

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Устав из 1869. године
-процедура и садржина устава-
(мастер рад)

Ментор:

Проф. др Александар Ђорђевић

Студент:

Милица Милошевић

Број индекса: M025/21-O

Ниш, 2022.

САДРЖАЈ

Увод	1
I ТЕРМИНОЛОШКЕ И ПОЈМОВНЕ ДЕТЕРМИНАЦИЈЕ.....	3
II ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВЕ У СРБИЈИ	5
2.1. Почети развоја уставности и управе у Србији.....	6
2.2. Положај управе према Сретењском Уставу	6
2.3. Положај управе према Турском уставу (Устав из 1838).....	7
2.4. Нацрт Устава Радивоја Милојковића из 1867. године	8
2.4.1. Двodomни систем	10
2.4.2. Законодавна надлежност и буџетско право	11
2.4.3. Министарска одговорност.....	12
III О ТВОРЦУ УСТАВА ИЗ 1869. ГОДИНЕ.....	15
3.1. Ристићев уставни програм.....	15
IV ДОНОШЕЊЕ УСТАВА	18
4.1. Критике доношења устава	21
4.2. Садржина устава	22
V ПРИМЕНА УСТАВА.....	34
VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	38
VII ЛИТЕРАТУРА.....	41
САЖЕТАК.....	42
SUMMARY	43
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....	44

Увод

Устав према дефиницији представља кодификован оквир који поставља стандарде којих се морају придржавати сви други закони који су испод њега. То је државни оквир који поставља правила за саму државу и њене владаре, а који је упућен не само људима већ и на званичнике који га примењују. Устав, као највиши законодавни акт државе, поставља и општи оквир, односно начела законитости државе којима се руководе државни органи у оквиру примене принципа законског руковођења државом. Нема државе без устава. Устав може бити неписани или писани акт, целовит документ или састављен од више делова, донет од стране представничког тела или владара. Као акт суверене власти, устав је један од симбола независне државе. Правни акти с мањом правном снагом (закони и подзаконски акти) морају бити у складу са уставом. Не само правни акти већ и радње и поступања државних органа морају бити уставни. Тиме се штити правни поредок и сигурност грађана (Радојевић 2004:5).

У овом раду „Устав из 1869. године - процедура и садржина устава“, анализира се начин на који је донет, кључна обележја и примена устава у пракси. Устав, као највиши законодавни акт државе, поставља и општи оквир, односно начела законитости државе, којима се руководе државни органи у оквиру примене принципа законског руковођења државом. Устав Кнежевине Србије из 1869. године познат и као Намеснички устав. заменио је тзв. Турски устав. Проглашен је на Великој Народној Скупштини која је одржана 10. јула 1869. године у Крагујевцу. Након убиства кнеза Михајла, на његово место долази малолетни Милан Обреновић, који је био унук његовог брата, јер Михајло није имао директног потомка. Устав је био на снази у два периода 1869—1888. и 1894—1901. Најважније одредбе Устава из 1869. године посвећене су положају и надлежностима Народне скупштине, која по први пут у државноправној историји Србије постаје законодавни орган. Намеснички устав је први српски устав, модерно конципиран и уређен по тадашњим европским правилима. Донет је пре него што су многе државе Европе, које данас називамо развијеним и стабилним демократијама.

Устав из 1869. године је начинио велики помак ка развоју Српске државе и њене уставности, и значајно променио уставно питање. Намеснички устав представља

својеврстан печат на путу развоја државности и законодавства Србије и темељ развоја модерне српске државе.

I ТЕРМИНОЛОШКЕ И ПОЈМОВНЕ ДЕТЕРМИНАЦИЈЕ

Устав је највиши правни акт једне државе. Посматран као скуп правних норми, Устав се може дефинисати у формалном и у материјалном смислу. У формалном смислу Устав је највиши општи правни акт који је донет у форми писаног уставног документа најјаче правне снаге. У материјалном смислу Устав представља скуп правних норми (правила) којима се уређују основи државног и друштвеног уређења једне државе. Устав у материјалном смислу представља шири појам од устава у формалном смислу, јер поред највишег општег правног акта у форми писаног уставног документа (устава у формалном смислу) обухвата и законе који уређују уставну материју, као и неписана обичајна правила. Основна правна својства устава јесу то да је устав највиши општи правни акт и да је основни општи правни акт једне државе. Правни поредак је хијерархијски уређен. Устав је на врху хијерархије општих правних аката у једној држави. Сви остали правни акти у оквиру правног поретка извиру из устава и морају бити у сагласности са уставом (у супротном, они морају бити уклоњени из правног поретка). Својство устава да представља највиши општи правни акт произлази из тога што устав доноси правно суверена, односно правно неограничена власт (уставотворна власт) (Ненадовић, Маравић, Стојчевић, Љубичић; Бенмансур, 2019: 25).

Српски израз *устав* одговара француском: *la constitution*. Овај појам се може схватити у ширем и ужем смислу. У ширем смислу свака земља која је изашла из анархије има своју конституцију, тј. своју управу и своје уређење. У свакој држави постоје власти које су у извесном односу са народом, било да је тај однос уређен писаним законима, било да је створен праксом у току развоја једне државе. У ужем смислу конституција (устав) се може дефинисати према свом постанку и према суштини. По постанку устав је збир одредаба којима се у једној држави обезбеђују најосновније слободе и најважнија права грађана, групе и друштва. По суштини устав је организација највиших власти у држави, одређивање њихових послова (функција) и надлежности (компетенција) (Продановић, 1936: 5).

Доношењем устава почиње стварање права, устав успоставља поредак правних норми и одређује им правну снагу. Устав је и основни општи правни акт једне државе. Ово својство устава произлази из тога што његове норме дефинишу основне принципе функционисања државе, представљају основ и оквир за уређење државне власти и свих

друштвених односа у једној држави и утврђују права и слободу грађана који у тој држави живе.

Устав се може одредити и као средство делотворног ограничавања државне власти, ради заштите људских права и слобода, па се тако добија политички појам устава (устав у политичком смислу). По тој концепцији, устав у политичком смислу постоји онда када је онемогућена самовоља и злоупотреба државне власти од стране њених носилаца. Устав се може дефинисати и полазећи од односа нормативног (онога што је прокламовано у тексту устава) и стварног (онога што реално постоји у друштвеној стварности). Тако се добија социолошки појам устава. По тој концепцији, стварни устав представља реални, фактички однос сила у једном друштву, а писани устав вреди само у оној мери у којој одговара стварном уставу (писани устав који не одговара стварном уставу, по овом схватању, представља само обичан лист папира). Подела устава може се вршити на основу различитих критеријума. Према томе да ли се устав налази у писаном документу или у неписаним, обичајним правилима, устав се деле на писане и неписане. Према томе да ли се устав налази у једном документу или у више њих, устав се деле на кодификоване и некодификоване. Према начину, односно поступку доношења (промене) устава, устав се деле на чврсте и меке. Чврст устав се доноси и мења по поступку који је сложенији од поступка за доношење обичног закона, а мек устав се доноси (мења) као обичан закон (Ненадовић et al. 2019: 26).

Од обичних закона устав се разликује у формалном или материјалном смислу. У формалном погледу, устав се доноси по сложенијем поступку од обичних закона или од стране посебног органа који се конституише искључиво са задатком да изради и усвоји основни закон (уставотворна скупштина). У материјалном смислу, основни закон садржи најопштије одредбе о организацији власти, људским правима и привредном уређењу. Устави су, дакле, на врху пирамиде правних прописа; они одрђују облик и садржину нижих правних прописа (Радојевић 2004:5).

II ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ УПРАВЕ У СРБИЈИ

Положај управе у Србији се развијао кроз историју. Управа се развијала од средњег века па до данас. У средњем веку управа није била толко развијена, без обзира на то споменућемо Душанов Законик у којем се у једном делу поглавља спомиње управа у области пореске политике. Иако Србија има релативно богату историју доношења устава, развој уставности у смислу политичких институција и поштовања права грађана нису увек ишли путем демократске уставности и уставног система. Развојем уставности мења се управни систем земље. Током два века уставности у Србији, положај и улога управне власти мењали су се у зависности од историјских, друштвенополитичких и идеолошких прилика, али и у зависности од одговарајућих уставних и законских решења. У појединим периодима, положај и улога управне власти мењали су се у зависности од утицаја појединих идеја и концепција, па су организациони облици, функције и надлежности управе у протекла два века попримали веома различитике облике – од Правитељствујушћег Совјета и Државног савета, преко разних модалитета Министарског савета (Владе) са министарствима и "извршног већа" у секретаријатима, све до управе у монархији и републици, и управе у систему јединства и систему поделе власти (Ненадовић et al. 2019: 25).

Сви уставни Кнежевине и Краљевине Србије су настали у распону од седамдесетак година, али између друштвених услова у време доношења првог и оних у време доношења последњег као да стоје читави векови. Своје правне и политичке установе нововековна Србија је почела да изграђује са немалим закашњењем у односу на многе ондашње државе, па отуда и згуснутост у њеном државноправном развоју; уз свеколико и тешко историјско оптерећење, она ће за мање од једног века превалити задивљујући пут од државе типа примитивне патријархалне деспотије до уставне и парламентарне монархије. Начин доношења српских устава, пак, био је условљен и усмераван конкретним укупним околностима под којима се уставно питање решавало, а оне по правилу нису остављале места за сталожену уставотворну делатност. Део политичког и уставног развоја Србије - динамичног, богатог значајним достигнућима, али и пуног противуречности, јесте и чињеница да, строго правнички посматрано, ниједан њен устав није донет по поступку предвиђеном у претходном; околности су диктирале не само садржину, већ често и сам

начин доношења појединих устава (Ненадовић et al. 2019: 26).

Развој српске уставности може се поделити на више периода. Први омеђава заметке развоја српске уставности који се препознају у средњем веку, у појави првих докумената који уређују правила државног и црквеног живота. Идеја конституционализма назире се кроз појаву института независности судске власти у Душановом закону. Вишевековна окупација од стране турске империје одбацује примисао о могућности континуитета идеје која се поново назире у актима устаничке власти (Радојевић 2004:6).

2.1. Почети развоја уставности и управе у Србији

Почети развоја српске уставности везују се за настанак и појаву првих докумената у средњем веку који уређују организацију врховне власти. Тако се и прво помињање речи устав код Светог Саве: „Црквени устав“ или „Устав“ је типик, књига правила о организацији живота у манастирима. У Савиним типцима модерни правни институти су тематизовани, у већој мери него што је то био случај с Великом повељом слободе која је у исто време донета у Енглеској, и која важи за један од првих уставних докумената у свету. С тога, и Савини типци се могу сматрати првим правним облицима који садрже уставну материју. Савини типци имали су утицаја на доношење Душановог законика (Радојевић 2004:7).

