

Универзитет у Приштини  
са привременим седиштем у Косовској Митровици  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**  
Зборник радова  
**„ПРАВО У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ДРУШТВА“**

---

**Издавач:**

Правни факултет Универзитета у Приштини  
са привременим седиштем у Косовској Митровици,  
Лоле Рибара 29, 38220 Косовска Митровица, тел. 028.425.336, www.pra.pg.ac.rs

**За издавача**

проф. др Владан Михајловић, декан

**Главни и одговорни уредник**

Проф. др Дејан Мирковић

**Уређивачки одбор**

**Чланови из земље:**

Проф. др Владан Михајловић, проф. др Јелена Беловић, проф. др Дејан Мирковић,  
проф. др Олга Јовић Прлаиновић, доц. др Огњен Вујовић (Правни факултет  
Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици),  
проф. др Андреја Катанчевић, доц. др Валентина Цветковић Ђорђевић (Правни  
факултет Универзитета у Београду)

**Чланови из иностранства:**

Академик САНУ Елена Јурјевна Гуськова (Институт за славистичке студије Руске  
академије наука, Руска Федерација), dr Valerio Massimo Minale (University of Naples  
„Federico II“, Универзитет у Напуљу, Италија), проф. др Марија Амповска  
(Универзитет „Гоце Делчев“, Штип, Правни факултет, Северна Македонија)

**Секретар Уређивачког одбора:**

Асс. Горан Тишић

**Технички уредник:**

Младен Годоровић

**Дизајн корица:**

Димитрије Милић

**Штампа:** Кварк, Краљево

**Тираж:** 100 примерака

**ISBN 978-86-6083-059-5**

Штампање овог Зборника помогло је Министарство просвете,  
науке и технолошког развоја Републике Србије

**Бојан БОЈАНИЋ<sup>1</sup>**

Правни факултет Приштина – Косовска Митровица

## **ПОЛОЖАЈ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ПРЕМА УСТАВУ КЊАЖЕВСТВА СРБИЈЕ ИЗ 1869 – ПОВОДОМ 150 ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА**

**Апстракт.** Намеснички устав је први устав која је Србија донела самостално и он представља крупан корак у процесу стицања државно-правне самосталности. У нашој уставној теорији нема спора о томе да је Устав из 1888. године поставио темеље парламентаризма у Србији, али је на том плану, такође, неспоран значај Намесничког устава (1869) којим је Народна скупштина реконституционализована и од тада она представља трајну уставну категорију. Народна скупштина Уставом из 1869. године, уз кнеза, постаје орган законодавне власти, али јој је било ускраћено право законодавне иницијативе. У раду ћемо покушати да критички анализирамо поједина уставна решења којим је одређен положај Народне скупштине у систему власти успостављеном Намесничким уставом.

**Кључне речи:** *Намеснички устав, Народна скупштина, Законодавна власт, Кнез, Министарска одговорност.*

### 1. УВОД

Без обзира на амбицију сваког уставотворца да он буде последњи, а његово дело вечито, досадашња уставна историја нас учи да то није случај и да, уз пар изузетака који потврђују правило, нити је било таквих уставотвораца нити непроменљивог устава. У неком тренутку, онда када раскорак између нормативног и стварног буде толико велики да он представља извор тензија и кризе у једном друштву или препрека његовом даљем развоју, тада је једино решење да се постојећи устав, уколико је то могуће, измени или да се приступи доношењу новог устава, по мери новог времена.

За тридесет година, колико је био на снази наш најдуговечнији – Турски устав (1838), друштвена структура је у потпуности измењена, што је за последицу имало и сасвим измењену уставну ситуацију, најпре фактички обликовану краткотрајном другом владавином кнеза Милоша, а

---

<sup>1</sup> Доцент, bojan.bojanic@pr.ac.rs

потом мењану уставним законодавством кнеза Михаила. У оба случаја то је чињено противно одредбама Устава који је формално био на снази.<sup>2</sup> Након трагичне смрти кнеза Михаила и државног удара његовог министра војног Миливоја Блазнавца, који је на престо довео унука Милошевог брата Јеврема, малолетног Милана Обреновића, Велика народна скупштина је стављена пред свршен чин и учинила је једино што је могла у том тренутку, прогласила га је за кнеза и изабрала његове намеснике.<sup>3</sup>

Намесништво је веома брзо донело одлуку да приступи промени Устава,<sup>4</sup> а номинално још постојећи вазални положај Србије, нити забрана промене Устава за време кнежевог малолетства, прописана Законом о Народној скупштини из 1861. (§ 14), нису представљали препреку за остварење ове њихове намере.<sup>5</sup> Они су у том послу имали подршку либерала, који су још на Петровској скупштини 1848. године посејали семе либерализма, које се веома брзо брзо примило и проклијало, што се најбоље видело на представљају константу у политичком животу Србије све до потоње Велике народне скупштине.<sup>6</sup>

