

УДК:
342.4(407.11)"18»

Прегледни
рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XXII) IX, vol=23
Бр. 1 / 2010.
стр. 457-486.

*Миодраг Д. Радојевић**
Институт за политичке студије, Београд

ЈЕДАН ОГЛЕД О РАЗВОЈУ СРПСКЕ УСТАВНОСТИ – НАМЕСНИЧКИ УСТАВ** –

Сажетак

Аутор у чланку анализира политичке прилике и околности које су претходиле доношењу Устава Кнежевине Србије од 1869. године, његов нормативни текст и утицај на развој државних установа и институција. Намеснички устав је усвојен након једног од најбурнијих политичких раздобља у Србији. Доношењем овог устава је манифестована фактичка сувереност формално вазалне кнежевине. Карактер уставних одредби је последица „духа“ времена у коме је донет и политичког компромиса владајућих бирократских структура и либерално настројене опозиције. Политички компромис определио је и ограничени демократски карактер уставних одредби. Тако је Уставом утврђен положај Народне скупштине као учесника у вршењу законодавне власти али није установљен парламентарни систем, уставно начело независности судства није праћено и одговарајућим јемствима, прокламована је самосталност општина у управи али не и локална самоуправа, а зајемчена права и слободе су законима ограничавана. Упркос својим недостацима, Намеснички устав је омогућио настанак претпоставки за развој демократских установа и институција и доношење Устава од 1888. године. Његов значај је

* Истраживач-сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

у чињеници да је суспендовао важење тзв. Турског устава и створио услове и претпоставке за појаву политичких странака и парламентаризма.

Кључне речи: устав, уставност, уставобранитељи, закони, демократске институције, уставна реформа, политички режим, организација власти, подела власти, парламентарни систем, законодавна власт, права и слободе, локална самоуправа, политичке странке.

1. ПОЛИТИЧКЕ ПРИЛИКЕ И ОКОЛНОСТИ

Устав Кнежевине Србије од 1869. године је познат под називима „Намеснички устав“⁽¹⁾ или „Тројички устав“.⁽²⁾ Намеснички устав је важио до доношења тзв. Радикалског устава (1888), и у периоду од 1894. до 1901. године. Његова кључна обележја су да је то први самостални и најдуготрајнији српски устав.⁽³⁾ Србија, иако вазална кнежевина, није дозволила Порти да учествује у изradi, нити усвајању овог устава. Устав се релативно дуго одржао на снази, упркос противљењу Русије и Турске, али и дела политичке јавности у Србији. Приликом његовог доношења је постигнут компромис између конзервативних и либерално усмерених политичких струја, што је утицало на слово и дух Устава. Устав је утврдио положај Народне скупштине као законодавног органа, народу допустио да учествује у вршењу највише власти у земљи и уредио његова права и слободе. Ипак, није установљен парламентарни систем, законодавна власт Народне скупштине није била потпуна, опште право гласа је било ограничено, а заштита прокламованих права и слобода није била делотворна. Прогресиван карактер овог устава је у чињеници да је формално ставио ван снаге Хатишериф од 1838. године и створио услове за друштвене промене у једној

1) Због улоге намесника, тада малолетном престолонаследнику Милану Обреновићу, у доношењу и изradi овог устава нашој уставноисторији често је коришћена одредница „Намеснички устав“. Видети: Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у XIX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1923, стр. 87.

2) Устав је усвојен 29. јуна 1869. године на црквени празник Свету тројицу, Силазак Светог духа на апостоле (Духови) или Педесетницу, јер се слави педесети дан после Ускрса. Назив „Тројички устав“ користи Слободан Јовановић (С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића, књига прва, 1868–1878“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 4*, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 72).

3) Сретењски устав је такође самостално усвојен, али је након месец дана од доношења суспендован од стране тзв. великих сила (Русије, Аустрије и Порте). Турски устав је формално важио од 1838. до 1869. године, али је фактички суспендован у више наврата посебним тзв. органским законима. Упоредити: С. Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“ у: *Политичке и правне расправе, књига 1*, Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 2, Београд, 1990, стр. 28.

патријархалној и конзервативној вазалној кнежевини. Улогу и значај Устава од 1869. године, ваља сагледати и у контексту политичких околности које су претходиле његовом доношењу.

Уставне и политичке борбе између кнеза и Државног савета, династичке смене на престолу, завере и покушаји државних удара, законодавне реформе, настанак и развој државних установа и институција, претња да ће неспоразуми са сизереном прерасти у ратни окршај великих размера су знамења једног од најбурнијих раздобља у повести Србије од почетка тридесетих до краја седамдесетих година XIX века. Клица ових сукоба је делом потицала из жеље за већим степеном власти било кнеза или старешина, потреба за већим степеном унутрашње аутономије, и оцртавала се у недефинисаном уставном питању иако је формално важио Устав од 1838. године.

Турски устав, са својим недореченим, непрецизним и опречним одредбама, усадио је раздор између врховних централних органа власти – кнеза и Државног савета. Равнотежа између два уставна центра моћи није се могла одржати, што је била и намера Порте. Књаз је настојао да сузбије утицај Савета, а Савет да ограничи власт кнеза. У овом спору, Савет је најпре имао више успеха и постао је непокретно тело и врховни орган државне власти. Одрживост овог устава је последица вазалног положаја, али и политичких околности унутар Србије. Порта није дозвољавала доношење новог устава, а и унутар Србије постојало је неслагање о начину и врсти уставних промена.⁴⁾ С друге стране, Устав од 1838. године је ревидиран у више махова појединим актима, а органским законима (тзв. „Преображенским уставом“) фактички је стављен ван снаге.

Устав од 1838. године, који је неуставно измењен одредбама посебног акта,⁵⁾ како тврди Слободан Јовановић, „пренео је сву власт с кнеза на Савет, који је владао земљом као једна олигархи-

4) У овом раздобљу припремљено је више уставних нацрта. Позната су нам четири уставна нацрта која се везују за име Милутина Гарашанина (упор. Љ. Кандић, „Гарашанинови нацрти уставног уређења Србије у XIX веку“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 2/2008, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 69–95), Нацрт Устава Јована Хаџића од 1860. године и Нацрт Устава Радивоја Милојковића од 1868. године.

5) Порта није реаговала на одредбе Устројенија Савета Књажевства Српског од 1839. године, као уставни арбитар, јер је стала на страну Савета. То је исто учинила и Русија, јер је већи број совјетника био русофилски оријентисан. Текст овог закона преузет је из: *Зборник закона и уредба и уредбени указа. I*, Београд, 1840, стр. 16–28. Одредба члана 5. Устројенија Савета Књажевства Српског, међутим, била је у сагласности с Хатишерифом од 1830. године који је предвиђао непокретност државних совјетника.

ја“.⁶⁾ Посебним законом су проширене надлежности Савета противно уставним одредбама. По Уставу, кнез је бирао саветнике и попечитеље (чл. 4. и 8), а по Устројенију Савета Књажевства Српског, совјетнике је могао именовати само на основу иницијативе и сагласности совјета (члан 3). Закон је ограничио и право кнеза да именује попечитеље (министре). Попечитељи су бирани из састава совјетника, а ако би их кнез разрешио или би се они повукли поново су користити свој пређашњи статус (члан 8).⁷⁾ То је Совјет преобратило у једну затворену, олигархијску институцију. Кнез више није могао да намеће своју вољу Државном совјету, већ је пре морао да се са њим договара односно да поштује његове одлуке. Последица примене ових одредби је абдикација кнеза Милоша Обреновића⁸⁾ и успостављање тзв. уставобранитељског режима (1838–1858).⁹⁾

Ограничење кнежеве самовоље, поштовање законитости, заштита правне сигурности и приватних права су основне политичке идеје уставобранитеља. Уставобранитељи су утврдили темеље државних институција, предузели значајне кораке у развоју просвете и образовних установа, правосудног система и државне управе, донели низ закона од којих је најзначајнији Грађански законик (1844). Уставобранитељски режим је имао низ слабости. Савет није имао јасну политичку идеологију или национални програм. Иза великих уставобранитељских идеја скривала се намера да се остваре ускогруди интереси моћних старешина. Њихова потајна жеља је била повратак на један систем феудалних односа са slabим владаром.¹⁰⁾ Права и слободе су потребне утолико да јамче и не угрожавају положај уставобранитеља. Стога су у националној политици били за

6) С. Јовановић, „Политичке и правне расправе, прва свеска“, *Сабрана дела Слободана Јовановића*, књига 2, БИГЗ, Југославијапублич, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 22.

7) Видети: члан 3. Устројенија Совјета Књажевства Србског.

8) Навикнут да влада аутократски а не да дели власт, у немогућности да се супротстави Совјету и у бојазни за личну безбедност, кнез Милош Обреновић је абдицирао 1839. године. Милош је пре абдикације, по свему судећи, био инспиратор неуспешне завере против Државног савета. Упоредити: Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 98–99.

9) О уставобранитељима постоји изврсна студија Слободана Јовановића (С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада, 1838–1858“, *Сабрана дела Слободана Јовановића*, књига 3, БИГЗ, Југославијапублич, Српска књижевна задруга, Београд, 1990).

