

**Др Здрава Стојановић,\***  
Ванредни професор Правног факултета,  
Универзитет у Бањој Луци

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД  
doi:10.5937/zrpfni1880037S

UDK: 342.7(497.11)"18"  
Раd примљен: 30.09.2018.  
Раd прихваћен: 23.11.2018.

## **О ПОЛИТИЧКИМ ПРАВИМА И СЛОБОДАМА У КНЕЖЕВИНИ И КРАЉЕВИНИ СРБИЈИ – УСТАВНИ И ЗАКОНСКИ ОКВИРИ XIX ВИЈЕКА\*\***

**Апстракт:** *С обнављањем либерално-демократске уставности у Србији, почетком 90-их година прошлог вијека, актуелизовано је и питање одабира уставног модела, примјереног новоуспостављеној друштвеној и државној форми. С обзиром на то да уставноправне расправе на ту тему очито не подлијежу року трајања, аутор овог рада настоји, с правно-историјске равни посматрања, дати одговарајући допринос тумачењу развоја српске уставности, зарад остваривања тежњи ка стабилном уставном уређењу. Како је сегмент људских права незаобилазан предмет уставног регулисања, својеврсни *sine qua non* остваривања демократског уставног поретка, ауторов аналитички, правно-политички осврт на основне домете и главне тековине нормативног регулисања политичких права и слобода деветнаестовјековне Србије би, у искуственом смислу, могао допринијети савременој доградњи српског уставног идентитета.*

*Пратећи генезу нормирања политичких права и слобода с тежиштем на садржајни и правно-технички аспект, аутор уочава, између осталог, и једну упадљиву карактеристику конституционализације истих, а то је тзв. енонсијација законитости, односно упућивање у самом уставном тексту на закон (присутна је нарочито код Устава од 1869. године). Како се квалитет једног устава и ваљаност њиме уведеног уставног поретка процјењује и са гледишта основности појединих енонсијација законитости, аутор настоји разлучити оправдане потребе законске разраде уставних одредби о политичким правима*

\* zdrava.stojanovic@pf.unibl.org

\*\* Раd је саопштен на међународној научној конференцији „Право пред изазовима савременог доба“, која је одржана 13. и 14. априла 2018. године на Правном факултету Универзитета у Нишу

*грађана, од очитих примјера упућивања на законску регулативу с циљем ограничавања уставом гарантованих права па све до њихове суспензије.*

**Кључне ријечи:** политичка права и слободе, бирачко право, слобода штампе, слобода мисли, слобода удруживања, устав, закон.

## 1. Увод

У вријеме када су свјетло дана угледале славне декларације о људским правима и слободама прокламоване америчком и француском револуцијом, Србија је била тек једна заостала провинција уклопљена силом јачег у систем вриједности Османског царства. И док се с конституционализацијом истих, те отпочињањем модерне свјетске и европске уставности, однос власти и грађана почео у духу либералне идеологије мјерити управо критеријумом људских слобода, Србија је своју тежњу ка националној слободи задуго претпостављала остварењу унутрашњих слобода у смислу правне заштите различитих сегмената живота појединаца.

Иако се не би могло рећи да је Србија, као вазална кнежевина, олако кренула путем ограничавања свемоћне државне власти уставним гарантовањем људских права, поготово у политичкој сфери живота, одредбе о субјективним, индивидуалним правима добијају све важније мјесто током њеног уставног развика. Говорећи уопштено о правима грађана у српским уставима, Д. Поповић уочава три развојна стадијума. „У почетку“, каже он, „грађанин није био више од једног пројекта и племените замисли, доцније је грађанин стекао по уставу извесна права, али круг тих права није био потпун. Њиме су била обухваћена она права која се односе на личну безбедност појединца и његову имовину. Најзад, у трећој фази у поменутом кругу нашла су се и политичка права“ (Поповић, 1996<sub>1</sub>: 189). Тежиште овог рада је управо усмјерено ка аналитичком сагледавању нормативних рјешења политичких права и слобода, и то од времена када она по први пут постају уставна категорија (1869), па све до својеврсне уставноправне финализације истих (1888), досезањем високих стандарда ондашње грађанске уставности по обрасцу напредних европских држава. Притом је незаобилазно било идентификовати оне друштвене и политичко-идеолошке чиниоце од чијег утицаја је зависио садржински аспект, правни квалитет и нормативни домашај, не само уставних докумената, него и вриједносна снага органских и политичких закона, који су у домену политичких права обиљежили посматрани период уставног развоја.

Пратећи динамику уставног, а потом и законског уобличавања темељних права путем којих појединац, као грађанин, остварује учешће у стварању

државне воље (бирачко право), али и изражава лични став и мишљење о јавним пословима (слобода штампе, збора и удруживања), аутор покушава уочити извјесне закономјерности, па и дјелимични континуитет у овој сфери, и поред честих мијена, сужавања и ширења слобода, те смјене прогресивних и реакционарних уставних ситуација.

## 2. Зачеци либералне мисли о политичким слободама

Политичко-правна модернизација деветнаестовјековне Србије одвијала се највећим дијелом у контексту борбе за националну еманципацију и изградњу националне државе. Како би се управо „ослободила турског истока, она је морала да се у унутрашњем уређивању равна према Западу, према развијеним државама хришћанске Европе“ (Павловић, 2008:1). С тим у вези, замеће се и идеја модерне европске уставности, односно уставног регулисања вршења власти, што је на примјеру аутономне кнежевине тридесетих година 19. вијека значило ограничавање власти кнеза Милоша. На потребу кориговања кнежевог самодржавља зарад увећавања правне сигурности сваког човјека, прво указују ученији појединци из Милошевог непосредног окружења, као што су Вук Караџић и Димитрије Давидовић.<sup>1</sup> Како се лични режим владоца манифестовао, најчешће, у виду непоштовања људских права и слобода, то су се и почетни ставови појединаца изражавали указивањем на потребу њиховог правног обезбјеђивања. Дати народу „правицу“, односно „конституцију“, којом би се правно осигурали „живот, имање и чест“ сваког човјека, је, у духу Вуковог конституционализма, значило пристајање кнежево на одрицање од свемоћне власти над појединцем. Инспирисаност европским слободарским духом уочљива је и у српском „уставном првенцу“, као првом цјеловитом уставном документу из 1835. године (Поповић, 1988: 42). Но, као „преурањен плод српске уставности“ (Поповић, 1996<sub>2</sub>: 120), Сретењски устав је остао неживотворен, а с њим и либерална „Општенародна права Србина“. Највећим дијелом „позајмљене од француских конституција“ (Јовановић, 1990<sub>1</sub>: 18), уставне гаранције личних права су биле у нескладу са уставном стварношћу ондашње Србије.

---

1 Појединачни, изоловани и готово подвижнички примјери својеврсног занесењаштва модерним европским идејама видљиви су већ у периоду Првог српског устанка, у необјављеном „Слову“ Б. Грујовића и његовој чувеној реченици: „Гди је добра конституција тј. гди је добро установљеније закона и гди је добро уређена власт под законом, ту је свобода, ту је вољност, а гди један или више по својој вољи заповедају, закон не слушају но оно што хоће чине, ту је умрео вилајет, ту нема свободе, нема сигурности, нема добра...“

Уносећи у свој устав елементе револуционарног природног права, прије свега идеју народног представништва и идеју либералних права појединаца (Стојановић, 2010: 274), Д. Давидовић је ризиковао његову животност. Ипак, колико год непримјерена оном времену, слободоумна начела Сретењског устава ће, истина споро, али и извјесно, пронаћи своје симпатизере и присталице у ученим појединцима и интелектуалним круговима обновљене Србије. Његове позитивне тековине не умањује ни чињеница изостављања листе политичких права, којим би се омогућило о обезбједило учешће народа у политичкој сфери државног и друштвеног живота. Уставописац се, што је разумљиво и очекивано, руководио реалним стањем једног предмодерног, традиционалног друштва које није пружало ни елементарне претпоставке за увођење индивидуалних политичких слобода.

Америчким, а нарочито француским револуционарима припада нарочита заслуга што су питање људских права „учинили привлачним и потенцијално применљивим и на друге политичке заједнице“ (Становчић, 1989: 705). Постреволуционарни период је изњедрио концепт модерног уставноправног поретка, који је, инспирисан либералном политичком идеологијом, у врх политичких вриједности ставио човјекову слободу. Средином 19. вијека, превасходно под утицајем европске револуционарне 1848. године, идеје грађанске демократске слободе крче свој пут и у уставобранитељској Србији.