Намесништво је процес израде устава започело формирањем одбора од 76 чланова, познатог као „Никољски одбор“, по датуму њиховог првог састанка који је одржан на Св. Никољу, 6. децембра 1868. године.<sup>7</sup> Велика народна скупштина отворена је престоном беседом 12. јуна 1869. године. Пред посланицима се нашао Владин предлог устава, у чијој је изради највећу улогу одиграо Јован Ристић. Уставни нацрт је најпре прочитан посланицима, а потом је формиран одбор који је извршио неколике измене у односу на владин предлог, да би га посланици потом усвојили. Овим уставом, који је био резултат компромиса конзервативаца

---

<sup>2</sup> Д. К. Николић, „Начин и околности доношења српских устава“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 95.

<sup>3</sup> За намеснике су изабрани Миливоје Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић. Скупштина је, поред тога, донела још неколико одлука које је 'скромно назвала својим жељама'. У њима је тражила проширење скупштинске власти, министарску одговорност, слободу штампе, поротно суђење. С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Сабрана дела Слободана Јовановића, Београд, 1990, 62.

<sup>4</sup> Детаљније о доношењу Намесничког устава вид. М. Стефановски, *Постанак Намесничког устава*, Београд, 2016.

<sup>5</sup> М. Јовичић, *Устав и уставност*, Изабрани списи, књига 3, Београд, 2006, 681; С. Јовановић, *op. cit.*, 68–69.

<sup>6</sup> Б. Бојанић, *Парламент у уставном развоју Србије*, Докторска дисертација, Косовска Митровица, 2016, 133.

<sup>7</sup> Одбор је радио 13 дана и расправио главна питања уставне реформе, али она нису послужила као основ новом уставу. Штавише, многа усвојена решења била су у супротности са словом и духом предлога усвојених на Одбору.

и либерала, нису били задовољни ни једни ни други, а ни њега није мимоишло оно што ни већину наших устава – био је жестоко критикован и оспораван све време свог постојања.<sup>8</sup>

Уставом из 1869. Србија је дефинисана као наследна уставна монархија са Народним представништвом. Многим својим одредбама, Намеснички устав је оснажио уставне законе о положају врховне власти, посебно законе који уређују положај кнеза и Савета.<sup>9</sup> Кнез је имао доминантно место у систему власти, с обзиром на то да је законодавну власт делио са Скупштином, при чему је он располагао правом законодавне иницијативе, као и правом потврђивања и проглашавања закона, именовано је четвртину посланика, а био је и шеф извршне власти.<sup>10</sup> Државни савет представља скуп обичних чиновника и истовремено једну врсту административног суда. Скупштина је Намесничким уставом коначно „освојила“ законодавну власт, која је, истини за вољу, била окрњена пошто није располагала правом законодавне иницијативе, а потврђена је и њена улога уставотворца. Намесничким уставом заведен је представнички систем, али без парламентарне владавине.<sup>11</sup> Тако је створена једна уставна монархија немачког типа.<sup>12</sup> Изостала је министарска одговорност пред Народном скупштином, као основно обележје парламентарног система, што је било у супротности са предлозима „Никољског одбора“.

---

<sup>8</sup> Ч. Попов, „Друштвено-политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990, 87.

<sup>9</sup> Љ. Кандић, „Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918. године)“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990, 21.

<sup>10</sup> О положају монарха у теорији права вид. С. Аксић, „Монархија или република“, *Зборник радова Правног факултета У Нишу*, 2015, бр. 69, 153-163.

<sup>11</sup> Р. Марковић, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 52. Има, међутим, и супротних гледишта.

<sup>12</sup> „Јелинек ће нам казати да такав државни облик има неколико особених црта. Међу овима су одсуство законодавне иницијативе скупштине и непостојање њеног буџетског права, као и политичке одговорности министара пред Скупштином. Министри под оваквим режимом одговарају само за повреду устава“. G. Jellinek, *Regierung und Parlament in Deutschland*, Leipzig 1909, 89. Наведено према: Д. М. Поповић, „Упоредни поглед на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990, 41. Насупрот овом, стоји гледиште М. Ђ. Миловановића који сматра да је Намесничким уставом Србија постала уставна парламентарна монархија енглеског типа. „Уставност Србијина“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997, 305.