10) Код уставобранитеља је постојало уверење да противтежа кнезу није могла бити Народна скупштина, због своје политичке необразованости и способности већ искључиво Савет састављен од угледних представника нахија и администрације. С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)“, стр. 27–28.

status quo, јер им је то гарантовало и подршку Порте а у унутрашњој политици, наместо ауторитарног режима кнеза, проводили су владавину „административног деспотизма“ (С. Јовановић). Савет је, с друге стране, био подељен на фракције, што је слабило његову моћ да оствари политичке, административне и економске промене а нудило прилику књазу да му се супротстави.¹¹⁾

Кнез Александар Карађорђевић (1842–1858), попут својих претходника, није се задовољавао церемонијалном улогом у систему власти. У том смислу, он је поново покренуо питање неуставности устројства Савета (1855), поднео је султану нацрт новог устава¹²⁾ и самостално је постављао саветнике и министре.¹³⁾ Након тзв. Тенкине завере, када су четворица саветника ухапшена и осуђена на смрт а шесторица поднела оставке због наводне улоге у покушају убиства Александра Карађорђевића, заоштрени су односи између Савета и кнеза. Политичко насиље уставобранитеља, висока цена политичких реформи па и ограничени дometи модернизације, као и начин владавине Александра Карађорђевића су критиковани од народа и либералне опозиције.¹⁴⁾ Либерално настројени интелектуалци и симпатизери Милоша Обреновића истицали су захтеве за сазивање Народне скупштине, повратак династије Обреновића и зајемчавање основних права и слобода.¹⁵⁾ Уставно питање је изнова на дневном реду.

Како би се сазвала Народна скупштина, донет је посебан закон, једна врста *lex specialis*-а.¹⁶⁾ Његова уставност је спорна, јер

11) Упоредити: С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)“, стр. 63.

12) У време уставобранитеља изражено је више нацрта уставног уређења. О нацртима Матије Бана (1846) и Фрање Заха видети: Љ. Кандић, „Необјављени нацрти устава у Србији у првој половини XIX века“, стр. 778–785.

13) М. Стевановић, *Кнез Александар Карађорђевић*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008, стр. 129 и даље.

14) Непотизам и кронизам су обележја позне фазе владавине Александра Карађорђевића. Кнез је за министре и саветнике постављао своје рођаке и чланове родбине своје супруге. Тако је за министра унутрашњих послова именовао свог зета, а за саветнике стрица кнегиње Персиде. Приликом њиховог именовања није тражио сагласност Совајета.

15) Упоредити: Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 117–124.

16) Први закон о Народној скупштини није био општег карактера, већ је донет је само за посебну прилику – Светоандрејску скупштину. По Закону, Народна скупштина је била једнодомна и по саставу веома гломазна – са 439 посланика, непосредно изабраних и посланика по положају. Непосредно изабрани посланици су се бирали по градовима (варошима), и то по један посланик на пет стотина пореских глава. Другу групу, посланика по положају су чинили: председници судова, управитељ Београда, окружни начелници, окружни протојереји и управници („настојатељи“) манастира из сваке епархије. У бројчаном односу, они су малобројнији. По кнежевом захтеву је прихваћена идеја о посланицима по положају, јер је сматрао да на тај начин осигурава

по Турском уставу, институција Народне скупштине није била предвиђена. На изборима за Народну скупштину победу су однеле присталице обреновићеваца. Народна скупштина је сазвана 30. новембра 1858. године, на државни празник, на Светог Андреју Првозваног (Светоандрејска скупштина) и њена најзначајнија одлука је да се Милош прогласи за књаза („Друга влада Милоша Обреновића“). Светоандрејском скупштином извршена је, по речима Слободана Јовановића, „најмирнија револуција у нашој историји“.¹⁷⁾ Србија је била на ивици грађанског рата, а Светоандрејском скупштином је извршен државни удар где није само политички страдао кнез Александар Карађорђевић, већ и Државни савет који је изгубио утицај и од олигархијског је преобраћен у чиновничко тело. Тако је окончано раздобље владавине уставобранитеља.

Историјски значај Светоандрејске скупштине је и да је Народна скупштина постала незаобилазан уставни чинилац. Међутим, она је тек три деценије доцније добила потпуну законодавну власт. С неуспехом се завршио покушај да се другим и трећим законом о Народној скупштини (од 5. и 14. јануара 1859. године) установи законодавно право Народне скупштине. Народна скупштина се, у овом периоду, састајала на три године и њена власт је била саветодавног карактера.

Милош Обреновић изнова покреће уставну иницијативу код Порте, али недуго влада.¹⁸⁾ Након његове смрти („Друга влада Милоша Обреновића“, 1858–1860), власт поново преузима његов син Михаило. Кнез Михаило Обреновић је имао племените циљеве, али је за то изабрао рђава средства. Његова политичка филозофија може се синтетизовати у неколико основних премиса. Кнез Ми-

утицајну политичку парламентарну групу која би контролисала Народну скупштину. Чиновници нису имали пасивно бирачко право, а разлог је био прозаичан како би се појединим члановима Државног савета (пре свих, Т. Вучићу Перишићу) онемогућило посланички статус. Народна скупштина није имала законодавну власт и право законодавне иницијативе. Она је „могла само изјављивати жеље“ и „давала мишљење о оним предметима које би влада нашла за потребно да изнесе пред њу“. „Власт Скупштине није била никаква“, закључује Слободан Јовановић. (С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада, 1838–1858“, стр. 214)

17) С. Јовановић, „Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)“, стр. 259.

18) Милош Обреновић је послао у мају 1860. године једну делегацију у Цариград с циљем да од сизерена издејствује три молбе: право кнежевског наслеђа, да Турци напусте градове и да Србија самостално изради нов устав. При томе, Милош се позивао на неслагласности између Устава и Устроенија Савета, нарочито члана 17, који нарушава аутономију Србије. Истовремено, текао је рад на изради нацрта новог устава (Нацрт Јеврема Грујића), на који Милош није имао замерки. Међутим, Порта није озбиљно разматрала већ је одбила ове молбе.

хајло је био присталица поштовања закона,¹⁹⁾ али конзервативних политичких начела. Сматрао је да неуком, необразованом српском народу превише слободе може више шкодити него користити. Развоју демократије треба да претходи национално ослобођење. За овакав важан задатак, у условима једне заостале патријархалне Србије, неопходно је политичко јединство и јака владалачка власт.²⁰⁾ Став Михаила Обреновића према националном и уставном питању био је недвосмислен. У вођењу националне политике, Србија се мора руководити потребом за стицањем независности, па и по цену оружаног сукоба с Турском ако то политичке прилике дозволе. С друге стране, неодрживо је важење Устава од 1838. године јер дозвољава Порти да утиче на унутрашње прилике у земљи и спутава стварање снажне извршне власти усредсређене код кнеза и изградњу државних институција.

Уставна реформа је отпочела након ступања на власт кнеза Михаила Обреновића. Најпре је усвојен Закон о наслеђу кнежевског престола (1860),²¹⁾ а потом исте године припремљен и Нацрт устава.²²⁾ Од доношења новог устава се одустало, јер се за то ни-су стекле повољне политичке околности. Турска је своју подршку пружала једино под условом да се нови устав донесе у форми хати-шерифа, па је кнез Михаило прихватио савет Француске и Русије да органским законима обеснажи Устав од 1838. године.²³⁾ Органским законима о наслеђу, о Скупштини, о Државном совјету и о

19) По ступању на престо, кнез Михајло је изјавио да је „закон највиша воља у Србији, којој се сваки без разлике мора покорити“, Ј. Продановић, *Уставни развјат и уставне борбе у Србији*, стр. 139.

20) Кнез Михаило Обреновић настојао да „после патријархалног деспотизма свог оца учини покушај с просвећеним деспотизмом“. С. Јовановић, „Политичке и правне расправе“, прва свеска, стр. 27. Слободан Јовановић сматра да је кнез Михајло Обреновић установио један лични режим, и да је владао као апсолутиста. На појединим местима у својим делима, он истиче да овај владар није имао великих способности и да није дорастао циљевима које је поставио (С. Јовановић, „Друга влада Милоша и Михајла“, *Сабрана дела Слободана Јовановића*, књига 3, стр. 399), док на другом месту хвали његове реформске пројекте и тврди да је он „врло велики владоац“ (С. Јовановић, нав. дело, стр. 509).

21) Закон није неуставан јер је право кнежевског наслеђа за породицу Обреновић било предвиђено и у члану 1. Турског устава. Међутим, ова уставна одредба није поштована у пракси (1842. године).

22) Нацрте тзв. „Стојаковићевог устава“ објавио и коментарисао Илија А. Пржић. Видети: И. А. Пржић, „Два уставна пројекта за време владе кнеза Михаила“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1/1924, стр. 42–48. Краћи приказ овог нацрта устава даје и Ј. М. Продановић, *Уставни развјат и уставне борбе у Србији*, стр. 140–142. Видети и С. Јовановић, „Друга влада Милоша и Михајла“, стр. 520–522.

23) Видети: Ј. М. Продановић, *Уставни развјат и уставне борбе у Србији*, стр. 140; С. Јовановић, „Друга влада Милоша и Михајла“, стр. 358.