Почети уставности у модерно доба у Србији везују се за време Првог српског устанка, а били су проузроковани, с једне стране, борбом за власт између Карађорђа и других утицајних старешина и устанка-војвода, а с друге стране, неодређеном улогом и нејасним односом два главна државна органа: врховног војводе тј. Карађорђа и Правитељствујушћег совјета. Из тог периода позната су два уставна акта, а оба представљају неку врсту уговора између врховног војводе и Правитељствујушћег совјета, којима су уређени њихови међусобни односи и расподела надлежности. По акту из 1808. године, Карађорђе је признат за наследног за "првог и врховног српског предводитеља" (тј. за наследног кнеза, суштински гледано) а Правитељствујушчи совјет је по својој функцији представљао неки облик владе (Ненадовић et al. 2019: 27).

2.2. Положај управе према Сретењском Уставу

Први српски устав био је Устав Књажевства Србије (тзв. Сретењски Устав) из 1835.

године. Иако је Србија била у статусу вазалне државе, Србија је већ 1835. године донела свој први устав и то самостално, без одобрења Турске и учешћа њених органа у изради тог Устава. По Сретењском Уставу Србија је имала три централна органа државне власти: кнеза, Државни савет и Народну скупштину. Кнез и Државни савет су делили извршну и законодавну власт, при чему је улога Кнеза била доминантна, Државни савет није могао донети закон без сагласности кнеза, а кнез је имао и право да поставља чланове Државног савета. Државни савет имао је и судску власт (једно одељење Државног савета деловало је као суд трећег и највишег степена). Народна скупштина није била законодавно тело, али је утврђивала порезе и друге дажбине и давала сагласност на задуживање земље. Поред тога, Народна скупштина је имала право учешћа у вршењу уставотворне власти (уз Државни савет и кнеза). Монарх није само шеф управне власти, он је још један чинилац законодавне власти, и у том својству има право законодавног предлагања (право иницијативе) и законодавног потврђивања (право санкције). Одједи Сретењског устава су далекосежни и значајни за каснији развој парламентаризма и државног уређења Србије јер је изгласан вољом народних представника. Овај устав је основа свих каснијих правних поредака и државних уређења и први корак у новијој историји ка демократизацији нашег друштва (Ненадовић et al. 2019: 27).

2.3. Положај управе према Турском уставу (Устав из 1838)

Турска је 1838. године, у облику султановог хатишерифа, октроисала (подарила) Србији нови Устав, који је познат под именом Турски Устав. Овај Устав формално важио је до 1869. године. Према Турском Уставу судство је одвојено од управе, тако што је установљена посебна мрежа судова.⁸⁰ И на крају, савет је имао надлежности у области законодавства и у области управе. Према Турском уставу дотадашњи државни савет уступио је место савету (Совјету) с тим што је, врховна власт била подељена између кнеза и Савета, при чему је Савет имао превласт над кнезом. Законом из 1861. године (који је по својој суштини био уставног карактера, јер је мењао одредбе формално важећег устава) положај Савета био је знатно измењен. Промењен му је назив у Државни савет, а кнез је добио право да пензионише саветнике, па је на тај начин Државни савет био потчињен кнезу. Положај управе према Уставу из 1869. Године. После убиства кнеза Михаила 1869. године, Намесништво је припремало нови устав, тзв. Намеснички устав о којем ће даље

бити речи (Ненадовић et al. 2019: 27).

2.4. Нацрт Устава Радивоја Милојковића из 1867. године

На захтев кнеза Михаила, Радивоје Милојковић, тадашњи председник апелационог суда, сачинио је нацрт устава на јесен 1867. године. После трагичног убиства кнежевог Милојковићев нацрт је био узет за предлог приликом израде пројекта Намесничког устава из 1869. и на његовим решењима у основи је саздано прво уставно уређење кнежевине као класичне уставне монархије.

Великом свечаношћу, 1867. године, на Цвети обележен је најкрупнији дипломатски успех владе кнеза Михаила, турски гарнизони напустили су и последња утврђења у градовима, и као једини преостали знак султановог суверенитета остао је барјак на бедемима Калемегданске тврђаве, одмах поред уздигнуте српске заставе. У разговорима које је кнез водио у Цариграду 1867. године (где је због предаје градова био у посети султану) са Јованом Мартиновићем и Јованом Ристићем створена је идеја да се остварена самосталност Србије изрази и у форми новог устава. Кнез је израду уставног пројекта поверио Радивоју Милојковићу, који је у време када је за кнеза Михаила писао нацрт устава, вазио за одличног правника и стручњака, веома способног, са добрим родбинским и пријатељским везама и у власти и у опозицији. На тексту Милојковићевог нацрта стоји да је написан по налогу министра унутрашњих дела Николе Хрстовића. Кнез Михаило је помно прегледао Милојковићев уставни нацрт када је текст већ био написан, где је начинио неке исправке у тексту. Сам такав кнежев рад на уставном пројекту упућивао је на то да је био сагласан са његовом основном концепцијом, целином склопа уставних решења и општим ликом носећих установа. Године 1868, у владу је ушао Димитрије Црнобарац који добија од министра правде, Рајка Лешјанина задатак да проучи Милојковићев рад. Црнобарац је изразио веома лоше мишљење о делу Радивоја Милојковића, замерао је то што је уставни пројекат стручно лоше урађен, сматрао је да је преопетрећен велим бројем одредби којима није место у уставу, јер нормирају материју која је ствар законодавног регулисања, поред тога сматрао је да је текст доста непрегледан и да је ред излагања нелогичан, па су решења која се односе на поједине институте расута на више одвојених места. Критиковао је и одредбе којима је скупштина стегнута у законодавним овашћењима и буџетском праву. Па тако скупштина није имала право законодавне иницијативе, ни право

амадмана на предложене законске пројекте, док влада може са старим буџетом и без скупштинског одобрења да влада још годину дана (Стефановски, 2016: 13-18).

Црнобарац се залагао за пуно буџетско право скупштине, подразумевајући и политичку а не само кривичну одговорност министра пред скупштином што је значило залагање за парламентарну владу. Милојковићев нацрт устава представљао је тек радну верзију уставног пројекта. Сам нацрт био је изузетно обиман, садржао је чак 223 члана. Нацрт је садржао и материју која је била предмет законског регулисања, као што су прописи о избору народних посланика, прописи о чиновницима и судском поступку. Пројекат устава садржао је и читав један мали закон о кривичној министарској одговорности. Сматра се да је Милојковић имао намеру да законодавцу сузи опсег самосталног нормирања и унапред му везе руке.(Стефановски, 2016: 17).

Груби редакторски пропусти видно се опажају у терминолошкој недоследности, па се тако у највећем броју одредби народно представништво назива законодавним телом, док се понегде пак означава и терминима народна скупштина или само скупштина. Државни савет је такође и назив посебног органа власти који је, уједно, и највиши административни суд и саветодавно тело владе у питањима законодавства. О којем органу или телу је конкретно реч, по правилу се види из саме стилизације одговарајуће норме. Уз граматичке и стилске неправилности, овакви крупни редакторски недостаци недвосмислено потврђују да је рад на пројекту устава у поседњој години Михаилове владавине наједном био прекинут док је још увек био у фази разматрања радне верзије текста (Стефановски, 2016: 18).

Уставни нацрт довршен је почетком 1868.године и мишљења о њему су била различита. Неки су у њему видели „преображај“ на парламентарној основи (Јован Ристић), док су други међу којима је било и министара имали потпуно супротно мишљење. Тврдили су да у нацрту има много више ствари које су позајмљене из Устава Наполеонове Француске и да као такав тај нацрт је био назадан. Председник тадашње српске владе Никола Христић није био за доношење новог устава. И сам кнез Михаило је негодовао што је у једном земунском листу изашла информација о томе да Србија припрема нови устав. Нацрт устава из 1868. био је веома опширан, састојао се од 223 члана, груписаних у десет одељака. Нацрт садржи један поприличан број одредби које говоре о намесништву, односно одређују се услови у којима Србијом може управљати намесништво (Ницовић, 2019:195).

2.4.1. Дводомни систем

Увођењем дводомног система имало је за циљ поверавање скупштини право одлучивања приликом доношења и измена закона. Према дотадашњем уређењу, уставним законима из 1861. године, законодавну власт вршио је државни савет, док је скупштина у законодавству имала само саветодавни глас. Када је сазрела и била увојена мисао да се скупштини више не може одрицати право да одлучује о законима, логично је следело опредељење за дводомни систем. Скупштина постављена као доњи дом законодавног тела била је у целости изборна. То је била крупна тековина Светоандрејске скупштине из 1858. године, када је законом било и уређено редовно сазивање народне скупштине. Задржани су посредни избори, преко повереника, у срезovima и непосредни у варошима. Активно бирачко право условљено је плаћањем годишњег пореза од једног дуката, док је за пасивно бирачко право предвиђен двоструко виши имовински цензус. Милојковић је увео једну значајну новину, желећи да подигне културни ниво скупштине, он је увео и једну нарочиту класификацију за својство посланика а то је услов да „зна читати и писати“. У тадашњој Србији где је поред слабе образованости чак и варошана, а на селима је било мање од 5% писмених, при чему је сеоски живељ чинио 90% становништва, овај услов је драматично ограничавао бирачка права и представљао искључење из скупштине великог броја људи из народа, што је нарушавало представнички карактер доњег дома. Састав горњег дома опредељен је комбинованим системом. У горњи дом улазе чланови по положају, чланови по основу корпоративног избора и постављени чланови. По положају улазе сви чланови државног савета, поред њих чланови по положају су и пунолетни кнежевићи, митрополит и владике, представници касационог и апелационог суда и главне контроле и ректори велике школе и богословије. На основу корпоративног избора улазе три члана касационог суда, два члана апелационог суда и два редовна професора велике школе. Именовањем од владаоца, у средину горњег дома улазе пет окружних начелника, три председника првостепених судова, три пуковника или потпуковника и пет окружних протојера (чл. 47). Особеност креираног састава горњег дома јесте у томе што у њега улази читав државни савет, који је у Србији већ тридесет година био носилац законодавне власти, па се ово решење готово природно наметнуло. Периодично обнављање горњег дома у његовом изабраном делу готово је правило дводомних система. Миљковић је међутим, наспрам горњег дома који остаје у непромењеном саставу, предвидео да се скупштина, изабрана на три, сваке године

обнавља једном трећином (чл.75). Преседника горњег дома бира владаоц и то је представљало класично решење монарских устава. Потпредседника поставља кнез између три лица која му предложи сам дом. Кнез има право сазивања, одлагања и закључења седница законодавног тела. Одлагање не може бити дуже од шест месеци. Кнез има право и распуштања скупштине, а будући да је она стално тело које не престаје формално да егзистира, његове су седнице у случају распуштања „по себи закључне“. Новоизабрана скупштина мора бити сазвана у року од шест месеци од дана распуштања претходне (Стефановски, 2016: 18-22).

