

*Др Александар Бурђев, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

СРПСКИ ПУТ ОД САБОРОВАЊА ДО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Кључне речи: народна скупштина, парламентаризам, политичке странке, устав, европски утицај.

Парламентарни живот представља императив сваке новоформиране државне заједнице. Гледано из ширег социолошко-политиколошког, аспекта парламентаризам представља неку врсту устано-правно дефинисане и институционализоване делатности највишег носиоца државне власти преко којег политички субјекти покушавају да реализују своје програмске циљеве у датом времену и према усвојеним стандардима актуелне демократије. Настанак и развој српске државности, управо на специфичан начин, илуструје наведену друштвену тенденцију. Конституционализација државних органа одвијала се у дужем времену и сложеном процесу противуречних спољних и унутрашњих интереса и друштвених прилика. Империлални интереси Русије и Аустрије према Турској утицали су на унутрашње односе у Србији, па и на организацију државне власти. Ослобађајући се бремена прошлости држава у настајању тежила је прогресивним стандардима европског конституционализма. Успевала је у мери у којој су друштвени субјекти и политички чиниоци били на нивоу датих историјских могућности. Успостављање и развој државности нису континуирано пратила ишчекивања и надања српског народа, која су била мешавина наслеђене прошлости и нејасних пројекција будућности. Васкрс државности од самог почетка одвијао се у условима недефинисане територијалне одређености и етничке целовитости. Тај тренд српски народ прати до данашњењег дана.

Европска конституционалистичка теоријска и политичка изворишта утицала су, како на транзицију османског царства – Турске државе и повлачења са Балкана, тако и на рађајући српску државност. Чини се да је изостало проучавање интеракцијског односа између ових елемената у нашој државноправној историји. Стога и бројни аспекти политичких догађаја и уставноправних решења изгледају једноставнија, једностранја и замагљенија. У таквим условима свака минимизација и глорификација појединачних елемената (догађаја, аката, решења, личности) ствара искривљену слику стварности. О томе не треба водити рачуна само поводом јубиларних прослава, него у сваком озбиљном проучавању протеклих догађаја. Истину увек замагљује бројна ограничења. Наша историјска грађа и одговарајућа политичка и уставноправна литература, ако није уништена, она је растурена, несистематизована и најчешће недоступна заинтересованим посленицима, истраживачима и широј јавности.

У уставном развоју Србије организација власти заузима посебно место и заслужује посебну пажњу. У периоду од 70.г. (од 1835. до 1903) „Србија је у току тих неколико деценија прешла огроман пут од заостале турске провинције... до слободне земље која се налазила у пуном развоју и у којој је с успехом могао да се остварује режим парламентарне демократије“.¹

СКУПШТИНЕ ПРВОГ УСТАНКА

Хронолошки приказ настанка и рада српских скупштина, од времена Првог српског устанка, па до Народне скупштине на Крфу 1918, представља грађу за проучавање историје нашег парламентаризма. То је заправо заоставштина нашег политичког живота и парламентарне историје у целини. Организација власти српске државе у настајању кретала се од, недемократског јединства власти, чији су носиоци били кнез и старешине, преко јачања улоге скупштине, као народног представништва са њеном – претходном саветодавном улогом, до примене начела поделе власти и скупштином као носиоцем уставотворне и законодавне функције.

У Београдском пашалуку до 1804. године одржаване су кнежинске скупштине као традиционалне институције локалне аутономије. У њиховом раду учествовале су народне старешине једне кнежине. По избијању устанка кнежинске скупштине прерастају у нахијске скупштине, а од нахијских постају скупштине народа које сачињавају народне старешине

¹ Др Миодраг Јовичић, *Уставност Србије*, Еко Плус и Ефект, Беоцин 1997, стр. 194.

целог пашалука и других побуњених подручја. Чланове тих – устаничких скупштина чиниле су народне старешине као угледни представници војне и цивилне управе. Поред њих на скупштине су позивани и виђенији људи који касније, по правилу, постају функционери устаничке управе.

