

*Маша Кулаузов, асистент
Правног факултета у Новом Саду*

УСТАВНИ НАЦРТ НАПРЕДНЕ СТРАНКЕ ОД 1883. ГОДИНЕ

Сажетак: Аутор у раду врши историјскојравну анализу одредаба уставног нацрта Напредне странке од 1883. године. Размотрени су и чланови Устава за Књажество Србију од 1869. године који се односе на грађанска права и слободе, Народно представничтво и министарску одговорност. Пажња је посвећена управо овим уставним одредбама јер је у наведеним областима нацртом уведен чистав низ прогресивних новина које Устав од 1869. године не предвиђа.

Кључне речи: Уставни нацрт од 1883, Устав за Књажество Србију од 1869, грађанска права и слободе, краљ, министри, Народно представничтво.

Уставни нацрт Напредне странке од јула 1883. године израдио је шеф владе Милан Пироћанац¹ заједно са министрима Милутином Гарашани-

¹ Милан Пироћанац (1837–1897) се након завршених студија права у Паризу вратио у Србију. Као образован правник имао је највећег удела у писању уставног нацрта од 1883. године. У време учешћа у изради нацрта налазио се на челу министарства иностраних послова. Био је један од оснивача Напредне странке и шеф прве напредњачке владе 1880–1883. Пироћанчева влада позната је по доношењу слободоумних Закона о шћамћи и Закона о удружењима и зборовима, али и по закључењу Тајне конвенције са Аустро-Угарском 28. јуна 1881. године. Пироћанац је био и шеф Напредне странке од 1881. до 1886. године, након чега се повукао са власти и посветио адвокатској каријери. Заступао је краљицу Наталију у бракоразводној парници са краљем Миланом Обреновићем. Након повлачења из политике Пироћанац се посветио и књижевном раду објавивши неколико политичких расправа: Међународни положај Србије (1892), Кнез Михаило и заједничка радња балканских народа (1895), Белешке поводом једне дипломатске историје (1896) и Наша завршина реч (1896). Све су ове расправе важни прилози за дипломатску историју Србије друге половине XIX века.

ном², Чедомиљом Мијатовићем³ и Стојаном Новаковићем⁴. Сви

² Милутин Гарашанин (1843–1898), син Илије Гарашанина, завршио је артиљеријску школу у Мецу у Француској. У ратовима вођеним против Турске за стицање независности 1876–1878 истакао се великом личном храброшћу. Налазио се на челу министарства унутрашњих дела у Пироћанчевој влади у време када је учествовао у изради уставног нацрта од 1883. Гарашанин је вршио и функције министра иностраних дела и министра унутрашњих дела у влади на чијем се челу налазио од 1884. до 1887. године. Његова влада завела је крут полицијски режим и водила рат са Бугарском 1885. Пала је 1887. јер се Гарашанин оштро противио разводу брака краља Милана и краљице Наталије. Гарашанин је постао шеф Напредне странке 1886, а остварио је и значајну дипломатску каријеру као посланик Србије у Бечу и Паризу. Своје политичке ставове објављивао је у напредњачким часописима *Видело* и *Пољед*. Цењен као публицист и беседник, Гарашанин је 1893. изабран за редовног члана Српске краљевске академије. Након пада владе Стојана Новаковића 1896. распустио је Напредну странку.

³ Чедомиљ Мијатовић (1842–1932) студирао је политичке науке у Минхену, Лајпцигу и Цириху. У току богате државничке каријере најдуже се задржао на положају министра финансија 1873–1875, 1881–1883 и 1886. године. Као министар иностраних дела и политичар који је уживао велико поверење и наклоност кнеза Милана Обреновића, Мијатовић је потписао Тајну конвенцију са Аустро-Угарском 28. јуна 1881. Он је исте године закључио и Уговор о зајму, грађењу и експлоатацији железница са финансијским друштвом Генерална унија чији је председник био Бонту. За време учешћа у изради нацрта од 1883. налазио се на челу министарства финансија. У српској јавности Мијатовић је највише критикован због потписивања Тајне конвенције која представља врхунац аустрофилске политике кнеза и краља Милана. Након абдикације краља Милана био је посланик Србије у Лондону и Цариграду, да би након убиства краља Александра Обреновића био пензионисан. Мијатовић је иза себе оставио богат књижевни опус који чине дела различите садржине и вредности. Писао је приповетке, расправе из области финансија и студије о личностима које су обележиле српску историју између XIV и XVII века.

⁴ Стојан Новаковић (1842–1915) био је један од оснивача Напредне странке и покретача листа *Видело*. Предавао је право и филозофију на Великој школи да би се убрзо потом посветио политичкој каријери. Најдуже се задржао на положају министра просвете 1873–1875 и 1880–1883. На челу тог ресора налазио се и у време учешћа у изради нацрта од 1883. Једно кратко време вршио је функцију министра унутрашњих дела у Гарашаниновој влади, али се већ 1885. посветио дипломатској каријери као посланик Србије у Цариграду. Новаковић је израдио уставни нацрт од 1896. који је послужио као основ за доношење *Устава Краљевине Србије* од 1901. године. Напредњачку владу је образовао у јуну 1895, али је она поднела оставку већ у децембру 1896. Након тога је Напредна странка распуштена, а Новаковић се као искусни државник нашао на челу српске дипломатије као посланик у Цариграду, Паризу и Петрограду. Био је шеф српске делегације после Првог балканског рата и закључио је мир са Турском у Лондону 1912. И поред успешне политичке и дипломатске каријере Новаковић никад није запоставио научни рад. Као ученик Ђуре Даничића био је врстан филолог те је тако написао низ расправа и студија о језику и граматику српског језика 1902. године. Бавио се књижевношћу и историјом, а приредио је и три издања најзначајнијих српских средњовековних правних извора: *Законик Стефана Душана, цара српског 1349. и 1354* (1898), *Мајшије Власићара Синђићмај, азбучни зборник византијских црквених и државних закона и њихова правила, словенски њервод времена Душанова* (1907) и *Законске сјоменике српских држава средњега века* (1912). Као одличан стилиста и савестан сакупљач извора, написао је и низ дела велике научне вредности међу којима се, између

