

Đorđe STEPIĆ, master prava*

Kršljanin, Nina, Uroš Stanković (ur.) 2021. 150 godina od donošenja Ustava iz 1869. godine. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 227.

Ako se jezik bogova može gde iz ljudskih usta čuti, to je u Istoriji... kad se strasti stišaju i ostanu samo dela kao jedine polazne tačke za ocenu naših nazora i naših trudova.

(Ristić [1901] 2021, 16)¹

Pravna nauka je, od kraja prethodne godine, bogatija za još jedno delo iz ustavne istorije. Iz štampe je izašao zbornik radova posvećen obeležavanju jednog i po veka od donošenja Ustava iz 1869. godine, koji je nastao na osnovu izlaganja autora sa skupa upriličenog na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Tom izuzetno važnom pravnom spomeniku i ranije je posvećivana određena pažnja, mahom u pojedinačnim radovima i širim studijama.² Razlog za to je često pominjan u našoj pravnoj istoriografiji, pa i u samom zborniku.

Naime, Namesnički ustav se najčešće posmatra kao svojevrsna prelazna faza između svojih prethodnika i svog sledbenika. Najpre, on jemči mnogo više u pogledu ljudskih prava i organizacije političkih institucija nego Ustav

* Saradnik van radnog odnosa, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Srbija, djordje.stepic@ius.bg.ac.rs.

¹ Tu Ristićevu misao ([1901] 2021, 16) navodi i Živanović ([1922] 2021, 371).

² To je osobito vidljivo u prethodnih nekoliko godina, pošto su se brojni istraživači bavili i analizom normi i analizom porekla tog ustava i ustavnih nacrti koji su mu prethodili, primerice, Mirjana Stefanovski (2016) i Dragoljub Popović (2021).

iz 1838. godine (Popović 2021, 51–52) i potomje ustavno zakonodavstvo kneza Mihaila Obrenovića, ali ostaje daleko od političkih sloboda i ustrojstva parlamentarnog sistema dosegnutih u Ustavu iz 1888. godine.

U ocenama njegovog kvaliteta ističe se i da je to naš najdugovečniji ustav, mada anahron za kraj 19. veka kada se, kao najviši pravni akt Kraljevine Srbije (Novaković 1912, 90–95; Jovanović 1990b, 257–258), vraća našem prvom samostalno donetom ustavu, iako je to bila više posledica složene pravne i diplomatske akrobatike nego složene borbe za suverenost u ustavnim pitanjima (Jovanović 1990a, 67–68; Ristić 2021, 185–194), te prvom ustavu koji donosi prodor liberalnih ideja u naš pravni poredak, premda stidljivo i nevoljno, na način da se dotadašnji politički sistem nadogradi uz što manje potresa.³

Zbornik o Ustavu iz 1869. godine podeljen je na tri tematske celine, kojima prethode predgovor i reč urednika, a zatim sledi fototipsko izdanje teksta Ustava koje „upotpunjuje i čini življim samo sećanje na sam Ustav“ (13). „Prethodnica“, kao i u vojnoj taktici, ima zadatak da ispita teren na koji će „glavne (naučne) snage“ zakoračiti. Tako, Dragoljub Popović u predgovoru daje kratak istorijski uvod o ustavnopravnom stanju Srbije od 1838. do 1869. godine i komparativistički osvrt na norme koje su sastavljacima Ustava mogle poslužiti kao uzor. Zaključujući, on prepoznaje početke okvira za razvoj parlamentarnog sistema već u njegovim normama, iako je takav sistem formalno uobličen tek dve decenije docnije.

Urednici, osim prigodnog dela svog uvoda, u kome su pobrojani izlagači i teme izlaganja, postuliraju značaj Ustava iz 1869. godine, napominjući njegovu dugotrajnost, ali i dotičući pitanje njegovih *alias*-a, te prikladnost epiteta „namesnički“, s obzirom na pokušaje ustavnih reformi koji su mu prethodili i čiji su rezultati ugrađeni u njegove norme.