2.4.2. Законодавна надлежност и буџетско право

Законодавна власт скупштине битно је окрњена суштинским ограничењем. Домови народног представништва немају право законодавне иницијативе, већ оба дома само имају право петиције у иницирању законодавне радње, док формални законски пројекти могу потећи само од кнеза (чл. 83). И право амандмана које имају оба дома на законске пројекте које влада поднесе само је условно и заправо зависи од диспозиције владе. Наиме влада у том случају може да захтева да законски предлог у враћеној, њеној коначној редакцији, буде у народном представништву без измена увојен или одбачен (чл. 89). Домови су у начелу равноправни, а у случају неслагања, приступа се поступку усаглашавања. Оснива се један општи одбор од једнаког броја чланова оба дома које сваки дом бира из своје средине. Њихов задатак је да сачине предлог усаглашеног решења. Закључак овог одбора је само саветодавног карактера, те његов предлог за постизање сагласности у спорним питањима треба да усвоји сваки дом понаособ. Ако се и тада не постигне сагласност домова, ни у погледу предлога заједничког одбора, да би законски предлог усвојен у једном дому био коначно одбачен, нужно је да за њега гласа двотрећинска већина у другом дому (чл. 86-87, 125, 129). У случају сукоба између домова у коначном исходу одлучује дом који има првенство решавања о законском предлогу, с обзиром да законски предлог може потећи само од кнеза, влада онда може слободно да бира којем ће дому упутити предлог и тако му дати одлучну претежност. Од начела равноправности домова овај нацрт устава одступа прописујући да приликом решавања финансијских закона и усвајања буџета доњи дом има право првенства. Горњи дом има право амандмана на предлог буџета који је скупштина усвојила (чл. 93, 96, 122). Буџетска власт скупштине је битно смањена и ослабљена правом

указаног продужења буџета. Када скупштина не усвоји владин предлог буџета, ако и у случају када је скупштина распуштена пре него сто је буџет решен, важење старог буџета продужава се кнежевим указом још годину дана. Милојковић је додао и услов премапотписа свих министара и захтев сазивања ванредне скупштине најдуже за шест месеци (чл. 98). Нацрт устава садржи још једни изричиту уставну забрану да законодавно тело условљава одобрење било чиме што са самим буџетом није у непосредној вези (чл. 97). Милојковићев нацрт уводи и институт уредби од нужде. За доношење уредби од нужде потребни су предлог министарског савета и сагласност државног савета, а да би ступиле на снагу морају имати премапотписе свих министара и сваки од министара преузима одговорност да су наређења садржана у њима била неизоставно нужна и прописно сагласна уставу. Ове уредбе морају бити поднете на одобрење првом сазиву законодавног тела, те уколико их народно представништво не одобри, морају бити укинуте (чл. 81). Народно представништво је овлашћењима владе стављено у пасиван положај приликом доношења и промене закона, са владоцем као претежнијим чиниоцем законодавне власти, у погледу вршења уставотворне власти снабдевено је и правом иницијативе и по томе равноправно са кнезом. Па је због тога поступак за измену устава јако отежан. Уз велики кворум и високу квалификацију већине, за усвајање предлога измене устава неопходно је да таква одлука буде донета у два узастопна сазива (чл. 220). Када је потребно решити питања о престолу, домови се тада спајају у једно тело, које заједно расправља и одлучује, а одлуку доноси већином гласова (чл. 121, 19, 12). Претежнија бројем својих чланова, изабрана скупштина тако постаје премоћнији чинилац приликом решавања носиоцу владалачке власти (Стефановски, 2016: 23-28).

2.4.3. Министарска одговорност

Министарска одговорност у Милојковићевом нацрту устава заснива се на двама установама уставне владавине, а то су установа министарског премапотписа и институт кривичне министарске одговорности. Милојковић је у уставни нацрт уградио и разлику између аката жалбе против владе и појединих министара због повреде закона и аката оптужбе министара за повреду устава. Кнез дискреционо одлучује о отпуштању министара, као што их и именује по свом нахођењу (чл. 148), док у случајевима повреде закона,

учињених у вршењу дужности, које повлаче казнену одговорност или одговорност за накнаду штете, министри онда као и други чиновници, одговарају пред редовним судовима (чл. 150). Актом оптужбе министара због повреде устава, покреће се нарочит поступак кривичне министарске одговорности (чл. 149). Овој установи посвећена је у нацрту устава читава једна глава, а њена важност наглашена је и насловом: „ О нарочитом јемству уставности и одговорности министара“. Суд који се *ad hoc* образује за суђење по акту оптужбе министара, слободан је да тумачењем устава дефинише противуставност дела и позван је да пресиђује по судском убеђењу и познавању ствари. За противуставне поступке министара одређене су самим уставом казне лишења звања или неспособности за државну службу. Пресуда коју донесе суд је коначна и извршна. Установу кривичне министарске одговорности Милојковић је смтарао темељном за уставну монархију, па су самим тим и одредбе о поступку поводом оптужбе врло развијене, те је у нацрт устава ушло и оно што би заправо спадало у материју законског регулисања. Овде је битно истаћи равноправност домова у фази оптужења и њихов различит положај у фази суђења. Тужба представља заједнички акт домова, а у оба дома предлог за оптужбу засебно испитују нарочити истражни одбори, на основу чијих извештаја, а након претреса у домовима, доносе сагласни закључци о оптужби. Уставни нацрт посебно упућује на министарску кривицу учињену препопотписивањем противуставног владаочевог акта као на карактеристично дело учињено у вршењу службене дужности, које повлачи министарску одговорност (чл. 149, 190-191, 194). Министрима суди државни суд, састављен од 12 судија посебно за тај случај. Нацрт устава Милојковића, у свему остаје доследан у недвосмисленом отклону од парламентаризма, а то је нарочито видљиво у одсуству класичних средстава за остварење парламентарног надзора и политичку контролу владе. Нацрт устава не познаје посланичка питања и интерпелације, парламентарну анкету и право истраге, а изричитом забраном условљавања одобрења буџета другим предметима стаје на пут евентуалним покушајима скупштинске већине да се, тим посредним начином, министри учине и политички одговорним. Такође, обраћање кнезу у форми адресе, формулисано је као право представничког тела да изјављује своје гледиште о државним делима и потребама (право петиције), једнако као и своје мишљење и предлоге о злоупотребама владе појединих чиновника. Сам Милојковић је у разговору са Владимиром Јовановићем, можда најбоље назначио разлоге уздржавања у погледу парламентарног система и мисао о поступној

изградњи либералних конвенција. Реч је, додуше, била о потоњем Намесничком уставу, али у основној концепцији тај устав, с још већом уздржаношћу спрема власти скупштине, следи Милојковићев нацрт (Стефановски, 2016: 28-33).

III О ТВОРЦУ УСТАВА ИЗ 1869. ГОДИНЕ

Један од главних твораца намесничког устава био је Јован Ристић. Рођен је 1829. године у Крагујевцу. Након завршене гимназије и Лицеја у Београду провео је четири године као државни питомац на студијама у иностранству (1849–1854). По повратку у Србију брзо је напредовао у државној администрацији. Године 1861. именован је на место српског дипломатског представника у Цариграду. На том важном положају је остао до 1867. године. Наредне године, након убиства кнеза Михаила, изабран је за једног од намесника малолетном кнезу Милану Обреновићу, те је ту функцију обављао до кнежевог пунолетства 1872. године. Положај председника Владе и министра иностраних дела заузимао је 1873, у периоду од 1878–1880, као и 1887. године. Ресор иностраних дела заузимао је и 1875, 1876–1878 године. Након абдикације Милана Обреновића 1889. именован је на положај намесника краљу Александру Обреновићу коју је обављао до државног удара младог краља 1893. године. Јован Ристић је умро 4. септембра 1899. године. Ристић је имао велику улогу у добијању шест утврђених градова 1867. године. Био је један од кључних чинилаца у доношењу Устава од 1869. године. Његов најважнији државнички допринос представља рад током периода Велике источне кризе, који је крунисан на Берлинском конгресу 1878. године, којим је Србија добила државну независност и територијално проширење. Иза себе је оставио и мнобројна писана дела, од којих су најважнија она која обрађују спољну политику Србије у периоду од 1848. до 1878. године (Петковић-Поповић, 1967: 194).

3.1. Ристићев уставни програм

После убиства кнеза Михаила, поставши један од намесника Јован Ристић добио је прилику да преузме кормило државне политике и утврди се као водећа политичка личност у земљи. Кључни елемент Ристићевог намесничког програма била је уставна промена, са министарским кабинетом који би и после кнежевог пунолетства остао средиште владања. Он је идеју о уставном преображају Србије приписивао себи, док је владара приказивао само како се саглашава са својим новим министром, мада нерадо, на реформу државних установа у либералном духу, убеђен продорношћу самог Ристићевог политичког расуђивања и снагом аргумената. Ристићев захтев је био да се из владе уколе сви министри сем министра војног Блазнавца, који је њему био близак, јер је желео да влади потпуно промени политички лик и утисне јој снажан печат политичке личности првог министра.

Зато је из владе требало уклонити јаке и способне ministre, као сто су били Никола Христовић, Рајко Лешјанин и Коста Цукић, који би могли самог Ристића ограничавати у креирању и спровођењу државне политике. Само тежиште власти требало је пребацити са кнеза на ministre, а председник владе постао би стварни носилац државне власти. Када је био отпуштен од стране кнеза, као намесник малолетног владоца на престолу, он се напосле нашао на положају са којег је могао да руководи уставном реформом, па тако да и своју идеју о министарском кабинету угради у решења новог устава.

Опозициони захтеви који су се редовно могли чути на скупштинама за време друге владе кнеза Михаила, били су министарска одговорност пред скупштином и слобода штампе. На Михољској скупштини одржаној у јесен 1867. године у Крагујевцу, опозициони тон дао је протојереј Јован Јовановић који је као основни захтев истакао да земља добије „слободан“ устав као израз „заједничке воље народа и владоца“. Нарочито тражене су гаранције уставности у аутономији народног представништва, његовом буџетском праву, пуној законској власти народне скупштине, уз само суспензивни вето кнеза и у министарској одговорности пред скупштином.

Када је Димитрије Црнобарац 1868. године ушао у Христићево министарство забележио је да је од другова у влади сазнао да је уставни пројекат, који је добио да проучи, био спреман још за прошлогодишњу скупштину. Његов млађи сарадник Живан Живановић је величао рад Ристића, сматрајући га весником неког новог доба, који је успео да постигне пуну сагласност народног представништва и владе и у њему истакне природни, чак нужни израз „васпостављеног јединства вођства и снаге“. Име кнеза Михаила више се неће повезивати са уставном реформом, већ ће се уставни преображај везивати за Ристићев намеснички програм и нови ауторитет власти, осмишљен у односу на владоца и изграђен са ослоном на подршку народне скупштине.