централној управи „Устав је био, у ствари, укинут“.²⁴⁾ Порта није могла да утиче на доношење ових закона, јер је Србији била зајемчена законодавна аутономија. У нашој теорији је присутно и становиште да поменути органски закони представљају нови уставни режим, односно некодификовани уставни акт и називају се „Преображенски устав“.²⁵⁾

Преображенским уставом установљена су два нова државна органа и измењен је однос између књаза и Совјета. Кнез је постао надмоћан уставни чинилац у систему власти. Преображенски устав чине четири уставна закона. По *Закону о Државном совјету* од 1861. године, књаз бира и разрешава совјетнике. Државни совјет више није олигархијско тело, пошто совјетници имају статус обичних чиновника. Совјет је задржао законодавну надлежност, али је књаз имао право апсолутног законодавног вета. *Закон о Устројењу централне државне управе* од 1862. године уређује институцију владе. Министарски савет чинили су министри, чији је број са четири повећан на седам. Књаз бира и разрешава министре и председника Министарског савета. Министарски савет руководи управом и има саветодавну улогу у вршењу законодавне власти, јер влада све предлоге закона и уредби и све важне мере и наредбе претходно разматра и решава. Закон, уместо израза „попечитељ“, користи по први пут термин – министар. Министри се више нису морали именовати само из реда непокретних саветника, како је то уредио Турски устав. Влада се, на тај начин, организационо осамостаљује у односу на Државни савет. Влада, односно министри, одговарају само књазу а не и парламенту. *Закон о Народној скупштини* (1861) предвиђа *обичну и велику народну скупштину*.

24) С. Јовановић, „Политичке и правне расправе“, прва свеска, стр. 27.

25) Марко Павловић је за уставне акте донете у време кнеза Михаила на Народној скупштини 1861. године употребио назив „Преображенски устав“. Према његовом мишљењу, поменути законе према начину доношења и значају материје која је уређена треба квалификовати као некодификован устав. Уставни закони усвојени су од стране Скупштине, кнеза и Совјета, у време скупштинског заседања, што им је дало већу правну снагу од обичних закона. Овим законима је створен нов правни поредак, „од тзв. Турског устава задржан је само рам у који је стављена нова суштина“ (стр. 245). У ужем материјалном смислу, Преображенски устав чине закони о Народној скупштини и Државном савету, а у ширем смислу он обухвата и законе о чиновницима, централној државној управи, о судовима, о општинама и одредбе Кривичног законика. Доношењем Преображеног устава Србија је стекла и најважније обележје суверености – уставотворну власт. Видети: М. Павловић, *Уставно законодавство кнеза Михаила*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1989, стр. 256–272 и 354–358. Такво гледиште прихватају и Б. Милосављевић и Д. М. Поповић (Б. Милосављевић, Д. М. Поповић, *Уставно право, треће измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2009, стр. 87).

Народна скупштина је била саветодавни орган у вршењу законодавне власти. Велика народна скупштина је имала четири пута више посланика од обичне и састајала се у случају: избора новог кнеза, одобрења усвојења престолонаследника кад не би било мушког потомства и са циљем одређивања намесника за време кнежевог малолетства. Михајло је тежио да умањи значај Народне скупштине, па је повећан имовински цензус за уживање пасивног бирачког права и укупан број посланика умањен за четвртину у односу на сазив Светоандрејске скупштине. *Закон о устројству општина и општинских власти* (1866) уређује организацију општинске самоуправе, и један је од „најважнијих закона кнез Михаиловог доба“.²⁶⁾ Закон има изразито централистичку оријентацију, предвиђа строги надзор државе над локалним органима власти и скроман круг надлежности општина.²⁷⁾ У том смислу, он се концепцијски није удаљио од уставобранитељског закона о општинама. Упркос својим недостацима и критикама опозиције, Закон о општинама је важио до 1888. године, а потом од 1894. године до 1903. године.

Кнез Михаило Обреновић је, почетком 1868. године, предузео кораке и на припреми кодификованог устава. Тако је настао Нацрт устава Радивоја Милојковића почетком 1868. године.²⁸⁾ Између овог уставног нацрта и Устава од 1869. године постоје сличности у низу уставних решења, пре свега у оним одредбама које се тичу природе владалачке власти, карактера државног уређења, грађанских права и слобода.²⁹⁾

26) Упоредити: М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, стр. 53.

27) „Закон од 1866. схватио је општину поглавито као непосредну полицијску власт, као подручни орган среског начелника, преко кога он извршује законе и одржава ред у земљи.“ (С. Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила*“, стр. 375) У овом раздобљу, усвојен је и *Закон о томе, која су места у Србији окружне вароши, варошице, а која села од 1866. године*. Закон је одредио територију насељених места која чине општину. Кнез Михаило је задржао на снази *Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника* (1839). Овај закон је одговарао потребама хијерархизоване бирократске контроле управних органа. Упоредити: Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја, четврто издање*, стр. 142; М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, стр. 50–55.

28) Радивоје Милојковић је у време израде свог уставног нацрта обављао дужност председника Апелационог суда. Касније је укључен у Комисију за израду Намесничког устава и обављао је дужност председника Министарског савета (1869–1872) и министра унутрашњих послова. О Уставном нацрту Радивоја Милојковића видети: И. А. Пржић, „Два уставна пројекта за друге владе кнеза Михаила“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 3/1925, стр. 207–219 и број 4/1925, стр. 295–303; Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 150–163.

29) За разлику од Намесничког устава, Уставни нацрт предвиђа бикамералну структуру Народне скупштине. Горњи дом („стални дом“) чине две групе посланика – они које

Након атентата на Михајла Обреновића (1868), именовано је привремено Намесништво у саставу: председник Државног савета, министар правде и председник Касационог суда. Привремено намесништво је расписало изборе за Велику народну скупштину са задатком да именује кнеза у складу са законским прописима. Војска је, међутим, предухитрила Народну скупштину и за кнеза изабрала Милана, унука Јеврема Обреновића. То је школски пример државног удара. Накнадни легитимитет је доцније прибављен. Велика народна скупштина је, под притиском војске, потврдила наследно кнежевско право Милану Обреновићу. Постављено је ново намесништво, да управља земљом до стицања пунолетства престолонаследника. Намесништво је убрзо обзнанило да ће покренути поступак за доношење новог устава. Мотиви Намесништва били су вишеструки и политички прагматични.

Нови политички режим, након убиства кнеза Михаила Обреновића, био је нестабилан. Турска је објавила намеру да именује свог представника у Београду, као врховног господара у Србији.³⁰⁾ Постојала је и опасност од новог државног удара, овог пута од стране конзервативаца и карађорђевићеваца. Уставним променама заштитили би се интереси династије Обреновића и ојачао кнежев уставни положај. Одговорност уместо кнеза, у новом уставу, преузимали би својим премапотписом министри. На тај начин, предугредела би се могућност сукоба између кнеза и Државног савета. Савет је требало развластити, а његова законодавна овлашћења поверити Народној скупштини.

Намесници нису имали ширу подршку јавности, па су користили уставну реформу, да задобију поверење народа, умерених конзервативаца и либерала.³¹⁾ Они су имали још један разлог за доношење устава. Како је Закон о наслеђу кнежевског престола ограничио трајање њиховог мандата на три године без могућности реизбора, уставном нормом су обезбедили сталност свог положаја

поставља књаз и они који стичу посланички статус док врше одређена звања. У средовима је посредан избор, за разлику од избора у варошима у којима су непосредни избори. Мандат изабраних посланика је три године, с тим што се на сваке три године обављају избори за трећину изабраних посланика. Уставни нацрт је предвиђао блаже услове у погледу имовинског цензуса за бирачко право.

30) Д. Мекензи, *Јован Ристић – европски државник*, стр. 80.

31) Упоредити: Д. Јевтић, Д. М. Поповић, *Народна правна историја*, стр. 148; Ч. Попов, „Друштвено политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869“, у: *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 91.

до стицања пунолетства Милана Обреновића (члан 17). Намесништво, које је управљало владом, било је чврсто решено да по сваку цену наметне нови устав.

По одлуци Намесништва је образован уставни одбор („Светониколски одбор“), крајем 1868. године,³²⁾ са задатком да расправи спорна уставна питања. Уставни одбор није постигао сагласност о свим уставним питањима, али и сви усаглашени предлози Уставног одбора нису прихваћени као основа за израду нацрта новог устава. И Намесништво је одустало од појединих основних начела (двodomни систем, министарска одговорност), представљених у беседи намесника Јована Ристића којом је отворена прва седница уставног одбора. Владин Нацрт устава је са одређеним изменама прихватила Велика народна скупштина. Намесници су својим потписом потврдили ступање на снагу Устава Кнежевине Србије од 1869. године.

II. УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ

Устав је усвојен на начин и по процедури супротно важећим уставним и законским прописима, па и вазалном статусу Србије. Сходно међународним уговорима, Србија није имала пуну уставотворну власт и без одобрења тзв. гарантних сила и Порте није могла да усвоји нови устав. Друго, по Турском уставу, о промени устава је одлучивао Државни савет, док је по законским нормама ово право поверено Народној скупштини.³³⁾ Влада је ускратила Државном савету да разматра и одлучује о Нацрту новог устава.³⁴⁾ Потом, Закон о наслеђу престола није дозвољавао промену устава за време малолетства престолонаследника. Противно законским прописима, влада и Намесништво су донели одлуку да уместо Обичне народне скупштине, Велика народна скупштина усвоји нови устав.

Уставне одредбе су груписане у десет одељака, с распоредом који следи систематику уобичајену за савремене уставе. Тако први одељак садржи основне уставне принципе, други регулише права

32) Одбор је одржао прву седницу 6. децембра (по старом календару се празновао Свети Никола) 1868. године, и дебата је трајала наредних десет дана. На Уставном одбору, већина опречних становишта није усаглашена. Опширније о раду уставног одбора: Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 163–177.

33) Видети: С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића, књига прва (1868–1878)“, *Сабрана дела Слободана Јовановића*, књига 4, стр. 71.

34) Савет је био против промене Устава и сазивање Велике скупштине. На инсистирање народних посланика, Влада је упутила Нацрт устава Државном савету. Државни савет је променио своје мишљење након притиска владе.

и слободe, од четвртог до седмог је уређена организација власти, осми одељак је посвећен положају црква, школа и добротворних установа („благодателних завода“), девети положају општина и правних лица, док је у десетом предвиђен поступак промене устава и потом следе прелазне и завршне одредбе.

Основни уставни принципи, у највећој мери, уређују положај књаза. Устав прокламује монархијско начело (члан 1), на начин на које дефинисан и у уставима од 1888, 1901. и 1903. године. Потом следи начело неповредивости државне границе и интегритета државне територије (члан 2). Устав користи израз „државна област“, чиме се прејудуцира и формални суверенитет али не садржи одредбе о државним симболима (грбу, застави и химни). Нејасно је да ли је то пропуст уставотворца или бојазан да би то могло изазвати реакцију страних сила, пре свега Русије и Турске.³⁵⁾

Утврђено је наследство књажевског достојанства у династији Обреновића (члан 10). Наслеђују се мушки потомци по начелу примогенитуре у правој линији, а ако нема таквих – онда у побочној линији. Ако ни таквих нема, онда наслеђују мушки потомци Милошевих кћери. Ова безобална одредба о наслеђивању кнежевског положаја је штитила интересе династије у случају да Милан Обреновић не буде у могућности да ступи на престо или ако нема мушких потомака. У истој функцији је био и став 4. овог члана који је онемогућавао да било који потомак породице Карађорђевића ступи на престо. У случају кнежевог малолетства, власт обавља министарски савет док Велика народна скупштина не изабере новог књаза или именује намесништво у случају његовог малолетства (члан 10. став 8. и члан 13).

Књаз је централни уставни орган власти. Он је „поглавар државе“ и „његова је личност неприкосновена и неодговорна“ (члан 3). Одговорност за његове акте преузима надлежни министар премапотписом (члан 99. став 3). У име Кнеза се изричу судске одлуке (члан 109), он је „заштитник свију вероисповеди у држави признатих“ (члан 120) а посланици полажу заклетву да ће у свом раду водити рачуна и о његовом „општем добру“ (члан 52). Осим традиционалних прерогатива, као што су заступање земље у односима са иностранством, командовање војском (члан 7), права на промулгацију закона и на помиловање (члан 118), он има и друге

35) Боје на застави утврђене су султановим ферманом, убрзо након суспендовања Српског устава. Оне су поређане следећим хоризонталним редоследом: црвена-плава-бела, одозго надолe.

надлежности нетипичне за владара у парламентарним уставним монархијама.

Књаз поставља све државне чиновнике и закључује уговоре са страним државама (члан 8). Положај кнеза је изразито надмоћан у односу на владу (министарски савет) и скупштину. С обзиром на то да бира и разрешава министре, министарски савет или влада је практично његов кабинет па је и карактер извршне власти моноцефалан. Књаз именује и четвртину од укупног броја посланика (тзв. кнежеви посланици), али и поверенике који могу присуствовати седницама парламента и раду парламентарних одбора а при томе могу да дају обавештења и објашњења. Кнез у вршењу законодавне власти располаже правом да самостално или посредством свог пуномоћника сазове скупштину, одређује време заседања скупштине (члан 76), има право уставне и законске иницијативе и апсолутног законског вета,³⁶⁾ и доношења закона у случају ванредног стања (члан 56).

Намеснички устав изричито не прокламује начело поделе власти, али из уставних одредби следи да га прихвата, додуше у деформисаном облику. Законодавна власт је декларативно подељена између Књаза и Народне скупштине (чл. 4. и 54), носилац извршне власти је књаз који је врши посредством владе (чл. 55. и 99), а судска власт припада судовима (члан 110). Устав не уводи парламентарни систем. Пре свега, Намеснички устав не познаје начело парламентарне министарске одговорности јер кнез, како смо већ навели, одлучује о избору и разрешењу министара (члан 99). Народна скупштина само покреће поступак за утврђивање кривичне одговорности министра (чл. 100–104). Министри, дакле, нису били политички одговорни Народној скупштини. Такав модел односа између кнеза, владе и Народне скупштине преузет је из устава немачких кнежевина.

У другом одељку су уређена грађанска права и слободе. Устав од 1869. године уводи нова политичка права (бирачко право и слободу мишљења), али и проширује права и слободе зајемчене Турским уставом.³⁷⁾ Устав прокламује једнакост пред законом (члан 23), право на једнаку доступност државних звања (члан 24),

36) Видети члан 5. став 2. Устава.

37) Анализом уставних одредби може се утврдити утицај Белгијског устава од 1831. године и Устава Луксембурга од 1861. године, као у Устава САД на одредбе о правима и слободама у Намесничком уставу. Упоредити: П. Николић, „Декларација права човека и грађанина од 1789. и права и слободе у српским уставима у XIX веку“.

права из тзв. *habeas corpus acta* (чл. 26. и 27), право на слободу приватне својине (чл. 25. и 28). Забрањена је конфискација имовине, осим уколико је имовина стечена кривичним делом (члан 29). Експропријација непокретности је дозвољена само уз накнаду и уз сагласност власника непокретности и у законом предвиђеним случајевима (члан 30). Устав установљава право на слободу мисли и штампе (члан 30),³⁸⁾ али не и на слободу политичког организовања.³⁹⁾ Уводи се право на одбрану и неприкосновеност (неповредивост) стана. Обавеза плаћања данка, од које су изузети само кнез и престолонаследник, и служења војног рока су основне грађанске дужности. С друге стране, Устав не познаје поједина права која су постојала у Сретењском уставу (права која се односе на дужину притвора, начело *ne bis in idem*, неодговорност деце и сродника). Иначе, особеност овог устава и уједно његов недостатак је често позивање на законску енонсијацију у материји уређивања права и слобода. Такве „каучук одредбе“ нису погодне, јер се законским прописом може обесмислити уставна интенција за заштитом права и слобода. У пракси, многа уставом прокламована права и слободе имала су папирнати карактер.

Устав познаје и институт ванредног стања, па је у случају његовог проглашења Влади дозвољено да суспендује поједина права и слободе (неповредивост приватне својине, слободу говора и штампе) и измени надлежност судова (члан 38). Устав није ограничио трајање ванредног стања, нити је дао могућност Народној скупштини да се изјасни о мерама које су предузете. Влада је користила ове уставне могућности, посебно у време српско-турских ратова, злоупотребљавајући институт ванредног стања.⁴⁰⁾

Србија је и по Уставу од 1869. године секуларна држава, али је Српска православна црква имала посебан статус државне цркве.⁴¹⁾

38) Законом о штампи (1881) била је укинута цензура предвиђена Законом о печатњи (1870), али је три године касније (1884) новим законом поново доступна.

39) Право на политичко организовање било је уређено тек Законом о удружењима и зборима од 1881. године. До тада, рад политичких удружења и странака полиција је забрањивала. Сваки облик политичког организовања посматрала је као акт уперен против јавног поретка. О томе: С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића – књига друга (1878–1889)“, *Сабрана дела Слободана Јовановића*, књига 5, Београд, 1990, стр. 70–71.

40) „Како је пространа и безразложна, а у исто време и ружна и неморална, употреба чињена од тога права, показује читава серија ванредних стања и преких судова у времену трајања овог устава, чије су жртве били толики честити и умни државници, политичари и родољуби српски“. М. Ж. Миловановић, *Државно право и друге уставноправне студије*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 1997, стр. 309.

41) Статус државне цркве имао је и негативне последице по Српску православну цркву. Држава је утицала на црквене послове, што је кулминирало сменом митрополита Ми-

За разлику од Сретењског и Турског устава, Намеснички устав не садржи одредбе које се односе на унутрашњу организацију Српске православне цркве. Најпре, у делу који се односи на права и слободе грађана, Устав од 1869. године уређује да је православна вера „владајућа“ у Србији, а да је „слободна и свака друга призна-та вера“ (члан 31). Слобода вероисповести заштићена је и законом, и под надзором је државне власти односно министра вера (министра црквених послова). Посебан статус Српске православне цркве огледао се и у одредби којом је забрањен прозелитизам (члан 31. став 3).⁴²⁾ Кнез је православне вере, а у саставу скупштине по положају могли су бити именовани и свештеници Српске православне цркве.