Скупштине у периоду Првог српског устанка представљале су институције обичајног права које су имале револуционарни карактер. У то време одржано је укупно 14 „скупштина народних“.² Устаничка скупштина у Орашцу 1804, у Остружници 1804, у Пећанима 1805, у Борку 1805, у Смедереву 1805, у Смедереву 1806, у Београду 1807, у Београду 1808, у Хасанпашиној Паланци 1809, у Београду 1810, у Београду 1811, у Тополи 1812, у Врећевшници 1812, и у Крагујевцу 1813. Према карактеру те скупштине се могу поделити на обичне (редовне), ванредне и тајне скупштине (скупштина одржана у Хасанпашиној Паланци).

Скупштине су трајале по неколико дана, одржаване су на отвореном простору, у портама манастира или државних установа. Скупштина је најчешће сазивао Карађорђе, док је ређе то чинио и Савет.

Временом устаничке скупштине су развијале своје надлежности тако да су поред аката и питања устаног карактера, доносиле одлуке о успостављењу судова, организовале управну власт, одлучивале о ратним питањима, о зајмовима, утврђивале порезе и доносиле друге одлуке финансијског карактера, уређивале верска питања, решавале народне жалбе, позивале на одговорност, саслушавале и кажњавале поједине старешине за извршене злоупотребе. Народне скупштине првог устанка имале су веома широке надлежности наметнуте датим друштвеним условима. Њих су зачињавале истакнуте личности иницијатори устанка и сви други појединци који су својим делима успели да избију у прве редове.

У односу на време настанка, начин рада, састав чланова, делокруг надлежности, и начин одлучивања устаничке скупштине се не могу сматрати формираним институцијама представничке демократије. Оне су више производ ратних услова, нивоа политичке свести и одсуства државничког искуства, него пројектованих тежњи усмерених према парламентаризму.

² Назив који је, према архивским изворима, употребљаван у меморијској грађи и устаничкој кореспонденцији.

СКУПШТИНЕ ДРУГОГ УСТАНКА

Постоји разлика у карактеру и садржају рада скупштина првог и другог устанка. Скупштине одржане у време другог устанка губе на значају у односу на скупштине претходног периода. Овим установама, које иначе нису ни спомињане у споразуму Марашлије и Милоша, није даван посебан значај. Сазиване су, по правилу, ради реализовања пореза и прегледа годишњих рачуна. Велике (главне) народне скупштине Милош је сазивао само изузетно када су решавана важнија питања односа са Турском и друга статусна питањима његовог положаја и наследном кнеженском достојанству законитих потомака.

У периоду од 1815. до 1830. године одржане су следеће скупштине: сабор у Такову (11. 04. 1815), Скупштина у Црнићу (19. 12. 1815), Ђурђевска скупштина у Београду (11.05.1816), Велика Скупштина у Београду (6.11.1817), Митровска скупштина (21.11.1824), Ђурђевска Скупштина у Крагујевцу (5.05.1825), Изванредна скупштина у Крагујевцу (27.05.1825), Ђурђевска скупштина у Крагујевцу (10.06.1826), Велика народна скупштина у Крагујевцу (14-18.01.1827), Тајна скупштина у Крагујевцу (14.05. 1828), Митровска скупштина у Крагујевцу (8.11.1828), Народна скупштина у Крагујевцу (1.02.1829), Ђурђевска скупштина у Крагујевцу (10.05. 1829) и Велика народна скупштина у Крагујевцу (24-28.01.1830).

За време Милошеве владавине, од првог Хатишерифа до његове оставке, одржано је 9 скупштина: Велика народна скупштина у Београду (од 30.11. до 1.12.1830), Народна скупштина у Крагујевцу (26-28.08.1831), Народна скупштина у Крагујевцу (23-25.01.1833), Велика народна скупштина у Крагујевцу (1-5.01.1834), Сретењска Велика народна скупштина у Крагујевцу (2.02.1835), Петровска народна скупштина у Крагујевцу (1.06. 1835), Спасовданска скупштина у Крагујевцу (28.05.1837), Народна скупштина у Београду (13.02.1839) и Народна скупштина у Београду (12.06. 1839).