Prvi deo zbornika, u kojem se govori o donošenju Ustava, sadrži radove Suzane Rajić („Međunarodni aspekti donošenja Ustava iz 1869. godine“), Danka Leovca („Ustavno pitanje šezdesetih godina 19. veka – pogledi konzervativaca i liberala“) i Danijela Radovića („Namesnici i Ustav iz 1869. godine“). Svi autori su sa Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Osnovnoj tezi proučavanja uticaja međunarodnih odnosa na postanak Namesničkog ustava – da se Srbima toleriše apsolutna sloboda uređivanja unutrašnjih pitanja kako bi im se skrenula pažnja sa spoljnopolitičkih ambicija – Rajićeva u svom radu daje za pravo, potkrepljujući takvo stanovište brojnim

³ Tu ocenu su iznosili mnogi naši pravni pisci i istoričari, primerice Jovanović ([1926] 1990a, 80–87), Stefanovski (2016), Živanović ([1922] 2021, 406).

primarnim izvorima. Stavljajući podršku ili surevnjivost prema ustavnoj promeni u kontekst ne samo zvaničnih politika dvorova i vlada već i ličnih stavova diplomata (najvidljivije u vertikali Kalaj – Andrašić – Bajst), autorka uspeva da sumarno prikaže političke pozicije svih relevantnih stranih aktera: garantnih sila Pariskog mira, Otomanske carevine, kao sizerena autonomne Srbije, te Ruske imperije, kao zagovornika održavanja postojećeg sistema i saveznika konzervativnih političara.

Diplomatsko uparivanje domaćeg ustavog pitanja sa eventualnom vlašću nad Bosnom (i Hercegovinom) pokazuje neodvojivost proširenja autonomije i teritorije kao glavnog usmerenja politike Srbije. Paradoksalno, evropske sile, prethodno suprotstavljene u svojim stavovima o ustavnom preuređenju, saglasile su se da su reorganizacija Turske i teritorijalne izmene preuranjene, premda su diplomate u Carigradu i Beogradu (po ustaljenoj praksi) podešavale svoje stavove kako su se prilike razvijale. Najposle, poznato je kakav je bio izlaz iz te krize: rešavanje Istočnog pitanja je odgođeno, Rusija je prihvatila usvajanje Ustava, a Turska je u svemu tome imala sporednu ulogu – zbog čega joj, verovatno, autorka posvećuje vrlo malo pažnje u svom radu. Ipak, njegova vrednost je u sistematičnosti kojom se bavi međunarodnim učesnicima u rešavanju ustavnog pitanja, uglavnom u meri u kojoj su se i angažovali.

Osim međunarodnih činilaca, značajno (ne)zadovoljstvo ustavnom reformom na unutrašnjem planu, prirodno, iskazuju pristalice dve vodeće političke opcije – liberalne i konzervativne. Danko Leovac čitaocu ukazuje na izostanak opšteg mnjenja i u samim tim „taborima” – prvo, o pitanju nužnosti novog Ustava, a zatim i o njegovoj sadržini – vrlo kratko se osvrćući na ustavne nacрте Marinovića i Grujića. Tri nepomirljive težnje, kneževa Miloša i Mihaila – da ojačaju vladarsku vlast, konzervativaca – da ojačaju položaj Saveta i liberala – Narodne skupštine, oblikovale su sliku političkog pejzaža u kojoj su prva dva činioca bila upućena na saradnju, uz brojne kompromise i česta formiranja „poslovnih ministarstava“.

Sledeći deo rada predstavlja kratak pregled nekih pitanja Stojkovićevog nacрте ustava, spremljenog za potrebe Preobraženjske skupštine iz 1861. godine, čije će mesto u našem pravnom poretku ipak zauzeti organski zakoni, i Milojkovićevog, koji je imao zadatak da ispravi manjkavosti „preobraženjskog režima“ u nešto liberalnijem duhu, što konzervativci, osobito Garašanin, nisu primili sa oduševljenjem. Ipak, nakon ubistva kneza Mihaila, rad na ustavnoj reformi preuzimaju namesnici, preigravši u „političkom preferansu“ konzervativnu opciju, na čelu sa predsednikom Saveta Marinovićem, već po pitanju izbora kneza, a zatim i u Nikoljskom odboru i na Velikoj narodnoj skupštini iz 1869. godine. Autor završava rad sumarno dajući poglede pojedinih liberala, koji podržavaju generalno usmerenje Ustava, ali ne i

nivo prava i sloboda koji se njime propisuju, uspešno dajući skicu političkih odnosa u vezi sa ustavnim pitanjem šezdesetih godina 19. veka, premda bi nekim od obrađenih motiva možda trebalo više razrade.