Сходно својој идеологији, уставобранитељски режим је био далеко од визије индивидуалних политичких слобода. Штавише, тада важећи тзв. Турски устав, заустављајући се као и његов претходник на нормирању личних слобода, од свих претходника се ипак разликовао несистематичним, рестриктивним и ретроградним приступом конституционализацији људских права и слобода. Истичући „господство Турске“, и „трибутарно подаништво Србије“ (Љушић, 2001: 111) Устав из 1838. је, поврх свега, успио препознати значај појединих права „житеља Србије“, „поданика Високе Порте“, у оним животним односима који су за њих били приоритетни (лична и имовинска сигурност, слобода вјероисповијести, слобода трговине, забрана кулука и др.). Изостављањем пак народне скупштине, Порта се удаљила од „сретењске“ идеје постојања централне политичке установе народа, премда тиме сазивање скупштине на основу обичајне праксе није забрањено, али није било ни обавезно.

У основи конзервативна, уставобранитељска политичка мисао ће се управо наведене револуционарне 1848. године суочити са вјесницима либералних идеја демократске и политичке садржине и њиховим настојањима ове

идеје из „француског расада“ пренесу на српско тле (Павловић, 1989: 724). У интерпретацији тзв. Паризлија „којим именом звау оне што су учили по Француској и Немачкој“ (Грујић, 1922: 10) и њихових младих идеолошких савезника, домаћих високошколаца-лицејаца, Кнежевини Србији би требао нови концепт уређења проевропског типа, који подразумејева остварење не само спољашње него и унутрашње слободе, у којој ће проговорити воља народа. Управо подстакнути од стране нешто организованијих зачетника и промотера српског либерализма, свој пут проналазе и први модерни политички захтјеви. Петровска скупштина, одржана у Крагујевцу јула 1848. године, једна од ријетких у то вријеме, остаће забиљежена као многољудан скуп на коме су европски образовани Срби, са свијешћу о значају политичких слобода и либералних закона, иницирали истицање „прошенија“, односно захтјева за озакоњењем народне скупштине као сталног органа власти, преко ког би се упражњавала народна права. Са исте скупштине је потекао, по први пут, и захтјев за установљењем слободе штампе, но више као производ романтичарске занесености млађахне српске интелигенције, него што је израз реалне потребе једног непросвјећеног друштва. Оно што је захтијevano на Петровској скупштини, по много чему се, ипак, може посматрати и као „нуклеус нових тенденција“ у развоју српског друштва (Ранђеловић, 2012: 247).

До озакоњења народне скупштине и слободе штампе, као основних захтјева петровских либерала, није дошло ни те 1848. године, а ни током наредних десет година. Довољно је било да европски револуционарни одјек утихне па да конзервативни, олигархијски режим почне стављати до знања да је у тадашњој Србији још увијек непожељно било говорити језиком европских либерала. Уставобранитељски режим је, како наглашава С. Јовановић, ауторитаран; његова основна идеја је да власт треба поштовати, те да народ не треба да се бави политиком. Истина, апетит за политичком слободом се ни код самог народа још није пробудио (Јовановић, 1990<sub>2</sub>: 28,76). Српском народу је тек предстојао рад на политичком сазријевању. Младолиберали, попут Јеврема Грујића, Владимира Јовановића, Милована Јанковића, Стојана Бошковића и осталих, искрено су вјеровали у његову демократску суштину и таленат.

Потакнуте 40-их година 19. вијека визијом модернизације српског традиционалног друштва, либерално-демократске мисли и идеје су уобличене и дјелимично оживотворене тек на Светоандрејској скупштини, која је засједала од 30. новембра 1858. до пред крај јануара 1859. године. Заслугом светоандрејске либералне струје није се стало само на доношењу једнократног, светоандрејског Закона о Народној скупштини, који је, као *lex specialis*, требало да послужи конституисању те скупштине с превасходним

циљем династијске смјене, а не њено „утврђење за унапредак“, како су то, заправо, жељели либерални прваци. У интерпретацији Јеврема Грујића, либералски пројекат Закона о Народној скупштини је, обзнањујући унутрашњи политички програм светоандрејаца, као главну тачку имао завођење народне контроле у државне послове. Скупштина, заснована на принципу народне суверености, те од народа слободно изабрана као стални орган законодавне власти, управо је требало да послужи тој сврси. У светоандрејском одбору либерали су тражили да се донесе и закон о слободи штампе, придајући му велики значај у правцу завођења ширих политичких слобода.

Светоандрејски Закон о Народној скупштини, у својој коначној верзији од 14. јануара 1859. године, истакао је супериорност конзервативног политичког става наспрам либералног. Реална политика Илије Гарашанина, као првака великашке опозиције, надјачала је радикална, либерално-демократска стремљења светоандрејске либералне групе. Скупштина, премда озакоњена, није постала законодавни чинилац. Другом тачком тог Закона проглашена је и слобода штампе, али „само у начелу“.<sup>2</sup> Упркос томе, светоандрејски либерали се могу сматрати родоначелницима србијанског либерализма (Поповић-Обрадовић, 1996: 508). Као утемељивачи слободоумне политичке идеологије, повезујући захтјев за политичким слободама с идејом народног суверенитета, они су утрли пут којим ће се кретати рецепција исте у даљем развоју нововјековне Србије.

### **3. Први уставни и пратећи законски прописи о политичким правима у Кнежевини Србији**

#### ***3.1 Устав од 1869. године (Намјеснички устав)***

Намјеснички устав, донесен по насилном окончању друге кнез Михајлове владавине, имао је испред себе један практичкополитички циљ: отупити, колико-толико, оштрицу свеколиког незадовољства, изазваног унутрашњом антидемократском политиком и полицијском владавином трагично настрадалог кнеза. Стога су његова нормативна рјешења била срачуната на поправку постојећег, али поступно и с мјером, у смислу ријечи које је Јован Ристић као министар сугерисао Михајлу: „Од свију унутрашњих политика најопаснија је она, која данас даје нешто што се сутра мора натраг узети“ (Петровић, 1912: 36).

---

<sup>2</sup> Зборник закона и уредби у Књажевству Србији, књ. XII, Београд, 1859, 11–18.

Својеврсно „дотјеривање“ претходног режима, најављено уставотворчевом закључном бесједом на Великој Народној скупштини, будило је каквуктакову наду у политичку либерализацију унутрашњих односа, у смислу унапређења политичких слобода. Но, намјеснички либерализам се показао неспремним и недораслим за „утаживање жеђи“ оживјелих носилаца светоандрејских тенденција. Тзв. „ристићевски“ либерализам, упркос слободоумном имену, остао је ограниченог домета. Програм умјерене либерализације политичког живота, у смислу реформисања земаљских установа ради проширивања народног утицаја на политику владе и на вођење државних послова, требало је да буде стратешки битан, „златни“, средњи пут између политичких крајности, преслободоумних, али и крајње конзервативних.

Примјерено планираном домету уставне реформе, Намјеснички устав се одредио и према питању основних права грађана. Новоуведеном ограниченом представничком систему одговарала је ограничена листа грађанских и још ограниченија листа политичких права (Стојановић, 2010: 276). Вриједност и домашај бирачког права, као једног од фундаменталних политичких права, у великој мјери је условљена уставним овлашћењима народног представништва, статусом његових чланова, али и изборним принципима предвиђеним у пратећем изборном законодавству. Устав од 1869. године је први српски устав који говори о бирачком праву, нормирајући га у дијелу који, управо, регулише установу Народне скупштине и њеног односа са кнезом и владом. Ограничено право учешћа Скупштине у законодавству, присутност вирилних, тј. од кнеза именованих посланика, могућност посредних избора, као и изостављање, односно препуштање регулисања есенцијалних питања изборног система изборном закону (као што су: трајање посланичког мандата, начина гласања и сл.), само су нека у низу значајних ограничења представничког система, због којих је вриједност изборног права замашно дискредитована.

Узимајући у обзир наведено, уставна рјешења услова за стицање и коришћење активног бирачког права (чл. 46) премда прописују могућност уживања права гласа за све пунољетне Србе који плаћају грађански данак на имање, рад или приход, попримају другачију димензију. Осим тога, повјеравањем изборном закону да одреди и „остала својства“ која мора имати неко лице да би било изабрано за посланика, пасивно бирачко право губи карактер уставом гарантованог права (Стојановић, 1990: 169). Одредбом пак чл. 48, Србија је, како примјећује М. Павловић, постала једина европска земља у којој је било забрањено бирати адвокате за народне посланике (Павловић, 2005: 405). Зато се као владини (кнежеви) посланици појављују управо они из реда адвоката и чиновника.