Војска има посебан уставни положај. Она се „не може укинути или смањивати“ (члан 35). Војна обавеза је грађанска дужност. Ове одредбе биле су својеврсна гаранција против Порте у случају да покрене процес демилитаризације Србије. Устав је разликовао стајаћу (професионални састав) и народну војску (резервни састав). У намери да се спречи политизација војске, која је у српској повести имала значајну улогу у државним превратима, за њене припаднике је забрањена слобода удруживања и окупљања или, како устав каже, „војска се не сме договорати“, а војници стајаће војске немају бирачко право (члан 36).

Народна скупштина је постала уставни орган власти са скромним учешћем у вршењу законодавства, али је то био напредак у односу на законске прописе по којима је имала само саветодавну улогу. По Закону од 1861. године, заседања Народне скупштине су одржавана периодично на три године. На Преображенској скупштини (1861) се расправљало о новим уставним законима, на Великогоспојинској скупштини разматране су политичке иницијативе за доношење закона о министарској одговорности и закона о штампима, као и на Михољској скупштини на којој је предложено

хаила од стране кнеза Милана Обреновића у октобру 1881. године. Повод је био протест митрополита против Закона о таксама (1881) којим је уведена такса на рукополагање, хиротонију, хиротесију и монашки постриг. Наредне године, држава је формално увела „цезаропапизам“, усвојен је *Закон о изменама и допунама у закону о црквеним властима православне вере* којим је омогућено несветовним лицима да учествују у избору митрополита. Избор митрополита је потврђивао краљ. Држава је сменила и сва три епископа која су се побунила против измена Закона. Видети: С. Марковић, „Црква и политика, Српска православна црква у Србији и држава: клерикализација или цезаропапизам“, http://www.nspm.org.yu/Debate/2005_CP_slmarkovic_klerika.htm (доступно 16.12.2009); Д. Новаковић, „Став Напредњачке странке према Српској православној цркви“, *Политикологија религије*, 2/2007, стр. 67–68.

42) Овакву норму сусрећемо и савременим уставима (члан 13. грчког устава).

и доношење новог устава (1867). У њеном саставу није било чиновника, јер они нису могли бити посланици. Председника и секретаре Народне скупштине именовала је влада, а посланици нису имали имунитет.

Намеснички устав разликује обичну и велику народну скупштину. Обе су једнодомне. Велика народна скупштина имала је четири пута више посланика од броја изабраних народних посланика у Народној скупштини. Посланици Велике народне скупштине бирали су се на непосредним изборима. Велика народна скупштина је одлучивала о: избору новог кнеза, избору намесника, промени устава и државне територије и саветовала је кнеза о питањима од веће важности у случају када он то захтева (члан 89). Велика народна скупштина није имала карактер уставне скупштине,⁴³⁾ јер није могла суверено да одлучује о промени устава, већ је одобравала предлог измена и допуна устава (члан 131. став 3). Она је изабрала новог кнеза након убиства Михаила Обреновића, наредне године је усвојила Устав, потврдила је Уговор о миру с Турском 1877. године, а 1888. године је учествовала у усвајању новог устава.

Устав је уредио да је Обична народна скупштина представнички орган власти и да се састоји од изабраних и постављених посланика. И то је једна од новина, која није позната у тадашњем компаративном праву. Изабрани посланици су бирали на изборима, а постављене је именовао Књаз (чл. 41–44). Број посланика у Народној скупштини није био фиксно утврђен (*numerus clausus*), већ се утврђивао према броју пореских обвезника.⁴⁴⁾ Постојале су три врсте изборних јединица: срезови, вароши и град Београд. Београд је бирао два посланика, а по једног посланика – срез и окупне вароши до четири и по хиљаде пореских глава.⁴⁵⁾ Ако је број пореских обвезника прелазео овај број, срезови и окупне вароши су имале право на избор још једног посланика (члан 44). На свака три изабрана посланика, Књаз је постављао једног (вирилног) посланика. Устав је владарско право ограничио условом по којем су се именовала лица која се „одликују науком или искуством у

43) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности*, 1804–1918, стр. 41.

44) Изузев по Уставу од 1901. године који је непосредно утврдио број посланика у Народној скупштини (130), број народних посланика се утврђивао уочи парламентарних избора према броју пореских глава, односно према броју становника.

45) Изборни закон скупштински је усвојен 1870. године и регулисао је да се редовни парламентарни избори одржавају на четири године. Гласање је било јавно, па су бирачи често били изложени притисцима власти. Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја*, стр. 151.

народним пословима“, али је остављао и могућност манипулације, будући да, како каже, овај број није коначан. Ова одредба је јемчила да ће у скупштину ући и представници интелигенције,⁴⁶⁾ али с друге стране то је и значило, имајући у виду широко постављену парламентарну инкомпатибилност, да ће влада њима управљати (члан 45).⁴⁷⁾

Бирачко право је први пут уређено Уставом од 1869. године. По угледу на Закон о Народној скупштини од 1858. године, Устав предвиђа три општа услова за уживање бирачког права: држављанство, пунолетство и плаћање пореза (члан 46). Коришћење пасивног бирачког права, права да буде изабран за посланика на непосредним изборима, било је ограничено старосним цензусом и висином пореза. Тако је кандидат за посланика морао да буде стар најмање 30 година и да плаћа државни порез од најмање шест талира годишње (члан 47). Пасивно бирачко право било је недоступно за чиновнике, пензионере, адвокате и припаднике редовне војске („стајаће“), као и за лица која примају „издржавања из државне касе“ (члан 48).⁴⁸⁾ Устав је каучук одредбом допуштао да се изборним законом предвиде и додатни услови за ограничење пасивног бирачког права. Кнез није био ограничен овим нормама приликом именовања вирилних посланика. Устав је забранио коришћење плуралног вотума на непосредним изборима (члан 49), али није прокламовао тајност гласања како би се бирачи заштитили од притиска власти.

У складу с начелом народне суверености, Устав прокламује слободан посланички мандат (члан 51). Посланици имају имуни-

46) Д. Мекензи, *Јован Маринковић – европски државник*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2004, стр. 85.

47) Слободан Јовановић, врстан познавалац српске уставне историје XIX века, то објашњава на следећи начин: „Владини посланици одговарали су тачно жељи Намесништва да интелигенција уђе у законодавно тело, и да опет зато не буде независна од владе. Владине посланике влада је имала у цепу. Не само да их је постављала, него, ако би њиховим радом била незадовољна, она је могла и да их уклони из Скупштине. Јер свака промена њиховог службеног положаја повлачила је собом губитак мандата – а да ли ће они променити службени положај зависило је од владе.“ (С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића, књига прва 1868–1878“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 4*, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 74).

48) У време доношења Намесничког устава, а и касније, није било Устава у Европи који је садржавао пропис по коме је адвокатима био онемогућено да буду изабрани за народне посланике. Видети: Ј. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији, књига I*, Просвета, Београд, 1947, стр. 318. Одредба којом се адвокатима онемогућава коришћење бирачког права унета је у Нацрт устава на предлог скупштинског одбора. Адвокати нису били омиљени у народним масама, пре свега због злоупотреба приликом заступања странака. Из тог периода потиче и pejоративни назив „дрвени адвокат“.

тет од кривичног гоњења (чл. 72–74), али не и имунитет за мишљење или глас у Народној скупштини. Њихова неодговорност или професионални имунитет (имунитет неодговорности) утврђени су у деформисаном облику. Устав само декларативно штити неодговорност посланика за глас у скупштини, јер он може бити за неко време искључен из скупштине или кривично одговарати „ако би његови изрази садржавали нападање на личност кнеза, кнежеву фамилију, намеснике књажевског достојанства, скупштину, или поједине чланове њене“ (члан 71). Таква уставна одредба спутава парламентарну критику извршне власти, јер се посланици налазе под претњом да за свако изнето мишљење или глас у Народној скупштини одговарају. Како тврди Јаша Продановић „имунитет посланички за говоре у скупштини ставља скупштинску мањину под гиљотину већине“.⁴⁹⁾ Влада је, како је то и пракса показала, користила мањкавост уставног уређивања институције парламентарног имунитета ради „дисциплиновања посланика“.⁵⁰⁾

У вршењу законодавне власти, права Народне скупштине су ограничена. Она нема право законодавне иницијативе, већ изражава само намеру („жељу“) да се усвоји закон.⁵¹⁾ О њеним амандманима на предлоге закона одлучује влада. У случају да Народна скупштина не усвоји закон, влада је имала право да повуче предлог закона или да достави нови измењени предлог закона (чл. 61–63). Влада је предлог закона могла да повуче у свако доба до коначног усвајања у Народној скупштини, као и да захтева да Скупштина решава о њеном предлогу закона као целини, дакле да о њему одлучује без измена и допуна попут „*тела немих* из француског Устава Конзулата.“⁵²⁾ Од начела да „никакав закон не може бити без пристанка народне скупштине издат, укинут, измењен или протумачен“ (члан 55. став 1), изузетак постоји у случају тзв. ванредног стања. Када је угрожена јавна безбедност, а скупштина није у могућности да се сазове, кнез може по предлогу Министарског савета донети или изменити законе (члан 56). По престанку ових околности, односно када Скупштина буде у могућности да се састане, она одобрава усвојене законе. Право законодавне санкције припада

49) Ј. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији, књига 1*, Просвета, Београд, 1947, стр. 321.