учесници у његовој изради били су истакнути чланови Напредне странке која се 1883. године налазила на власти. Нацрт су Гарашанин и Новаковић предали краљу Милану Обреновићу 20. јула 1883. године. Према сведочењу Милана Пироћанца краљ је Гарашанину и Новаковићу упутио бројне примедбе на његову садржину назвавши га сувише радикалним. Ипак, изјавио је да би пристао на пројект уколико писци нацрта пристану да из њега избришу одредбе о Сенату и имовинском цензусу за остваривање бирачког права. Како министри на то нису били спремни, Милан Пироћанац је, у циљу проналажења компромисног решења, предложио краљу да се распишу скупштински избори. Уколико би Напредна странка на изборима освојила већину посланичких места и поново формирала владу, краљ би био дужан да сазове Велику народну скупштину ради приступања уставној промени. Ако, пак, странка на изборима не би добила већину, влада би се повукла са власти и краљ не би морао да изврши ревизију устава.

Краљ је прихватио овај предлог Пироћанца и избори за Народну скупштину су одржани 7. септембра 1883. године. На њима је Напредна странка претрпела тежак пораз и влада Милана Пироћанца је 21. септембра 1883. године поднела оставку. Тако је осујећена намера странке да се приступи уставној промени. Међутим, иако уставни нацрт од 1883. никада није прихваћен, значајан је јер садржи поједина уставна решења која су карактеристична за парламентарни режим. Најважнија су политичка одговорност министара и право министара да буду бирани за народне посланике и сенаторе. Овај уставни акт заслужује пажњу и зато што предвиђа широк спектар грађанских права и слобода снабдених гаранцијама за њихово поштовање у пракси и право законодавне иницијативе дводомног народног представништва.

Текст нацрта састоји се од 134 члана распоређених у шеснаест поглавља. Објављен је у неколико наврата. Најпре га је Владан Ђорђевић објавио 1887. године у свом чланку „Какав устав треба Краљевини Србији“ који је штампан у часопису „Отаџбина“, књ. XV–XVI, св. 59–62. Потом га је објавио Стојан Новаковић као прилог својој књизи „Двадесет година уставне политике у Србији 1883–1903“, Београд 1912, стр. 301–332. И, најпосле је нацрт штампан у књизи Јаше Продановића „Уставни развитак и уставне борбе у Србији“, Београд 1936, стр. 254–265. Иако међу наведеним текстовима скоро да и нема садржинских разлика, за потребе овог рада коришћен је онај који се налази у Новаковићевој књизи јер је Новаковић био непосред-

осталих, издавају и: *Историја српске књижевности* (1871), *Срби и Турци XIV и XV века* (1893), *Васкрс државе српске* (1904) и *Византијски чиновници и њихове улоге у српским земљама VI–XV века* (1908).

дни учесник у изради уставног нацрта. Зато смо мишљења да тај текст у највећој мери одговара тексту разматраном на министарским седницама који су касније Гарашанин и Новаковић предали краљу.

Како у нашој историјскоправној литератури до сада није дат целовит приказ свих одредаба уставног нацрта од 1883, у раду смо покушали да извршимо њихову историјскоправну анализу.⁵

I

У првој глави уставног нацрта Краљевина Србија је дефинисана као наследна уставна монархија (члан 1). Промена државних граница била је могућа само уз пристанак законодавног тела. У административно – територијалном погледу држава је подељена на пет области: Шумадијску, Дунавску, Моравску, Тимочку и Дринску. Свака од области састојала се од дванаест срезова, а сваки срез се делио на општине. Посебним законом било је прописано устројство и делокруг обласних, среских и општинских власти (чл. 2 нацрта).⁶

II

Одредбе о грађанским правима и слободама налазе се у другом поглављу нацрта које носи назив: „О уставним правима српских грађана“. Већ из самог наслова се види да су нормирана само позитивна права држављана, а не и природна и неотуђива права сваког човека и грађанина. На овакав закључак упућује и чињеница да је на самом почетку поглавља дефинисан институт „српског грађанства“. Прописано је да су само Срби једнаки пред законом, као и да само Срби имају једнако право на стицање свих државних звања (чл. 3–6). Странцима који се налазе на територији Србије гарантована је заштита личности и имовине, али у државну службу су могли бити примљени само у законом предвиђеним случајевима (чл. 6–7).