Posle spoljnih i unutrašnjih činilaca, poslednji rad u ovom odeljku bavi se uticajem ličnosti i politike namesnika na donošenje Ustava. Radović se posebno bavi odnosom između kneza i liberala 1867–1868. godine i okolnostima koje su nastale nakon njegovog ubistva. Čitaoci zatim dobijaju pregled najbitnijih događaja koji vode donošenju Ustava – Nikoljskog odbora i Velike narodne skupštine, kroz prizmu političke visprenosti i dovitljivosti namesnika Blaznavca i Ristića.

Kao i u prethodnom radu, posebno se analiziraju pribavljanje podrške liberala za novi Ustav i supresija političkog delovanja konzervativaca (osobito u Državnom savetu). Na kraju se letimično prelaze bitne odredbe Ustava, u kontekstu Milojkovićeveg nacrt, i Ristićeva odbrana Ustava pred grafom Ignjatijevim, kako bi se dodatno istakao njegov angažman. Ipak, čini se da autor ambiciozno prati tok istorijskih događaja, pomalo se udaljavajući od srži teme.

Sledeća celina zbornika posvećena je ređe analiziranim odredbama Ustava. Baveći se pitanjima kao što su temeljna ljudska prava, politički sistem i druga, neke teme su mahom izmicale interesovanju proučavalaca normi ovog akta. Na tom mestu se nalaze rad Nine Kršljanin („Pre svega Knjaz? Analiza prve glave Ustava iz 1869. godine“) i rad Dalibora Đukića („Priznate veroispovesti u Ustavu iz 1869. godine“), sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

Nina Kršljanin izlaže rad, po prirodi najbliži (delimičnom) ustavnom komentaru, baveći se regulama prve glave Namesničkog ustava, premda se njegova sistematika usmerava na srodnost tema pre nego na redosled članova. Sva rešenja su komentarisana u svetlu prethodnih ustava (Sretenjskog i Turskog), zakonske regulative te i ustavnog nacrt, Radivoja Milojkovića.

Temeljno se osvrćući na norme koje se tiču vladara, vladarskog doma, prestolonasleđa i namesnika, manje na državnu „ličnu kartu“, autorka se posebno zadržava na praktično i teorijski problematičnim odredbama. Primerice, na pitanju tumačenja vladarevog „plemena“ kod nasleđivanja prestola, tumačenju teksta kneževske zakletve, normi za mogući izbor bivših ministara („ministara na raspolaganju“) za namesnike – krojenoj po meri Jovana Ristića, pravnoj praznini kod formiranja namesništva za nesposobnog vladara itd., ona pokazuje da ustavni tekst ostavlja brojne nedoslednosti i široko polje tumačima. U zaključku, Kršljanin sintetiše objašnjenje za zajedničku motivaciju donošenja obrađenih odredaba – reč je o zbiru normi koje ili slede postojeća rešenja (i predloge) ili se menjaju prema potrebama

(tada) poslednjeg Obrenovića i vodećih političkih aktera. Iako je njegov epilog možda očekivan, ovaj rad ipak predstavlja dašak svežine u izučavanju Namesničkog ustava.

Na tragu ređe doticanih odredaba Ustava, Dalibor Đukić predstavlja ustavni položaj priznatih veroispovesti. Najpre, autor skreće pažnju na propise o nepravoslavnim verskim organizacijama donete pre 1869. godine, a naročito se zadržava na terminu „veroispovedanja“ iz Sretenjskog ustava te zakonu o verskoj slobodi svih hrišćana, kojim su propisani nužni uslovi za priznavanje delovanja crkava u Srbiji – minimalan broj vernika i ekonomska samoodrživost. Zatim se kratko pominje regulativa položaja muslimana i jevrejske verske zajednice.

Analizu normi Namesničkog ustava pisac otvara u dva smera: najpre kao generalno izlaganje o slobodi veroispovesti, a zatim govori o konkretnom položaju priznatih veroispovesti. U tom segmentu rada obrađena pitanja se razvojno gledaju, počevši od Milojkovićevog ustavnog nacrtu, preko brojnih radnih verzija, zaključno sa usvojenim tekstom Ustava. Poslednja glava je kratak uporedni pregled rešenja grčkog ustava iz 1864. godine, koji je samo u funkciji identifikovanja izvesnog zajedničkog uzora po kome su srpske (i grčke) ustavne norme o veroispovestima sastavljane.