У посматраном периоду одржано је укупно 24 скупштине. Сваке године скупштина је имала, у просеку, по једно заседање.

УСТАВОБРАНИТЕЉСКЕ СКУПШТИНЕ (1842-1858)

За време уставобранитеља одржано је 5 скупштина: Народна скупштина у Београду 2.09.1842, Миртовска народна скупштина на Врачару 26.10.1842, Народна скупштина у Топчидеру, 4.06.1843, Национална скупштина у Крагујевцу 28.07.1843. и Светоандрејска народна скупштина у Београду 30.12.1858-31.01.1859. Светоандрејска скупштина одржала је 46 пленарне седнице, трајала је 60 радних дана и донела је 385 одлука.

У претходном периоду, за време прве владе кнеза Михаила (1840) одржане су три скупштине у Београду: прва 5.03.1840; друга 20-28.08.1840. и трећа 10-11.08.1840.

НАРОДНА СКУПШТИНА ЗА ВРЕМЕ ДРУГЕ ВЛАДАВИНЕ МИЛОША И МИХАИЛА (1859-1868)

Аутори закона о народној скупштини донетим 1858. године очекивали су да ће ауторитет скупштине и представнички систем бити трајно обезбеђен. То се међутим није остварило. Народна скупштина у то време састајале су се сваке треће године, нису дуго трајале и није постојао континуитет у њиховом раду. Одсуство постојања и рада политичких странака са бирачким телом није омогућило политизацију патријархалних сељачких маса. Седнице скупштина су имале три дела: подношење извештаја појединих министара о раду у протеклом времену, претрес предлога закона који су редовно усвајани и кратко разматрање посланичких предлога који су прихватани, одобравани или преношени влади на решавање.

Скупштине тога времена биле су још увек патријархално обојене, састављене од неписмених сељака, малобројне интелигенције и нису биле реални центар политичког одлучивања.

У том времену одржане су свега 4 скупштине: Малогоспођинска народна скупштина у Крагујевцу (8-24.09.1859), Преображенска ванредна народна скупштина у Крагујевцу (6-20.08.1861), Великогоспођинска народна скупштина у Београду (15.08-6.09.1864) и Михољска народна скупштина у Крагујевцу (29.09-13.10.1867).

ПОЛОЖАЈ СКУПШТИНЕ ПРЕМА УСТАВУ ИЗ 1869. ГОДИНЕ

У сељачким, патријархалним српским скупштинама до доношења Устава из 1869. године и после, све до 1881. није било организованих политичких странака. Реални друштвени и политички услови за време Устава из 1838. одсуство школоване интелигенције, непостојање слободе штемпе, зборовања и удруживања, нису погодиле, ни увођењу система представничке демократије ни развоју страначког живота. Но, и поред тога политички живот у Србији се постепено развијао. Од „русофила“, „туркофила“ за време Милоша, преко уставобранитеља, носилаца либералних идеја, школоване малобројне интелигенције у Францукој, староконзервативаца, па до кнежевих квалификованих посланика, израстају контуре нових политичких субјеката чији се статус убрзо и правно регулише.

Намесничким уставом из 1869. године у Србији је уведен представнички систем, без парламентарне владавине. Њиме је Србија одређена као „наследна уставна монархија са народним представништвом“ (чл. 1. Устава). Народно представништво сачињавали су посланици „народом изабраних, и посланика које – Кнез бира. Скупштина је обична и велика (чл. 42. Устава). Према томе народно представништво означавало је народну скупштину састављену од изабраног представничког дома и именованог сената. Представничко тело је компромисно једнодомно конципирано, састављено из обичне скупштине коју бира народ и посланика које бира кнез. „Кнез бира на свака три посланика по једног од своје стране из реда људи, који се одликују науком или искуством у народним пословима“ (чл. 45. Устава).