⁵ Поједине одредбе уставног нацрта од 1883. коментарисали су: В. Ђорђевић, *Какав устав треба Краљевини Србији, Ојџабина – књижевност, наука, друштвени живот*, књига XV, свеска 58 од јануара 1887, стр. 266–280; С. Јовановић, *Наше уставно ишћање у XIX веку, Полијичке и љравне расџраве*, свеска I, Београд 1908, стр. 46–48; С. Новаковић, *Двадесет година уставне џолијичке у Србији 1883–1903*, Београд 1912, стр. 299–301; Ј. Продановић, *Устави развџијак и уставне борбе у Србији*, Београд 1936, стр. 248–254; М. Поповић, *Борба за џарламентарни режим у Србији*, Београд 1939, стр. 56; М. Поповић, *Порекло и џосћанак Устџава од 1888 године*, Београд 1939, стр. 56–58; Д. Јанковић, *Рађање џарламентарне демократије, Полијичке сџранке у Србији XIX века*, Београд 1997, стр. 311–312.

⁶ *Нацији уставџа за Краљевину Србију владе М. С. Пирођанца од 1883*, објављен у књизи С. Новаковића *Двадесет година уставне џолијичке у Србији 1883–1903*, Београд 1912, стр. 301–302. У даљем тексту: *Устави нацији Најредне сџранке од 1883. године*.

Неприкосновеност слободe личности зајемчена је у члану 8 и обезбеђена низом посебних гаранција. Опширност наведеног члана указује на то колико је писцима уставног нацрта била значајна правна сигурност и поштовање једног од основних личних права. Лишавање слободe је дозвољено само у случајевима прописаним законом и на законом предвиђени начин. Нико не може бити притворен без писменог и образложеног судског налога који се притвореном лицу мора саопштити најкасније у року од 24 часа од момента притварања. Ово правило се не мора применити једино у случају затицања делинквента при извршењу кривичног дела. Међутим, свако лице које је лишено слободe без изузетка мора сместа бити спроведено надлежном истражном судији. Он је дужан да у року од три дана донесе решење о притвору или о пуштању притвореног лица на слободу. Против решења о притвору дозвољена је жалба. Притвор у случају извршења политичког деликта не може трајати дуже од два месеца, осим уколико га не продужи надлежни суд за још три месеца. И против решења о продужењу притвора допуштена је жалба.

Право на суђење од стране надлежног суда гарантовано је чланом 9.⁷ Потом следе неке изузетно значајне гаранције личних права и слобода. Предвиђена је примена принципа *Nullum crimen sine lege* (ниједан злочин без закона) и *nulla poena sine lege* (ниједна казна без закона),⁸ односно начело легалитета кривичних санкција и забрана ретроактивне примене закона. Укинута је смртна казна за политичке кривице. Зајемчена је неповредивост стана. Претрес је био дозвољен само у законом прописаним случајевима и на начин одређен законом. Прокламована је забрана конфискације имања и гарантована неприкосновеност приватне својине уз забрану експропријације изузев у законом предвиђеним случајевима и уз законом одређену накнаду. Призната је слобода савести и вероисповести. Владајућа вера у Србији била је источно – православна. Да би се сачувао корпус православних верника у држави забрањен је прозелитизам, тј. свака активност усмерена на прелажење православаца у другу веру, пре свега католичку (чл. 10 –15 нацрта). По први пут у историји српске уставности у једном уставном акту гарантована је слободна настава и прописано обавезно основно школовање (чл. 18).⁹

Од свих грађанских права и слобода у нацрту је најисцрпније регулисана слобода штампе (чл. 19). Набројан је читав низ мера које су писци нацрта сматрали противним слободи штампе и као такве их забранили. То

⁷ Исто, стр. 302–303.

⁸ Овај принцип формулисао је у XVIII веку италијански научник Чезаре Бекарија (*Cezare Beccaria*) у делу *О деликцима и казнама* (*Dei delitti e della pene*). То је један од основних принципа савременог кривичног права.

⁹ *Уставни нацрт Најредне сјранке од 1883. године*, стр. 303–305.

су: цензура, претходно одобрење власти, кауција и административне опомене. Забрана (тзв. узапћивање) листа је дозвољено само уколико лист садржи увреду краља, краљице и престолонаследника, позив на оружану побуну или шири комунизам и ниҳилизам. Али и тада је власт дужна да у року од 24 часа по извршењу забране изнесе дело пред суд који је обавезан да у наредних 24 часа потврди или поништи забрану листа. За штампарске кривице одговорни су писац, уредник, штампар и растурач новина наведеним редоследом. По први пут нормирана је неповредивост тајне писама (чл. 20).

Новине у уставном акту су и гаранције слободе збора и удруживања које чине неопходну претпоставку за оснивање политичких странака и развијено и организовано јавно мњење. Члан 21 гласи: „Српски грађани имају право скупљати се мирно и без оружја у зборове.“ Одржавање збора потребно је претходно пријавити надлежним властима. Грађанима је дозвољено да се удружују у складу са законом и истовремено је забрањено прописивање било какве мере путем које би им ово право било ускраћено. Да би остварило своја уставом и законом гарантована права, свако лице је могло упућивати молбе надлежним властима (чл. 23). Са циљем да се појача правна сигурност у држави предвиђена је могућност подношења тужбе суду против државних и општинских званичника ако би у вршењу службене дужности повредили права приватних лица (чл. 24).¹⁰

У погледу ширине каталога грађанских права и слобода као и начина њиховог нормирања, нацртом је остварен значајан напредак у односу на *Устав за Књажество Србију* од 1869. Поред тога што је у члану 38 *Устава* предвиђена могућност суспензије појединих грађанских права и слобода у случају преке опасности за јавну сигурност,¹¹ остављен је простор и за њихово ограничавање законским путем. То се нарочито односило на слободу штампе која је прокламована само начелно, док су све појединости у вези са њом регулисане посебним законом (чл. 32 *Устава*).¹² За разлику од *Намесничког устава*¹³, нацрт од 1883. је настојао да обезбеди поштовање права и слобода у пракси. Тако су нацртом постављене чврсте директиве законодавцу у регулисању грађанских права и слобода и прописане санкције за њихову повреду.