50) Упоредити: Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја*, стр. 152.

51) Народна скупштина је сведена на државни орган „простог изјављивања жеља и потреба народних“. Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у XIX веку*, 1923, стр. 87.

52) Р. Марковић, *Уставно право, тринаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 97.

кнезу (члан 5), и ово његово право или вето је апсолутно. У пракси је, примера ради, употребљено 1884. године, када краљ Милан Обреновић није дао сагласност за Закон о општинама. Ипак, оно није често коришћено јер је влада унапред знала за кнежева становишта, и није му противречила.

Скупштина одобрава порезе и буџет. Устав подробно и по први пут у развоју српске уставности уређује и начин доношења буџета. По претходном уставу, буџетско право је припадало Државном совјету (члан 12), док је Сретењски устав само уређивао право Народне скупштине да уређује висину данка (члан 86). У вршењу буџетског права, његовом доношењу и усвајању буџета учествују извршна и законодавна власт. Предлог буџета подноси влада (члан 58). Народна скупштина је, према интенцији уставотворца, дужна да о предлогу буџета расправља по хитном поступку (члан 59) и може само да га усвоји или одбије. Усвојени буџет се подноси Књазу (члан 63. став 1). Буџет важи само за буџетску годину. Ако предлог буџета не усвоји Народна скупштина, може се продужити његово важење (члан 65). Институција главне контроле („рачунски суд“), као орган надзора над јавним финансијама предвиђен Сретењским и Турским уставом, није уставно обликована.⁵³⁾

Кнез је доносио одлуку о распуштању Народне скупштине, одлучивао о времену сазивања Народне скупштине, могао је одложити сазвану скупштину и до шест месеци (чл. 76–79). Он је овим својим правима био господар законодавне акције. Значајан помак у развоју парламентаризма је уставна одредба по којој се редовно заседање Народне скупштине одржавало најмање једном годишње (члан 75), а постојала је и могућност ванредних заседања. Ипак, аутономија Народне скупштине је сужена, што се огледа и у чињеници да је кнез именовао председника и потпредседника обичне народне скупштине, с листе од шест предложених кандидата (члан 53, став 1). Законска одредба, у циљу веће независности парламента од извршне власти, по којој министри нису имали право приступа Народној скупштини, Уставом је стављена ван снаге (члан 69). Министри или уместо њих повереници које именује кнез имају право да узму учешћа на седницама Народне скупштине „кад год захтевају“.

Кворум присутних у Народној скупштини је био неуобичајено висок – три четвртине од укупног броја посланика (члан 81). За

53) Она је поменута у члану 90. став 1. тачка 13. Устава.

доношење одлука је потребна проста већина присутних посланика и један више (члан 82), што је погодно опозицији. Историја парламентаризма у Србији показује да је парламентарна опструкција често коришћена,⁵⁴⁾ што је уставотворцима касније био путоказ да предвиде једноставнија правила у погледу потребне парламентарне већине за одлучивање.

Устав је садржавао и одредбе које могу представљати и искључиву материју пословника Народне скупштине. Посланици гласају лично и јавно (члан 83), скупштинске седнице су јавне (85), забрањено је уношење наоружања у скупштину (86), а посланици који не живе у месту одржавања скупштинских седница имају право на одређену новчану надокнаду (члан 87). Јавност скупштинских седница је уставна новина, у време када је скупштина махом у тајности одлучивала. То либерално начело омогућавало је народу да буде боље упознат са збивањима у Народној скупштини.

Министарски савет је орган извршне власти, подређен кнезу. Кнез је бирао и разрешавао министре и председника министарског савета. Устав уводи институцију премапотписа (члан 100). Међутим, она је без правог парламентарног значаја јер није постојало начело министарске одговорности. Народна скупштина само покреће поступак оптужења министра, у случају када они учине кривично дело: издаје, мита, повреде устава и „оштете државу из користољубља“ (члан 101). О кривици министра, Народна скупштина је одлучивала двотрећинском већином. Министрима је судио надлежни суд.⁵⁵⁾ Случај када је председник владе Јован Маринковић поднео оставку Народној скупштини 1874. године (јер је владин предлог адресе владоцу добио само три посланичка гласа више) није добио карактер „преседана за будућност“. С ретким изузецима, владе су до 1903. године, а и касније, „падале у двору, а не у Скупштини, њих је мењао владалац без обзира на расположење скупштинске већине“.⁵⁶⁾

По Намесничком уставу, Државни савет је орган другоразредног значаја, како у погледу надлежности, тако и свог положаја. Он

54) Видети: М. Јовичић, *Лексикон српске уставности*, 1804–1918, стр. 107.

55) По Закону о министарској одговорности (1870), министрима је судио посебан суд, чији су се чланови бирали након бацања коцке из састава судија Касационог и апелационог суда и посланика Народне скупштине. Суд није изрицао кривичне санкције, већ је могао министре да лиши звања или да их прогласи неспособним за службу. Први пут је суђено бившем министру војске Јовану Белимарковићу који је избегао одговорност. О томе више: Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије – политичке странке у Србији XIX века*, стр. 184.

56) Исто.

је изгубио законодавну и буџетску функцију, коју је вршио од 1835. до 1861. године. По Уставу од 1835. године, он је био највиша власт у земљи до књаза, а Турским уставом његов положај је ојачан. Намеснички устав је надлежност Државног савета уредио методом енумерације. Разликујемо три групе његових овлашћења:

а) саветодавна овлашћења. Државни совјет на позив и предлог владе даје мишљење о одређеним предлозима и законским и административним пројектима, односно израђује законске и административне пројекте и саветује намесништво (чл. 13, 16, 21. и 90. тач. 1–2);

б) решавање управних спорова. Државни савет је управни суд који разматра и решава сукобе између административних власти и решава о жалбама против министарских решења (члан 90. тач. 3–4). То је важна уставна новина, јер је уведена судска контрола управе по угледу на француски Conseil d’Etat.⁵⁷⁾ Ова уставна одредба је „потврђена и разрађена“ у Закону о пословном реду у Државном савету од 1870. године. Државни савет „задржава позицију уставног суда“ и у каснијим српским уставима;⁵⁸⁾

в) потврђивање, односно одобравање и решавање у одређеним питањима која се тичу ступања у држављанство, разрезивања локалних пореза, државних зајмова и кредита и задуживање земље, експропријације, државних компензационих послова (члан 90. тач. 5–14).

Чланове Државног савета, којих није могло бити мање од 11 а више од 15, њиховог председника и потпредседника бира и разрешава кнез. За државног совјетника може бити постављено лице с навршених 35 година живота и десет година искуства у државној служби и које поседује непокретно имање у Србији и има (члан 92).

Устав не уређује подробно организацију судства, за разлику од Сретењског и Турског устава, већ само прокламује вишестепеност организације судова.⁵⁹⁾ Судови су независни, али Устав не уређује

57) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, стр. 302.

58) Упоредити: З. Р. Томић, *Опште управно право, пето, скраћено и осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, стр. 343.

59) По Намесничком уставу, Државни савет је вршио судску контролу управне власти а Касациони суд је одлучивао о кривичноправном имунитету судија (члан 105. став 2). Уређење судства је било предвиђено Законом о устројству судова окружних, Апелационих и Касационог од 1865. године. У истом степену као окружни судови, постојали су и Суд вароши Београда и трговачки суд. Поред наведених, постојали су и општински судови. Касациони суд је суд највишег степена, који је, поред касирања, решавао сукобе

и механизме заштите овог начела (непокретност и сталност судија).⁶⁰⁾ Устав уводи начело поротног суђења.

Приликом уређивања локалне самоуправе, Устав се држао одредби ригидног Закона о устројству општина и општинских власти (члан 126–130). Општине су „самосталне у својој управи“, али законски прописи ову аутономију дезавуишу. Изменама и допунама Закона о устројству општина и општинских власти (1881) отишло се и корак даље у централизацији, јер је законодавац поопштрио услове за признање статуса општина и предвидео додатне механизме надзора над општинском влашћу.

Право да покрену поступак промене устава имали су кнез и обична скупштина. О промени устава одлучивала је Велика народна скупштина, али је кнез потврђивао њене закључке (члан 131).

Намесничким уставом нису биле задовољне Русија и Порта. Русија је сматрала да је Устав одвише либералан, да ће изазвати унутрашње тешкоће и да ће Србију спутавати у вођењу спољне политике.⁶¹⁾ Порта се позивала на повреду својих сизерених права, али није имала дипломатску снагу да их заштити. Аустрија је подржала уставну реформу налазећи у томе задовољење својих интереса.⁶²⁾

Устав је након обнародовања био оштро критикован у домаћој јавности. Осим владиних присталица, Устав није задовољио ни слободоумно оријентисану интелигенцију, али ни конзервативне

надлежности између различитих судова, вршио и интерпретацију законских прописа „објашњавајући расписи“.