## 2. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ПОЛОЖАЈА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Народна скупштина, као обичајна установа, све док није „призната“ Законом (1858), била је главарска, а не народна у правом смислу речи. За Милошеве владе, оне су биле „Милошеве“, пошто је кнез био слободан да у њих позове кога је хтео пошто га у погледу њиховог састава нису обавезивала никаква правила, па су тако, поред народних старешина и црквених великодостојника, у нарочито свечаним приликама, били „довођени“ и најугледнији људи из народа. С временом, народ почиње да бира одређени број депутата, а они полако постају већина у народним скупштинама. Закон о Народној скупштини од 1858. трајно је отворио врата народним представницима, а Народна скупштина постаје Народно представништво од доношења Намесничког устава, чиме се стварају услови да вршећи функције које су јој следовале почне да остварује и ону најважнију – функцију представљања.

Већ је наслов III главе Устава – О народном представништву, наговештавао нов карактер ове установе. У члану 41. Народна скупштина је одређена као Народно представништво. Но, да би она то заиста и била, нужно је да постоје одређени механизми којима се ово прокламовано начело спроводи у дело. Опште је место у теорији уставног права да је једна од нужних претпоставки функције репрезентације право грађана да бирају своје представнике. У том смислу Намеснички устав прописује да народ бира три четвртине посланика, док је једну четвртину бирао кнез. Осим што је ово право било окрњено установом именованих посланика, који су били замена за други дом, оно је трпело још једно ограничење, а тицало се начина избора народних посланика.<sup>13</sup> Наиме, народни посланици бирани су непосредно једино у варошима, док су у срезовима бирани посредно, а гласање је било јавно, па је полиција имала знатну улогу у изборима, утичући на поверенике преко којих су вршени избори у срезовима. Пракса је показала да је владалац био спреман и на предузимање других, најблаже речено, крајње нелегитимних мера, како би „прекројио“ народну вољу у погледу изабраних посланика, када је била противна његовим интересима, што је доводило до апсолутне деформације представничке функције.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Д. Стојановић каже да је „посматрано у целини, прокламованим изборним принципима, постављеним условима за уживање бирачког права, овлашћењима народног представништва и статусом његових чланова, бирачко право Намесничким уставом далекосежно обезвређено“. „Права грађана у уставима Србије“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990, 170.

<sup>14</sup> У марту 1882. године 53 посланика (од тога 51 радикал), незадовољни судбином своје интерпелације, подносе оставке и Скупштина тако остаје без кворума.

Овим Уставом био је прокламован слободан посланички мандат. „Народни посланици нису представници само оних који су их изабрали, већ целог народа: и по томе, њима се не може дати никакво обавезно настављење од избирача, већ они по свом увиђењу и савести представљају и решавају народне потребе“ (члан 51 Устава). Ово је веома битан елемент за остваривање представничке функције јер даје слободу народним представницима да у складу са својом савешћу и знањем којим располажу, слободно учествују у вршењу скупштинских послова: учешћу у расправи, гласању за одређени предлог, вршењу изборне и других функција које су им додељене.<sup>15</sup>

Парламент је орган државне власти који је поново нашао место у уставној материји и од Намесничког устава он ће трајно бити уставна категорија. Посебно значајно је то што Народна скупштина, за разлику од претходног периода, када је, у најбољем случају, располагала законодавним овлашћењима у области фискалне материје, а у осталим гранама законодавства имала саветодавну функцију, тако да се морала или могла саслушати и давати предлоге како да се каква народна тегоба

---

Скупштина је супротно очекивањима радикала прихватила њихове оставке и расписала изборе за попуну упражњених места. На овим изборима напредњаци доживљавају пораз - освојили су само пет а радикали 45 посланичких места. Радикали су поново дали оставку, а потом је оставку поднела и Пироћанчева влада, коју краљ Милан није прихватио. Поново су одржани допунски избори, али је било одлучено да ако бирачи поново дају глас онима који су поднели оставке, мандати се додељују следећем кандидату са највише гласова. Тако се десило да поједини кандидати који су добили по два гласа уђу у скупштину, па су прозвани „двогласцима“. Занимљиво је да је и, поред тога, десетак радикала било изабрано јер њихови противници нису добили ниједан глас. Влада је поново покушала да „одступи“, али је по наговору аустријског посланика и краља Милана ипак остала на дужности. А. Драгнић, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Горњи Милановац, 1989, 88–89.

<sup>15</sup> У том погледу Намеснички устав је корак испред актуелног Митровданског устава који садржи норму о „императивном страначком мандату“ (Ратко Марковић), а према којој „народни посланик је слободан, да под условима оређеним законом, неопозиво стави на располагање свој мандат политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика“ (члан 102 став 2 Устава Републике Србије). Дакле, док су по слову Намесничког устава посланици били слободни и заштићени од „обавезног настављења од избирача, митровдански уставотворац их обавезује на послушност странкама, а уколико се у Народној скупштини не понашају у складу са њиховим „очекивањима“, они могу остати без мандаат који су добили не од политичких странака, већ од (из)бирача.