¹⁰ Исто, стр. 306–307.

¹¹ *Устав за Књажество Србију* од 1869. године, Државна штампарија Краљевине Србије, Београд 1900, стр. 14. У даљем тексту: *Устав од 1869. године*.

¹² Исто, стр. 12.

¹³ Уобичајен назив за *Устав за Књажество Србију* од 1869. године јер је донет на иницијативу Намесништва, које је након убиства кнеза Михаила Обреновића вршило кнежевску власт за време малолетства кнеза и краља Милана Обреновића.

III

У трећем поглављу нацрта истакнуто је да законодавну власт врши краљ заједно са Народним представништвом (чл. 26), извршну власт краљ преко одговорних министара (чл. 30) а судску власт судови (чл. 31). Народно представништво састоји се из два дома: Народне скупштине и Сената. Када заседају заједно обједињени су у тело које се назива Народни сабор. За ступање на снагу закона неопходан је пристанак сва три чиниоца законодавне власти. Ниједан закон не може бити поднет краљу на потврду и проглашење пре него што буде усвојен у оба дома представничког тела. Уколико један од три законодавна фактора одбаци законски предлог, он се више не може ни домовима ни шефу државе подносити на усвајање у току истог скупштинског сазива. Право законодавне иницијативе припада и краљу и Народном представништву. Једино одступање од равноправности домова учињено је у материји финансијског законодавства будући да предлози закона финансијске природе морају најпре бити усвојени у Народној скупштини (чл. 26 - 28).¹⁴ Ово правило да општепредставничком дому припадају већа права приликом доношења финансијских закона последица је примене начела *no taxation without representation*. То начело настало је у Енглеској као резултат чињенице да се у **Доњем дому – општепредставничком дому** (*House of Commons*)¹⁵, налази већина пореских обвезника. Сходно томе, њему припада предност у одлучивању о порезима и другим дажбинама у односу на **Горњи дом – Дом Лордова** (*House of Lords*).¹⁶

Законодавна власт Народног представништва према *Устави* од 1869. није била потпуна. Кнез је у ванредним околностима могао издавати привремене законе који су накнадно подношени скупштини на одобрење (чл. 56). Једино је он располагао правом формалне законодавне иницијативе (чл. 58 *Устава*).¹⁷ У уставном нацрту од 1883. пак, представничко тело је изједначено са владоцем у законодавној материји. Равноправност је постигнута на два начина: 1) Поред владоца и Народно представништво је стекло право законодавне иницијативе; и 2) Поглавар државе је изгубио право доношења привремених закона.

¹⁴ *Уставни нацрт Најредне стџранке од 1883. године*, стр. 308–309.

¹⁵ *House of Commons* је енглески назив за доњи или општепредставнички дом који потиче од застареле речи **commons**, која означава сваког слободног човека који не припада племићком сталезу. Пошто у српском језику не постоји адекватан превод термина *House of Commons*, ми ћемо у раду користити општеусвојени превод **Доњи дом** иако смо свесни његових недостатака.

¹⁶ С. Јовановић, *Примери политичке социологије – Енглеска, Француска и Немачка 1815–1914, Сабрана дела Слободана Јовановића*, књига XVII, Београд 1940, стр. 159.

¹⁷ *Устав од 1869. године*, стр. 19–20.

IV

У оквиру четврте главе детаљно су регулисана овлашћења, сазивање и распуштање као и начин рада законодавног тела. Чланови оба дома представљали су цео народ а не само своје изборне округе (чл. 33). Дакле, моментом избора веза између бирача и изабраних представника престаје и сенатори и посланици су слободни у вршењу својих посланичких дужности све до истека представничког мандата. Седнице Сената и Народне скупштине почињу и завршавају се у исто време. Свако поновно заседање дома изван времена заседања другог је противзаконито а његове одлуке су ништаве. У највећем броју случајева рад домова је јаван, али на захтев председника дома, десет чланова или владе седница се може одржати у тајности. Забрањено је истовремено чланство у оба дома (чл. 34–37).¹⁸

Намесничким уставом установљена је инкомпатибилност између чланства у влади и припадности Народној скупштини. Непосланичка влада предвиђена је у члану 69 *Устава*.¹⁹ Уставни нацрт од 1883. не забрањује истовремено вршење министарске и посланичке функције (чл. 38).²⁰ Овакво уставно решење представља прогресивну новину која је у духу парламентаризма. У парламентарном систему министри су чланови парламента којем су због тога политички одговорни за свој рад.

Према нацрту Сенат и Народна скупштина састају се 15. новембра сваке године у редован сазив, уколико их краљ није раније сазвао, и морају заседати најмање три месеца. За сваки редован сазив домови бирају председника, потпредседника и потребан број секретара из своје средине. Кворум за пуноважно одлучивање у оба дома износи више од половине од укупног нацртом утврђеног броја чланова. Одлуке се доносе простом, натполовичном већином гласова присутних чланова. Ако предлог добије једнак број гласова за и против сматра се одбаченим. Гласање је јавно када се ради о изгласавању законских предлога, док се избори председника, потпредседника и секретара домова врше тајним гласањем (чл. 39–41). По први пут у једном уставном документу сенатори и народни посланици су у члану 45 нацрта добили право да министрима упућују питања и интерпелације.²¹ Ово право је значајно средство за остваривање политичке одговорности министара пред представничким телом и битно обележје парламентарне владавине.