Бирачко право је несумњиво најважније политичко право које грађанима омогућава да легитимно конституишу власт у заједници и да њоме управљају (Вучинић, 2001: 132). Но, представничком систему су неопходна и нека друга политичка права и слободе, прије свега, слобода штампе, те слобода збора и удруживања. На вишедеценијске прогресивне тежње и захтјеве за слободом штампе, почевши од Петровске скупштине, преко Светоандрејске и скупштина одржаних за Михајлове владавине, па све до Велике народне скупштине (1869), Намјесништво није могло остати потпуно имуно. Истовремено, као приврженик умјереног, пролибералног реформаторства, и као главни креатор Намјесничког устава, Јован Ристић у истом том уставу нормира питање штампе, али не *explicite*, него само као један од могућих начина испољавања мисли, „саображавајући се у томе прописима закона“ (чл. 32). Осим тога, у другом ставу истог члана, испољен је више пута освједочен тактички потез владе и намјесништва да рјешавање „горућих“ питања, попут штампе, препусти законском регулисању.

При самом крају одјелка „О правима и дужностима грађана у опште“, нашао се и чл. 38, доносећи са собом институт ванредног стања, односно могућност да влада „у случају преке опасности за јавну сигурност“, „на неко време“ може обуставити неке уставне одредбе о личним слободама, али и слободу изражавања мисли, садржану у чл. 32, а то значи и „средством печатње“. Ограђујући се тако од могуће злоупотребе начелно прокламованих индивидуалних права (већина је стављена под придржај закона), намјесништво и влада су, истовремено, осмислили одбрамбену стратегију која је и сама отварала поље властите злоупотребе права. Непрецизне формулације чл. 38, у комбинацији са, такође, недовољно дефинисаним уставним ситуацијама које кнезу дају право на издавање привремених закона мимо скупштине (чл. 56), додатно су слабиле вриједност уставом прокламованих индивидуалних права генерално, а на крају и оних са политичким обиљежјима. Међу овим посљедњим, уставотворац није успио, нити је могао у датим околностима препознати значај права збора и удруживања, па оно није досегло своју конституционализацију.

Уставна реформа до које је дошло 1869. године представљала је формално-правни израз достигнутог степена друштвено-политичке и правне праксе, као и реалног односа политичких снага оновремене Србије. Умјерено либералну државотворну идеју Јована Ристића је, по добијању уставне верификације, требало оживотворити доношењем органских закона. Уклапајући се у намјеснички концепт уставности, законодавац се није задржао само на уобичајеној разради уставних одредби и попуњавању



празнина поводом питања за које је у самом Уставу одређено да буду законски регулисане.

### **3.2. Органски закони од 1870. године и политичка права**

#### **3.2.1. Закон о печатњи (штампи)**

У оквиру прве групе органских закона нашао се и први српски Закон о штампи од 23. октобра 1870. године.<sup>3</sup> Њиме је сувише начелан став уставотворца о слободи штампе требало надомјестити конкретним законским рјешењима. Иако је у својој бесједи, уочи скупштинског засједања, Ристић тврдио да је Устав „отворио слободи широко поље да се природно развија“, није се смјело дозволити да се иста „бујном навалом изметне у неред који би народу, у његовом првом уставном лету, крила саломио, а држави поткопао снагу...“<sup>4</sup> Наде либералних кругова да ће оно што је Уставом стављено у изглед, као што је питање слободе штампе, бити поентирано органским законима, остале су изневјерене. Уставотворац је, наиме, наизглед и начелно, најавио могућност слободе штампе, али је, препуштајући законодавцу супериорну улогу придефинисању њеног садржаја и домета, пристао и на могућност њеног ограничавања, па и суспендовања.

Прва српска законска рјешења о печатњи (штампи), илустративан су примјер уставне концепције постепене либерализације политичког живота. Због тога све што је дато – дато је „окрњено, парцијално, ограничено“ (Стојичић, 1980: 36). Законодавчева рјешења слободе штампе остала су половична и недоследна. Једном руком се давало, а другом одузимало. Покретање листа по систему пријаве окружној полицијској власти уз изостављање кауције, те цензуре штампе, дјеловало је обећавајуће у смислу прихватања слободоумних схватања, истакнутих уочи скупштинског засједања. Међутим, начелна либералност овог закона је, низом других одредби, потирана и обесмишљавана. Поједина нормативна рјешења нам се чине базичним по питању објективне и правилне процјене стварне намјере законодавца.

Иако је, сходно чл. 13, Закона о штампи речено да власт након издавања увјерења о испуњености услова за пријављену издавачку дјелатност неће правити издавачу никакве сметње да „радњу о којој је реч, може

---

<sup>3</sup> Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији од почетка до краја 1870, књ. XXIII, Београд 1870, 171-192, (у даљем тексту: Зборник закона..., XXIII).

<sup>4</sup> Протоколи Народне скупштине која је одржана у Крагујевцу 14.09.1870. године, Београд 1870, 8.

предузети“,<sup>5</sup> чланом 6. истог Закона уведена је забрана по тежини и посљедицама својим равна цензури. Обавезујући, наиме, штампара да од сваког броја новина мора „најдаље на један сахат пре но што их почне раздавати или разашилати“ један примјерак послати мјесној полицијској власти (или другом одређеном званичнику), који ће му издати увјерење о пријему тог примјерка, онемогућавала је да у назначеном временском периоду врши продају новина.<sup>6</sup> Практичне посљедице наведених рјешења су се показале готово тежим од оних које би произвела раније уобичајена цензура (Јовановић, 1990.<sub>3</sub>: 91).

Административна ограничења приликом пријаве и током растурања штампе додатно су подупрta рјешењима везаним за „узапћење“ листа (чл. 21), обуставу листа (чл. 46), одговорност за штампарске кривице (чл. 25), те застарјелост кривица насталих путем штампе (чл. 47, ст.1 и 2). Да је законодавац имао намјеру темељне либерализације питања јавне ријечи, не би остављао полицијској власти могућност злоупотребе при забрани штампане ствари кад нађе кажњиво дјело. С обзиром на то да јој оставља слободу да „за најкраће време“ поднесе ствар суду, како би се „запт“ скинуо или у важности остао,<sup>7</sup> ситуација је јасна. У случају пак обуставе листа, изостала је оцјена судске власти, па је министар унутрашњих дела могао да, по слободном нахођењу, процјењује да ли је нека уређивачка политика таква да постаје, између осталог, „убитачна за јавни мир и поредак“.<sup>8</sup>

Коначно, рјешење по коме „за преступ или злочинство што се учини печатњом, одговоран је сваки који се по општим начелима кривичног законика може сматрати за кривца или саучесника“,<sup>9</sup> упућује на закључак да је Закон о штампи усвојио аустријски систем заједничке одговорности по начелима кривичног законика, дакле, одговорност свих учесника у процесу настанка новина као што су писац, уредник, издавач, па и штампар (Павловић, 2005: 411). Уз све то, предвиђен је дуг период застарјелости дјела насталих путем штампе (шест мјесеци), као и стална могућност његовог продужења.<sup>10</sup>

Први законски прописи о штампи, као и сам Устав на основу ког су и донесени, постали су врло рано предмет оспоравања. Ристићева девиза о „слободи с редом“, тј. о слободи која ће одговарати народним,

---

5 Зборник закона..., XXIII, 175,176.

6 *Ибид*, 172,173.

7 *Ибид*, 179.

8 *Ибид*, 187, 188.

9 *Ибид*, 180.

10 Вид. шире чл. 47 Закона о штампи, Зборник закона..., XXIII, 188.

патријархалним обичајима, за које нису „слободе француске и енглеске“ (Јовановић, 1990<sub>3</sub>: 86), добиће најревноснијег опонента у једној групи будућих младоконзервативаца, који ће у својој идеологији бити либералнији од Ристићевих либерала. Слобода се, како је истакнуто у Каљевићевој „Србији“, још у вријеме доношења Намјесничког устава, не може „парче по парче давати и уживати“, јер напредни живот просвјешћеног запада подразумејева, између осталог, усвајање политичких слобода, које тај живот претпоставља (Јанковић, 1997: 126). Сходно таквом разумјевању либерализације политичког живота, влада Љубомира Каљевића, преузимајући од „ристићеваца“ државно кормило, премда краткотрајно, успијева измијенити и допунити првобитни Закон о штампи из 1870.<sup>11</sup> Њихов највећи допринос се очитовао у укидању озлоглашених чл. 6 и чл. 46 тог Закона.<sup>12</sup>

Значајан искорак ка слободној штампи, омогућен првим измјенама и допунама важећег намјесничког Закона о штампи, биће заустављен наступањем посебне уставне ситуације, наметнуте двогодишњим предратним, ратним, али и поратним стањем (1876–1878). Стављањем ван снаге „Каљевићевих“ измјена и допуна Закона о штампи из 1875. године, с позивом на чл. 38 Устава, наново успостављена Ристићева влада настоји заштити и обезбиједити, прије свега, властити режим. Но, неспремност исте да по престанку ратног стања врати на снагу слободоумна рјешења о штампи из 1875. године изазваће жестоку реакцију скупштинске опозиције.

