

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / REVIEW ARTICLE

Примљен: новембар 2012.

Received: November 2012.

Здрава Стојановић

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

УСТАВНОПРАВНА РЈЕШЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ XIX И С ПОЧЕТКА XX ВИЈЕКА

Одлучујући се за проблематику изнесену у самом наслову рада, аутор је пошао од спознаје да је, у досадашњој правноисторијској књижевности, изостао систематски поглед при расвјетљавању једног од централних питања уставних борби нововјековне српске државе – организовања законодавне власти. Оно је подразумијевало, прије свега, положај и улогу народног представништва, али у контексту уставног положаја и надлежности монарха као шефа државе. Превасходна намјера и циљ аутора је да систематским приступом пропрати нормативна рјешења законодавне власти која су понуђена од стране српских уставотвораца. Бавећи се уставноправним рјешењима законодавних чинилаца, као и појединим модалитетима њиховог учешћа у законодавној сфери, аутор наглашава питање законодавне санкције (вета), с обзиром на то да је ово право – које један орган по уставу има у односу на акте другог органа власти – скоро редовно поуздан показатељ дубљих, суштинских карактеристика организације и вршења власти у датом друштву. Комбинујући, нужно, упоредноправну са историографском и социолошком методом истраживања, аутор долази до сазнања да је успјешност вишегодишње борбе уставних чинилаца за што боље позиције у законодавној власти, зависила, не само од уставних рјешења, него и од стварне снаге које су поједине уставне институције (па и право вета) имале у пракси. Стога, неизоставно је било и бављење реалним социјално-економским и политичким миљеом, али у оној мјери у којој је он доприносио, или није, конкретним уставним рјешењима.

Кључне ријечи: Уставност; Законодавна власт; Законодавна иницијатива; Законодавна санкција (вето); Монарх; Народно представништво.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Учење о подјели власти само је једно од оних које је изњедрило доба грађанских револуција, а на којима се, као на својеврсном идејном темељу, градила модерна држава и њене правне установе. Мисли Џ. Лока (*Locke*), као зачетника модерне идеје о подјели власти, али и Ш. Монтескјеа (*Montesquieu*), који се основано сматра њеним правим творцем, биле су, прије свега, у функцији борбе за ограничавање свих облика самовоље и апсолутне власти.¹

Основне функције државне власти, законодавна, извршна и судска, од самих зачетака организовања људске заједнице у државу међусобно су се разликовале, али практично су биле сједињене у рукама владара. У том периоду тзв. недемократског јединства власти, владоцу је, дакле, припадала и функција доношења закона, премда ју је могао вршити уз помоћ посебног тијела са савјетодавним овлашћењима. Како је модерна држава, инспирисана идејама-водиљама учених мислилаца (народна сувереност, представничка влада, људска права, подјела власти), тежила умној заједници у чијој основи стоји идеал слободе, правде и толеранције,² то се дотадашње схватање владалачке власти нужно мијењало, а што су и уставни доноси од краја XVIII вијека, формално потврдили. Са конкретним уобличавањем концепта подјеле власти између носилаца посебних функција, парламент постаје законодавни орган надлежан да, у прописаном законодавном поступку, усваја законе, али уз право шефа државе да даје сагласност на њих, као да их проглашава. Уопштено гледано, оваква законодавна овлашћења су и данас, мање-више, уставом регулисана.

Уставни развој обновљене Србије XIX вијека, као својеврсни дио опште правне и уставне историје, развијао се са значајним „погледом“ на европске узор.³ Утицај иностраних политичкоправних идеја и начина размишљања на српску уставну историју је несумњив и сеже

¹ За Монтескјеа, по својевременом запажању С. Јовановића, „питање диобе власти – било је питање политичке слободе“, па ако је код исте личности или истог тијела сједињена законодавна и извршна власт – нема уопште слободе, као што је нема ни ако судска власт није одвојена од законодавне и извршне. Наведено према: Д. Поповић, *Стварање модерне државе*, Београд 1994, 98. Вид.: Ch. Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Paris 1851; Џ. Лок, *Две расправе о влади*, књ. II, Београд 1978.

² М. Павловић, *Правна историја света*, Крагујевац 2005, 260, 261; Д. Поповић, (1994), 10–13.

³ Д. М. Поповић, „Упоредни поглед на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 39.