60) Видети члан 110. Судство је у пракси било под контролом управне власти. Процес еманциповања од политичког утицаја и надзора извршне власти је дуго трајао. Тек је Законом о судијама од 1881. године успостављена сталност и непокретност судија.

61) Д. Мекензи, *Јован Ристић – европски државник*, стр. 87.

62) У дневнику дипломате Бењамина Калаја наилазимо на објашњење ставова Аустро-Угарске да заштите право Србије да донесе устав. Став Аустрије је да: 1) Србија је имала стечена права на самосталност и доношење устава. Раније законске промене су спроведене упркос противљењу Порте; 2) овим уставом се не доводи у питање сизеренство Турске, јер се њиме регулишу само унутрашња права; 3) одлагање доношења устава изазвало би немире у Србији, што би довело до напетости на Балкану; 4) Уставом се сузбија руски утицај у Србији. Намесничким уставом је стављен ван снаге Устав од 1838. године, који је усвојен под утицајем Русије, и ограничена је уставна улога русофилског настројеног Државног савета; 5) нови устав предвиђа наслеђе кнежевског престола и по женској линији, што је „повољна околност“ јер су две кћери Милоша Обреновића биле удате за угарске поданике; 6) Устав дозвољава настанак политичких странака, што би ослабило политичко јединство Србије; 7) Устав је оцењен као „тековина слободног парламентаризма под намесништвом“ и значајан напредак у односу на претходни. Видети: А. Раденић, „Напомене, коментари, прилози“, ен. 186, у: *Дневник Бењамина Калаја*, „Службени гласник“, Београд, 2002, стр. 710–711.

политичке кругове.⁶³⁾ Примедбе су се односиле на састав Народне скупштине и на начин доношења Устава, ограничену уставотворну власт и буџетско право Народне скупштине, непостојање политичке одговорности министара и начин и обим уређивања слобода и права.⁶⁴⁾ Конзервативци су оспоравали легалност и легитимност доношења устава и квалитет његових уставних решења. Њихови захтеви тицали су се покушаја да се Државном совјету врати део овлашћења, пре свих у вршењу финансијске и буџетске власти, али се део њихових критика поклапао са идејама либерала.⁶⁵⁾ Касније, с настанком политичких партија, промена устава је постала „прва тачка“ њихових програма.⁶⁶⁾

ЗАКЉУЧАК

Закључујући расправу о Намесничком уставу, настојаћемо да наведемо и објаснимо његове основне слабости и врлине. Повећани значај Намесничког устава је у чињеници да је то први самостални српски устав.⁶⁷⁾ Већ у преамбули, за разлику од Устава од 1838. године, изражава се елемент суверености јер се Устав доноси у име српског кнеза, а не као даровани акт у форми хатишерифа. На тај начин, потврђено је право српског народа да мимо Порте доноси своје основне и највише законе (члан 131. Устава), а тиме и уређује унутрашњу аутономију. Устав је манифестовао стварну сувереност Србије, међународно признату деценију касније, и формално је „сахранио“ Турски устав који је већ органским законима стављен ван снаге. Недостатак Устава од 1869. године је скромни демократски карактер испољен у поступку његовог доношења.⁶⁸⁾

63) С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића, књига прва (1868–1878)“, стр. 81–82.

64) Упоредити: Љ. Кркљуш, „Светозар Милетић о Уставу кнежевине Србије од 1869“, стр. 144.

65) Упоредити: Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 231, 235–236.

66) Видети: Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије*, стр. 308,

67) Р. Марковић, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 52; Д. К. Николић, „Устав од 1869. године – Намеснички устав“, у: М. Јовичић (ур.), *Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903*, САНУ, Београд, 1988, стр. 87; М. Владисављевић, *Развој уставности у Србији*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1938, стр. 51.

68) „И овде је у питању прокламовање у форми највишег правно-политичког акта земље – устава, воље владара, у овом случају намесника, и уског круга неколицине чланова владе, и скоро потпуног игнорисања народне воље коју су требали да изразе народни представници.“ О. Вучић, *Промена и трајање устава*, „Досије“, Београд, 2005, стр. 161.

Улога Народне скупштине је била симболична, упркос учешћу у уставотворној расправи и усвајању Предлога устава. Намесници су Предлог устава наметнули Државном савету и Народној скупштини и доцније својим потписима потврдили ступање Устава на снагу.

Устав од 1869. године у мањој мери пати од правнотехничких бољки него његови претходници (Сретењски устав и Турски устав, прим. Р. М.). Уставни текст је ослобођен архаизама и туђица, ијекавштине и писан Вуковим језиком. Систематика груписања уставних одредби је блиска савременим уставима.⁶⁹⁾ Уставотворци се нису поводили за страним решењима и покушавали да трансплантирају туђа искуства,⁷⁰⁾ већ су настојали да пронађу уставне формуле примерене нашим околностима. То је, заправо, била и једна од основних замисли умерених либерала у изградњи уставних институција и установа.⁷¹⁾ Ипак, правнотехничка редакција није ваљано изведена, па тако, примера ради, Устав користи појам „влада“, а на другом месту за исти орган употребљава назив „министарски савет“. Текст појединих одредби је дословно коришћен на више места (нпр. видети чл. 4. и 54. став 1), како би се нагласио њихов значај. Уместо правнотехничких термина, уставотворац користи описна одређења (рецимо за експропријацију), јер сматра да уставни текст мора бити што јаснији.

Приговори уставној концепцији права и слободе су вишеструки. Најпре, устав не познаје поједина политичка права и слободе, затим не регулише механизме заштите потврђених права и слобода, односно не пружа гаранције да она неће бити узурпирана. Одлика овог устава је коришћење каучук одредби, према којима се уставне прокламације о слободама и правима прецизирају, односно ближе уређују законом.⁷²⁾ У пракси, под овим уставом, права и слободе су често подвргавана ограничењима у законским одредбама.

Подела власти уређена је у рудиментарном облику. Устав познаје законодавну, извршну и судску власт, али не и њихову уза-

69) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, стр. 303.

70) Страних утицаја је било, пре свега, устава немачких кнежевина у избору модела организације власти, али и устава појединих европских држава приликом креирања уставних норми о правима и слободама.

71) „Малим земљама је теже управљати него великим. Србија је попут чаше воде коју може да узбурка и трунка прашине...“ сматрао је Јован Ристић,

72) Ј. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији, књига I*, Просвета, Београд, 1947, стр. 318; М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, стр. 304; Љ. Кркљуш, „Светозар Милетић о Уставу Кнежевине Србије од 1869“, *Истраживања*, број 16/2005, Нови Сад, стр. 144.

јамну равнотежу. Тако моћи извршне власти да распусти Народну скупштину није супротстављено право парламента да постави питање политичке одговорности министара и да разреши владу. Народна скупштина није располагала законодавном иницијативом и буџетским правом. Судству није зајемчено очување уставом прокламоване независности, а вршење управног судовања је поверено Државном савету. Општинама је дата „самосталност у својој управи“, али није прокламована локална самоуправа. Овакав уставни концепт произашао је из намере да власт буде концентрисана у рукама кнеза и владе, а по моделу какав је у то време постојао у немачким кнежевинама.

Намеснички устав, са свим врлинама и недостацима, био је у време свог доношења погодан за један прелазан облик ограничене уставне монархије. Устав је предвидео снажну извршну власт, потребну у периоду политичких криза и решавања важних државних питања. Уочи доношења овог устава, висио је о концу државни удар и рат с Турцима, а очекивали су се и политички немири. Друштво је било патријархалног карактера, с великим процентом неписменог становништва које се углавном бавило земљорадњом, и врло мало интелигенције. Државне установе и институције нису биле развијене, политичке странке, у правом смислу те речи, нису ни постојале. Недостајала је одговарајућа инфраструктура за развој демократије и присутна је опасност од обнављања деспотске владавине и(ли) аномије. Либералнија форма уставне владавине, како је и тада тумачено, била би лек за погрешног болесника али и трн у оку великих сила. Под овим уставом, Србија је добила независност (1878) и проглашена је краљевином (1882). У међувремену, вођени су ратови – с Турском (1876–1877) и Бугарском (1885). Ипак, под Намесничким уставом није остварена политичка стабилност. То је било време оштрих политичких сукоба и нестабилних влада.

Повесна збиља познаје сурове примере поступања полицијске државе под Уставом од 1869. године. Полиција је сугерисала народу кога да бира за посланике, а влада скупштини како да гласа.⁷³⁾ Власт је била спремна и да краде на изборима, поништава резултате легалних избора, хапси и пребија кандидате за народне посланике и распушта „непослушну“ Народну скупштину. Кнез, а доцније краљ Милан Обреновић често и хировито је мењао владе, по свом

73) С. Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, стр. 31.

нахођењу. Како се српско друштво у међувремену политички описмењавало, постајало свесно да је извор власти и да су његова права неотуђива, Устав се неминовно морао променити.