Нове измјене и допуне Закона о штампи од 18 јануара 1879. године,<sup>13</sup> премда оспораване у претходној скупштинској дебати од стране заговорника слободе јавног изражавања, ишле су у правцу неутралисања појединих прописа од 1875. године, јер су се показале „у пракци као врло убитачне за ред у земљи“ (Стојичић, 1980: 115). Тако је, супротно Закону из 1875, враћен чл. 6 из 1870. године, а с њим и заобилазна цензура.<sup>14</sup>

---

11 Измене и допуне у Закону о печатњи (штампи) од 23. 10. 1870. године; Зборник закона и уредаба издани у Књажеству Србији у години 1875/76, Београд 1876, књ. XXVIII.

12 Читајући приједлог Народне скупштине о проширењу права слободе штампе, М. Кујунџић истиче да је важећи закон намјењен био само да буде привремени прелаз ослобођењу јавне мисли, те да је сама „практика показала“ да је чл. 6 истог закона допуштао да се полицијска власт њиме „служи на најсвојевољнији начин“. Стенографске белешке Народне скупштине држане у Београду 1874/75, Београд 1875, II, 1403, 1404.

13 Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији од 1. новембра 1878. до 6. маја 1879. године, књ. XXXIV, Београд 1879, 129–132.

14 Поред члана 6, враћен је на снагу и чл. 21 Закона од 1870. године, као и чланови 25 и 26 истог Закона. Овим посљедњим су анулирани покушаји законодавца од

Коначно, судбину чл. 6, као својеврсног угаоног камена око ког су вођене најжустрије расправе, рјешити треће по реду Измјене и допуне Закона о штампи од 31. јануара 1880. године,<sup>15</sup> но опет половично и у духу дугогодишње владајуће политике Ј. Ристића и његових сљедбеника. Изнуђеним рјешењем, наведени члан је унеколико ублажен измјеном којом је задржана обавеза предаје једног примјерка листа мјесној полицијској власти, али непосредно прије почетка дистрибуције. Укидање претходне контроле штампе је опозиционим круговима било равно капи воде у мору постојећих ограничења исте.

Питање слободе штампе ће своје прво велико преиспитивање доживјети већ сљедеће године, али су за тај чин биле неопходне нове либерално-реформаторске снаге.

### *3.2.2. Изборни закон скупштински и бирачко право*

Као један од органских закона, Изборни закон од 10. октобра 1870. године<sup>16</sup> значио је један велики напредак у односу на низ скупштинских закона који су му претходили.<sup>17</sup> С друге стране, попуњавајући уставне празнине рјешењима везаним за незаобилазна питања изборне проблематике, иначе својствена уставном регилисању (начин гласања, скупштинска периода), Закон је попримио елементе уставног карактера, те завео непожељну уставну праксу. Декларативан, начелан карактер многих одредаба важећег Устава, као и велик број уставних празнина (питање слободе штампе је, као што смо видјели, само један илустративан примјер), генерисали су могућност стварања различитих уставних ситуација под истим Уставом, постајући „плодно тле за врло опасну појаву у уставном животу државе, за фактичку уставност, која обично одудара од своје формално-правне основе из уставног текста“ (Стојичић, 2007: 92).

Израђен на основу Намјесничког устава, Изборни закон од 1870. године је требало да допринесе заживљавању праксе у којој ће скупштина задржати

---

1875. године да ублаже првобитне прописе о одговорности за штампарске кривице. Ристићева влада је тако успјела да, под видом мијењања Каљевићевог закона, поврати Намјеснички закон о штампи.

15 Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији од 1. јуна 1879. до 1. августа 1880. године, књ. XXXV, Београд 1880.

16 Зборник закона и уредаба изданих у Књажеству Србији од почетка до краја 1870. године, књ. XXIII, 65–88.

17 Први скупштински закон од 28.10.1858. године, је издат ad hoc, за једну – Светоандрејску скупштину. Међутим, од тад се почињу редовно доносити, премда у виду скупштинских закона, стални прописи везани за конституисање и рад Народне скупштине (1859, 1860, 1861. године).

форму народног представништва, али ће глас народа у њој бити „слабији“ од гласа намјесништва (кнеза) и Владе. Како на вриједност бирачког права, као основа легитимности државне власти, у одлучујућој мјери утичу водећи принципи изборне процедуре, то се основаним сматра закључак по коме право грађана да бирају и да буди изабрани додатно губи на вриједности, рјешењима Изборног закона о увођењу јавног гласања (чл. 32), задржавањем посредних избора по срезовима (чл. 24), те свођењем посланичког мандата на три године (чл. 76).<sup>18</sup>

Бирачко право је и по Изборном закону цензитарно. На биралишта, сходно чл. 17 Закона, опет излазе само пунољетни мушкарци, српски грађани, који су уједно и порески обвезници.<sup>19</sup> Незнатан износ грађанског данка је омогућио постојање широког бирачког права за мушкарце, с обзиром на то да је Законом о порезу од 1864. године сваки радно способан, пунољетан мушкарац, плаћао фиксну „главарину“ од 3 талира (15 динара) годишње (Антонић, 2014: 422, 423). На ширину активног бирачког права није значајније утицала ни несагласност бирачке и војне функције, садржане у чл. 18, тач.9 Изборног закона, а на основу чл. 48, ст. 2 Устава.<sup>20</sup> Широко постављено право гласа није искључивало могућност привременог губитка права избора народних посланика о чему, таксативним набрајањем одређених категорија становништва, говори чл. 18 Изборног закона, често на непотпун начин, остављајући тако неомеђен простор за различита тумачења.<sup>21</sup>

Уживање пасивног бирачког права је истовјетно с посланичком способношћу (Јовановић, 1907: 33, 34). Услови које Закон поставља за уживање пасивног бирачког права нису исти за све посланике с обзиром на њихову двоврсност, предвиђену у чл. 42 Устава. Стиче се утисак да је законодавац (чл. 22, тач. 3), једнако као и уставотворац (чл. 48), наклоњенији једној четвртини тзв. владиних (кнежевих) посланика, јер је при њиховом избору изостало најважније ограничење предвиђено за народне посланике, а то је инкопатибилност чиновничке и адвокатске

---

18 Зборник закона ... XXIII (Изборни закон скупштински), 71, 73, 84, 85.

19 Изборни закон, као ни Устав, не прописује износ минималног пореза као услова за стицање права гласа. Иако је појам „грађански данак“, и за савременике био неодређен, може се ипак узети да је он износио три талира (15 динара), како тад тако и после доношења новог пореског закона из 1884. године.

20 Сходно објашњењу Живојина П. Ристића, одредба да војници стајаће војске, ма ког чина, не могу бирати, није била од великог значаја све док је постојала установа народне војске, а у стајаћој војсци био релативно мали број људи. Тако је било све до 1882. године, када је извршена реорганизација војске (Ристић, 1935: 49).

21 Вид. шире чл. 18 Изборног закона; Зборник закона..., XXIII, 69, 70.

службе са службом народних посланика.<sup>22</sup> Једино уставно ограничење ког се кнез морао придржавати је да своје посланике бира из реда људи који се „одликују науком или искуством у народним пословима“, при чему је кнезу остављено на вољу да процјењује испуњеност наведених услова. Изборни закон је унеколико разрадио сам поступак избора владиних посланика.<sup>23</sup>

Све у свему, крајњи резултат изборних рјешења намјесничког режима је установљење једне сељачке скупштине, изабране готово општим правом гласа, али скупштине којој ипак није дата она моћ коју она има у земљама парламентарног режима (Јовановић, 1990<sub>1</sub>: 32).

Изборни закон скупштински из 1870. године остао је на снази у цјелокупном периоду важења Намјесничког устава.

#### **4. Политичке слободе у политичком законодавству од 1881. године**

Почетком осамдесетих година пролиберално реформаторство Јована Ристића улази у своју завршницу. Смјена на власти до које је дошло његовом оставком, октобра 1880. године, отворила је врата оним идеолошко-политичким снагама које су биле у стању да либерално-реформаторском покрету пруже нову снагу, али и нову садржину.

Слободоумно политичко законодавство из 1881. године приписује се тзв. младоконзервативцима као својеврсној авангарди напредњака, која на велика врата улази у политички живот кнежевине, али уз значајну подршку актуелног српског владара. Новоустоличеним властодршцима почетни вјетар у леђа дају и све снажнији радикалски елементи окупљени око Н. Пашића, њихови дојучерашњи опозициони саборци против Ристићевог режима. Као странка малобројне либерално-грађанске интелектуалне елите, досљедно окренуте Западу, младоконзервативци су рад на унапређењу политичких слобода сматрали неизоставним дијелом либерализације и модернизације унутрашњег живота државе. Новим Законом о штампи<sup>24</sup> и првим Законом о зборовима и удружењима<sup>25</sup>

---

22 *Ибид*, 71, 72.