Сенаторима и посланицима гарантована је пуна слобода у обављању њихових парламентарних функција. Према члановима 47 и 48 нацрта нико

¹⁸ *Уставни нацрти Најредне сѣранке од 1883. године*, стр. 309–310.

¹⁹ *Устав од 1869. године*, стр. 23.

²⁰ *Уставни нацрти Најредне сѣранке од 1883. године*, стр. 310.

²¹ Исто, стр. 310–311.

не може позвати на одговорност члана ма ког дома за исказано мишљење или за дат глас у законодавном телу. У току заседања Народног представништва против њега се не може водити кривични поступак, нити он може бити лишен слободе без одлуке дома чији је члан. Забрана хапшења не важи у случају затицања изабраних представника при извршењу кривичног дела (тзв. флагрантни деликт), али и у том случају дом чији је он члан одлучује да ли ће се истрага наставити или прекинути.²²

Уставом од 1869. године посланицима је зајемчена забрана хапшења на исти начин и у истом обиму као што је учињено у нацрту од 1883. Међутим, слобода говора је значајно сужена. Посланик може бити позван на одговорност пред редовним судовима за исказано мишљење или за дат глас у Скупштини, ако би на тај начин починио дело кажњиво по одредбама кривичног законика (чл. 71–74 *Устава*).²³

У члану 49 нацрта прописано је да сваки дом Народног представништва пословником одређује на који ће начин вршити своје дужности. Наредним чланом врло је исцрпно регулисан читав низ питања у вези са одржавањем реда на седницама законодавног тела. У погледу доношења закона предвиђено је да се предлог који усвоји један дом шаље другом на усвајање. Уколико га и он усвоји у целини и без измена, сматра се да је Народно представништво усвојило предлог. Ако, пак један дом изврши неке измене у предлогу који му је други дом након усвајања послао, он се са тим изменама враћа оном дому који га је први претресао. Уколико дом остане при свом првобитном решењу, предлог се враћа на друго и последње решавање дому који га је касније разматрао. Не буде ли ни тада усвојен, сматра се одбаченим и у истом се скупштинском сазиву не може више ни једном дому подносити (чл. 51).²⁴ Метод за решавање сукоба међу домовима наведен у нацрту од изузетног је значаја. Његово одсуство може у великој мери отежати вршење законодавне власти у случају хетерогеног састава представничког тела као што је то био случај према одредбама овог уставног акта.

V

Пето поглавље нацрта садржи одредбе о саставу Народне скупштине и о условима за остваривање активног и пасивног бирачког права. Сви посланици су бирани путем непосредних избора (чл. 53). Непосредни избори су истовремено и једина прогресивна новина у овој области. Наиме, конзервативни карактер овог уставног документа у највећој мери се огледа

²² Исто, стр. 311–312.

²³ *Устав од 1869. године*, стр. 24–25.

²⁴ *Уставни нацрт Најредне сјранке од 1883. године*, стр. 312.

у природи активног бирачког права за Скупштину. Бирачко тело није било јединствено. Земљу је требало поделити на пет области, а сваку област на два бирачка одсека. У први одсек улазила би лица која плаћају годишње најмање педесет динара непосредног данка и бирају осам посланика, док би у други одсек улазили грађани који плаћају годишње најмање тридесет динара непосредног данка и бирају четири посланика. Према нацрту постојао би и трећи бирачки одсек који би чиниле вароши са три хиљаде становника. У њима би бирачко право припадало свим лицима која плаћају најмање тридесет динара данка. Цензус се не би односио на слободне професије, учитеље, државне чиновнике и пензионере (чл. 55–60 нацрта). Остали услови за остваривање активног бирачког права били би предвиђени посебним изборним законодавством (чл. 61).²⁵

Висок имовински цензус, као и ограничено и неједнако бирачко право имали су за циљ да омогуће имућнијим бирачима избор већег броја посланика, што би допринело конзервативнијем карактеру Народне скупштине. Бирачко право је у *Уставу* од 1869. уређено на сасвим другачији начин. Једнако право гласа ограничено незнатним имовинским цензусом (чл. 44–46 *Устава*)²⁶ омогућило је далеко масовније укључивање грађана у политички живот него што је то био случај према нацрту од 1883.

Право да буду бирани за посланике према члану 62 уставног нацрта имали су писмени српски грађани са навршених тридесет година, стално настањени у Србији, који уживају сва грађанска и политичка права. Посланички мандат је трајао пет година (чл. 63).²⁷

VI

Поред Народне скупштине у шестој глави нацрта предвиђена је и установа Сената. Он се састојао из три групе чланова: изабраних, вирилних (који улазе у Сенат по положају) и постављених од стране краља (чл. 64). Сенатори се бирају по систему сличном оном који је био предвиђен и за народне посланике, али уз ограничење да активно бирачко право имају само лица која према висини пореза који плаћају улазе у први бирачки одсек (чл. 65–67).