Устав од 1869. године има, и поред свих мана, позитивно место у развоју српске уставности. Он је чедо једног времена и политичких околности, и представља „велики корак напред у односу на претходно стање.“⁷⁴⁾ Према Слободану Јовановићу, Намеснички устав је кројен по мери „бирографије“, ⁷⁵⁾ као резултат компромиса између народних жеља за већим степеном слободе и интереса владајућег режима.⁷⁶⁾ Народ је по први пут добио основна права и слободе и учествовао је у вршењу највише власти посредством Народне скупштине, додуше са ограниченим правом гласа и утицаја на извршну власт, а кнез и влада да управљају земљом. Посредна последица овог устава је настанак првих политичких странака, као заговорника промене устава и борбе за парламентаризам. Наведене претпоставке довеле су до доношења Устава од 1888. године.

Miodrag D. Radojevic

AN ESSAY ON DEVELOPMENT OF SERBIAN CONSTITUTIONALITY

THE CONSTITUTION OF REGENCY –

Summary

In this text author analyzed political background and circumstances that lead to proclamation of the Constitution of Principality of Serbia in 1869 through the analysis of its normative text and influence on development of the state institutes and institutions. The Constitution of Regency had been adopted after one of the most turbulent political periods in Serbia. By proclamation of this Constitution a factual sovereignty of formally vassal-state was manifested. Character of constitutional provisions was a consequence of “the spirit of times” during which there came also a political compromise between governing bureaucratic structures and liberally oriented opposition. The political compromise influenced limitation of democratic

74) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, стр. 149.

75) С. Јовановић, „Влада Милана Обреновића, књига прва (1868–1878)“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 4*, БИГЗ, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990, стр. 86.

76) Већ наредне године (1870) усвојени су: Закон о изборима за Народну скупштину, Закон о пословном реду у Народној скупштини, Закон о министарској одговорности, Закон о слободној штампи, као и Закон о Државном савету. О утицајима Намесничког устава на појаву политичких странака видети: Д. Јанковић, *Рађање парламентарне демократије – политичке стране у Србији XIX века*, стр. 130–138.

character of the constitutional provisions. Thus by the Constitution there was determined the status of the National Assembly as a participant in practicing legislative power, but the parliamentary system was not established yet, nor was constitutional principle of independence of jurisdiction secured with appropriated guaranties, and independence of administration was proclaimed in municipalities, but not in local self-governments, and guaranteed rights and freedoms were limited by laws. Despite its shortages, the Constitution of Regency had provided for foundation of preconditions for development of democratic institutes and institutions and proclamation of the Constitution in 1888. Its significance is reflected in the fact that it suspended so-called Turkish Constitution that had been in effect before that and that it also created preconditions and precedents for appearance of political parties and parliamentary system.

Key Words: Constitution, constitutionality, constitutionalists, laws, democratic institutions, constitutional reform, political regime, organization of power, division of power, parliamentary system, legislative government, rights and freedoms, local self-government, political parties

ЛИТЕРАТУРА

- Владисављевић Милан, *Развој уставности у Србији*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1938.
- Вучић Оливера, *Промена и трајање устава*, „Досије“, Београд, 2005.
- *Дневник Бењамина Калаја*, „Службени гласник“, Београд, 2002.
- Кандић Љубица, „Гарашанинови нацрти уставног уређења Србије у XIX веку“, *Архив за правне и друштвене науке*, број 2/2008, Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 69–95.
- Кандић Љубица, „Необјављени нацрти устава у Србији у првој половини XIX века“, *Анали Правног факултета у Београду*, број 5–6/1972, стр. 778–785.
- Кркљуш Љубомирка, „Светозар Милетић о Уставу Кнежевине Србије од 1869“, *Истраживања*, број 16/2005, Филолошки факултет – Институт за историју, Нови Сад, 2005, стр. 137–152.
- Кркљуш Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2007.
- Живан Живановић, *Политичка историја Србије у XIX веку*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1923.

- *Зборник закона и уредба и уредбени указа I*, Београд, 1840.
- Јанковић Драгољуб, *Рађање парламентарне демократије – политичке странке у Србији XIX века*, Правни факултет у Београду, Београд, 1997.
- Јевтић Драгош, Поповић Драгољуб, *Народна правна историја, четврто издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Јовановић Слободан, „Наше уставно питање“ у: *Политичке и правне расправе, прва свеска, Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 2*, Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- Јовановић Слободан, „Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 3*, Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- Јовановић Слободан, „Влада Милана Обреновића (1868–1878), књига прва“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 4*, Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- Јовановић Слободан, „Влада Милана Обреновића – књига друга (1878–1889)“, *Сабрана дела Слободана Јовановића, књига 5*, Београдско издавачко-графички завод, Југославијапублик, Српска књижевна задруга, Београд, 1990.
- Јовичић Миодраг, *Лексикон српске уставности, 1804–1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999.
- Калаузов Маша, „Уставни нацрт Радивоја Милојковића из 1868. године“, *Истраживања*, број 17/2006, Филозофски факултет – Институт за историју, Нови Сад, стр. 63–77.
- Марковић Ратко, „Питање државности Србије током њеног уставног развика“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развика Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 49–54.
- Марковић Ратко, *Уставно право, тринаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Марковић Слободан, „Црква и политика, Српска православна црква у Србији и држава: клерикализација или цезаропапизам“, http://www.nspm.org.yu/Debate/2005_CP_slmarkovic_klerika.htm (доступно 16.12.2009).
- Мекензи Дејвид, *Јован Мариновић – европски државник*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2004.
- Мекензи Дејвид, *Јован Ристић – европски државник*, Центар за унапређивање правних студија, Београд, 2004.

- Миловановић Ж. Милован, *Државно право и друге уставно-правне студије* (избор, редакција и поговор Ратко Марковић), ЈП „Службени гласник“, Београд, 1997.
- Милосављевић Богољуб, Поповић М. Драгољуб, *Уставно право, треће измењено и допуњено издање*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2009.
- Николић К. Драган, „Устав од 1869. године – Намеснички устав“, у: М. Јовичић (ур.), *Устави кнежевине и краљевине Србије 1835–1903*, САНУ, Београд, 1988, стр. 81–89.
- Николић Павле, „Декларација права човека и грађанина од 1789. и права и слободе у српским уставима у XIX веку“, *Инострани утицаји на наше право*, Српска академија наука и уметности, одељење друштвених наука, књига 10, Београд, 2002, стр. 61–83.
- Новаковић Драган, „Став Напредњачке странке према Српској православној цркви“, *Политикологија религије*, 2/2007, Центар за проучавање религије и верску толеранцију, Београд, стр. 61–80.
- Пржић Илија А., „Два уставна пројекта за владе кнеза Михаила, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1/1924, стр. 42–48; *Архив...*, број 3/1925, стр. 207–219; *Архив*, број 4/1925, стр. 295–303.
- Павловић Марко, *Уставно законодавство кнеза Михаила*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1989.
- Попов Чедомир, „Друштвено политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869“, у: *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 87–92.
- Продановић Јаша, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, „Геца Кон А. Д.“, Београд, 1936.
- Продановић М. Јаша, *Историја политичких странака и струја у Србији*, књига I, Просвета, Београд, 1947.
- Радојевић Миодраг (прир.), *Српски уставни од 1835. до 1990 са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, „Грамафик“, Београд, 2004.
- Стевановић Миладин, *Кнез Александар Карађорђевић*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2008.
- Свирчевић Мирослав, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.

Abstract

There is a special place and role for the Constitution of Regency in development of Serbian constitutionality in 19th century. The Constitution of the Principality of Serbia in 1869 was in use until proclamation of the Constitution in 1888 and also in the period from 1894 to 1901. It was a first independent and most continual Serbian Constitution.

Serbia, although it used to be a vassal principality, did not ask Porta for participation in creation and proclamation of this Constitution. By its proclamation factual sovereignty of this formally vassal principality was manifested.

Legitimate basis for proclamation of this Constitution and reaching compromise between bureaucratic structures of government and regency, liberally oriented opposition and the people was a need for protection of interest of the state and Obrenovic dynasty. Compromising character of the Constitution had impact on both the way of its proclamation and the quality of its constitutional formulation. In case of the proclamation of the Constitution constitutional and legal procedure was infringed and the people's will reflected in the form of National Assembly was neglected.

The Constitution established National Assembly as constitutional body, with numerous limitations in its representative character and functions. The Assembly did not gain legislative power, legislative initiative nor did it gain complete budget rights. The Constitution did take into account existence of legislative, executive and judicial power, but it did not provide establishment of parliamentary system and division of government. The Government was the holder of executive and legislative power and it was submissive to the Prince Regent. The Prince Regent had right to select and dismiss ministries, name one quarter of total number of national deputies and decide on time of convening and time running of the National Assembly sessions. The Constitution lacked elements of regulating of constitutional norms regarding rights and freedoms, self-governing of municipalities and independence of jurisdiction.

Despite all its shortages, the 1869 Constitution has been a positive example within development of Serbian constitutionality. It is a reflection of one time and political circumstances and a result of compromise between the people's wish for greater level of freedom and interests of bureaucracy that was reflected in the government taking monopoly over governance. The Constitution sat up the path for establishment and development of political parties and parliamentary system. The abovementioned preconditions provided for proclamation of liberal Constitution in 1888.