реши, у овом периоду уставног развоја коначно постаје орган законодавне власти.<sup>16</sup>

Нико од релевантних друштвених чинилаца није оспоравао јачање улоге Скупштине и њено, у почетку прилично стидљиво, освајање законодавне функције, када је (у периоду важења Намесничког устава) законодавна функција била непотпуна<sup>17</sup> јер је изостајала надлежност Скупштине у једној веома важној фази законодавног рада, у фази подношења законског предлога.

Народна скупштина по Намесничком уставу законодавну функцију врши са кнезом,<sup>18</sup> али је њен удео још увек знатно мањи, пошто Устав није успоставио равнотежу између ова два законодавна чиниоца. Скупштина може поднети предлог кнезу, као и кнез Скупштини, да се донесе нов или постојећи закон измени и допуни, али формални законски предлог подноси кнез (члан 58). Скупштина, дакле, располаже само правом законске „прединицијативе“. Нису, међутим, постојали никакви рокови који би обавезивали владу, која је у том случају била надлежна за израду законског пројекта, тако да је она скупштинску жељу могла у потпуности игнорисати.<sup>19</sup> У модерним парламентарним системима 90 одсто законских предлога долази од владе, она је орган који иницира, а парламент реагује на њену иницијативу. Дакле, законодавни поступак у парламентарним демократијама у највећој мери представља резултат владине активности, док је по Намесничком уставу то била једина могућност.

Без пристанка Народне скупштине ниједан закон није могао бити издат, укинут, измењен, ни протумачен, а приликом његовог обнародовања мора се нагласити да је Народна скупштина дала свој пристанак (члан 55.). Но, пристанак Скупштине не значи да закон може ступити на снагу, већ је било потребно да га кнез обнародује и прогласи (члан 5). То значи да кнез располаже апсолутним ветом, мада се у пракси

---

<sup>16</sup> Д. Микавица, „О уставима Србије – од војда Карађорђа до Митровданског устава Републике Србије“, *Истраживања, часопис за историју*, бр. 17/2006, 57.

<sup>17</sup> Према се не може оспорити изузетан допринос Намесничког устава за развој српске уставности, који је, по Стојану Протићу, направио највећи корак уносећи Народну скупштину у организацију државне власти „одшкринувши врата народу да уђе у државне послове“. С. Протић, *Прва година Новог Устава у Србији, од једног радикалца*, Београд 1889, 6, Наведено према: С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008, 86.

<sup>18</sup> Члан 54. Устава за Књажество Србију од 1869. године, М. Радојевић (ур.), *Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд 2004

<sup>19</sup> С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, Сабрана дела Слободана Јовановића, Београд, 1990, 75.

није често дешавало да ово право буде коришћено, пошто је влада знала какав је став кнеза о одређеним питањима, па му није противречила.<sup>20</sup> Истини за вољу, чини се да је овај механизам конципиран тако да „заштити“ кнеза од евентуалних законских предлога који су резултат скупштинских „жеља“. То значи да би у случају да влада приступи изради таквог скупштинског пројекта и он се, уз кнежеву „помоћ“, нађе у процедури, кнез имао могућност да се предомисли чак и након усвајања закона и тада му ускрати санкцију.

Додатно ограничење законодавне функције Народне скупштине налазимо у члану 56 Устава, који прописује изузетак у односу на претходни члан, па се „у случају када је земаљска безбедност, било споља било изнутра, у великој опасности, а скупштина није сакупљена, Књаз може што је нужно, мада би за то потребовала садејстава скупштинског, сам на предлог министарског савета наредити, што ће силу закона имати, а кад се права скупштина састане, њој ће се овако ванредно издани закон поднети на одобрење“. Формулација „у великој опасности“ крајње је уопштена, јер је реч је о типиној „каучук-норми“ која пружа неограничене могућности за злоупотребу од стране органа који доминира у систему власти. Влада је предлог закона који се налази у скупштинској процедури у сваком тренутку могла да повуче (члан 60), а располагала је и могућношћу да од Скупштине захтева усвајање закона у целости, без амандирања, или његово одбацивање, уколико јој скупштинска „дорада“ не би била по вољи (члан 61). Неизмењен пројекат који није усвојен, влада је могла поднети наредној скупштини, а измењен актуелном сазиву (члан 62). Сви ови механизми обезбеђују кнезу и влади доминантан положај, док је Скупштина трећеразредни орган у законодавству.