Пасивно бирачко право за Сенат имали су рођени и природени српски грађани са завршеном средњом школом, који уживају сва грађанска и политичка права, стално су настањени у Србији, навршили су четрдесет година живота и плаћају држави четири стотине динара непосредног пореза годишње. Овај имовински услов нису морали испуњавати: бивши предсе-

²⁵ Исто, стр. 313–314.

²⁶ *Устав од 1869. године*, стр. 15–16.

²⁷ *Устави нацрти Најредне сѣранке од 1883. године*, стр. 314–315.

дници и потпредседници Народне скупштине; бивши народни посланици који су два пута бирани на ту функцију; генерали и пуковници у активној служби, они који су пензионисани или су поднели оставку; бивши министри, дипломатски агенти и посланици; судије Касационог и Апелационог суда, председници Касационог, Апелационог, првостепених и трговачких судова, сви они без обзира на чињеницу да ли су у активној служби, у пензији, или су поднели оставку на своје функције; управници области, помоћници и начелници у министарствима који су у служби, пензионисани су или су поднели оставку; управник Управе фондова и председник Главне контроле; сва лица која су завршила факултет у земљи или иностранству (чл. 69).

Према члану 70 нацрта у Сенат улази и неколико чланова по положају: престолонаследник када постане пунолетан (са навршених осамнаест година), митрополит и епархијске владике. Поред изабраних и чланова по положају, нацрт предвиђа и двадесет сенатора које поставља краљ (чл. 71). Мандат изабраних и постављених чланова Сената траје десет година с тим што сваке пете године једна половина чланова подлеже реизбору (чл. 72–73). Функције сенатора престају са сваким распуштањем Скупштине (чл. 74).²⁸ Путем ове одредбе, да је уставни нацрт прихваћен као устав Краљевине Србије, сенатори би били доведени у пуну зависност од краља и постали просто оруђе у његовим рукама. Наиме, будући да је краљ у својој власти имао распуштање Скупштине, могао је сменити сенаторе кад год је хтео. Помоћу сенатора који би били средство за спровођење краљеве политике у законодавном телу краљ би стекао значајнију улогу у законодавству у односу на Народну скупштину.

Уношење одредаба о Сенату у нацрт Напредне странке у потпуности је очекивано уколико се узме у обзир да је дводомно народно представништво било окосница политичке идеологије ове странке и главна тачка њених политичких програма. Оснивачи Напредне странке, школовани претежно на универзитетима Западне Европе, тежили су да Србију подигну на виши политички и културни ниво. Скептични према народу, а посебно сељацима који су махом били чланови Радикалне странке, они су истicali да је европеизација Србије немогућа са једном сељачком скупштином која не препознаје културне потребе свог народа. Због тога треба, по њиховом мишљењу, установити Сенат који би Скупштину умеравоа и ограничавао. Истовремено, увођење Сената био би и начин путем кога би се могао проширити страначки утицај јер би у њега ушао знатан број чиновника који су углавном били чланови Напредне странке.²⁹

²⁸ Исто, стр. 316–317.

²⁹ Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије, Политичке странке у Србији XIX века*, Београд 1997, стр. 315–317.

VII

У првом члану седмог поглавља нацрта прокламована је наследност краљевског достојанства у династији Обреновића. Краљевско достојанство наслеђују мушки потомци по принципу прворођења, најпре у правој линији, а затим у побочној (чл. 75). Домови законодавног тела по правилу заседају одвојено. Заједничко заседање домова обједињених у Народни сабор предвиђено је, између осталог, и у случају краљеве смрти ради полагања заклетве наследника приликом ступања на престо, полагања заклетве намесника приликом ступања на дужност и избора намесника краљевског достојанства. Народни сабор се састаје у року од десет дана од смрти краља а у међувремену краљевску власт врши Министарски савет (чл. 76–77). Краљ може, уз пристанак Сабора, именовати трочлано намесништво које ће од момента његове смрти до пунолетства наследника престола вршити краљевску власт. Уколико један од намесника умре или се повуче са функције новог намесника ће изабрати Народни сабор (чл. 79). За време трајања намесништва забрањено је вршење било каквих измена у нацрту (чл. 82).

У надлежности Народног сабора је и избор новог краља. Док краљ не буде изабран краљевску власт ће вршити трочлано намесништво које именује Сабор. Да би се могло приступити избору потребно је да седницама Сабора присуствује две трећине од укупног броја чланова, као и да за избор гласа две трећине присутних чланова. Уколико краљ не би био изабран у року од осам дана од почетка заседања, деветог дана у подне Сабор приступа избору без обзира на број присутних чланова. За пуноважност избора потребно је да за предложеног кандидата гласа апсолутна већина присутних чланова (чл. 83–84).³⁰ Овако исцрпно регулисање свих ситуација које би могле настати у случају краљеве смрти имало је за циљ да омогући несметано вршење државних функција и ако би престо био привремено упражњен.

Краљева је личност неприкосновена и неодговорна. Сваки његов акт донет у вршењу државних послова мора, да би производио правно дејство, бити снабдевен премапотписом надлежног министра (чл. 86). Путем уставне премапотписа министри преузимају одговорност за акте политички неодговорног шефа државе. Краљ је државни поглавар и врховни заповедник војске. Представља земљу у међународним односима. Има право да објављује рат, закључује мировне уговоре, уговоре о трговини и о формирању савеза са другим државама. Међутим, за ступање на снагу уговора којима се оптерећују државне финансије краљу је била неопходна накнадна сагласност Народног представништва. Краљ поставља и отпушта министре и државне чиновнике. Он потврђује и проглашава законе. Њему припада и право апсолутног вета на законе усвојене у законодавном телу,

³⁰ *Уставни нацрти Најредне сѣранке од 1883. године*, стр. 317–320.