23 Према чл. 73 Изборног закона, Акт о именовању владиних посланика се врши на приједлог министра унутрашњих дјела, а по саслушању Министарског савјета. *Ибид*., 84.

24 Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији изданих од 18. августа 1880. до 26. јуна 1881. године, св XXXVI, Београд 1881, 249–264, у даљем тексту: Зборник закона..., XXXVI (Закон о штампи)

25 Зборник закона и уредаба у Књажеству Србији изданих од 18. августа 1880. до 26. јуна 1881. године св. XXXVI, Београд 1881, 544–548, у даљем тексту: Зборник закона..., XXXVI (Закон о зборовима и удружењима)

направљен је радикалан искорак у правцу „европеисања“ Кнежевине Србије.

Либералан и модеран, какав је уистину био, напредњачки Закон о штампи је макар и привремено „ослободио штампу политичких окова“ (Бјелица, 1977: 219). Потпуној либерализацији штампане ријечи допринијела су сасвим нова рјешења везана за издавање и растурање новина (чл. 5, 6 и 7), узапћење листа (чл. 10), одговорност за штампарске кривице (чл. 31), те за дефинисање застарјелости истих (чл. 40).

По Закону о штампи из 1881. године усваја се чист систем пријаве за издавање листа, коју, мјесној полицијској власти, подносе власник и уредник листа. Притом је избјегнута заобилазна цензура с обзиром на то да је власт на пријаву одговарала признаницом о пријему исте, а не увјерењем о испуњености услова за пријављивање издавачке дјелатности. Такође, у новом Закону је изостала дозвола за растурање новина, јер обавеза предаје једног примјерка полицијском званичнику пада истовремено са почетком дистрибуције листа.<sup>26</sup> Полицијској контроли слободе штампе су постављене границе и по питању узапћења листа, значајним редуковањем и прецизирањем политичких дјела кажњиве садржине, али и јасним дефинисањем рокова у оквиру којих су се полицијске и судске власти морале читовати.<sup>27</sup>

Своју иновативност у сфери либерализације штампе, законодавац је испољио и при нормирању одговорности за штампарске кривице. По слову Закона, за кривице настале путем штампе одговарају писац, одговорни уредник, штампар, продавац, али не колективно, по прописима кривичног законика, већ супсидијарно, и то само по Закону о штампи и са блажим системом казни.<sup>28</sup> Поврх свега, просперитету штампане ријечи погодовало је скраћивање рока застарјелости штампарских кривица на свега три мјесеца без могућности прекида истог било којим актом власти.<sup>29</sup>

По појединим рјешењима близак „Каљевићевим“ измјенама и допунама закона о штампи из 1875. године, напредњачки Закон из 1881. године

---

26 Вид. шире чланове 5, 6, и 7 Закона о штампи., Зборник закона...XXXVI, 250,251.

27 Тако је Закон у чл. 10 забрану листа свео на случајеве увреде владаоца, његовог дома и позива грађана на оружану побуну против власти. Па и у ова два случаја, наметнут је прецизан рок од 24 сата по узапћењу у којем је полицијска власт дужна ствар спровести суду како би исти, у новом року од 24 сата, ријешити има ли мјеста запту или нема. *Ибид*, 252.

28 Неведеним рјешењем Закон је напустио аустријски систем одговорности и усвојио тзв. белгијски систем, по коме кажњавање једног искључује све остале учеснике.

29 Вид. чл. 40 Закона о штампи., Зборник закона...XXXVI, 263.



представља крајњи домет у законодавству о штампи, највише што се на пољу слободе штампе могло добити у то вријеме (Стојичић, 1980: 141). С друге стране, Закон о зборовима и удружењима, као дио истог политичког законодавства из 1881. године, представља тек први, али замашан корак у правцу постављања законских оквира слободи јавног говора о политици и окупљању политичких истомишљеника. Српски грађани имају, по овом Закону, право слободног удруживања и право држања зборова (чл. 1). Ипак, оснивање политичких удружења, за разлику од неполитичких, бива подвргнуто строжим правилима. Законодавац је за њих предвидио систем одобрења (дозволе) од надлежне полицијске власти, но оно се могло ускратити само ако правила (статути) удружења нису били у складу са постојећим законом. При свему томе, министар унутрашњих послова се морао руководити законским роком од петнаест дана од дана подношења правила, у ком је имао да одобри или ускрати оснивање политичког удружења.<sup>30</sup>

Законским рјешењима о зборовима и удружењима, политичко законодавство из 1881. године поприма и задржава епитет напредног и либералног, и поред евидентних ограничења, као што је право надзора над радом политичких удружења дато изасланику власти.<sup>31</sup> Премда у рангу законског, а не уставног права, право слободног удруживања и држања зборова прекида коначно период политичког ћутања, дајући истовремено ваљане претпоставке за даљи развој политичке свијести и организованог политичко-страначког живота.

Година 1881. је, по запажању С. Јовановића, била година устројавања и преустројавања политичких странака, као што ће 1882. година бити година њихових првих судара и окршаја (Јовановић, 1990, 4: 123). Нови распоред политичких снага навешће владајућу напредњачку гарнитуру на преиспитивање и кориговање свог западњачког слободоумља. За релативно кратко вријеме напредњаштво владајућих прераста у реакционаран став према свим опозиционим покушајима разобличавања њихове унутрашње, а нарочито спољашње политике.

До првих измјена и допуна слободоумног политичког законодавства из 1881. године долази већ сљедеће године, за вријеме владе М. Пироћанца,

---

30 Чл. 6, ст. 1 и чл. 7 Закона детаљно говоре о условима за оснивање политичких удружења и разлозима за забрану истих. Зборник закона..., XXXVI (Закон о зборовима и удружењима), 545, 546.

31 Чл. 14 Закона је одредио да „власт има право да одреди свог изасланика да присуствује састанку политичког удружења“. Притом, а у складу са чл. 17 истог Закона, изасланик може захтијевати да предсједник закључи савјетовање или да прекине састанак, али само у законом таксативно набројаним случајевима. *Ибид*, 547, 548.

који се показао као „слободњак на патрицијски начин“ (Јовановић, 1990<sub>1</sub>: 317). Његова концепција широких политичких слобода, али као привилегије виших друштвених слојева, налази јаког опонента у социјално утемељенијој радикалској идеологији. Отуда је носиоцима противничке политике требало одузети нешто од тек датог моћног средства јавне критике власти – слободе штампе.<sup>32</sup>

Реагујући с позиције власти на све чешће случајеве употребе, али и злоупотребе слободе штампе, остварене Законом из 1881. године, напредњаци се не задржавају на првим измјенама и допунама овог закона. Ситуацију у којој је „могао писати, шта је ко хтео“ (Јовановић, 1990<sub>4</sub>: 70), Влада је по други пут настојала превазићи измјенама извршеним јуна 1884. године.<sup>33</sup> Десило се, као у вријеме Каљевићеве владе, да су се бивши борци за слободу штампе нашли у улози прогонитеља те исте слободе (Бјелица, 1977: 219). Тако се М. Гарашанин, предсједник друге напредњачке владе, од некадашњег поборника потпуне слободе штампе, нашао у улози свесрдног заговорника гушења опозиционе штампе.<sup>34</sup>

Реакционарне измјене политичког законодавства из 1881. године нису заобишле ни Закон о зборовима и удружењима, напредњачки законски првенац. Година 1884. остаје препознатљива и по неслободоумним законским измјенама којима је сужавана претходно дата слобода политичког удруживања и јавног говора о политици.<sup>35</sup>

Заснивање напредњачке „практике“ давања, па одузимања политичких права и слобода, развило се, по Ж. Живановићу, у „нарочити принцип

---

32 Првим измјенама и допунама Закона о штампи из 1881. године, извршеним 1882. године, шири се круг кривичних дјела због којих је била могућа забрана листа и на случајеве „распростирања нихилизма, комунизма или дјела означених у чл. 91 Кривичног законика“, (чл. 10). Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији, изданих у периоду од 5. септембра 1881. до 28. јула 1882. године, св. XXXVII, Београд 1882, 91.

33 О другим измјенама и допунама Закона о штампаним видети: Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од почетка до краја 1884. године, св. XL, Београд 1884, 158–164.

34 У вријеме Каљевићеве владе, Милутин Гарашанин се истицао као ревносни борац за неограничену слободу штампе. „Од слободне речи“, рећи ће он тад, „има и добра и зла, али количина њеног добра је далеко већа, управо несразмерна, од количине зла који може да има“. Протоколи Народне скупштине држане у Крагујевцу и Београду, 1875/76, Београд 1876, 776–778.