још у вријеме када „буна српска почетак свој има“.⁴ Идеологија српске револуције с којом је 1804. године отпочео, по ријечима Стојана Новаковића, „васкрс државе српске“⁵ се у свом специфичном виду наслањала на либерално-демократске идеје – прихваћене само неколико година прије од француских и других европских револуционара.⁶ Једна од централних и темељних идеја европског либерализма је идеја слободе као покретачка снага свих битних акција на политичком пољу, али и идејно исходиште демократије. Слободарски и демократски дух српског народа брушен је и усавршаван током вишевијековне борбе против стране власти, али и против дуго практиковане деспотске власти сопствених државних управљача. Са актуелизовањем захтјева за ограничавањем и рушењем апсолутистичке владавине, афирмише се и идеја уставности као велика цивилизацијско-културна тековина, „зачета и избачена у историјску орбиту“ у САД-у и Француској, налазећи, по ријечима С. Врачара, „плодно тло и на брдовитом Балкану“.⁷ Оно што је у уставни поредак, који се тек рађао и развијао у младој српској држави, уносило нове елементе демократизма је прихватање начела подјеле власти или бар покушаја да се на његовој основи конституише модеран државно-правни поредак.⁸ С тим у вези, организовање законодавне власти поставило се као централно питање уставних борби у нововјековној српској држави. Оно је подразумијевало, прије свега, положај и улогу народног представничког тијела, али у контексту уставног положаја и надлежности монарха као шефа државе. Намјера нам је, управо, да систематским приступом, пропратимо нормативна рјешења законодавне власти која су понуђена од стране српских уставотвораца (нарочито питања законодавних чинилаца, законодавне иницијативе, те законодавне санкције).⁹ С тим у вези, биће ријечи и о конкретној и

⁴ Вук Караџић, тим поводом, наглашава 1788. годину, дакле, вријеме уочи грађанске револуције у Француској, указујући на општу револуционарну кризу која је захватила Европу па и већи дио Балкана. Вид. В. Стефановић Караџић, *Из историје Првог српског устанка*, Београд 1954.

⁵ С. Новаковић, *Васкрс државе српске*, Београд 1954⁴, 215.

⁶ Вид. С. Врачар, „Утицај епохалних идеја на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 66, 67.

⁷ *Ibid.*

⁸ Вид.: П. Николић, „Идеја подјеле власти у српским уставима“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 107–109; М. Петровић, „Процес демократизације у уставном развоју Србије“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 71–75.

⁹ Сматрамо, да је овакав приступ пожељан с обзиром на то да су се у досадашњој правној-историјској књижевности аутори њиме бавили углавном у оквиру сагледавања других аспеката уставноправне проблематике Србије XIX вијека (питање државности Србије, процеса демократизације, друштвено-политичких околности доно-

реалној друштвено-политичкој ситуацији, али у оној мјери у којој је она доприносила прихватању (или неприхватању) конкретних уставних рјешења.

Наше излагање ће се, с разлогом, ограничити на два периода српске нововјековне уставности. Првим периодом биће обухваћена два устава (Сретењски и тзв. Турски), а други сеже од тзв. Намјесничког устава и даље, завршно са Уставом Краљевине Србије од 1903. године. Оно што чини константу уставне изградње је тежња ка организовању модерне монархије, ограничене и строго институционализоване, све до успостављања типичног облика парламентарне монархије, са коначним устоличењем Народне скупштине као врховне власти у земљи и краљем који „све више влада, а све мање управља“.

2. СПЕЦИФИЧНОСТИ УСТАВНОПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ XIX. ВИЈЕКА

Први, Сретењски устав, донесен и суспендован исте 1835. године, као и други по реду, тзв. Турски устав, најкраћи, али с најдужим стажом (1838–1869) представљају, у својој основи, нормативно уобличене одговоре на захтјеве крупних старјешина и народа, у вријеме када по ријечима В. Караџића „ама баш нико“ није био задовољан владавином Милоша Обреновића. Премда су побуде поједних друштвених слојева биле различите, крајњи наум је свима, ипак, истовјетан – ограничавање Милошевог апсолутизма и самовоље. Питање организовања власти, у смислу њене уставне прерасподјеле између кнеза и старјешинске опозиције, ријешено је у оба наведена устава, на начин првенственог удољевања захтјевима и интересима ових других. У оквиру недоследно спроведеног принципа подјеле власти, успостављен је Државни совјет (по Сретењском уставу) односно Совјет (по тзв. Турском уставу) помоћу кога је институционализована старјешинска олигархија, с уставним овлашћењем да