Najzad, poslednji radovi govore o ustavnom životu u svetlu prakse i reakcija savremenika. U tom delu se nalaze radovi Zorana Mirkovića („Tri priče iz Narodne skupštine za vreme važenja Ustava iz 1869. godine“), Uroša Stankovića („Namesnički ustav u memoaristici“) i Tanasija Marinkovića („Naprednjački i radikalni nacrti promene Namesničkog ustava“).

Autor prvog teksta analizira protokole i stenografske beleške sa sednica Narodne skupštine u Kragujevcu (1870) i Beogradu (1874/5) i čitaocima predočava tri događaja koja su obeležila parlamentarnu praksu sedamdesetih godina 19. veka. Prvi je programsko obraćanje namesnika i jednog od tvoraca Ustava Jovana Ristića o važnosti njegovog donošenja, napretku države pod tadašnjom vladom te funkciji Narodne skupštine, prema odredbama (n)ovog akta. Sledeće je pitanje odnosa skupštinske adrese (kao i njene prirode – kao „otpozdrava knezu“ ili kao „izraza potreba narodnih“) i prestone besede vladara. Najposle, autor izdvaja i prvo raspuštanje parlamenta i okolnosti koje su mu prethodile.

Mirković svaku od tih celina, bogatu citatima i propraćenu svojim objašnjenjima u pitanjima konteksta, zatvara posebnim zaključkom. Najpre, on prenosi Ristićev stav da pre 1869. godine u Srbiji nije bilo ustavne vlade (kao ni parlamentarne), da je pitanje pravne prirode skupštinske adrese u praksi ishodovalo „pad Vlade“ (iako ne u Parlamentu već njenu ostavku pred knezom) te da je obrnut slučaj – raspuštanja Skupštine od kneza – bio

uslovljen dvostrukom opstrukcijom njenog rada, prvo od liberalnih, a zatim i od konzervativnih poslanika, po različitim osnovama. Ti događaji, svaki od njih „prvi“ u našoj političkoj istoriji po svom pravu (programsko obraćanje po donetom ustavu, faktički pad Vlade u Skupštini i raspuštanje do tada „poslušne“ skupštine), posmatrani sintetski, pokazuju razvoj parlamentarnog režima *praeter legem*, ostavljajući široko polje budućim istraživačima da proučavaju njihove različite aspekte.

Sledeći rad ima zadatak da na osnovu više vanpravnih izvora (služeći se mahom memoaristikom) dočara mišljenja pojedinih političkih aktera (često po pozivu i pravnika) o donošenju Ustava i njegovom važenju – primeni normi u praksi. Uroš Stanković pominje oko dvadeset pet ličnosti čiji će zapisi biti relevantni za njegovu analizu, različitih stranačkih opredeljenja i struka. Premda je najviše prostora dao Nikoli Krstiću (kao pravniku), zastupljeni su (manje-više) i stavovi ostalih.

U uporednom prikazu mnjenja (ne)pouzdanih naratora, praćenom mnogim faktografskim i juridičkim ispravkama, koje često potiču iz primarnih izvora, autor prati najbitnije etape ustavotvornog procesa: od Nikoljskog odbora i pitanja pravovaljanosti tog pitanja u svetlu člana 14 Zakona o Narodnoj skupštini, krize u Državnom savetu povodom inicijative za donošenje Ustava, Duhovske skupštine te reakcija na njegovo donošenje u domaćim i stranim političkim krugovima.

Poslednji odeljak tog rada čine osvrti savremenika na česte primere loše državnopravne prakse iz perioda važenja Ustava: odstupanja od pravila o prenosu vladarskih ovlašćenja, propisanih u članovima 9 i 10, zloupotreba vanredne zakonodavne procedure po članu 56 i vraćanje na snagu Ustava posle državnog udara kralja Aleksandra iz 1894. godine. Osim izvornog doprinosa, rad poseduje i pregledne kvalitete, upravo zbog autorovog pristupa temi.

Zbornik se završava radom o ustavnim nacrtima iz osamdesetih godina 19. veka, poteklim od dve vodeće političke opcije tih godina – Napredne i Radikalne stranke. Tanasije Marinković započinje svoju analizu osvrtnom na političke okolnosti koje pokreću pitanje promene ustava već sa prvom naprednjačkom vladom Milana Piroćanca, koja je smatra toliko značajnom da je proglašava za jedno od svojih programskih načela.