35 Нова законска рјешења о зборовима и удружењима од 11. јуна 1884. су ишла на руку само владајућој „дворској“ странци напредњака, односно њеном настојању да онемогући рад масовним политичким странкама као што је, у то вријеме, била Радикална странка. Вид. чл. 27, 32 и 34 Закона, Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији изданих од почетка до краја 1884. године, св. XL, Београд 1884, 245–247.

државни који је водио грађане из једног разочарења у друго, из права у кривицу, из слободe у заточење..." (Живановић, 1924: 232). При таквом елаборирању напредњачке политичке праксе, неизоставним се намеће подсећање на, тада још увијек важећи, Намјеснички устав који је, не само напредњацима него и Ристићевим либералима, управо омогућавао законодавне плиме и осеке.

## **5. Уставни и законски оквири политичких права у Краљевини Србији (1888–1894)**

### ***5.1. Устав од 1888. године***

Законодавна искуства у вријеме важења Намјесничког устава послужила су као опомињући примјер могућег домаћаја законске слободe при регулисању политичких права и слобода грађана. Трусна законска регулатива се у одсуству супериорности уставних гаранција права грађана према законодавцу, показала несигурном и недовољном, у смислу даље либерализације политичког живота у Краљевини Србији.

Поучен лошим примјерима раније законодавне праксе, али и баштинећи прогресивне законодавне доприносе из домена политичких права (1875/76 и 1881), Устав од 1888. године је, у садржајном и номотехничком смислу, могао да понесе ленту најслободоумнијег устава деветнаестовјековне Србије. Идеја слободног грађанина који своју политичку вољу остварује у оквирима новоуведеног парламентарног облика државне власти, нашла је своју пуну потврду управо у овом Уставу.

Свеобухватна заступљеност тзв. прве генерације људских права, укључујући ту и фундаментална права и слободe политичког садржаја, била је израз безрезервног прихватања либерално-демократских стандарда оног доба од стране свих политичких странака као незаобилазних актера уставне реформе. Тежња ка досезању европског идеала политичких слобода, навешће уставописца да се, при избору уставноправне технике, определијели за исцрпно уставноправно залажење у појединости регулисања тог важног дијела уставне материје. Но, уставотворчево „детаљисање“ може да се разумије и као израз неповјерења у законодавца, али и као потреба да се предупреди учестала пракса непоштовања истих јер „што се жели нарочито гарантовати, то су оне одредбе које су највећа у опасности да буду повређене“ (Јовановић, 1900: 4).

Како нико од релевантних политичких фактора није оспоравао потребу опсежне конституционализације политичких права и слобода, њихово

прокламовање и гарантовање заузима вриједан део другог, „ударног поглавља“ Устава (Марковић, 2013: 317). Намјеру да ограничи државну власт у корист индивидуалних политичких слобода, уставотворац не читује искључиво прокламовањем листе оних слобода до којих је већ дошла оновремена европска уставност, а које су добрим дијелом биле и тековина прогресивног српског законодавства (слобода штампе, слобода збора и удруживања). Вођен истом намјером, уставотворац заправо тежиште ставља на онемогућавање законодавне власти да без ограничења залази у заштићено поље политичких слобода. Према томе, први пут уставна права грађана *implicite* везују и законодавца (Стојановић, 1990: 172).

Везујући политичка права за грађанство, односно држављанство, Устав „сваком Србину“ даје право на изражавање мисли: говором, писмено, штампом или у сликама (чл. 22, ст.1), као што само „српским грађанима“ гарантује право на мирно окупљање и збороване (чл. 24), али и право на удруживање (чл. 25). Иако у другом и трећем случају, уставотворац није могао избјећи стављање датих права под резерву закона, прихватање система пријаве зборована под ведрим небом (а не дозволе од стране власти), као и инсистирање на забрани потчињавања права удруживања било каквој превентивној мјери, доприноси либерализацији уставних рјешења. Уз све наведено, не треба занемарити ни чињеницу да су права одобрена чл. 24 и чл. 25 по први пут конституционализована.

Устав из 1888. године представља својеврсну круну вишедеценијске борбе за слободу штампе. Експлицитном прокламовању слободе штампе (чл. 22, ст. 2), следовале су изричите забране мјера које су тој слободи непримјерене, као што је цензура или каква друга превентивна мјера „која спречава излазак, продају или растурање новина“. Комплементарне слободи штампе биле су и забране претходног одобрења власти, као и тражења јемства (кауције) од писца, уредника, издаваоца или штампара. Либералним духом одисала су и уставна рјешења питања одговорности за дјела настала путем штампе (белгијски систем одговорности), те свођења могућности забране листа на узак круг случајева увреде краља и краљевог дома, увреде страних владалаца и њихових домова или позива грађана на оружану побуну.

Залажења у читав низ појединости, којима се значајан број људских права настојао заштити од могућих злоупотреба управне, али и законодавне власти, колико год са аспекта компаративне уставности се чиниле претјераним, за српског уставотворца су била неопходан правни инструмент њиховог оснаживања у незахвалном друштвеном

и политичком амбијенту оновремене Србије. Сходно томе, и материји изборног права уставотворац прилази са ставом да се, с обзиром значај појединих питања изборне процедуре (начин гласања, посланичког мандата и др.), она не могу олако препустити законској регулативи. Из оквира, ништа мање разрађених, одредаба о бирачком праву, закључујемо да Уставом из 1888. године није досегнуто опште право гласа,<sup>36</sup> али је у односу на раније уставне и законске прописе оно знатно проширено, а са увођењем парламентарне владавине и вриједносно ојачано.

Даљој либерализацији бирачког права у Краљевини Србији, погодовало је задржавање ниског, овог пута прецизно дефинисаног, пореског цензуса од 15 динара, као једног од три већ постојећа услова за уживање активног бирачког права, али и признавање права гласа и задругарима, „ма колику непосредну порезу плаћали“ (чл. 85, ст. 1 и ст. 2). Устав је познавао и разлоге за привремени губитак бирачког права, који су истовјетни са претходним законским рјешењима, осим у два случаја (чл. 88). Сходно пак стилизацији чл. 87, официри, активни и у недејству, и војници под заставом не губе бирачку способност, тј. право да бирају, само су лишени могућности употребе истог за све вријеме трајања службеног положаја

Услови које Устав поставља за уживање пасивног бирачког права нису исти за све посланике. Као резултат низа компромисних рјешења, везаних за осјетљива питања састава и структуре народног представништва, дошла је и установа тзв. квалификованих посланика, у чијем усвајању се огледа ауторски печат М. Миловановића и његовог разумијевања потребе да се у одсуству горњег дома и владиних посланика осигура улазак интелигенције у скупштину (Стефановски, 2015: 82, 84). Како би, дакле, једнодома скупштина могла квалификовано одговорити на све изазове једног осјетљивог и сложеног механизма, какав је парламентарни систем, уставотворац је инсистирао на обавезном избору двојице посланика у сваком округу, који су завршили факултет или коју вишу стручну школу која стоји у реду факултета (чл. 100, ст. 2). Тако ће се посланицима са општим условима<sup>37</sup> придружити и они који су, поред општих, морали задовољити и нарочите додатне услове. Премда су мандат стицали под

36 Иако је опште право гласа било једно од програмских тежњи Радикалне странке, сам М. Миловановић је, као главни редактор уставног текста, био уздржан по питању „експериментисања“ са општим правом гласа у Србији у вријеме када је његово увођење и за оновремене европске прилике било упитно.

37 Захтјевност посланичке функције по Уставу од 1888. године наметала је пооштрене опште услове за уживање пасивног бирачког права. Тако, за посланика у Народној скупштини, може бити изабран само онај који, поред услова потребних за право бирања, испуњава и сљедеће: да је Србин по рођењу или да је, ако је природен, настањен пет година у Србији; да ужива сва грађанска и политичка права; да има пребивалиште

различитим условима, обе посланичке категорије су биле упућене на народ, као бирачко тијело, чије пуно повјерење су морале задобити.

Значај бирачког права, нормираног овим Уставом, не зауставља се искључиво на евидентној ширини права гласа и постизању компромисне формуле пожељног састава Народне скупштине. Оно што бирачком праву посебно даје на значају, то је његова вриједносна снага, ојачана прихватањем непосредних избора и тајног гласања, а са постављањем темеља за увођењем парламентарног облика државне власти, задобијањем значајних овлашћења народног представништва.

Уставна реформа, настала као резултат политичког компромиса, изњедрила је један нов Устав, великим дијелом, „револуционаран“, „премодеран“, „номиналан“ за ондашње српске прилике (Петров, 2015: 14, 15), али Устав у коме се, на нормативно разумљив начин, илуструје тежња ка „осигурању политичких слободаи парламентаризма по обрасцу либералних идеолога седамдесетих година...“ (Поповић, 1939: 156,157).