Положај Скупштине након усвајања устава остварен је под намесничком политичком паролем „ништа о народу без народа“.³ Тиме се заправо оправдавало померање законодавне власти са Савета на Скупштину. Намесничка влада добила је – сугестивну моћ нас самом Скупштином – како каже Слободан Јовановић, успостављајући кооперативне односе са њом. На такво стање утицали су бројни разлози, а пре свега одсуство праве страначке активности, реално одсуство опозиције у Скупштини, општи страх у народу и у посланичким редовима након атентата у Топчидеру и др. Скупштина је у односу на владу имала марионетски однос.

³ Намесник Јован Ристић, поред ове, познат је као заговорник још две политичке девизе: о слободи која не негира јаку извршну власт и о узајамном поверењу народа и представничког тела.

Афирмацију уставног положаја Скупштине, као законодавног органа, требало је да паралелно прати и формална прокламација слободе штемпе. Намеснички устав обликовао је Скупштину као „политички незрелу“ институцију између осталог и због стања у средствима информација. Нови листови различите оријетације (политички, правни, економски, сатирични) брзо су ницали, али још брже гашени. Опозициони листови социјалистичке и либаралне садржине притиснути полицијским надзором губили су политички утицај.

Најзначајнија промена у уставном систему организације државне власти односила се на проширење надлежности скупштине. Народна скупштина је, делећи законодавну власт са кнезом, почела да осваја законодавну функцију. То је био напредак у односу на претходно стање када су законодавну власт имали кнез и Савет. Скупштински систем постепено добија обележје парламентарне владавине (оставка Маринковићеве владе 1874. године, оснивање политичких странака 1881. године. Законом о судијама из 1881. године судска власт постаје независна од извршне власти).

Први пад једне владе пред скупштином догодио се 1874. године. Конзервативна влада Јована Маринковића приликом гласања у Скупштини, иако је добила поверење већине посланика, подноси оставку. Њен председник-министар спољних послова, европске оријетације и едукације, са пуном, политичком одговорношћу, подноси оставку сматрајући да му посланичка већина од 3 гласа не обезбеђује ауторитативан положај у представничком телу и повлачи се са положаја носиоца извршне власти.

На прагу независности Србија још није имала институционализоване политичке субјекте али улази са изнијансираном сценом либерала, радикала и напредњака у настајању. Зачетке демократизације српског друштва поспешио је настанак политичких странака и појава школованих младих људи у иностранству. Прва интелигенција у Србији допринела је идејном израстању сеоске и варошке буржоазије и њиховом политичком васпитању, јер је представљала предводника у борби за превазилажење страних и изградњу нових облика власти. Школована већином у Француској и Немачкој преносила је идеје Запада прилагођавајући из реалним српским условима. Основна преокупација постаје народна скупштина, која се пројектује као највиша институција народне власти у контролише све друге политичке и државне организације и функције.

Са скупштином као органом законодавне власти на политичкој сцени Србије јављају се и политичке странке. Политички субјекти настају и прате српску револуцију као последица супростављања кнежевског лидерства, од Карађорђа, преко Милоша до Михајла, на једној страни и

појаве прогресивних либералних политичких идеја Европе, на другој страни. Продор елемената парламентаризма у скупштинском саборовању потиснуо је ауторитативну позицију монарха. Радикали, посебно урбаног миљеа, користили су све могућности за афирмацију парламентарних вредности. Формирање политичких партија у Србији означава почетак парламентарног, али и ванпарламентарног супростављања и сукоба различитих идеолошких, теоретских и прагматичних политичких програма и активности.⁴

На основу Закона о удружењима и зборовима из 1881. године формиране су следеће политичке странке: Народна радикална странка 20. јануара; Српска народна странка 22. јануара и Либерална странка 13. октобра исте године. Нешто касније на политичкој сцени јављају се Социјал-деморатска странка 1903; Српска велика сељачка народна слога 1903. и Српска конзервативна странка 1914. године које нису оставиле значајнији утицај у скупштинском животу Србије.

Формирање Радикалне странке, са доминирајућим и бројним сељачким чланством, дало је подстрек страначкој активности и означило политички сукоб са носиоцем извршне власти. Борба између краља Милана и радикала постала је све огорченија и безкомпромиснија. Поразни резултати на скупштинске активности били су све очигледнији.