Тек касније ће, Ристић, после две деценије у разговору са Милутином Гарашанином, опрвогавајући оптужбу да је намесништво напустило државну мисао кнеза Михаила, сам споменути да је и сам кнез намеравао да спроведе уставну реформу. Његово казивање ће и тада остати штуро и прикривено, уз податак да је иза кнеза Михаила, остао изграђен формални нацрт устава, по којем би тежиште законодавне власти било пренесено из државног савета у скупштину, притом прећуткујући писца уставног нацрта, тада већ

покојног Радивоја Милојковића. Намеснички уставни програм Јован Ристић је представио у промишљеној и пажљиво написаној беседи којом је био отворен рад чувеног Никољског одбора, сазваног у децембру 1868. године зарад начелне политичке расправе о главним уставним питањима. Нацрт устава припреман је у најужем кругу, у саветовањима двојице намесника, Ристића и Блазнавца, у које је био укључен још и министар полиције Радивоје Милојковић. Слабо разумевајући уставну материју, Блазнавац није био кадар да утиче на уставна решења, тако да су целокупан посао израде пројекта устава преузели и самостално извели Јован Ристић и Радивоје Милојковић. Управо тај нацрт устава, који је Радивоје Милојковић израдио у последњој години владе кнеза Михаила, узет је за основу рада на намесничком уставном пројекту (Стефановски, 2016: 46).

У овом нацрту устава, нарочита пажња је посвећена праву народног представништва да у вршењу парламентарне контроле законитости рада управе изјављује жалбе незаконитог поступања извршне власти. Нормирано је право народне скупштине да разматра жалбе грађана због противзаконитих радњи органа власти; установљено је право домова да, на иницијативу својих чланова, захтевају од владе да неки чиновник због злоупотребе или немарности у вршењу службене делатност буде кажњен; утврђено је право народног представништва да кнезу упути акт жалбе против владе или појединих министара због повреде закона (чл. 103-104) (Стефановски, 2016: 52).

IV ДОНОШЕЊЕ УСТАВА

После убиства кнеза Михаила 1868. године, у Србији су се испољиле различите тенденције и могућности даљег трајања и развитка државноправног и политичког живота земље. Најопштије посматрано, те могућности су биле: задржати и даље Михаилов режим, што је представљало природан наставак једног владајућег режима који се и формалноправно преко закона уставног карактера учврстио и уходао, а полицијски притисак, као његова основна одлика, могао се је и појачати, с обзиром да се ради о времену после чина насилног уклањања једног владоца; вратити се на позиције устава из 1838. године, тзв. Турског устава, који је у формалноправном погледу још увек највиши акт Кнежевине Србије; наставити светоандрејске традиције завођења народног суверенитета, тамо где су оне сасечене повратком апсолутизма Обреновића. Иза свих ових могућности, стајале су различите друштвене и политичке снаге. Превагу није однела ни једна од њих што је била последица њихове бројности и изједначене политичке снаге, њиховог друштвеног положаја и још увек слабе консолидованости. Глобално посматрано, победиле су оне снаге које је изненадни догађај маја 1868. године затекао спремне у њиховој тежњи да дођу на власт, те су у даљем развоју догађаја биле главни актери. Основу својих тежњи да дођу на власт и могућност да то остваре сагледале су у уставном преображају земље на принципима ограниченог представничког система. Ти политички кругови су били свесни присуства поменутих различитих тенденција и могућности, те су се с њима врло успешно обрачунали. У свему томе нарочиту улогу, одиграло је намесништво са Јованом Ристићем на челу, које је деловало са позиција јединства законодавне и извршне функције, у условима малолетства Милана Обреновића (Стојичић, 1980, 34).

После смрти кнеза Михаила, именован је одбор који је био састављен од угледних људи из редова чиновника, интелектуалаца и трговца. Главни задатак одбора је био, да као саветодвно тело, одговори на одређена значајна питања која је поставило пред њих Намесништво. У одредбама Закона о Народној скупштини је стајала забрана промене устава када је кнез малолетан, али је ипак превладало мишљење да се с обзиром на околности може донети устав без обзира на то. Ову идеју о доношењу новог устава требало је саопштити страним силама које су биле од важности а које су могле да утичу и да направе одређене сметње у доношењу.

Основна карактеристика по којој се првобитни намеснички уставни пројект разликује од коначног нацрта устава, који ће намесничка влада поднети великој народној скупштини на усвајање, јесте дводомни склоп народног представништва (Стефановски, 2016: 63).

Приликом доношења устава показало се као нарочито нужно обрачунати се са саветском конзервативном опозицијом са једне стране, и опозицијом у самој скупштини са друге стране. Битно је било извући доношење устава из надлежности државног савета, како је то законом било одређено. Такође, требало је отклонити и извесне процедуралне сметње, које су биле садржане у члану 14. Закона о народној скупштини; одредбом тог члана, забрањена је била промена устава за време кнежевог малолетства. При обрачуну са овако структурираном опозицијом, намесништво се врло успешно послужило политичком игром и тиме добило у одлучујућем моменту пресудну битку. Добивши је, намесништво је могло да са позиције устава најпре дограђује представнички систем путем органских закона, а затим и да ствара свој појам уставности. (Стојичић, 1980: 45).

Намесништво се најпре постарало да од уставног одбора (Никољског одбора) добије подршку за спровођење уставне реформе. Сагласност да је време и потреба да се Србији да нови устав, намесништво је врло лако добило од уставног одбора и то тако што му је поднело нацрт устава у коме је било предвиђено дводомно народно представништво: горњи дом-државни савет је према томе имао превагу над доњим домом-народном скупштином. Чланови Никољског одбора, с обзиром на положаје у државном апарату, требало да буду и чланови горњег дома, односно проширеног државног савета. Намесници су просто само искористили заинтересованост чланова Никољског одбора за установу горњег дома и без већих тешкоћа добили сагласност за нови устав, управо од оних људи који су могли представљати најозбиљнију сметњу за доношење новог устава. Да је реч о политичкој игри, види се из чињенице да је већ на следећој конференцији владе са посланицима дошло до измене нацрта устава и да је Великој уставотворној скупштини био презентираан од стране намесника, нацрт устава који није садржао установу дводомног народног представништва. Формално, разлог за укидање установе горњег дома намесници су нашли у противљењу које је према тој установи испољено на претходној конференцији са посланицима. С друге стране, код намесништва је заинтересованост чланова Никољског

одбора за установу државног савета изазивала и друга подозрења. У дискусији на Никољском одбору поводом састава и надлежности горњег дома показало се да чланови Никољског одбора желе да обезбеде премоћ државног савета не само над скупштином већ и над владом. То је нарочито окренуло намеснике против установе горњег дома јер су они горњи дом у почетку више замишљали као средство владе за обуздавање народне скупштине, а не као контролу над владом. Због тога су се и одлучили за једнодомно народно представништво, за народну скупштину, јер је влада сматрала да је боље да народна скупштина врши контролу над њим него државни савет, поготову што се путем изборног механизма, без политике министарске одговорности, а уз помоћ цензуре над штампом и сама могла сачувати контроле „сељачке скупштине“. Намесништво је, с друге стране, појачаним полицијским притиском на изборима за Велику скупштину сузбило могућу скупштинску опозицију. Ипак, за извесне одредбе нацрта устава оно је и само очекивало отпор посланика који су прошли изборну цензуру. Због тога је посебним припремама на претходној конференцији са посланицима успело да створи одређено расположење и подршку за већ готова решења, како би избегла непредвиђене догађаје на општој скупштинској дебати. Ипак, на скупштини нису изостали отпори извесним већ утврђеним решењима скупштинског система, па је чак било покушаја прилагођавања устава принципима народног суверенитета.

Коначно, Велика народна скупштина овај устав је усвојила 29. јуна 1869. године у Крагујевцу. Доношењу овог устава нису се успротивили ни Османско царство, ни велике силе. Устав је ступио на снагу тек након што су га потписали „намесници књажевског достојанства“, „чиме је на очигледан начин показано да та Скупштина није престављала уставотворну власт“. Због тога Намеснички устав по начину доношења спада у категорију уставних пактова (устава уговора). То је први српски устав који је написан екавским наречјем и Вуковим правописом, а језик устава је прецизан и јасан. Устав је имао институцију Велике народне скупштине које је била доста велика, чак четири пута бројнија од редовне а која је, осим да мења устав, имала надлежност да доноси одлуке о још неким питањима „од ванредне важности за земљу“. Предлоге о изменама и допунама у уставу могло је обострано да предложи и кнез Скупштине и Скупштина кнезу. Што се тиче самог поступка промене, он је био јако сложен: предлог о изменама и допунама требало је да буде усвојен двотрећинском већином присутних чланова редовне Народне скупштине, након

чега су с њим морале да се сагласе две следеће редовне скупштине, да би на крају одлуку о предложеним изменама донела Велика народна скупштина и потврдио кнез.

4.1. Критике доношења устава

Критике устава из 1869. године су се јавиле одмах након његовог доношења и биле су последица различитих интереса друштвених и политичких снага и њиховог гледања на уставна решења. У тим критикама се полазило од ставова, тежњи и начела на чијем ће се остварењу радити после устава и са којих позиција ће се тражити промена устава. У том смислу се у даљим уставним борбама оцртава више праваца, односно тражи се уставна промена полазећи са различитих позиција, захтева и тенденција. Те различите тенденције постојале су све до доношења устава 1888. године и на њима су се крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година диференцирале политичке странке.

Од политичких покрета и група у време доношења устава најјача је била конзервативна група. Конзервативци (Илија Гарашанин, Јован Мариновић) су били разочарани уставним решењима у којима државни савет фигурира само као највиши административни суд, па и то прилично нејасно и недоречено, њихова критика и даља борба усмерене су врло интензивно ка уставној реформи, у циљу увођења дводомног система, у чијем би оквиру нашли себе кроз установу горњег дома. Леви либерали су такође били разочарани уставном реформом, јер су налазили да није довољно либерална, односно да скупштински систем није довољно ни разрађен ни обезбеђен од евентуалних утицаја са стране. Чињеница је да наде и погледи либерала нису били довољно заступљени у коначним уставним решењима, али су они после доношења устава били у тој мери ослабљени да нису могли пружити већи отпор владиним настојањима да спроведе своје намере. Из истих разлога нису могле бити остварене њихове наде ни 1870. године на скупштини која је имала да донесе органске законе за спровођење устава. Тако су њихове жеље за даљим развојем уставности и скупштинског система остале само у расправама у којима су нападали устав из 1869. године, док се у међувремену нису и сами укључили у уставни и политички живот земље. Сарадња либерала и намесништва је и Светозара Марковића натерала да се разочара у „београдске либерале“ и да започне отворени обрачун са њима. У својој борби против опортунистичке политике „начелних либерала“ Светозар Марковић није могао много да постигне. Најпре што либералима није још увек могао да супротстави нови политички покрет и нови политички садржај јер га ни сам није још увек нашао. Затим, и због тога што

су „либерални својим величањем перспектива новог уставног развитка многе најближе политичке пријатеље Марковића повели са собом“. Та околност је и нагнала Марковића да трага за радикалнијим правцем друштвених и политичких реформи и да све више размишља о организовању новог покрета. (Petrov, 2019:558).