будући да ниједан закон не може ступити на снагу уколико га краљ не потврди. Краљ има право амнестије у случају извршења политичких деликата. Лицу осуђеном за дело кажњиво по одредбама кривичног законика он може опростити или смањити казну, осим уколико се ради о осуђеном министру када ту могућност не поседује (чл. 87).³¹

Као и сваки монарх, и српски краљ према одредбама нацрта има право сазивања Народног представништва у редовне и ванредне сазиве и закључивања њихових седница. Он може распустити Народну скупштину. У указу о распуштању морају бити предвиђени нови избори за Народну скупштину у року од два месеца, као и сазивање Народног представништва у року од три месеца од дана распуштања Скупштине. Краљ има право да одложи седнице Народног представништва, али без пристанка Народног представништва одлагање не може трајати дуже од два месеца, нити се може поновити у истом скупштинском сазиву (чл. 89 нацрта).³²

VIII

Да би се остварила контрола законодавне од стране извршне власти, у члану 92 осме главе нацрта предвиђена је могућност да министри присуствују седницама Народног представништва. Наравно, право гласа имају једино ако су чланови дома законодавног тела, али у сваком случају, без обзира на чланство, морају бити саслушани у представничком телу кад год то затраже. Општа седница Касационог суда овлашћена је да суди министрима по оптужби краља или Народног представништва за дела таксативно наведена у *Закону о министарској одговорности*. Уколико министра оптужују Народна скупштина или Сенат, да би он био изведен пред суд потребно је да се две трећине чланова дома изјасни да има места оптужби. Како краљ поставља и разрешава ministre, они су и њему одговорни за свој рад, али писмена или усмена наредба краља не може ни у ком случају ослободити министра од одговорности. Он не може ни опростити ни умањити казну осуђеном министру, осим у случају да то затражи дом на основу чије је оптужбе министар осуђен (чл. 93–96 нацрта).³³

IX

Према одредбама деветог поглавља нацрта Државни савет нема законодавну власт. Он у законодавству учествује само као стручно тело. На позив владе израђује законске предлоге и нацрте административних наредба и даје своје стручно мишљење о законским предлозима владе и На-

³¹ Исто, стр. 321.

³² Исто, стр. 322.

³³ Исто, стр. 322–324.

родног представништва. Државни савет врши и функције врховног административног суда. Одлучује по жалбама против министарских решења у спорним административним питањима и решава сукобе између административних власти. Поседује и одређене надлежности у области финансија и располагања државном имовином (чл. 97). Састоји се од петнаест чланова које именује краљ на период од десет година. За члана Савета може бити постављен српски грађанин са навршених четрдесет година живота који је завршио факултет у земљи или иностранству и у државној служби се налази бар на положају начелника (чл. 98–99 нацрта).³⁴

Х

Одредбе о судској власти налазе се у десетој глави нацрта. Већ у првом члану наведеног поглавља забрањено је увођење преких и ванредних судова (чл. 100). Да би се спречиле злоупотребе и омогућио увид јавности у рад судова, предвиђена је јавност судских претреса. Изузетак од овог правила учињен је само у законом прописаним случајевима када је тајно суђење неопходно ради заштите јавног реда и морала (чл. 101 нацрта). Али, без обзира на евентуалну тајност претреса, пресуда се увек изриче јавно. Она мора садржати образложење у коме су наведене законске одредбе на основу којих је донета (чл. 102). Зајемчена је стабилност и непокретност судија као претпоставка њихове независности (чл. 104). Из истог разлога предвиђена је и неспојивост судијске функције са било којом плаћеном државном службом. Устројство и надлежност војних судова препуштено је законодавном регулисању, док је Касационом суду поверено решавање сукоба између законодавне, извршне и судске власти (чл. 105–109).³⁵

Намеснички устав у поглављу о судству садржи неке гаранције грађанских права и слобода које нацрт од 1883. не предвиђа. Најзначајније су право на браниоца у кривичним предметима (чл. 110 *Устава*) и забрана мешања законодавне и извршне у рад судске власти (чл. 116). Установљена је и вишестепеност судова (чл. 108), као и колегијалност суђења осим у случају лакших кривичних дела и ситнијих грађанских парница када суди судија појединац (чл. 163). Уведено је и поротно суђење за разбојништва, опасне крађе и паљевине (чл. 117 *Устава*).³⁶

ХИ

У једанаестом поглављу наведено је да ће устројство области и општина бити регулисано законским путем али уз поштовање одређених

³⁴ Исто, 324–325.

³⁵ *Устави нацији Најредне сџранке од 1883. године*, стр. 325–327.

³⁶ *Устав од 1869. године*, стр. 35–37.

начела предвиђених нацртом. Тако су обласни и општински одбори морали бити бирани на непосредним изборима, а њихове седнице јавне. Вођење протокола о грађанском стању представљало је искључиву надлежност општинских власти, при чему су све појединости у вези са вођењем протокола биле прецизиране посебним законом (чл. 110 и 111 нацрта).³⁷ Сва остала питања везана за овлашћења обласних и општинских власти и круг њихове надлежности препуштена су законском регулацији.

