeno ili u glavnom budžetu godišnji prihoda i rashoda ne odobri” (čl. 8.). Položaj najviše kontrolne vlasti u zemlji skupštini je obezbeđen čl. 9.: „Skupština je Narodna najviša kontrola u zemlji. Ona može pregledati sve poslove u zemlji i o njima svoj sud izricati.” Pravo optuženja upravne vlasti ne odnosi se samo na ministre, nego i na „svakoga činovnika ili služitelja narodnog bez razlike reda i struke.” Narodna skupština se sastoji samo iz poslanika koje narod bira (čl. 14.) i drži se redovno svake godine o Maloj Gospođi (čl. 13.). Svoje pravo da se sastaje svake godine, skupština je obezbeđivala kažnjavanjem „popečitelja pod kojim se propusti sazivanje i držanje redovne skupštine urečenog dana” (čl. 15.), kao izdajnika. Isto cilju služi i odredba o pravu poslanika poslednje skupštine da se „ako se novi poslanici do Velike Gospođe ne izaberu, smatraju kao izabrati; i oni su dužni ne očekujući na poziv vlasti, sami na određeno mesto doći i skupštinu o Maloj Gospođi otvoriti”.

Sudbina ovog nacrtala bila je prepuštena proceduralnom pitanju: hoće li se odmah o njemu raspravljati i glasati ili će se odložiti. Po raspoloženju skupštine bilo je jasno da će se ovakav nacrt prihvatiti, ako se odmah, nakon čitanja i efektnog tumačenja od strane Jevrema

¹⁵ Jevrem Grujić, Zapisi, knj. II, Beograd 1923, str. 73.

Grujića, pristupi glasanju. Grupa oko Jevrema Grujića znala je da pitanje narodne skupštine neće biti uopšte razmatrano, ako se bude prvo rešavalo pitanje promene dinastije. „No pre nego što oni i započnu obarati Knjaza, mi imamo istaći: da se novim zakonom utvrdi Narodna Skupština za unapredak, i ne dati da se išta pre počinje dok se to ne svrši.”¹⁶ Milovan Janković je u svojoj reči istakao da je narodna skupština običajna ustanova, da je 1848. godine izašlo zakonodavno rešenje o tome da se skupština unapred redovno drži, pa ipak nije držana deset godina. Razloge tome nalazi u nepostojanju jednog potpunog pisanog zakona „kojim bi se sazivanje, držanje i delanje skupštine opredelilo”, i predložio je da se takav zakon o skupštini što pre donese.¹⁷ Skupština je usvojila njegove razloge i tražila je da se zakon o narodnoj skupštini u celini i odmah donese. Oni koji su se protivili zakonu, uspeli su da se nacrt uputi jednoj komisiji da ga u roku od dva dana pregleda i skupštini podnese svoje mišljenje.

Rad komisije za pregled nacrta zakona o narodnoj skupštini označava prvu fazu u postupku postepenog smanjivanja prava narodne skupštine u zakonodavstvu i političkom životu. Izmene koje su Garašaninovi privrženici u komisiji tražili, sastojale su se u preformulaciji pojedinih odredbi, čime su se pojedina prava skupštine umanjivala, ali ne i potpuno ukidala. Liberalna grupa, imajući za sobom većinu članova skupštine, nije pristala na predložene izmene. Jevrem Grujić, koji je imao ovlašćenje od svojih drugova da može primiti izmene po sopstvenoj oceni, dugo se i oko svake reči pogađao sa Garašaninom. Ali, i konzervativci su „isto tako dobro poznavali silu, koju bi Narodna skupština sa takim pravom zadobila. Oni joj ga, dakle, nipošto ustupiti ne htedoše.”

Na svojoj sednici od 16. decembra 1858. godine Savet je primio predlog Zakona o Narodnoj skupštini, učinivši izmene kojima je smanjio broj poslanika na polovinu, od broja koji je skupština predložila. Usvojeni predlog Savet je poslao Namesništvu, gde je Garašanin izmenio i ono što je sa Grujićem ugovorio. Skupština se po izmenama namesništva mogla sastajati svake treće godine. Od zakonodavnih i drugih prava skupštine, posle izmena od Saveta i Namesništva, nije ostalo ništa. Skupština nije postala zakonodavni faktor, mogla je činiti samo korake kod zakonodavne vlasti — kneza i saveta. Skupštinu koja treba da sluša kneza, savet i vladu, koja nema prava da spreči zaduživanje, nezakonite i neelishodne radnje ministara i činovnika, koja se bez poziva nije mogla sastati, dobili su liberali i narod kao nagradu za sve što su za druge i po tuđoj želji uradili. Sve dok nisu zbacili Aleksandra Karađorđevića i vratili kneza Miloša Obrenovića, mogli su nešto i dobiti. Čim su to uradili, bilo je jasno da od njihovog predloga zakona neće biti ništa. Stoga se i pitanje usvajanja zakona odugovlačilo. „I posle tolike muke narod se vidi opet prevaren od vlade”, — zaključuje Grujić.

¹⁶ Isto, str. 49.

¹⁷ Isto, str. 76.