Постоји неколико механизма путем којих парламент врши контролу над радом владе, а један од најделотворнијих је буџетско право, као моћно средство притиска у рукама представничког тела и оно као крајњу консеквенцу може имати оставку владе. Буџетско право, као средство контроле парламента над владом, добија прави смисао када је праћено контролом извршења буџета, тј. усвајањем завршног рачуна. У супротном, буџетско право представничког тела било би илузорно.<sup>21</sup>

Карактер буџетског права умногоме нам открива стварни положај и улогу представничког тела у систему власти, што је случај и са Намесничким уставом. Буџетско право Народне скупштине било је крајње

---

<sup>20</sup> Краљ Милан је 1884. године одбио да потпише Закон о општинама. М. Радојевић, „Један оглед о развоју српске уставности – Намеснички устав“, *Политичка ревија*, 1/2010, 475.

<sup>21</sup> М. Павловић, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, А. Фира, Р. Марковић (ур.), *Два века српске уставности*, Београд 2010, 108.



ограничено. Она није могла одбацити буџет у целини, а одредба по којој „Скупштина не може условљавати одобрење буџета предметима, који не би са истим у вези стајали“ (члан 64), у ствари значи да није могла условљавати усвајање буџета претходном оставком владе, вели С. Јовановић.<sup>22</sup> Скупштина је била дужна да одмах узме у разматрање владине законске предлоге, „а нарочито буџет“, па је тиме била искључена могућност која је практикована у развијеним европским демократијама тог доба, да се буџет разматра на крају заседања како би до тада Скупштина била у прилици да се избори за усвајање њој битних закона или неких других повластица.<sup>23</sup> Светозар Милетић, велики поборник парламентарне владавине, сматрао је да Народној скупштини треба дати параво да „гласањем против буџета може исказати влади неповерење и оборити је не само за рад против устава и закона, него уопште за рђав рад“.<sup>24</sup>

Уколико би Скупштина имала примедбе на предложени буџет, она је свој образложени предлог за измене појединих ставки слала влади, па уколико влада не би била задовољна предложеним мерама, тј. „уколико их без штете за државне потребе“ није било могуће уважити, а Скупштина по други пут не одобри предлог, као и у случају да буде распуштена пре усвајања буџета, имао би да и за наредну годину важи постојећи буџет. Како је кнез у сваком тренутку могао распустити Скупштину, ово је био могући извор злоупотреба и погодан механизам за слабљење буџетског права Народног представништва до те мере да оно није могло имати никакав политички значај.<sup>25</sup> Уколико имамо на уму и друга уставна решења у погледу међуодноса носилаца извршне и законодавне власти, јасна је намера уставотворца да учини превагу у корист органа извршне власти, кнеза и владе.

Министарска одговорност Намесничким уставом била је ограничена на правну (кривичну) одговорност, док политичка одговорност као *conditio sine qua non* парламентарне владе, није била препозната. Формулација члана 100. Устава по којој су „министри одговорни Краљу и народној скупштини за званична дела“ могла је бити протумачена као начелно успостављање политичке одговорности, али је

---

<sup>22</sup> С. Јовановић (1990 б), 74.

<sup>23</sup> С. Стојичић, „Елементи уставног карактера у органским законима из 1870“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. XLIX/2007, 11; С. Стојичић, „Законодавна власт Народне скупштине по Уставу Србије из 1869. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 8/1969, 262–263.

<sup>24</sup> Ј. М. Продановић, „Уставни развитак и уставне борбе у Србији“, С. Станојевић (ур.), *Српски народ у XIX веку, Књига 4–6*, Београд, 1936, 219.

<sup>25</sup> М. Павловић, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, Крагујевац, 2008, 126.

даља разрада уставних одредаба о министарској одговорности недвосмислено показала да то није била намера уставотворца. Ако би министри учинили велеиздају, повредили Устав, примили мито или би пак оштетили државу из користољубља, Скупштина их је могла оптужити пред државним судом, а за кривицу из кривичног закона, министре је државни суд предавао редовном суду. За ову врсту правне одговорности могло би се рећи да је изведена до краја, пошто кнез, који по Уставу поставља и отпушта министре, осуђеног министра није могао помиловати без пристанка Народне скупштине.