XII

Одредбе дванаесте главе посвећене су државним финансијама. Према нацрту, пореска обавеза је основна уставна дужност грађана од које су ослобођени само краљ и престолонаследник. Порези су се могли уводити само путем закона, док је висина пореза зависила од имовног стања грађана (чл. 112–115). У члану 116 предвиђено је да Народно представништво доноси буџет. Међутим, уколико законодавно тело не би усвојило буџет, постојећи буџет би важио и за следећу годину.³⁸ На овај начин је буџетско право представничког тела у знатној мери ограничено. Наиме, у земљама у којима постоји парламентарни систем неодобравање буџета је средство помоћу кога парламент изазива пад владе, остављајући је без финансијских средстава за рад. Како Народно представништво према наведеној одредби није имало ту могућност, намеће се закључак да нацртом није уведен парламентарни режим.

Дванаесто поглавље завршава се са неколико чланова посвећених извршењу буџета. Надзор над његовим извршењем поверен је Главној контроли која и иначе има значајна овлашћења у области финансија (чл. 117–120).³⁹

XIII

Тринаесто поглавље нацрта садржи само неколико сумарних одредаба о вршењу војне службе и организацији војске. Број војника уписаних у стални кадар, њихова права и дужности, случајеви унапређивања у војсци и ослобађања од војне обавезе предвиђени су посебним законом (чл. 121–126).⁴⁰

XIV

У оквиру четрнаесте главе која носи назив „Општа наређења“ наведено је да државна обележја чине грб и застава, као и да Народно представ-

³⁷ Уставни нацрт *Најредне стјранке од 1883. године*, стр. 327–328.

³⁸ Исто, стр. 328.

³⁹ Исто, стр. 329.

⁴⁰ Исто, стр. 330.

ништво заседа у престоници. Истакнуто је и да закони и наредбе не могу производити правно дејство пре него што буду објављени на законом прописани начин (чл. 127–130).⁴¹

XV

У петнаестом поглављу предвиђени су услови који морају бити испуњени да би се приступило ревизији нацрта уколико би био прихваћен као устав Краљевине Србије. Законодавно тело овлашћено је да предложи измене и допуне овог уставног документа. Након ове изјаве оба дома представничког тела се распуштају. Избори за Народно представништво морају бити спроведени у року од два месеца, а законодавно тело сазвано у року од три месеца од дана распуштања. Приликом одлучивања о предложеним изменама и допунама оба дома заседају заједно обједињени у Народни сабор. Да би се приступило ревизији, потребно је да седници Сабора присуствује две трећине од укупног броја чланова оба дома, као и да за предложене измене гласа две трећине присутних чланова Сабора.⁴² С обзиром на то да су за приступање ревизији текста предвиђени врло рестриктивни услови, нацрт би, да је прихваћен, улазио у групу чврстих (крутих) устава.

XVI

Према члану 132 шеснаесте главе, да је уставни нацрт прихваћен као устав Краљевине Србије, након његовог ступања на снагу престали би да важе сви закони који су са њим у супротности. У оквиру овог поглавља које носи наслов „Прелазна наређења“ било је предвиђено доношење читавог низа закона. Међу њима се, између осталих, налазе и закон о штампи, зборовима и удружењима, министарској одговорности, судовима и пороти. Сви постојећи закони били би усаглашени са нацртом. Прописано је да нацрт уколико је прихваћен, ступа на снагу као устав Краљевине Србије када га краљ потпише (чл. 133–134).⁴³

* *
*

Прихватање уставног нацрта Напредне странке од 1883. године представљало би значајан прогресиван корак у политичком и уставном развоју Србије у другој половини XIX века. Нацрт регулише готово сва

⁴¹ Исто, стр. 330–331.

⁴² Исто, стр. 331.

⁴³ Исто, стр. 331–332.

грађанска права и слободe која су у то време била нормирана у уставима европских земаља, и то на нивоу који не заостаје за савременом уставноправном техником. Да је овај уставни акт прихваћен као устав Краљевине Србије, Народно представништво би по први пут у уставној историји Србије добило право законодавне иницијативе. На тај начин оно би у законодавству било изједначено са краљем. Законодавно тело би било дводомно јер је дводомно представничко тело представљало доминантан облик организовања Народног представништва у већини европских земаља XIX века.

Нацрт се одликује и појединим обележјима својственим парламентарном режиму. На првом месту то су политичка одговорност министара и могућност да министри буду бирани за сенаторе и народне посланике. Због свега наведеног мишљења смо да је овим уставним документом предвиђен читав низ прогресивних новина у области грађанских права и слобода и организације државне власти.

*Maša Kulauzov, Assistant
Novi Sad Faculty of Law*

CONSTITUTION DRAFT OF *НАПРЕДНЕ СТРАНКЕ* OF 1883⁴⁴

Abstract

The constitution draft provisions of *Напредне странке* (lit. „Progressive party“) of 1883 were presented in this paper. Since it has not been written about them much, the author of this paper gives their legal - history analysis. Provisions of the *Constitution of the Principality of Serbia* of 1869 (so called „Regency Constitution“) concerning National Assembly and civil rights and freedoms were also examined in this paper. Comparing those provisions of both constitutional documents we could notice that the draft of 1883 introduced some progressive novelties. For the first time in constitutional history of Serbia, the constitutional act had provisions on political responsibility of ministers, right of legislative initiative of legislative body and wide range of civil rights and freedoms.

⁴⁴ So called „Progressive party“ as term in Serbian language for progressive is *напредан*.