Рани радикализам, у скупштини и ван ње, све више јача и критички се односи према новом уставу и новој уставности, полазећи са позиција традиционалне борбе српског народа за народни суверенитет и народну самоуправу. Он се позива на догађаје у Париској комуни, а дела не само преко Светозара Марковића него и преко прве радикалне скупштинске групе и све јачег притиска ванскупштинске опозиције на опредељења народних посланика. Устав Србије из 1869. године је имао доста празнина. Њихово надопуњавање органским законима давало је еластичност уставним институцијама. Променом органских закона стварале су се сасвим нове уставне ситуације, изражавајући нове односе политичких снага у Србији.

4.2. Садржина устава

За тридесет година од доношења Турског устава, друштвена структура Србије била је потпуно измењена, али је била измењена и уставна ситуација у земљи која је установљена током друге владе кнеза Милоша, а потом мењана кроз уставно законодавство кнеза Михаила, и у једном и другом случају противно одредбама Турског устава који је све време формално остао на снази. Намеснички устав представља велики преокрет у уставној историји Србије. Он је поред својих одређених празнина имао потпуну систематику. Садржи 133 члана, груписаних у десет поглавља (Ницовић, 2019:199). Устав је имао потпуну систематику и њиме је утврђено да је Србија „наследна уставна монархија са народним представништвом“, такође у уставу није поменут вазални положај, као што је то био обичај у ранијим уставним актима (Бартуловић, Ранђеловић, 2012: 68). Што се тиче политичке одговорности министра, ни овде није уведено то правило, па можемо рећи да самим тим није уведен парламентарни систем власти. С обзиром на наведено може се закључити да „Србија није била земља парламентарног система, него представничког система, дуалистичког, система немачког типа“ (Поповић-Обрадовић, 2008: 85). Период када се употребљавао овај устав, се може назвати добом процвета уставности Србије.

За разлику од ранијег устава који питање престолонаслеђа није решио, нови устав по том питању био је веома јасан. Србија је уставна монархија под влашћу династије Обреновића.

На првој страни се започиње речима: „У име његове светости Књаза српског Милана М. Обреновића IV. Намесници књажевског достојанства.“ 2 Устав има 133 члана. На крају устава може се уочити у члану 132, да устав ступа на снагу после потписа намесништва а да се њиме замењују: закон о наследству књажеско-српског престола од 20. Октобра 1859. године, као и допуна овог закона од 17. августа 1861. године; устројење државног савета од 17. августа 1861. године; и укидају се уопште сва опредељења ма кога рода, која би била противна прописима овог устава. У овом уставу материја је била подељена у десет поглавља:

I О државној области, Књазу, наследству престола и намесништву књажевског достојанства.

Према члану 1. Устава, Књажевина Србија је “наследна уставна монархија са народним представништвом“. На овај начин је, не само одређен облик владавине-уставна монархија, већ је јасно речено да ће Књаз делити државну власт са народним представништвом. Ма колико номиналног и формалног карактера, ова начелна одредба била је, имајући у виду тадашње прилике, од изузетног значаја за развој уставности која почива на ограничавању монархове власти. У члану 2. дефинише се савремено начело неповредивости територијалног интегритета државе и предвиђа да је свака промена границе државне територије могућа једино одлуком уставотворне власти оличене у Великој народној Скупштини. “Државна област Србије се не може раздвајати. Њене границе не могу се смањити ни разменити без пристанка Велике народне Скупштине; но у случајевима овог рода од мање важности довољан је пристанак и обичне скупштине“. Личност кнеза је неприкосновена и неодговорна. Кнез је носилац извршне власти (врховни заповедник све земаљске силе, поставља све државне чиновнике, заступа земљу у иностранству), а законодавну власт врши са Народном скупштином (члн 4). Иако уставотворац каже да “никакав закон не може важити, док га Књаз не прогласи“ (члан 5. став 2) важи и обрнуто: “никакав закон не може бити без пристанка Народне скупштине издат, укинут, измењен или протумачен“ (члан 55. став 1). Начелно, постоји равноправност два законодавна чиниоца,

Кнеза и Народне скупштине. У операционализацији овог начела, уставотворац је одступио знатно у корист Кнеза (Petrov, 2019: 551-553).

Већина права, датих у Намесничком уставу одобрена је уз потпору закона, тако да је читав период важења тог Устава био карактеристичан по сталном смењивању напредних и назадних закона који су се, између осталог, односили и на права грађана. Обим и стварни значај политичких права био је увек у зависности од тренутног односа политичких снага. Без обзира на све недостатке конституционализације права грађана у Намесничком уставу, мора се нагласити да је у периоду важења Устава из 1869. године, али и закона који су га допуњавали, у великој мери нарасла свест о правима грађана која касније кроз оснивање политичких партија прераста у борбу за грађанска права која има организован карактер (Ницковић, 2019: 218).

II О правима и дужностима грађана у опште.

У другом делу- О правима и дужностима грађана уопште- можемо видети да су постојали услови да би могло да се добије грађанство, која права долазе са тим, а и начин на који се губе, и да је то било прописано законом. Да су сви Срби били једнаки пред законом и да имају једнака права. Такође је прописно право на саслушање и брањење у случају суђења, као и начин за лишење слободе. Након тога имамо слободу вероисповести и слобода говора у складу са законом. Осим тога може се видети да постоје права да се може жалити на власт ако учини нешто противправно, исто тако постоји могућност да се молба упути власти. Права и слобода грађана нису довољно утврђене овим уставом, већ су дате декларативно. Лична слобода и имовинска сигурност нису уставом заштићене, него се то оставља посебним законима. Исти је случај и са политичким правима грађана, толико неопходним у једном представничком систему. Устав не спомиње слободу збора и договора, док штампу спомиње у склопу права сваког Србина да каже своју мисао: речима, писмено или у виду цртежа „саображавајући се у томе прописима закона“ (члан 32). Штампа (а не слобода штампе) према члану 32. треба да се регулише посебним законом. Према члану 38, у случају преке опасности за јавну сигурност, влада је, без суделовања скупштине, могла на неко време обуставити: „опредељења члана 27. односно личне слободе, члана 28. односно неповредивости обиталишта; члана 32. односно слободе говора и печатње.(Стојичић, 1980: 13).

Устав из 1869. био је један од ретких устава донетих у другој половини 19.века који је поставио систем основних права и слобода грађана. Део устава о основним правима и дужностима грађана почиње утврђивањем института грађанства, чиме се јасно уочава уставно разликовање између људских и грађанских права. Ова друга права припадају само држављанима, то јест, Србима. Сва она права која произилазе из текста уставне норме и при том су одобрена свакоме или се нико не може искључити из њиховог коришћења, припадају групи људских права. У том погледу карактер људских права према намесничком уставу имају лична слобода и право сопствености (члан 25), право на саслушање пред судом (члан 26). Забрана незаконитог притварања (члан 29), забрана конфискације и забрана експропријације осим на основу закона и уз накнаду по закону (члан 30), право на молбу (члан 34) и слобода вероисповести (члан 31) (Ницовић, 2019: 213) .

Два су основна обележја уставне регулативе материје људских права. Сва прокламована права се остварују у складу са законом, односно са позивом на закон. Недостајало је основно модерно начело остваривања људских права, а то је непосредна примена уставом прокламованих права грађана. Друго, у “у случају преке опасности за јавну сигурност“, Влада је могла на неко време да обустави поједина политичка и лична права (личну слободу, неповредивост стана, слободу говора и штампе). Уставом неодређени основ за “суспензију људских права довољно показује какав је био прави однос уставотворца према овом делу уставне материје (Petrov, 2019: 552).

Први пут је слободу мисли прокламовао устав из 1869: „*Сваки Србин има право да каже своју мисао: речма, писмено, средством печатње или у виду ликова, саображавајући се у томе прописима закона*“ (члан 31).

III О Народном представништву; Круг власти Народне Скупштине; Сазивање Народне Скупштине; Велика Народна Скупштина.

У трећем делу- О народном представништву; Народно представништво долази на место Државног савета. Устав одређује да је народна скупштина народно представништво састављено од посланика, народом слободно изабраних, и посланика које бра Кнез. По чалу 42, предвиђене су велика и обична скупштина. Избори за народне посланике су непосредни и посредни (преко повереника). Сваки срез и свака окружна варош бира по једног посланика

на три хиљаде пореских глава. Кнез бира на свака три народом изабрана посланика једног свог посланика, из круга људи „који се одликују науком и искуством у народним пословима“, али овај број не мора увек бити попуњен. У погледу пасивног бирачког права предвиђа се да за посланика може бити изабран само онај Србин, који има пуних 30 година и плаћа данак држави најмање 6 талира годишње на имање, рад или приход. „*Чиновници, и они, који у ред чиновника спадају, као: пензионери, они који примају какво издржавање из државне касе, или који улажу у фонд удовички, исто тако и правозаступници, не могу бити за посланике народне изабрани*“. *Кнежеви посланици могли су се узети из реда чиновника, а једино војници стајаће војске „не могу ни бирати, ни изабрани бити“* (члан 47).

Код избора скупштинског часништва прави се разлика између обичне и велике народне скупштине. Велика народна скупштина сама бира из своје средине председника и потпредседника, док је за обичну скупштину постигнуто компромисно решење. По дефинитивном тексту устава, обична скупштина најпре из своје средине бира шест лица, која предлаже кнезу, а кнез поставља једног од њих за председника. Уставотворац је предвидео лично гласање и делимично покушао да установи једнакост гласања, тиме што је одредио да се гласа само на једном месту.