Уколико министри „не би учинили ниједну од тих кривица“, парламент их није могао позвати на одговорност због вођења политике за коју немају његову подршку, те није имао право да их „за те чисто политичке погрешке обори с власти“.<sup>26</sup> Непостојање политичке одговорности министара једна је од слабијих тачака Намесничког устава, па је то питање било често изложено критици. Стојан Бошковић у својим чланцима *Законотворна скупштина* није непосредно критиковао Устав, али се залагао за парламентарну владавину, што подразумева право Народне скупштине да може оборити владу, као и да владалац располаже правом распуштања Скупштине.<sup>27</sup> Светозар Милетић залагао се, поред осталог, и за то да „сама Скупштина бира и збацује министре, јер она може боље од кнеза оценити њихову стручну спрему и способност“.<sup>28</sup>

Доказ да је веома брзо сазрела свест о значају овог проблема и потреби увођења министарске одговорности јесте и монархова Престона беседа којом је отворио редовну Народну скупштину за 1874. годину. Поред осталог, рекао је и следеће: „Говорећи о питањима која ће вас занимати, жао ми је, што не могу уврстити у тај ред и закон о већој одговорности министарској, за који се уосталом и прошла скупштина

---

<sup>26</sup> С. Јовановић (1990 б), 74–75.

<sup>27</sup> Он је ове ставове износио 1870. године, да би 1881, као позитивне стране Намесничког устава, између осталог, наводио и то што су њиме остварени идеали Светоандрејске скупштине – да народ са књазом врши законодавну и контролну функцију. Занимљива је и његова критика на поступак доношења Устава, пошто су готово идентичне замерке, с правом, стављане и уставима Србије из 1990, као и актуелном Митровданском уставу. Наиме, његова основна примедба састоји се у томе што је приликом писања Устава јавно мњење било слабо обавештено, а Устав је прављен у „најужем владином кругу, без претходне критике других стручних људи из интелигенције“, те уставни пројекат није обављен пре скупштинског састанка. Стојан Бошковић, *Нови век*, април 1881, бр. 36. Наведено према: Ј. М. Продановић, *op. cit.*, 220–223.

<sup>28</sup> Исто, 217.

изјаснила, и који Ја сматрам за неопходно нуждан.<sup>29</sup> Али како је то било немогуће учинити без промене Устава, кнез је препустио посланицима да сами процене „да ли не би добро и корисно било да учините употребу од права, које вам даје члан 131. Земаљског устава“.<sup>30</sup> У оба предлога адресе, скупштинске већине и мањине, посланици су изразили задовољство због овог кнежевог предлога, али како нису успели да усагласе текст адресе, кнезу је пре привременог распуштања изазваног падом владе, прочитан само поздрав.<sup>31</sup> До промене Устава дошло је тек након тринаест година.

Овај период обележио је важан догађај из парламентарне праксе који је поставио темеље политичке министарске одговорности која још увек није била конституционализована. Наиме, Јован Мариновић поставио је питање поверења своје владе на састанку Скупштине који је одржан јануара 1874. године и тада му је указано поверење. Како су либерали били у већини, он је покушао да на изборима одржаним у октобру обезбеди победу конзервативаца, што му није пошло за руком. Да би проверио однос снага у Скупштини, он је поново поставио питање поверења влади а овог пута остварио је тесну победу (61 према 58 гласова, док су три посланика била уздржана), коју је доживео као пораз. Већина од три гласа није му уливала наду да може успешно да води владу, па је сматрао својом дужношћу да поднесе оставку.<sup>32</sup> Овај поступак председника владе има посебан значај за развој парламентаризма, односно политичке одговорности владе која је у Србији тог доба, у којој је уставна и политичка култура била на прилично ниском нивоу, представљала једну имагинарну категорију о чијој важности није постојала свест ни код већине политичара, а камоли код њеног неписменог становништва. Посебно је значајно да је уобличавању овог института главни допринос дала парламентарна пракса, што је учињено на „типично британски начин“, решавајући конкретан проблем који се појавио у пракси, без неког унапред припремљеног плана, идући корак испред нормативних решења.<sup>33</sup>

Већ је следећа влада на чијем је челу био Аћим Чумић примењивала овај институт, али га је она користила како би се изборила са блокадом рада са којом је била суочена услед великог броја

---

<sup>29</sup> Д. М. Ковачевић, М. Самарцић (ур.), *Скупштинске беседе краља Милана*, Нови Сад 2005, 36.

<sup>30</sup> *Исто*, 36.

<sup>31</sup> *Исто*, 40, фн. 16.

<sup>32</sup> А. Драгнић, 69.

<sup>33</sup> Ваља имати на уму чињеницу да је парламентаризам, како вели М. Јовичић, један флексибилан систем који никада не може да буде у потпуности регулисан, већ у доброј мери зависи од примене уставног обичаја и праксе. М. Јовичић, *op. cit.*, 610.