## **5.2. Органски закони и политичка права**

Органски закони, са јако израженим политичким карактеристикама, а којима је Устав из 1888. требало увести у живот, били су резултат изузетно плодне законодавне дјелатности радикалских влада. За вријеме друге Грујићеве владе, у редовном скупштинском сазиву, у 1890. и 1891. години, добијена је скупштинска потврда за Закон о изборима народних посланика, а у току двије Пашићеве владе (1891/92), Скупштина је усвојила Закон о штампи и Закон о јавним зборовима и удружењима.

### *5.2.1. Бирачко право по Изборном закону од 25. марта 1890. године*

Деведесетих година 19. вијека, „наш изборни закон“, рећи ће С. Јовановић, „био је с техничког гледишта један од најсавршенијих“, апострофирајући, притом, вјештину М. Миловановића при његовој изради (Јовановић, 1991: 214,215). Донесен двије године по усвајању Устава, он готово у потпуности преузима његова рјешења бирачког права, уз извјесне допуне и објашњења.

Поред тежње законодавца да, у оквиру изборног законодавства, предвиди што савршенији изборни систем којиће, у највећој мјери, обезбиједити слободу избора, уочљив је тренд сужавања ограничења активног бирачког права (Јовичић, 1999: 26) У том смислу, пратећи привилегију коју Устав, у чл. 85, додјељује задругарима, исту прецизира и допуњава, како би

---

у Србији; да је навршио 30 година живота и да плаћа држави најмање 30 динара непосредног пореза (чл. 96).

избјегао сувише уска тумачења појма „задругар“.<sup>38</sup> Такође, преузимајући преовлађујући став о немијешању војске у политички живот, Изборни закон, у чл. 11, прихвата уставна рјешења из чл. 86, чинећи, ипак, основан изузетак, у погледу оних категорија које, кад нису позване на вјежбу, живе потпуно грађанским животом (Ристић, 1935: 95).

Од Изборног закона зависио је и састав Народне скупштине, а од тог састава зависило је да ли ће та Скупштина бити у стању да врши права и дужности које јој прописује Устав и други закони (Ристић, 1935: 163). Законодавац је, једнако као и уставотворац, пристао на установу тзв. квалификованих посланика, условљавајући, истовремено, посланички положај народним повјерењем. С обзиром на неповољан образовни статус тзв. обичних посланика (највећи проценат и кандидата и изабраних чине земљорадници и трговци), те реалну потребу за интелигенцијом у скупштини, уставотворчевом интервенцијом, подржаном од законодавца, посланичку способност стичу и адвокати, али и велик број чиновника чији се положај сматрао компатибилним са посланичком службом (министри, професори, инжењери и љекари у државној служби и др).<sup>39</sup>

Пратећи, дакле највећим дијелом својих нормативних рјешења основне замисли уставотворца, Изборни закон из 1890. године успијева пружити солидну основу за слободан и на демократским идејама заснован избор народних посланика. Користећи широко право гласа, велики број грађана Краљевине Србије могао је, служећи се преимућствима непосредних избора и технике тајног гласања, дати повјерење онима који уживају посланичку способност.

### *5.2.2. Закон о штампи и Закон о јавним зборовима и удружењима (1891)*

Ближе одређење уставних одредби о штампи и јавним зборовима и удружењима, подразумијевало је, такође, уобичајени ангажман законодавца. Овог пута пак Устав из 1888. године јасно обиљежава границе које закон, на уштрб датих права, не може прекорачити.

Донесен 31. марта 1891. године, радикалски Закон о штампи, најближи оном напредњачком из 1881. године, резултат је настојања да се

<sup>38</sup> Уским тумачењем уставне одредбе, дозвољавало се само старјешинама задруге право гласа, ма какав порез плаћали. Зато се одредбом чл. 10. Изборног закона дефинише појам „задругар“ и под њега подводи не само отац, него и његови пунољетни синови који с њим заједно живе. У истом члану привилегију дату задругарима Изборни закон проширује и у корист лица која су ослобођена личног пореза, иако Устав о томе ћути.

<sup>39</sup> Наведене службе су представљале изузетак од начелно задржаног става о неподударности чиновничке и посланичке службе, садржане у чл. 98 и чл. 99 Устава, као и чл. 16. Изборног закона.



испоштују слободоумне одредбе важећег Устава. Он углавном преузима ставове уставотворца садржане у обимном чл. 22, па тако и експлицитно прокламовање слободе штампе и забрану цензуре (чл. 1 и чл. 3 Закона).<sup>40</sup> Такође, у забрани административних опомена и законодавац види значајну гаранцију слободе штампе (чл. 4).<sup>41</sup> Унеколико разрађеније законске одредбе прате уставне и по питању забране (узапћења) листа, као и по питању одговорности за штампарске кривице.<sup>42</sup> Кривице пак „учињене противу одредаба овог закона застаревају за 3 месеца од дана када су учињене“, каже се у чл. 53. Дакле, као и у напредњачком закону, али се рок застарелости прекидао према прописима Кривичног законика.<sup>43</sup> Слободоуман у нешто мањој мјери од свог напредњачког претходника, Закон о штампи из 1891. године представља покушај да се слободи писане ријечи обезбиједи стабилност и ефективност, а злоупотребе исте сведу на најмању могућу мјеру.

Озакоњена први пут 1881. године, слобода збора и удруживања је, постајући у међувремену уставном категоријом, свој најлибералнији израз достигла радикалским Законом донесеним истовремено са Законом о штампи. Полазећи од уставног основа (чл. 24), Закон о јавним зборовима и удружењима у свом слободоумљу иде даље од напредњачког Закона с почетка осамдесетих година. Улога полицијске власти је по питању одржавања зборовна, оснивања и дјеловања политичких странака била крајње занемарљива. Дефинишући разлику између јавних и приватних зборовна, радикалски Закон омогућава потпуно слободно одржавање приватних и јавних зборовна у затвореном простору.<sup>44</sup> Пријаву полицијској власти „за један дан раније“, предвиђа само за држање збора под ведрим небом или на мјесту изложеном приступу публике (чл. 7, ст. 1).<sup>45</sup> Осим што нису могли забранити зборовање, представницима власти је одузето и право руковођења збором и одржавањем реда у току његовог трајања (чл. 10).<sup>46</sup>

---

40 Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1891. до краја исте године, св. 47, Београд 1892, 521.

41 *Ибид*, 522.

42 Вид. чл. 16 и чл. 39 Закона о штампи. *Ибид*; 524–525, 533.

43 *Ибид*, 538

44 Вид. чл. 6 Закона о јавним зборовима и удружењима. Зборник закона и уредаба у Краљевини Србији издатих од 1. јануара 1891. до краја исте године, св. 47, Београд 1892, 397.

45 *Ибид*.

46 *Ибид*, 398.

Законодавац је пристао на крајње либералну форму и кад је ријеч о оснивању политичких удружења. Сходно чл. 25 Устава, Закон каже да „свако удружење или друштво мора обзнанити путем штампе при самом постанку своје уређење и своје председништво – управу“.<sup>47</sup> Довољна је, дакле, била само јавна објава. За разлику од детаљно регулисаног питања кривица учињених на јавним зборовима, противправним радњама удружења или његових чланова посвећена је само начелна одредба. О разлозима за укидање удружења, у самом Закону пак није било ријечи.

Као и остали политички закони донесени под Уставом из 1888. године, Закон о јавним зборовима и удружењима је првенствено излазио у сусрет владајућој Радикалној странци, која је, за разлику од напредњака и либерала, уживала куриозитет масовне политичке странке са разгранатом мрежом на цијелој територији. Још једанпут потврђено је опште правило: „Чија влада, тога и држава, чија власт, тога и слобода.“ Било како било, слободоумност важећег законодавства није владајућем режиму обезбиједила дуговјечност. С укидањем Устава од 1888. године и враћањем на снагу Намјесничког 1894. године, враћени су и сви закони, донесени непосредно после његовог усвајања.

## 6. Закључак

На пут политичке модернизације, који је подразумијевао и адекватну конституционализацију политичких права и слобода, нововјековна Србија је кренула с погледом на Западну Европу. Но, то значајно „путешствије“ од заосталог турског истока ка развијеној хришћанској Европи, није могло проћи без својеврсних кривина, заобилажења и застоја. Како се, ипак, назад више није могло, а ни хтјело, суочавање једног, у основи патријархалног друштва, са изазовима које је нудила слободоумна Европа било је неминовно.

Ретроспективни поглед на уставну и законску регулативу индивидуалних политичких слобода у периоду који на оптималан начин илуструје сву сложеност нормативног уобличавања истих, упућује на неколико важних констатација. Прво, конституционализација политичких права започета Намјесничким уставом, своју кулминациону тачку досеже уставном реформом из 1888. године. С обзиром на то да су оба уставна документа имала „два живота“, односно два периода важења, то се иста, на извјестан начин, могу узети као камени-међаши у уставном развоју тадашње Србије (Јанковић, 1988: 12, 13). Друго, садржина и домашај уставног нормирања политичких права и на њој заснована законска регулатива су вазда били

---

<sup>47</sup> *Ибид*, 404.