Партијски систем постматрао се овом приликом само као однос политичких снага у парламенту, а не као реални утицај странака у бирачком телу. У жижи интересовања је, пре свега, парламентарна, а не ванпарламентарна снага и утицај актуелних политичких странака. На тај начин се огледа примена нормативног модела изборног система на политички живот.

НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ПО УСТАВУ ИЗ 1869, 1869-1888. ГОДИНЕ

За време важења Устава из 1869. па до 1888. године одржане су следеће скупштине:

- Велика народна скупштина у Топчидеру 20.06.1868;
- Велика уставотворна народна скупштина у Крагујевцу 10-19.06.1869;
- Народна скупштина у Крагујевцу, 14.09-25.10.1870;

⁴ Др Слободанка Стојчић, *Борбе за скупштински систему Србији XIX века*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 2005, стр. 114

- Народна скупштина у Крагујевцу редовни сазив, 5.09-24.10.1871; редован сазив 24.09-25.10.1872; редован сазив 15.11-31.12.1873; ванредни сазив 2-27.01.1874; редован сазив у Београду 8.11.1874-13.03.1875;
- Народна скупштина у Крагујевацу редован сазив 15.08.1875-21.01.1876;
- Велика народна скупштина у Београд 14-16.02.1877; редован сазив 19.06-24.07.1877; редован сазив 24.06-25. 07.1878;
- Народна скупштина у Нишу редован сазив 21.11-1878-20.01.1879; редован сазив 1.11.1879-3.02.1880; ванредни сазив Крагујевац 11-25.05.1880;
- Народна скупштина у Београду редован сазив 30.12.1880-22. 05. 1881; редован сазив 30.12 1881-22.06.1882; редован и ванредни сазив 25.11.1882-11.01.1883;
- Народна скупштина у Београду ванредни сазив 15-22.09.1883;
- Народна скупштина у Нишу редовни сазив 6.05-16.06.1884; редован сазив 3-23.06.1885;
- Народна скупштина у Нишу редован сазив 30.06-13.07.1886; редован сазив 15.07-25.07.1886; редован сазив 5.10-2.11.1886;
- Народна скупштина у Београду редован сазив 15.11.1887-11. 01. 1888;
- Народна скупштина у Београду редован сазив 15.03-16.04.1888.

ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ПРЕМА УСТАВУ ИЗ 1888.

Према садржини политичких опоредјења Устав из 1888. године представља компромис између радикала и краља Милана. Њиме се конституише, у основи, нови политички систем на принципима парламентарне грађанске демократије што је био очигледан пораз краљеве власти. „Борба између краља Милана и радикала, била је борба између два типа државног уређења. С једне стране, лични режим, бирократски систем, стајаћа војска, – с друге стране, парламентарни режим, локална самоуправа, народна војска... Парламентарни режим који је зхваљујући радикалима победио, имало је да се накалеми на једну бирократско-милитаристичку државу“⁵ Но, и поред тога либерална европска идеја о народном сувере-

⁵ Слободан Јовановић, „Друга влада Мишоша и Михаша (1858-1868)“, Београд, 1933

нитету, оличеним у скупштини изабраној општим правом гласа, постају императив младе српске интелигенције политички ангажоване и прогресивно оријентисане. „А устави од 1888. и посебно 1903.г. могли су свима да покажу како су у Србији, у оквиру монархијског уређења, постојали основи слободног и демократског друштва. Српски устави били су у правом смислу речи пасоши ове младе државе, с којима је она могла да се креће у великом свету и да се, поредећи са другима, ничега не стиди“.⁶

Уставом је представничко тело заиста добило ингеренције законодавне власти, али та скупштина је – како каже Слободан Јовановић – била заправо сељачка и патријархална на којој се либерална интелигенција није могла ни чути, ни видети.⁷ Њен легитимитет, заснован на непросвећеном сељаштву, постао је параван бирократском режиму отуђене власти. Скупштина је пре била трибина здравог сељачког разума него суверени носилац народне власти. Но, и поред свега, скупштина је у односу на законодавство изједначена са краљем.