шења устава итд.). Такође, поводом питања положаја народног представништва, аутори су се претежно задржавали на првој половини XIX вијека, завршно са тзв. Турским уставом. Вид.: Љ. Кандић, „Дјелатност скупштина за време прве владе Милоша Обреновића“, *Анали Правног факултета у Београду (Анали ПФБ)* 1/1961, 55–68; Љ. Кандић, „Прилог проучавању уставног развоја Србије 1835. до 1839“, *Архив за правне и друштвене науке (Архив...)* 1-2/1970, 126–127; Љ. Кандић, „Састав скупштина и почетак представничког система у Србији у првој половини XIX века (до 1839)“, *Анали ПФБ* 1-2/1960, 134–151; М. Јовичић, „Устав Књажевства Србије од 1835“, *Архив...* 1/1985, 97–120; Д. Поповић, „Упоредно-правни поглед на организацију власти по Сретењском уставу“, *Зборник радова са научног скупа Стваралаштво Димитрија Давидовића, поводом прославе 150-годишњице од доношења Сретењског устава* (ур. С. Марјановић), Земун 1989, 47–52.

са кнезом учествује у вођењу државе.¹⁰ Поред значајне улоге у обављању извршне власти, новоустављени орган је и законодавну власт дијелио са кнезом. Самим тим, могуће је уочити и основну специфичност вршења законодавне власти Србије у првој половини XIX вијека. Дакле, и по Сретењском и по тзв. Турском уставу се као законодавни органи појављују, на једној страни, кнез, а на другој, не изабрана Народна скупштина, него од кнеза именовани (Државни) Савјет, са значајно испреплетеним законодавним овлашћењима.¹¹ Одредбе које третирају поједине модалитете учешћа кнеза и Државног савјета у законодавству, а тичу се права законодавне иницијативе, законодавног поступка те законодавне санкције, често су непрецизне, недоречене и двосмислене. Оно што, упркос томе, остаје изван сваке дискусије је очита тенденција јачања улоге Државног савјета на рачун кнеза. Тако, тзв. Турски устав, за разлику од свог претходника, о кнежевом праву да доноси законе говори само посредно, преко чл. 11 који прописује да „никаква уредба неће моћи бити примљена и никакав налог неће моћи бити сабран, без да би он најпре и предходително од Совјета одобрен и примљен био“. С друге стране, у чл. 13 децидирано се упућује на право Совјета да припрема и подноси Књазу законске пројекте.¹² Из одговарајућих одредаба Сретењског устава, које говоре о законодавној иницијативи као првом кораку законодавног поступка, видимо да се уставотворац прилично јасно одредио – дајући то право, како Државном савјету (чл. 11 и 12), тако и Кнезу (чл. 18).

Далеко осјетљивије питање, везано за само вршење законодавне власти, је питање законодавне санкције. На њему су се ломила копља у научној литератури, али и у уставној и политичкој пракси. Како дијелимо мишљење оних по којима је ово право скоро редовно поуздан показатељ суштинских карактеристика организовања и вршења власти у једном друштву, посветићемо му нарочиту пажњу.

¹⁰ О настанку и развоју Државног савјета, вид. Д. Денковић, „Настанак и развој Државног савјета 1805–1918“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 147–157.

¹¹ Диоба законодавне власти између монарха и још једног уставног фактора била је широко распрострањена у упоредном уставном праву. Ипак, вршење законодавне власти у европским уставним монархијама углавном је повјерено парламенту и монарху, са мање-више јасно утврђеним овлашћењима, и то тако што парламент усваја законе, а монарх их санкционише. Вид.: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, Београд, 1984, 11–66; С. Јовановић, *О држави*, Београд 1922³, 387–394; Д. Поповић (1989), 59.

¹² Изричитом формулацијом која гласи: „Овај Совјет имат' ће право дати устроити пројект са иложенијем побуђенија за какав закон и кнезу га представити“, уставотворац је очито имао намјеру онемогућити кнеза да монополише законодавну иницијативу.

Већ Сретењски устав, као први цјеловит и потпун уставни текст, садржавао је одредбу о законодавној санкцији (чл. 14).¹³ Ипак, сама формулација тог права датог државном поглавару отворила је у уставноправној науци полемику, с обзиром на то да прави разлику на апсолутно и суспензивно вето. Поставило се питање, којим степеном или мјером моћи располаже кнез у односу на Државни савјет као други законодавни чинилац? Изјашњавања која иду у прилог апсолутног вета очито су бројнија и новијег датума.¹⁴ Овакав закључак изводио се, углавном, из анализе осталих одредаба које говоре о цјелокупном склопу односа у систему власти по Сретењском уставу, а које су имале за циљ да кнезу ипак осигурају претежнију улогу. Притом, мислило се на одредбе о саставу Државног савјета, односно на неодређени број његових чланова, при чему је кнез могао да именованем нових савјетника увијек обезбиједи већину за своје мишљење. Уз то, кнез је могао и Народну скупштину да употреби против евентуалне савјетске опозиције јер јој је Устав дао право да се тужи кнезу на Државни савјет ако би његови чланови нарушили Устав и право њиме утврђено.¹⁵ Према томе, Устав је, предвиђајући ограничену монархију, дао кнезу значајно уставно упориште у могућности да одуговлачи законодавну радњу све до употребе апсолутног вета. С друге стране, дио уставноправне науке, како старије, тако и новије, склон је мишљењу по којем је Државни савјет имао јаче уставне позиције од кнеза па, сходно томе, и члан 14 Устава треба тумачити у прилог суспензивног вета. Чини се, да је преседан по овом питању направио Слободан Јовановић, када је својевремено написао: „Савет је био законодавно тело и израђивао све законодавне пројекте којима је кнез, како изгледа, могао само два пута одрећи потврду“ (суспензивно вето).¹⁶ Не може, ипак, да се не примијети