Без сумње, једна од највећих тековина Намесничког устава је прокламовање слободног мандата народних посланика. Уставотворац је погодио саму суштину мандата и лепо га исказао следећим речима: „*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). Имуитет неодговорности посланика био је прокламован, али је, за разлику од овог данашњег који је у нашем уставу практично апсолутан, имуитет по Намесничком уставу био знатно ограничен. За изразе који се представљали напад на личност Кнеза, његову фамилију, намеснике књажевског достојанства, Скупштину или поједине посланике, Скупштина је, на предлог председника Скупштине, могла искључити посланика за неко време из рада Скупштине. Дакле, овде је била у питању дисциплинска одговорност посланика за реч, која је била предвиђена самим Уставом. Међутим, „*ако би изрази посланика сачињавали по кривичном законнику какво злочинство, или преступ, дотични члан може и пред редовним судовима бити оптужен, ако скупштина претходно*

одобри“ (члан 70. став 3.) (Petrov, 2019: 555).

Једна од важнијих тековина Намесничког устава је редовно сазивање народне скупштине, сваке године. Кључну улогу при сазивању и закључивању скупштине имао је Кнез. Поред “обичне“ Народне скупштине, Устав је предвиђао сазивање Велике народне скупштине, коју бира народ и која је четири пута већа, по броју, од “обичне скупштине“. Њене надлежности биле су таксативно одређене Уставом и односиле су се на избор Кнеза у ситуацији коју предвиђа устав, избор намесника, промену Устава, питања веће важности о променама државне територије, као и на неко питање “од ванредне важности за земљу“. Кад Кнез нађе потребно да је саслуша (члан 89. Намесничког устава).

Питање законодавне власти народне скупштине, било је предмет оштрих дебата, али је влада успела да спроведе своје предлоге, који су знатно ограничили законодавну надлежност скупштине. Законодавну власт скупштина врши заједно са кнезом, али кнез потврђује и проглашава законе. Сви пратећи елементи којима се обезбеђује законодавна власт решени су у интересу владе. То су: право законске иницијативе, буџетско право, право оптужења министра и др. По уставу, никакав закон не може бити издат, укинут, измењен или протумачен без притиска скупштине.

Чланом 56. дата је могућност кнезу да у случају када је у питању безбедност земље, на предлог министарског савета, сам изда закон који ће се на првој следећој скупштини изнети на одобрење. Такав закон има обавезну снагу за све власти у земљи и за све грађане, а народна скупштина може накнадно решавати да ли је при доношењу закона она сагласно учествовала у уставу. Овакви ванредни закони нису се могли издавати за установљење данка или општег приреза, нити преиначење постојећих; У овим случајевима било је неопходно одобрење скупштине. У предлагању издавања закона, односно измене, допуне или тумачења закона, једнака права имају кнез и скупштина.

Однос скупштине и владе, односно министра, решен је у интересу владе. Скупштина је дужна да предмете које јој влада поднесе, најпре узме у разматрање, као што је и влада дужна да предмете које скупштина означи као хитне што пре разматра. (Стојичић, 1980:19)

IV Државни савет.

У четвртом делу говори се о државном савету- шта је задатак, о члановима (који су били одабрани од стране Кнеза), и услови који су потребни да се испуне. Важне одредбе Намесничког устава јесу управо оне које су Државни савет, некада најважнији политички орган уз Кнеза, почеле да “претварају“ у управни суд (члан 90); о одговорности министра, која је била искључиво кривична, не и политичка, што значи да по овом уставу није било парламентаризма (члан 100-103); о судовима и њиховој независности, као и другим начелима о судској власти (члан 108-118) (Petrov, 2019: 555).

Државни савет, Уставом из 1869. године остаје и даље али није више у позицији једног од врховних органа државне власти. Аутори Устава су прихватили негаторски однос према Државном савету па су га обезвредили као орган власти. Он је изгубио законодавну власт, а у домену извршне власти није одлучивао ни о једном значајном питању. Подређен је влади а саветници су имали статус обичних чиновника који су добили још много раније Уставним законом о устројству Савета 1861. године. Чланове државног савета поставља кнез. Њихов број се креће од 11-15. Члан државног савете може бити онај ко је напунио 35 година живота, 10 година државне службе и који има непокретности у Србији. Устав предвиђа да се за организацију и рад Државног савета доноси посебан закон (Ницовић, 2019: 206).

У О државном имању, о књажевом имању и књажевој цивил-листи.

Пето поглавље је о државном имању, о књажевом имању и кнежевој цивил-листи. шта спада у државно имање, о располагању и начину управљања. Кнежево имање је било различито од државног и представљало је његов приватни посед којим је могао да располаже. Државна имања чине сва она непокретна и покретна добра „и сва имовна права, које држава, као своја прибавља и претежива.“ Питање отуђивања и залагања државних имања остало је да се регулише законом. Свим државним имањима располаже и управља министар финансија (Ницовић, 2019: 208).

У члану 96. се може прочитати да: „При ступању на престо, Књазу се опредељује из државне касе, годишње једна сума новаца, скупштином, на све време његове владе, као цивил-листа, која му се месечно исплаћује. Али трошкови на одржање оних државних добара, која се Књазу на бесплатно слободно уживање уступају, имају се исплаћивати из

његове цивил-листе“. Једном одређена она се не може повосити без пристанка скупштине а смањити без пристанка кнеза. После смрти се наслеђује до првог састанка скупштине.

VI О државној служби.

У шестом поглављу устава можемо видети део о државној служби. На челу управне власти налази се Министарски савет који стоји непосредно под кнезом. Њега чине министри именовани за поједине гране управе. Између њих кнез бира и поставља председника Министарског савета. Министре поставља кнез, али министри нису могли бити чланови Народне скупштине што је још једна потврда тезе да Намеснички устав није усвојио парламентарну владавину, односно владавину парламентарне већине. Народна скупштина није имала право контроле над радом владе (Ницовић, 2019: 208). По члану 101- Министар може бити оптужен, кад учини издају према отаџбини или владару, кад повреди устав, кад прими мито и кад оштети државу. Може га оптужити Народна скупштина, написмено, са потписом од најмање 20 посланика, у случају да буде осуђен није га могао помиловати Кнез.

Устав је одредио права министра у односу на скупштину, али није прецизирао министарску одговорност скупштини. Није уведена политичка одговорност министара већ само кривична. Министри су за своја званична дела, поред кнеза, одговорни и народној скупштини, прокламује устав (члан 100). министри могу бити оптужени за издајство према отаџбини и владоцу, за повреду устава, примање мита и оштећења државе из користољубља. Предлог за оптужење министара у скупштини се може учинити само писмено, са тачкама оптужења и потписом двадесет посланика. Оптуженом министру суди државни суд, чији се састав одређивао законом. Осуђеног министра, кнез није могао помиловати без пристанка скупштине. За министарску одговорност предвиђено је доношење ближих одредби у посебном закону (Стојичић, 1980: 22)

На челу управне власти налазио се Министарски савет који је стајао непосредно под Кнезом. Министре је постављао Кнез, али министри нису могли бити чланови Народне скупштине, што представља знак, да влада по Уставу од 1869. године, није устројена по принципима парламентарне владавине, односно састав владе није устројен према парламентарној већини. Народна скупштина није имала право контроле над радом владе. Уставом је утврђена одговорност министара Народној скупштини за службена дела, али је

та одговорност била више кривична, него политичка одговорност министара. „Министри су одговорни Књазу и народној скупштини за своја званична дела. (...) Министар може бити оптужен, кад учини издајство према отачеству или владоцу, кад повреди устав, кад прими мито и кад оштети државу из користољубља.“ Министра је могла оптужити Народна скупштина, писменом оптужницом коју је потписало најмање двадесет посланика и која је морала да садржи тачке оптужења. Да би се у Скупштини утврдило да има места оптужењу министра потребна је двотрећинска већина посланика. Након утврђивања да има места оптужењу од стране Народне скупштине, министру је судио државни суд, чији је састав утврђен законом. Закон о министарској одговорности још је више сузио кривичну одговорност министара, тако да су предвиђене само две врсте казне, губитак звања и казна неспособности за државну службу. Поред овога, уведен је и веома кратак рок застарелости, а такође, дата је могућност да министар за своје радње, за које би могао да буде одговоран, добије накнадно покриће од Народне скупштине (Ранђеловић и Тодоровић-Крстић, 2009: 187). Народни посланици имали су право да упућују министрима питања, али оно што није било јасно јесте, да ли су та питања била исто што и данас интерпелације, јер обавеза министра да на њу одговоре није била јасна. Буџетско право, као најважније средство контроле Народне скупштине над владом, којим се обезбеђује политичка одговорност владе, није било признато Народној скупштини. Скупштина јесте имала право да решава о буџету, али је она имала обавезу да прими буџет онако како га је влада предложила. Из овога се исходи да Народна скупштина није могла на питању буџета да постави питање поверња влади, мада је каснија парламентарна пракса то изменила (Поповић, 1939: 41-43).

VII О судовима.

Седмо поглавље је говорило о судовима. Постојала је вишестепеност, пресуде су биле у име Кнеза, судови су независни и самостални. Одређено је да постоји надлежност судова, као и изузеће судија да буду у истом суду двоје који су у крвном или тазбинском сродству до одређеног степена. Даље је одређена минимална старносна ганица за судије од колико година је првостепени а колико виших судова. Веће судија је заседало за битније предмете, а један судија за оне који су били мање важни. Пресуда се проглашавала јавно и морала је да садржи закон по коме је пресуђено. Кнез је имао право осуђеног да помилује за кривична дела, или да му смањи казну или „преобрати“. Уводи се принцип независности

судова и законитости у њиховом раду што је било у функцији спречавања утицаја других државних власти да утичу на судске послове. Уводи се и виши степен судова (Ницовић, 2019: 209).

Обезбеђен је систем поделе власти. Судска власт је оштро разграничавана од законодавне и управне, али и поред прокламовања независности судова, она није довољно обезбеђена, јер судијска независност као један од елемената независности судова није постојала. Судијска независност уведена је тек Законом о судијама из 1881. године. Све до споменуте године, судије нису биле непокретне и сталне; они су као сви чиновници, били непосредно под влашћу надлежног министра, који их је постављао, премештао, унапређивао, кажњавао и смењивао. (Сојичић, 1980: 19)

VIII О црквама, школама и благодетним заводима.

Осми део је говорио о црквама, школама и заводима, где се одређује да се смеју упражњавати обреди, надлежностима који су везани за вероисповести,. Постојао је министар црквених послова који је био на челу, преко њега су ишли сви акти и жалбе. Свештена лица су у грађанским односима била под законом који су важили за све. Школе и заводи за образовање су били под надзором државе.

Духовна надлештва свих вероисповести су под надзором министра црквених послова. Он одобрава међународне контакте православне цркве, док се за остале вероисповести предвиђају ограничене могућности комуникације са иностранством уз обавезно одобрење министра. Школе и све друге образовне установе налазе се под надзором државне власти (Ницовић, 2019: 210).

IX О општинама и правним лицима.