интерпелација. Наиме, уместо да одговори на интерпелације, Чумић је претходно постављао питање поверења, што је наилазило на отпор појединих министара, а на крају је, и поред чињенице да је сваки пут приликом гласања добијао већину, резултирало признавањем колективне одговорности владе, тј. оставком Аћима Чумића у име целе владе.<sup>34</sup> Јован Ристић је врло лепо образложио значај парламентарне владавине својим говором у Скупштини, новембра 1879. године. „Не плаши ме недостатак поверења. Оно не може да науди мојој прошлости и није нимало нечасно пасти у скупштини. У уставним државама владе и падају само у парламенту. Није добро када се то догоди на другом месту...“ Након тога предложио је да се спроведе јавно гласање о поверењу, на коме је влада добила убедљиву већину.<sup>35</sup>

Приликом доношења Устава из 1869. године и оног из 1888. године вођена је озбиљна расправа на тему увођења другог дома. Светоникољски одбор је донео одлуку о успостављању дводомости, али се она није нашла у уставном нацрту који је послат пред Велику народну скупштину. У другом случају вођена је расправа, али је одлука Великог уставотворног одбора била да Народно представништво буде једнодомо. Оба пута створени су одређени механизми који је требало да буду сурогат другом дому.

У Намесничком уставу замена за други дом пронађена је у постављеним посланицима – посланицима које је бирао краљ (члан 42). Дакле, поред посланика који су бирани у срезovima и окружним варошима, на сваке три хиљаде пореских глава по једног и два која је бирала варош Београд (члан 44), књаз је бирао на свака три од народа изабрана посланика по једног из реда људи који се одликују науком или искуством у народним пословима, при чему тај број не мора бити потпун (члан 45). Народна скупштина, према томе, могла је да се састоји из највише једне четвртине кнежевских и најмање три четвртине народних посланика. Уколико кнез не би изабрао потпун број посланика на који је имао право, тада би однос у корист народних посланика био повољнији. Пристајући на кнежеве посланике као на супститут за други дом, Намесништво је у Скупштини добило интелигенцију по својој мери – потпуно зависну од кнеза (влада), јер „чиновници, и они, који у чиновнички ред спадају“, не могу бити бирани за посланике, али су могли бити именовани од стране кнеза (члан 48). Слободан Јовановић критикујући овакво решење, свестан свих његових слабости и опасности које собом носи, критиковао је и оно чега, чини се, у Уставу није било.

---

<sup>34</sup> Више о раду Чумићеве владе: Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века*, Књига прва, Београд, 1923, 299–305.

<sup>35</sup> А. Драгнић, 70–71.

Наиме, образлажући положај кнежевих посланика, односно степен њихове зависности од владе, он вели да је свака промена њиховог положаја, а то је неспорно зависило од владе, повлачила за собом губитак мандата.<sup>36</sup> Са оваквом његовом констатацијом ипак се ни бисмо могли сложити, нарочито ако имамо на уму уставне одредбе садржане у наведеним чл. 45. и 48, јер „квалификације“ потребне да би кнез некога могао именовати за посланика јесу да се он одликује „науком или искуством у народним пословима“, а то није нешто што нестаје са губитком чиновничког положаја.<sup>37</sup>

### 3. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Намеснички устав имао је изузетно важну и позитивну улогу у уставној историји Србије. Донет као устав самосталне државе, иако ће Србија формалну самосталност стећи тек након једне деценије, утро је пут наставку демократизације и развоју уставности у правцу доследне примене начела поделе власти, које у овом уставу постоји тек у знацима, као и успостављању парламентарне владе.<sup>38</sup> Народна скупштина поново добија своје место у уставу, постајући орган законодавне власти коју, истини за вољу, није поседовала у пуном капацитету, већ је била у сенци државног поглавара, који осим што је располагао правом законодавне санкције имао је и ексклузивитет у погледу законодавне иницијативе. Сматрамо да је веома важно истаћи и значај парламентарне праксе која је у периоду важења Намесничког устава одиграла веома важну улогу у погледу развоја института политичке одговорности владе. Демократизација коју доноси овај Устав најочитије се испољава у оснивању политичких странака и преношењу политичког живота у Народну скупштину, која се борила да задобије *пуну* законодавну власт и контролише краља и ministre (курзив, Б. Б.).<sup>39</sup>

Приликом оцене Намесничког устава не смемо, међутим, сметнути с ума ни његов „други живот“, након државног удара из 1894. којим је суспендован Радикалски устав, а Устав из 1869. васпостављен. За разлику од његовог прогресивног карактера у првих двадесет година

---

<sup>36</sup> С. Јовановић (1990 б), 74.

<sup>37</sup> Б. Бојанић, *op. cit.*, 168.

<sup>38</sup> С. Орловић, *op. cit.*, 78. Супротно, П. Николић, „Идеја поделе власти у српским уставима“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990, 107.