условљени конкретним друштвеним амбијентом, актуелним распоредом политичких снага, њиховим идеологијама и интересима. Затим, уставни и законски оквири политичких слобода, који су обиљежили посматрани период уставног развоја, су, заправо, рефлексција два уставна концепта. У темељу првог, од 1869. године, стајала је идеологија умјерене либерализације једног политички незрелог, традиционалног друштва. Рестриктивним и начелним приступом конституционализацији политичких права, уз подвргавање истих посебној и промјенљивој интервенцији законодавца, уставотворац је привремено заобишао модерне тековине Западне Европе. У том дијелу се његов став може сматрати конзервативним и поред либералног предзнака, али и примјеренијим ондашњим српским приликама. Уставни модел пак до ког се дошло уставном реформом из 1888. године је правни израз финализације трновитог пута политичке модернизације и безрезервног прихватања западноевропског либералног разумијевања грађанских и политичких права. Извјесно је, међутим, да је уставотворац, преузимајући општеприхваћене вриједности модерног конституционализма, имао ипак слуха и за особене српске не(прилике). Био је то значајан покушај да се Краљевина Србија што више приближи европском идеалу слободе, али уз нужан, макар и минималан, респект према властитим уставним тековинама.

Најзад, закључна разматрања вриједи завршити смисленим ставом великог уставног писца, Миодрага Јовичића. Он каже: „Нити идеално добар устав (када би такав могао бити написан) може створити идеално добро друштво, нити има тако лошег устава који би био у стању да спречи настанак и развој снага које ће једном, пре или касније, створити ситуацију и односе из којих ће проистећи неки нови устав и ново, боље, уставно уређење.“

### **Литература/References**

Антонић, С. (2014). Демократија у Србији уочи Првог светског рата. *Социолошки преглед, XLVIII, 4*, Београд. 421–458

Бјелица, М. (1977). Борба за слободу штампе у Кнежевини Србији. *Историјски часопис 24*. 191–222

Vučinić, N. (2001). *Osnovi ljudskih prava i sloboda*. Podgorica: CID

Живановић, Ж. (1924). Политичка историја Србије у другој половини 19. века, књ. 2. Београд: Геца Кон

Записи Ј. Грујића (1922). књ. 2. Београд: Српска краљевска академија  
Зборник закона и уредби у Краљевини Србији (1882; 1884; 1892)

- Зборник закона и уредби у Кнежевини Србији (1870; 1876; 1879; 1880; 1881)
- Јанковић, Д. (1997). Рађање парламентарне демократије (Политичке странке у Србији XIX века). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду
- Јанковић, Д. (1988). Развитак уставности у Србији у XIX веку и почетком XX века. У: М. Јовичић (Ур.), *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*. 11–34. Београд: САНУ
- Јовановић, С. (1991). Из историје и књижевности књ. 1, Сабране дела С. Јовановића, Београд: БИГЗ
- Јовановић, С. (1990<sub>4</sub>). Влада Милана Обреновића, књ. II, III. Сабрана дела С. Јовановића, том 5. Београд: БИГЗ
- Јовановић, С. (1990<sub>3</sub>). Влада Милана Обреновића I. Сабрана дела С. Јовановића, том 4. Београд: БИГЗ
- Јовановић, С. (1990<sub>2</sub>). Уставобранитељи и њихова влада. Сабрана дела С. Јовановића, том 3. Београд: БИГЗ
- Јовановић, С. (1990<sub>1</sub>). Политичке и правне расправе I, II, Сабрана дела С. Јовановића, том 2. Београд: БИГЗ
- Јовановић, С. (1907). Уставно право. Београд: Геца Кон
- Јовановић, С. (1900). Велика народна скупштина (студија о уставотворној власти). Београд
- Јовичић, М. (1999). Лексикон српске уставности 1804–1918. Београд: „Филип Вишњић“
- Љушић, Р. (2001). Историја српске државности, књ. 2. Нови Сад: САНУ, огранак у Новом Саду; „Беседа“; Друштво историчара јужнобачког и сремског округа
- Марковић, Р. (2013). Устав од 1888. Понос српске уставности – 125 година од доношења. *Анали Правног факултета у Београду*. 2/LXI. 315–319
- Павловић, М. (2008). Правна европеизација Србије 1804–1914. Крагујевац: Правни факултет Универзитет у Крагујевцу
- Павловић, М. (2005). Српска правна историја. Крагујевац: Надежда Павловић
- Павловић, М. (1989). Одједи велике француске револуције у обновљеној Србији. *Анали Правног факултета у Београду*. 6. 724–735
- Петров, В. (2015). Ка моделу модерног устава за Србију. *Устав Краљевине Србије од 1888 – 125 година од доношења*. 9–16. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Петровић, Б. (1912). Јован Ристић: биографске и мемоарске белешке. Београд: Геца Кон

Поповић, Д. (1996<sub>2</sub>). Прапочетак српског парламентаризма – клице и преурањен плод. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Поповић, Д. (1996<sub>1</sub>). Положај грађанина у српским уставима (1835–1903). У: К. Обрадовић и М. Пауновић (Прир.), *Право људских права. 182–202*. Београд: Београдски центар за људска права

Поповић, Д. (1988). Устав од 1835. године („Сретењски устав“). У: М. Јовичић (Ур.), *Устави Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903*. 37–43. Београд: САНУ

Поповић, М. (1939). Порекло и постанак устава од 1888. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Поповић-Обрадовић, О. (1996). Питање рецепције либералних начела у Србији друге половине XIX века – уставни програми до 1883. *Архив за правне и друштвене науке*, Београд 1-3/1996. 508

Ранђеловић, Н. (2012). Петровска скупштина и слобода штампе. *Зборник радова Правног факултета у Нишу* (тематски број – Медији и људска права) LXI. 247–255

Ристић, П. Ж. (1935). Изборни закони Србије, Докторска теза. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Становчић, В. (1989). Декларације о правима и слободама у америчкој и француској револуцији. *Анали Правног факултета у Београду*. 2/(XXXVII). 691–705

Стефановски, М. (2015). Питање горњег дома у уставној реформи 1888 – разматрања у политичкој књижевности. *Устав Краљевине Србије од 1888 – 125 година од доношења*. 67–91. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Стојановић, Д. (2010). Устав Србије од 1888. и људска права. У: А. Фира и Р. Марковић (Ур.), *Два века српске уставности*. 271–284. Београд: САНУ

Стојановић, Д. (1990). Права грађана у уставима Србије. У: М. Јовичић (Ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*. 165–176. Београд: САНУ

Стојичић, С. (2007). Елементи уставног карактера у органским законима из 1870. године. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 49/2007. 89–116.

Стојичић, С. (1980). Уставни развитак Србије 1869–1888. Лесковац: Библиотека Народног музеја

**Zdrava Stojanović, PhD**

Associate professor

Faculty of Law, University of Banja Luka

**ABOUT POLITICAL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE  
PRINCIPALITY AND KINGDOM OF SERBIA-CONSTITUTIONAL  
AND LEGAL FRAMEWORK OF XIX CENTURY**

**Summary**

*At the beginning of the 1990s, along with restoration of liberal- democratic constitutionality in Serbia, the question was raised on the selection of a suitable constitutional model which would be adequate for the newly established state. Given that the constitutional discussions on that subject do not have an expiry date, the author of the present paper has tried to contribute to the interpretation of the Serbian constitutionality from the historical and legal perspective, which is ultimately aimed at establishing a stable constitutional framework. Bearing in mind that human rights are an unavoidable subject of the constitutional regulation and a sine qua non of the implementation of the democratic constitutional order, the author's analytical, legal and political view on the basic achievements and the main heritage of the normative regulation of political rights and freedoms of Serbia in XIX century could contribute, from the experiential point of view, to the contemporary process of upgrading of the Serbian constitutional identity.*

*Exploring the genesis of the constitutional regulation of political rights and freedoms, with special emphasis on substantial and technical legal aspect, the author notes that there is one very noticeable feature of their constitutionalization, which implies the "enunciation" of legality, i.e. the situation where the text of the constitution refers to the law (especially noticeable in the Constitution of 869 and the Constitution of 1901). Considering that the quality of a constitution, as well as the validity of thus introduced constitutional order, is also assessed from the point of view of merit of the concrete enunciation of legality, the author endeavours to clearly differentiate the justified needs to elaborate constitutional norms on political rights of citizens from obvious examples of referring to legal regulation with the purpose of limiting and ultimately suspending the constitutional rights.*

**Keywords:** *political rights and freedoms, right to vote, freedom of the press, freedom of thought, freedom of assembly, constitution, law.*