Девето поглавље је о општинама и правним лицима где је одређено да су општине и правна лица под надлежношћу државе, као и да се без одобрења не могу мењати нити настати нова. Општине су самосталне у управи у складу са законом. Општине и правна лица могу имати поседе. Устав је општине прогласио самосталним у својој управи сходно прописима закона (члан 127) али то није било довољно да оне то и стварно постану.

Законом о устројству општина и општинских власти из 1866. године, који је врло

детаљно регулисао организацију, положај и права општине и њених органа, али им је одузео пуну самосталност и ставио их у потчињен положај према централној власти. Устав предвиђа да никаква општина, и уопште никакво правно лице не може настати без сагласности и одобрења државне власти. Такође, ни једна постојећа општина не може делити или увећати своју територију без одобрења Народне скупштине. У погледу своје управе општине су самосталне сходно прописима закона. Општине могу, као и друга правна лица, имати своја имања, а општинске власти су дужне да на својој територији поред општинских послова врше и државне послове које закон одређује (Ницовић, 2019: 211).

Х. Општа одређења

На крају у десетом поглављу члан 131, 132 и 133 говори се о начину на који може да се поднесе предлог о изменама или допунама, о ступању на снагу овог устава, као и о првој редовној скупштини која ће да буде по овом уставу, избору посланика и буџету. Предлог за измену или допуну Устава, или тумачење његових одредби, може „учинити како Књаз Скупштини тако и ова Књазу“. Да би се предлог усвојио потребна је двотрећинска већина гласова присутних посланика, али и да се две наредне скупштине за тај предлог изјасне. Пошто се тако поступи онда се сазива Велика Народна скупштина на којој се коначно решава „хоће ли се и како предложене измене или допуне у Уставу учинити, или који пропис истога протумачити.“ Закључак Велике Народне скупштине ступа на снагу када га кнез потврди (Ницовић, 2019: 210).

Закључење

Овај Устав ступа на снагу, када га потпишу намесници „књжевског достојанства“. Њиме се замењују: Закон о наследству књажевско-србског престола од 20. октобра 1859. године; устројење државног савета од 17. августа 1861. године и укидају се сва одређења ма ког рода, која би била противна прописима овог Устава (Продановић, 1936: 202).

Највећа тековина Устава из 1869. године је право Народне скупштине да заједно са кнезом доноси законе, али избор министара није зависио од ње већ од кнеза. Уведен је тзв. представнички систем, али брз парламентарне владавине (Мирковић, 2017: 135).

У овом уставу су били поштовани и одређени европски стандарди поготово у делу где се исказују права једнакости пред законом, лична права, права о неповредивости стана и законодавства у односу на држављанина Србије. Ово право грађана је било испред неких осталих права. Устав из 1869. године је начинио велики помак ка развоју Српске државе и њене уставности, и значајно променио уставно питање, мада су постојале велике празнине које су морале да се реше допунама, па је то реализовано Органским законима 1970. године. То су били закони органског карактера који су били потребни да би се попуниле празнине. Први закон који је био уведен је Закон о пословном реду у народној скупштини (Мирковић, 2017: 136).

V ПРИМЕНА УСТАВА

Током примене овог устава, дешавале су се многе друшвене и политичке турбуленције које су утицале и на само законодавство. Централни политички органи власти били су кнез и Народна скупштина. Постојала је и Влада, коју је именовао и разрешавао Кнез. Судство је било независно. Државном савету је промењен облик, те је добио функцију управног суда, уместо функције које је до тада имао (извршне и законодавне). Овај период друштвеног и државног развоја Србије обележили су и нови политички односи (Ранђеловић, 2012: 103).

Народна скупштина је једнодомна, она по први пут у историји Србије добила моћ да на одређени начин учествује у власти. Постала је законодавни орган али није имала потпуну власт већ ограничену извршну власт. Премда је Скупштина фактички могла да предложи кнезу неки закон, по правилу се само раправљало о оним законима које је кнез предложио Скупштини. Још једна од надлежности Скупштине било је буџетско право, мада ни то право није било потпуно већ ограничено.

Кнез је био глава државе, иако је делио извршну власт са Скупштином био је незаобилазан јер је он морао да потврди, као и да прогласи сваки закон. Такође он је постављао чиновнике, био је врховни заповедник војске и представљао је земљу у међународним односима, мада ако је за неки од тих међународних послова било потребно неко плаћање које се требало извршити из државног буџета или ако је било договора о питањима која се тичу људских права, тада је морала да се пита и Народна Скупштина. Његова личност је била неприкосновена и он није имао одговорности. Сви чиновници су у име кнеза вршили власт.

Српски кнез је морао да буде православне вере, и пунолетан- са напуњених 18 година живота. Када би приступао влади он је полагао пред првом скупштином заклетву пред Богом и свиме најмилијем и светом да ће под његовим крстом и јеванђељем одржати устав неповређен да ће владати по његовим законом и да ће тежити да спроводи само дела за добро народа. Овом свечаном заклетвом позивао је Бога за сведока и на тај начин потврђивао своје речи и заклињао се да ће њему дати одговор на страшном суду, након чега је следило целивање јеванђеља и крста. Од тренутка када би ступио на престо кнезу се

додељивала одређена свота новца из државне касе, која се исплаћивала на месечном нивоу, трошкови за одржавање оних државних добара, која су била уступљена кнезу на слободно уживање, морао је да накнади из тзв. Цивил-листе, која се једном одреди и после тога није могуће да се повиси, а да на то не пристане скупштине, нити се могла умањити а да кнез на то не пристане. Онај ко буде наследио престо, наслеђује и цивил-листу претходника док се не састане скупштина и одреди другу.

Што се тиче одредба које су биле најзначајније у овом уставу, са сигурношћу се може рећи да су се оне тичале нових надлежностима и положају скупштине. Новина је да Народна скупштина постаје законодавни орган, и законодавну власт дели са кнезом, али има разна ограничења у својим надлежностима, па самим тим Скупштина није била у једнаком положају са кнезом што се тиче законодавства, јер она имала само могућност упућивања молбе кнезу, чија влада би требала да поднесе законски предлог, који је онда могао да буде прихваћен или одбачен. Формално је само кнез био у положају да поднесе иницијативу за доношење одређеног закона Скупштина је имала делокруг предмета који су јој били припали уставом, а морала је да уради и оне које јој је кнез лично уручио. Осим овога што је радила, Скупштина би морала да одобри ако би било потребно доношење неког новог намета или пореза, а такође без њене сагласности није могло да дође до промене оних који су већ постојали.

Једно од најбитнијих ствари којима се бавила Народна скупштина било је питање буџета-буџетско право, које је такође било ограничено, јер није могла да не прихвати Владин предлог буџета, те није могла да је остави без буџета, већ би у случају неслагања, исти остао и за следећу годину. Скупштина је имала дужност да пре свега узме у разматрање оне предмете, које јој Влада изнесе, а посебно када је у питању буџет – ако се захтевало, он се узимао одмах у разматрање и у обрнутој ситуацији, када би пред Владу Скупштина изнела предмете који су били хитни, Влада их је морала разматрати у што краћем року. Поред осталог, пристанак Скупштине је био потребан и ако би требало да се узме државна позајмица, па ако би морало да се због неке ванредне ситуације да се задужи, а скупштина није била на окупу, она је морала да буде ванредно сазвана, а у случају да то није било могуће из неког разлога, онда је кнез по предлогу Министарског савета, уз претходни договор са Државним саветом то да реши, али да та позајмица не буде превелика. Ово је

било само у случају да се било стварно од нужног значаја да се тако поступи. Народна Скупштина је била Народно Представништво.

Избори за Народну Скупштину били су непосредни у окружним варошима (Сваки срез и свака окружна варош бира за себе посланике), и то у односу на 3000 оних који плаћају порез бирају једног. Они са мање од 3000 су такође имали право да изаберу једног. Београд је бирао два посланика. Срез или окружна варош која је имала преко тога више 1500 порезника, тада се тамо бирао још један посланик. Право да бирају имали су пунолетни мушкарци који су плаћали грађански порез. Право да буде биран имао је мушкарац који је напунио 30 година живота и плаћао најмање шест талира годишњег данка. Сељаци који су били најбројније бирачко тело су тражили да у редове посланика не буду бирани чиновници и адвокати, али је Кнез (који је бирао на три која је бирао народ по једног), тако да је он као своје посланике бирао чиновнике и адвокате. Сви посланици су морали да живе у Србији, али нису изричито морали да буду изабрани у месту у ком су били живели. Народни посланици су били представници, на првом месту оних који су их изабрали, а и представници целог народа, они су по својим уверењима и по својој савести решавали народне проблеме. Сви посланици су полагали заклетву када би ступали на дужност.

Једна од прихваћених оцена квалитета Намесничког устава је она коју је изрекао Милован Миловановић: „Не може се порицати да је овај устав учинио један знатан корак унапред у развоју српске уставности, само се он исувише прецењује у извесним круговима нашег јавног мњења зато што њиме није учињен какав ванредан прелом у уставном животу Србије.“ Устав из 1869. године је био велики корак напред ка борби за самосталност, као устав који је први донет без уплитања Турске, такође уведен је велики број права, али у њему још увек није био уведен парламентарни систем. После доношења Намесничког устава он се примењивао скоро двадесет година, у том периоду су се дешавале разне промене, које су биле доста значајне. У овим променама као највеће прекретнице у даљем развоју моге се издојити признање-међународно признање као независна држава, које Србија добија на Берлинском конгресу 1878. године, такође, у току 1881. године настанак политичких странака, Либералне, Радикалне и Напредне, и настанак краљевине.

Уставом од 1869. године није успостављен прави парламентарни режим и прокламована обимнија политичка права. Намеснички устав је донет као основни закон

самосталне државе и поставио је темеље даљем процесу развоја уставности и демократизације. Демократизација Србије је до доношења новог устава била очита: оснивају се политичке странке и преноси тежиште политичког живота у Народну скупштину, која се борила да задобије законодавну власт и контролише владу и краља. У борби за парламентарни режим нарочито је предњачила Радикална странка која је имала снажно социјално утемељење, окупљајући сељацима и трговцима и борећи се за што ширу локалну самоуправу. У једном периоду Радикална партија је била ван закона, што је допринело расту њене популарности у народу. Уједно ова странка уживала је и наклоност Русије, што је подстицало њену политичку важност (Радојевић, 2004: 14).

Највећа тековина Устава из 1869. године је право Народне скупштине да заједно са кнезом доноси законе, али избор министара није зависио од ње, већ од кнеза. На снази је био тзв. Представнички систем, без парламентарне владавине. Такав систем је владао и у немачким државама тога доба: скупштина је имала законодавну функцију, али је владу постављао и смењивао владар. Креатору уставних решења Јовану Ристићу је, изгледа, немачки модел уставне монархије послужио за пример. Намеснички устав је био на снази до доношења Устава из 1888. године, али и у периоду од 1894. до 1901. године када је краљ Александар Обреновић државним ударом у мају 1894. године суспендовао Устав од 1888. и вратио на снагу Устав из 1869, који је остао на снази до доношења Устава из 1901. године (Мирковић, 2017: 135).