Nakon objašnjenja razloga neuspeha promene ustava, autor se fokusira na izlaganje osnovne sistematike naprednjačkog i radikalskog nacrtu ustava, dajući pregled njihovog sadržaja i pominjući neke osobito značajne članove. Kako sam napominje, dalji fokus rada nije detaljna komparativistička studija oba nacrtu već njihovo kratko poređenje sa svojim prethodnikom,

Namesničkim ustavom, koji je trebalo da zamene, te sa potonjim, Ustavom iz 1888. godine, na čiji su tekst na više mesta uticali. Ova ograda, ipak, delimično opravdava tako ambiciozan odabir teme.

Marinković upoređuje odredbe o sudijskoj nezavisnosti, pravima građana i sistemima vlasti, kao ugaonim kamenima ustavnog uređenja. U svima njima se vidi značajan pomak u odnosu na postojeću regulativu te stremljenje za onovremenim trendovima evropskog konstitucionalizma, pa čak i njihovo prevazilaženje. Zaključujući, autor notira da je uticaj tih nacrti na docniji ustav lako uočljiv, čak više na naprednjački negoli na radikalski nacrt.

Najposle, imajući u vidu brojna dela koja se bave Namesničkim ustavom, šta bi ovaj zbornik moglo da izdvoji kao posebno vredan čitalačke pažnje? On ne predstavlja sistemsko istraživanje koje obuhvata sve norme Ustava, poput kakvog komentara. Takođe, to nije sveobuhvatno delo političke istorije koje priča o nastanku Ustava niti o hronici državnopravne prakse. Značaj ovog dela je u tome što korača putem kojim se ređe ide – autori biraju teme koje su nešto ređe privlačile pažnju naučne javnosti, bilo da se tiču donošenja, teksta normi ili „ustavnog života“, pri čemu jedan broj njih koristi neobjavljene i teže dostupne izvore, dajući svež pogled na složena pitanja Ustava kojim je Srbija stvarala svoj identitet ustavne (ograničene) monarhije. Krećući se njegovim stranicama, može se steći novo poštovanje za ustavni tekst, ne kao za razmeđu prethodnog i sledećeg već kao za nomotehničko dostignuće po svom pravu.

Njegov „umereni liberalizam“ je posejao seme za razvoj parlamentarne vlade, dok je njegov „preterani liberalizam“ odlučno isključio mogućnost vraćanja starih apsolutističkih težnji monarha i gorku borbu između zakonodavnih činilaca. Idealizovati ga, samo zbog prethodnog stanja ustavnog zakonodavstva, pogrešno je koliko i oduzimati mu vrednost pouzdanog saveznika nešto docnije vladarske samovolje. Ustav iz 1869. godine jeste predstavljao zavidno rešenje za Srbiju koja je, za njegovog važenja, doživela nekoliko istorijskih vododelnica, te ga tako, čini se, poimaju i autori zastupljeni u ovom zborniku. Kroki koji oni iscrtavaju u svojim radovima (manje ili više detaljan) može da posluži kao sjajan podsticaj za čitaoce, bez obzira na njihov profil, za dalje zanimanje Namesničkim ustavom, kojim je „Srbija postala na polju državnoga prava kovač svoje sreće“ (Ristić [1901] 2021, 187).

LITERATURA

- [1] Jovanović, Slobodan. [1926] 1990. *Vlada Milana Obrenovića*. Knjiga I. Beograd: BIGZ.
- [2] Jovanović Slobodan. [1929] 1990. *Vlada Aleksandra Obrenovića*. Knjiga I. Beograd: BIGZ.
- [3] Novaković, Stojan. 1912. *Dvadeset godina ustavne politike u Srbiji: 1883–1903*. Beograd: Knjižarnica S. B. Cvijanovića.
- [4] Popović, Dragoljub. 2021. *Constitutional history of Serbia*. Paderborn: Brill.
- [5] Ristić, Jovan. [1901] 2021. *Spoljašnji odnošaji Srbije novijega vremena, knjiga 3, 1868–1872*. Niš: Talija Izdavaštvo.
- [6] Stefanovski, Mirjana. 2016. *Postanak Namesničkog ustava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje.
- [7] Živanović, Živan. [1922] 2021. *Politička istorija Srbije u drugoj polovini devetnaestog veka. Knjiga I, Od Sveto-Andrejske skupštine do proglašavanja nezavisnosti Srbije: 1858–1878*. Niš: Talija Izdavaštvo.