Намесничким уставом Народна скупштина није имала право законодавне иницијативе. Уставом из 1888. године чини се корак даље у проширењу њених функција. „Скупштини је дана законодавна иницијатива и њено буџетско право потпуно развијено. Али влада није ограничена скупштином само у области законодавства, већ је и њене често управне радње стављене под скупштински надзор. Први пут тада скупштини су, непосредним начином, обезбеђена права питања и интерпелације, анкете и истраге“.⁸

Устави Србије 1888. године и касније познају две врсте посланика. Једне су чинили посланици који су испуњавали опште услове предвиђене за ову уставну категорију, а други су били посланици са посебним условима – тзв. квалификовани посланици.⁹

⁶ Др Миодраг Јовичић, *Ibidem*. стр. 196.

⁷ С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, књига прва БИГЗ и СКЗ, Београд, 1999. стр. 82.

⁸ Слободан Јовановић, *Ново уставно питање у XIX веку*, Српски књижевни гласник, Књ. XIX, Београд 1905, стр. 589-90.

⁹ Према чл. 100 Устава Србије из 1888. године услови за избор кодификационих посланика били су алтернативно постављени:

завршен факултет у Србији или иностранству,

или стечена виша стручна спрема која стоји у реду факултета,

или (и без факултета) обављање функције председника или потпредседника народне скупштине,

или обављање функције министра и и дипломатског агента,

или обављање функције председника, потпредседника и члана Државног савета,

или генерали и пуковници у пензији.

Политичка одговорност министра као битно обележје парламентарне владавине добила је адекватнију уставноправну разраду. Министри нису више краљеви чиновници, могу бити народни посланици и подлежу политичкој и кривичној одговорности. Те две новине: квалификовани посланици и министарска одговорност дају значајан подстицај развоју парламентаризма и означавају победу грађанских демократских принципа.

Српска народна скупштина по Уставу из 1888. па до 1894. године одржала је следеће седнице:

- Велика (Уставотворна) народна скупштина, Београд, 10-22.12.1888;
- Велика народна скупштина Београд, 1.10.1889-18.04.1890;
- Народна скупштина, Београд, редовни сазив 1.11.1890.-31.03.1891; редован сазив 28.12.1891-31.03.1892;
- Народна скупштина, Београд, 28.03-1.04.1893;
- Народна скупштина, Београд, ванредан сазив 1.06-9.08.1893; редован сазив 1.09.1893-12.01.1894.

Формирање политичких странака означава преломни моменат у српској државноправној историји. Започиње ново време оживљавања либералних западноевропских идеја и установа и тврдокорног покушаја њиховог негирања. Конфронтација различитих идеолошко-друштвених и политичких пројеката изражава се, како на парламентарном, тако и на ванпарламентарном нивоу. Настаје време стицања нових демократских искустава и уобличавања парламентарног монархизма.

ЗАКЉУЧАК

Парламентаризам у Србији се уводи постепено са развојем уставности и на специфичан начин одражава друштвене прилике и политичке тенденције. Ослобађајући се бремена прошлости држава у настајању тежила је прогресивним стандардима европског конституционализма.

Преко скупштина првог устанка, које су биле специфичан облик уставног саборавања, скупштиша другог устанка, па до динамичне активности представничких тела независне државе Србије, развијајући демократске политичке процесе, стиче нова демократска искуства. Оживљавају либералне западноевропске идеје и уобличава се парламентарни монархизам.

*Aleksandar Đurđević, Ph.D. Full professor
Novi Sad School of Law*

Serbian Road from Gatherings to Parliamentarism

Abstract

In this paper we shall present the development of institutional forms of representative democracy in Serbia. The time span covered is from the First Serbian uprising to the Constitution of 1888, i.e. from the gatherings of the freedom fighters to the creation of parliamentarism. We shall display all the Serbian assemblies according to the stages of constitutional development and point out their basic characteristics.