VI ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Намеснички устав формално је донела Велика народна скупштина 29. јуна 1869. године. Политички посматрано, он је дело либерала, који су овим уставом, с једне стране, “верификовали“ уставну ситуацију створену органским законима, шездесетих година, а са друге стране “осавременили“ привидна ограничења књажеве власти-демократским елементом (Народном скупштином која није била право народно представништво) и либералним елементом (листом нових личних и полититичких права која су своје утемељење имала више у закону, него у Уставу).

Суштински, творац овог устава, његових основних идеја и кључних решења, био је Јован Ристић, један од тројице намесника. Намеснички устав је, по преовлађујућем становишту, донет противно члану 14. Закона о Народној скупштини из 1861. који је изричито забрањивао промену Устава за време малолетства Књаза. (Petrov, 2019: 553).

Посебно значајно код устава из 1869. године, што умногоме даје посебну разлику у односу на друге јесте систем увођења парламентаризма. Тако борба за демократију и парламентаризам у Србији свој институционални карактер добија установљењем сталне Народне скупштине Уставом из 1869. године. Недостатак овакве скупштине састојао се у томе да је она била под преовлађујућим утицајем Кнеза који је имао четвртину својих посланика, искључиво право законодавне иницијативе и овлашћење да је распусти. Према томе, може се говорити о вишевековној традицији скупштине међу Србима, али када се говори о традицији парламентаризма у Србији, она у правом смислу почиње 1869. године. Претходне повремено сазиване скупштине спадају у претече парламентаризма у Србији.

Ако бисмо покушали да идентификујемо кључна обележја Намесничког устава, рекли би следеће: ово је устав са личним печатом главног “аутора“ (Јован Ристић); оригиналан је-уставотворац је водио рачуна о извесним начелима и вредностима савремене уставности, али се није угледао ни на један конкретан уставни узор тога доба, нити је писао на “диктат“ чинилаца споља; модеран је у изразу-писан Вуковим језиком и писмом; поставио је нормативне темеље модерне представничке демократије, омогућивши да се Народна скупштина, у чијем формирању, премда ограничено, учествује народ, ипак пита

кад је реч о креирању законодавне политике; овим уставом уведен је политички либерализам (прокламовање лични и политичких права грађана).

Намеснички устав садржао је поред спорних одредаба из угла савременог конституционализма, читав низ решења која би и данас могла стајати готово непромењена, суштински и стилски, у модерном српском уставу. Та решења су здрава основа и прави путоказ за изградњу националног уставног модела који ће моћи да се уклопи у правно-политички оквир дефинисан савременим европским стандардима и вредностима. Овим уставом створен је пример уставне монархије немачког типа, односно, систем који је тада уведен у Србији, у Немачкој је већ дуго успешно функционисао. Поред тога што се мислило да ће услед доследнијег придржавања страног обрасца, у условима обновљених политичких установа, Србија кренути у један миран период политичког развитка, то се није остварило. Напротив, уставна монархија немачког типа је у Србији под владом Намесничког устава релативно брзо запала у кризу (Ницовић, 2019: 199).

Намеснички устав био је покушај да се у датим, по Србију још увек не претерано повољним спољно-политичким приликама, фрагменти националног бића испоље у појединим начелима и вредностима тадашње европске уставности. Покушај Јована Ристића, макар преовлађујуће мотивисан интересом одржавања највишег степена контроле над вршењем политичке власти у држави у којој Кнез више није могао бити све, али ни народно представништво није могло бити ништа, био је сасвим довољан на Намесничком уставу обезбеди изузетно референтно место у уставној историји Србије (Petrov, 2019: 551- 563).

Устав из 1869. године имао је много празнина. Многе ствари које се по правилу регулишу уставом, биле су препуштене закону. Разлог за то треба тражити у настојању Намесништва да све оно што се није могло постићи на Уставотворној скупштини покуша остварити на обичним скупштинама. Због тога су многа права установљена Уставом била чисто декларативна с обзиром на то да је њихова реализација зависила од закона. Међутим, чињеница да је Устав имао велике празнине и да је такво створено уставно стање зависило од закона који га тумаче и допуњавају имала је и други значај. Он се огледа у томе што је влада путем закона стварала одређено уставно стање, али је Скупштина на другој страни могла да мења то исто уставно стање (Ницовић, 2019: 218).

Осим тога што је по својој уређености био доста савременији од устава свих модерних земаља Европе, његов највећи значај свакако јесте регулација положаја и надлежности Народне скупштине, која је овим Уставом , по први пут у државноправној историји Србије постала законодавни орган. Осим тога, значај се огледа и у томе да покаже начин државног уређења, начин функционисања у ондашњој Кнежевини Србији, као и бројне новине које је овај акт са собом донео у погледу регулације органа. Такође, карактеристика овог акта је и исказивање тенденције ка развоју модерне српске државе.

VII ЛИТЕРАТУРА

1. Бартуловић, Ж. и Ранђеловић, Н. (2012). *Основи уставне историје југословенских народа*. Ниш: Свен.
2. Мирковић, З. (2017). *Српска правна историја*. Београд: Правни факултет универзитета у Београду.
3. Ненадовић, Г., Маравић, Д., Стојчевић, Т., Љубичић, Ј. и Бенмансур, Ј. (2019). *Приручник за полагање државног стручног испита*. Београд: Министарство државне и локалне самоуправе.
4. Ницовић, Ј (2019). *Слободе и права у уставима Србије*. Сремски Карловци: Каирос.
5. Petrov, V. (2019). Pouke i poruke Namesničkog ustava iz 1896. *Pravni život*. 12(LXVIII). 551-563.
6. Поповић, М. (1939). *Борбе за парламентарни режим у Србији*. Београд: Политика АД.
7. Поповић-Обрадовић, О. (2008). *Каква или колика држава?, Огледи о политичкој и друштвеној историји Србије XIX–XXI века*. Хелсиншки одбор за људска права.
8. Петковић-Поповић, Р. (1967). Аутобиографија Јована Ристића. *Архивски преглед* 1(2) 194–221
9. Продановић, Ј. (1936). *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*. Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геца Кона.
10. Радојевић, М. (2004). *Српски устав*. Београд: Граматик.
11. Ранђеловић, Н. (2012). *Историја Права II*, Ниш: Свен.
12. Ранђеловић, Н. и Тодоровић-Крстић, М. (2009). *Одабрани извори из државоправне историје јужнословенских народа*. Београд: Завод за уџбенике.
13. Стојичић, С. (1980). *Уставни развитак Србије 1869-1888*. Лесковац: Библиотека Народног музеја у Лесковцу.
14. [http://www.parlament.rs/national-assembly/the-assembly-1804-2022/serbian-national-assembly-at-the-time-of-the-reinstated-1869-constitution-\(1894-1901\).2167.html](http://www.parlament.rs/national-assembly/the-assembly-1804-2022/serbian-national-assembly-at-the-time-of-the-reinstated-1869-constitution-(1894-1901).2167.html) (приступљено: 29.07.2022).
15. The Oxvord internacional enciklopedia of legal history, Oxvord, 2009.

САЖЕТАК

У овом раду „Устав из 1869. године - процедура и садржина устава“, анализира се начин на који је донет, кључна обележја и примена устава у пракси. Устав, као највиши законодавни акт државе, поставља и општи оквир, односно начела законитости државе, којима се руководе државни органи у оквиру примене принципа законског руковођења државом. Устав Кнежевине Србије из 1869. године познат и као Намеснички устав. заменио је тзв. Турски устав. Проглашен је на Великој Народној Скупштини која је држана 10. јула 1869. године у Крагујевцу. Након убиства кнеза Михајла, на његово место долази малолетни Милан Обреновић, који је био унук његовог брата, јер Михајло није имао директног потомка. Како је Милан био малолетан, за намеснике су били именовани - Миливоје Петровић Блазнавац, Јован Ристић и Јован Гавриловић. Устав је био на снази у два периода 1869—1888. и 1894—1901. Најважније одредбе Устава из 1869. године посвећене су положају и надлежностима Народне скупштине, која по први пут у државноправној историји Србије постаје законодавни орган. Намеснички устав је први српски устав, модерно конципиран и уређен по тадашњим европским правилима. Донет је пре него што су многе државе Европе, које данас називамо развијеним и стабилним демократијама. Устав из 1869. године је начинио велики помак ка развоју Српске државе и њене уставности, и значајно променио уставно питање. Намеснички устав представља својеврстан печат на путу развоја државности и законодавства Србије и темељ развоја модерне српске државе.

Кључне речи: *устав, одлике, примена.*

SUMMARY

Constitution of 1869 - procedure and content of the constitution

In this paper "Constitution of 1869 - procedure and content of the constitution", the manner in which it was adopted, key features and application of the constitution in practice is analyzed. The Constitution, as the highest legislative act of the state, also sets the general framework, i.e. the principles of the state's legality, which guide the state authorities within the framework of the application of the principles of legal state management. Constitution of the Principality of Serbia from 1869, also known as the Governor's Constitution, replaced the so-called Turkish constitution. It was proclaimed at the Great National Assembly held on July 10, 1869 in Kragujevac. After the murder of Prince Mihajlo, he was replaced by the minor Milan Obrenović, who was his brother's grandson, because Mihajlo had no direct descendants. As Milan was a minor, Milivoje Petrović Blaznavac, Jovan Ristić and Jovan Gavrilović were appointed as vicars. The Constitution was in force in two periods, 1869-1888. and 1894-1901. The most important provisions of the Constitution from 1869 are devoted to the position and competences of the National Assembly, which for the first time in the history of Serbian state law becomes a legislative body. The Governor's Constitution is the first Serbian constitution, modernly conceived and organized according to the European rules of the time. It was adopted before many European countries, which today we call developed and stable democracies. The Constitution of 1869 made a big move towards the development of the Serbian state and its constitutionality, and significantly changed the constitutional issue. The Governor's Constitution represents a unique seal on the path of development of Serbian statehood and legislation and the foundation of the development of the modern Serbian state.

Key words: *constitution, features, application.*

БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Милица Милошевић, рођена је 14.02.1993. године у Нишу. Завршила је гимназију „Бора Станковић“ у Нишу и дипломирала на Правном факултету Универзитета у Нишу након чега уписује мастер академске студије на Правном факултету у Нишу 2021. године, општи смер, ужа правноисторијска област. Тренутно ради као правник у Служби за правне, економско-финансијске, техничке и друге сличне послове на Клиници за денталну медицину Ниш.