Svetoandrejska skupština je usvojila zakon u kome su mnoga skupštinska prava sužena, ublažena i deklarativna, ali su ipak i takva prava u zakonu od 8. januara ostala. Stoga su Miloš Obrenović, a zatim i Mihailo Obrenović, osetili potrebu da ih i dalje postepeno sužavaju i ukidaju. Tendencije ovih izmena su na liniji jačanja kneževske vlasti i prema skupštini i prema savetu. Jednim potezom, knez Miloš oduzima prava i od saveta i od skupštine: od saveta, zato što ih je po važećim propisima imao, a od skupštine, zato što ih je na osnovu svetoandrejskog zakona o skupštini mogla zadobiti. Zakon o štampi, iako se njegovo donošenje zahtevalo, nije donet.

Knez Mihailo isto tako je znao da uvedenu narodnu skupštinu nije mogao da ukine, ali je i zakon o skupštini ubrajao među one zakone „koje treba popraviti i popuniti prema potrebama zemlje i duhu vremena”. Razloge za promenu zakona o narodnoj skupštini on vidi u tome što je „sadašnji zakon skupštinski toliko nepotpun, nejasan i sam sebi protivrečiv, koliko i teretan samome narodu zbog prekomerno velikog broja skupštinara prema našoj maloj otadžbini”.

Nov skupštinski zakon, od 1861. godine, sužava skupštinska prava i mogućnosti za odlučnije učešće skupštine u zakonodavnoj i kontrolnoj vlasti. Skupština se ne saziva svake godine, nego svake treće godine. Broj poslanika je smanjen: bira se jedan poslanik na 2000 poreskih glava, ne više na 500 poreskih glava, kao po svetoandrejskom zakonu, ni na 1000, kao po zakonu kneza Miloša od 1860. godine. Pored obične, uvedena je Velika narodna skupština, čime se verovatno hteo ublažiti značaj smanjenja broja članova obične skupštine. Skupština više ne bira sama sebi svoje časništvo, nego joj ga knez postavlja. Skupština nema pravo donošenja zakona, već se preko nje ima narod samo saslušati o svojim željama i tegobama; skupština svoje predloge ne čini u obliku izrađenih projekata, već kao obične poslaničke predloge. Skupštinu saziva knez, on je može i raspustiti. Ministri su odgovorni knezu i savetu, a ne skupštini.

Navedeni postupak sa nacrtom skupštinskog zakona podnetog svetoandrejskoj skupštini, dovoljan je da ukaže kako se slično desilo i sa željama narodne skupštine pri donošenju ustava 1869. Ovaj Ustav je učinio izvesne izmene prema skupštinskom zakonu od 1861. godine, od kojih je svakako najznačajnija redovno svakogodišnje sazivanje narodne skupštine, ali je daleko zaostajao iza onih formulacija, protiv kojih je bio donet i sam skupštinski zakon od 1861.

Od navedenih momenata je polazio i Svetozar Marković, kada je oštro kritikovao ustav od 1869. godine. Marković odaje priznanje Stajkovcu i Nikolajeviću što su jedino oni iz cele narodne skupštine razumeli šta je to biti predstavnik naroda, i svojom diskusijom ukazivali na put kako narodna skupština to i da postane. U zakonodavnoj vlasti, narodna skupština „ima pravo samo da predlaže, i to beskonačno malo, pa i to što predloži, ako knez ne pristane ne važi”. U skupštini pravo predlaganja ima samo vlada, a skupština, ako i ne usvoji nešto, „i šta više, ako dva puta odbaci, kao što je to u najvažnijem pitanju državnom — o budžetu — onda po čl. 65. to važi kao zakon.” Posle razmat-

ranja svih članova koji se odnose na zakonodavnu vlast skupštine po ustavu, Svetozar Marković se slaže sa Aleksandrom Nikolajevićem da skupština nema potpunu zakonodavnu vlast, da narod ima samo učešće savetovanja i predlaganja i da nema ničega boljeg nego što je i do ustava bilo, a što je i narod i sama vlada osudila. Ono što piše u čl. 55.: „Nikakav zakon ne može biti bez pristanka narodne skupštine izdat, ukinut, izmenjen ili protumačen...” — to je po Markoviću „šuplja fraza”, jer vlada po ustavu ima načina da obiđe potvrdu narodne skupštine, ili da joj iznuđi tu potvrdu, omalovažavajući je i raspuštajući je.¹⁸

Međutim, ne treba ovde naglasiti samo uticaj zahteva koji su se čuli u skupštinama na formiranje Markovićevog stava prema ustavu. Mnogo je manje uočeno da je pozitivan program Markovićev o tome kakva treba da bude narodna skupština, zasnovan na željama koje su skupštine toliko puta ranije izrazile. O tome svedoče poznati stavovi iz Markovićevog članka „Narodna skupština”:

„1. Da skupština sama sebi bira predsednika i ostale zvaničnike.”

„2. Da ona sama određuje poslovni red pri debatama, i da ima pravo svaki put izmeniti sve ono, što joj smeta slobodnom pretresanju predmeta.”

„3. Da ona sama određuje predmete koji dolaze na dnevni red.”