<sup>39</sup> М. Радојевић, „Српски уставни развој уставности“, М. Радојевић (ур.), *Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд 2004, 14.

постојања, његово поновно враћање у живот представља израз регресивних тенденција – био је то корак назад у уставном развоју Србије, која је клизила са, Уставом из 1888, трасираног пута парламентаризма.

## ЛИТЕРАТУРА

**Аксић С.**, „Монархија или република“, *Зборник радова Правног факултета У Нишу*, 2015, бр. 69.

**Бојанић Б.**, *Парламент у уставном развоју Србије*, Докторска дисертација, Косовска Митровица, 2016;

**Драгнић, А.**, *Развој парламентаризма у Србији у XIX веку*, Горњи Милановац, 1989;

**Живановић Ж.**, *Политичка историја Србије у другој половини XIX века*, Књига прва, Београд, 1923;

**Јовановић С.**, *Уставобранитељи и њихова влада (1838–1858)*, Сабрана дела Слободана Јовановића, Том 3, Београд, 1990;

**Јовановић С.**, *Влада Милана Обреновића*, Књига прва, Сабрана дела Слободана Јовановића, Београд, 1990;

**Јовичић М.**, *Устав и уставност*, Изабрани списи, Књига 3, Београд, 2006

**Кандић Љ.**, „Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918. године)“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990;

**Ковачевић М. Д.**, Самарцић М. (ур.), *Скупштинске беседе краља Милана*, Нови Сад 2005;

**Марковић Р.**, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990;

**Микавица Д.**, „О уставима Србије – од војда Карађорђа до Митровданског устава Републике Србије“, *Истраживања, часопис за историју*, бр. 17/2006;

**Миловановић Ђ . М.**, „Уставност Србијина“, *Државно право и друге уставноправне студије*, Београд, 1997;

**Николић К. Д.**, „Начин и околности доношења српских устава“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990;

**Николић П.**, „Идеја поделе власти у српским уставима“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд 1990

**Орловић П. С.**, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, Београд, 2008;

**Павловић М.**, *Правна европеизација Србије 1804–1914*, Крагујевац, 2008;

**Павловић М.**, „Народна скупштина у уставима Кнежевине и Краљевине Србије“, А. Фира, Р. Марковић (ур.),

*Два века српске уставности*, Београд 2010;

**Попов Ч.**, „Друштвено-политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990;

**Поповић М. Д.**, „Упоредни поглед на српске уставе“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990;

**Продановић М. Ј.**, „Уставни развитак и уставне борбе у Србији“, *Српски народ у XIX веку, Књига 4–6*, (Станоје Станојевић, ур.), Београд, 1936;

**Радојевић М.**, „Један оглед о развоју српске уставности – Намеснички устав“, *Политичка ревија*, 1/2010;

**Радојевић М.**, „Српски уставни и развој уставности“, М. Радојевић (ур.), *Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд 2004;

**Радојевић М.** (ур.), *Српски уставни од 1835. до 1990. године са уставима Краљевине СХС и Краљевине Југославије*, Београд 2004;

**Стефановски М.**, *Постанак Намесничког устава*, Београд, 2016.

**Стојановић Д.**, „Права грађана у уставима Србије“, М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Београд, 1990;

**Стојичић С.**, „Елементи уставног карактера у органским законима из 1870“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. XLIX/2007;

**Стојичић С.**, „Законодавна власт Народне скупштине по Уставу Србије из 1869. године“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 8/1969.

**Bojan BOJANIĆ, PhD**

Assistant Professor, Faculty of Law Priština - Kosovska Mitrovica

**THE STATUS OF THE NATIONAL ASSEMBLY PROVIDED BY THE  
CONSTITUTION OF THE PRINCIPALITY OF SERBIA FROM 1869  
– REGARDING 150TH ANNIVERSARY OF ADMISSION –**

**Summary**

The Constitution from 1869 is the first constitution that Serbia has adopted on its own capacity and it represents a major step in the process of establishment of state-legal autonomy. In our constitutional theory there is consent that the Constitution from 1888 laid the foundations of parliamentarism in Serbia, but also that there is a special importance of the Constitution from 1869 which reconstituted the National Assembly and since then it has been a permanent constitutional category. The National Assembly by the Constitution from 1869, with the prince, became a body of legislative power, but deprived of the right of a legislative initiative. In this paper we try to critically analyze some constitutional aspects which determined the position of the National Assembly in the system of authorities established by the Constitution of the Principality of Serbia from 1869.

**Key words:** *Constitution of the Principality of Serbia from 1869, National Assembly, Legislative Power, Prince, Ministerial Responsibility.*