„4. Da skupština i pojedini poslanici predlažu formalne zakonske projekte, kao god i vlada, a ne kao dosad samo vlada.”

„5. Da vladini poverenici i ministri govore u skupštini samo onda, kad što predlažu ili brane svoje predloge, ili kad skupština traži od njih objašnjenja i odgovora u nekom predmetu.”

„6. Da zakoni, što ih skupština donese, stupaju u život i ako ih knez ne potvrdi, samo ako ih dve skupštine jedno za drugim donesu (makar da su na obema skupštinama isti poslanici).”

„7. Da se skupština skuplja u određeno vreme, koje se utvrđuje zakonom bez ičijeg poziva i ostaje sve dotle dok svoj dnevni red ne iscrpi.”

„8. Da niko nema prava da raspusti skupštinu ili odloži njene sednice...”¹⁹

Sve te tačke već su se nalazile u ranijim skupštinskim programima, a u delima Svetozara Markovića našle su svoju novu, beskompromisnu odbranu. Sve te neispunjene težnje naroda imao je Marković u vidu, kada je u zaključku kritike ustava od 1869. godine napisao: „Ujamčava li današnji ustav neophodne uslove za razvitak naroda? Ne! — mi to možemo reći sa punom svešću... Birokratska sistema ostala je nedirnutu. Mogućnost da se povtoravaju ona ista nasilja kao i pređe — takva je ista. Razlika je samo ta što se sve to pređe nazivalo „nezakonito”, a sada je sve to uzakonjeno unapred.”

Slobodanka Stojičić

¹⁸ Kritiku ustava od 1869. godine Marković je iscrpno sproveo u članku „Srpske obmane”.

¹⁹ Svetozar Marković, Iz političkih spisa i prepiske, Sarajevo 1952, str. 207.

LE POUVOIR LEGISLATIF DE L'ASSEMBLEE NATIONALE
D'APRES LA CONSTITUTION DE LA SERBIE DE 1869

R É S U M É

Après l'assassinat du prince Michel, la Grande assemblée nationale, réunie à Topčider, en juin 1868, proclama prince Milan Obrenović, mineur, et élut la régence. A cette occasion, l'Assemblée formula ses désirs en 17 points, parmi lesquels particulièrement important étaient les suivants: la convocation régulière de l'Assemblée nationale, l'extension du cercle de ses pouvoirs, la liberté de la presse et la responsabilité ministérielle.

Sous la pression de l'opinion publique, la régence se prononça en faveur des réformes, et travailla pendant un an à la rédaction du projet de nouvelle constitution. La nouvelle constitution fut votée par la Grande assemblée en 1869, et constituait un pas important dans le développement de la constitutionnalité en Serbie par rapport aux lois antérieures de caractère constitutionnel (venues se substituer à la constitution de 1838). Cependant, elle doit être appréciée aussi sous un autre aspect, du point de vue de sa signification concernant les revendications formulées dans la vie parlementaire (de 1858 à 1868).

Dans ses actes et discours, la régence se référait aux désirs de la Grande assemblée de Topčider, mais le projet de constitution ne donnait aucunement satisfaction à ces désirs. Le comité spécial auquel la régence a demandé de se prononcer sur la nécessité d'adoption de la constitution et d'exposer son avis sur le projet de constitution présenté, s'était déjà écarté, dans ses travaux, de ces désirs. Le comité se prononça pour le système bicaméral de représentation nationale (assemblée nationale et conseil d'Etat), et tomba d'accord avec la régence sur la question de limitation de la liberté de la presse et de responsabilité ministérielle, dans l'intérêt du renforcement de l'autorité du gouvernement. Tout ceci était en contradiction avec les désirs de l'Assemblée nationale.

Constatant que par son projet de constitution, elle provoquera un conflit avec l'assemblée constituante, la régence opéra, à la veille de la réunion de cette dernière, certaines modifications dans le projet de constitution dont la plus importante est l'abandon du système bicaméral. Cependant, le conflit de tendances différentes se manifesta dans les travaux de l'assemblée constituante, bien que la régence ait réussi à s'assurer la majorité, grâce à la pression policière.

Lors de la réunion de la constituante, des critiques particulièrement véhémentes furent lancées contre la disposition constitutionnelle selon laquelle aucune loi ne pouvait être valable sans avoir été signée par le prince. Dans le débat parlementaire, il fut souligné que le pouvoir législatif de l'assemblée était réduit par cette disposition, et que l'assemblée n'avait que le droit d'avis et de proposition, dont elle disposait aussi par le passé. Le gouvernement réussit à étouffer cette critique, mais sa proposition concernant le droit du prince de nommer le bureau de l'assemblée, fut rejetée. Après un débat agité, sous la pression de la majorité parlementaire, le gouvernement fut obligé de faire un compromis à cet égard.

La presse progressiste de cette époque posait, elle aussi, la question de la constitution à la lumière des revendications populaires exprimées dans les adresses parlementaires des députés. D'une particulière importance à cet égard sont l'analyse et la critique de la constitution de 1869 et des lois organiques de 1870, formulées par Svetozar Marković, premier écrivain socialiste de Serbie.