¹³ Та одредба гласи: „Књаз има право не одобрити сваког закона и уредбе одма, како ји му поднесе Државни Совјет први и други пут. Но почем му их поднесе и трећи пут с новим и исцрпљеним доказатељствима, која не иду на пагубу народа или противу устава државнога, онда ји Књаз одобрава; У противном случају пак не одобрава ји.“

¹⁴ Вид. Д. Поповић, (1989), 50; Д. Денковић, 151; М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац 2005, 266; и др.

¹⁵ Вид. Главу шесту Сретењског устава (о Државном совјету) и Главу осму (о Народној скупштини).

¹⁶ С. Јовановић, „Наше уставно питање у XIX веку“, *Сабрана дела II*, Београд 1932, 10–12. Уз С. Јовановића ће стати и Јаша Продановић, (*Уставни развитак у Србији*, Београд, 1936, 61), те М. Владисављевић (*Развој уставности у Србији*, Београд, 1938). Каснији покушаји расвјетљавања оваквог одређења довешће до спорног извјештаја Б. Куниберта (*Српски устанак и прва влада Милоша Обреновића, 1804–1850*, Београд 1901, 412), у коме он неисправно саопштава текст чл. 14 Устава, за којим су се, указујући му повјерење, повели горе наведени аутори и тако дошли до

извијесна недоумица и резерва самог Јовановића у погледу наведене тврдње по питању карактера кнежевог вета, изражена кроз синтагму „како изгледа“. С ослоном на одређену аргументацију, један број писаца новије уставноправне књижевности (М. Јовичић, Р. Марковић, Т. Подгорац) стао је уз право суспензивног вета, али уз напомену да оно може прерасти у апсолутно. Тако, из прилично двосмислене формулације чл. 14 Сретењског устава, Миодрагу Јовичићу ће изгледати да кнез, поред одложеног (суспензивног) вета, располаже и апсолутним ветом. При томе, упоредноправном анализом долази до закључка да су уставне одредбе из 1835. године, по питању законодавне санкције, развијеније но у другим монархијским уставима. Док, нпр. француске уставне повеље од 1814. и 1830. године или белгијски устав од 1831. године, садрже само лапидарну одредбу по којој краљ „санкционише и проглашава законе“, дотле Сретењски устав предвиђа могућност да се кнез користи „било суспензивним, било апсолутним ветом, зависно од свог мишљења да ли законске одредбе, које му и после је трећег изгласавања од стране Савјета, буду поднијете на одобрење, иду или не иду на „пагубу“ народа, односно „противу Устава државнога“.¹⁷ Како видимо, и поред извијесне различитости у ставовима око права законодавне санкције, изостала су непомирљива гледишта. Штавише, и аутори склони тези о постојању суспензивног вета, не потиру могућност да се кнез, у крајњем случају, не послужи правом забране доношења неког закона (апсолутно вето). На крају, само слово Устава даје управо кнезу да процјењује је ли приједлог Државног савјета „против устава државнога“ или „иде на пагубу народа“. За очекивање је, да ће кнез у случају разилажења око доношења неког закона спровести своју вољу, доказујући да је он и поред пристајања на ограничавање своје власти, претежнији фактор у законодавству од Државног савјета. Не заборавимо, ипак, да је функцију кнеза обављао Милош Обреновић, који је имао негативан став према доношењу устава те да је, невољно га октроишући, будно мислио на своју будућу позицију у систему власти.

Ако је Сретењски устав имао циљ успостављања „благо“ ограничене уставне монархије, тзв. Турски устав остаће запамћен по намјери да у српској држави, први и једини пут, установи нејаку

закључка о постојању суспензивног вета. Детаљније, вид. Д. Поповић, „Сретењски устав и ограничена монархија“, *Сто педесет година од доношења Сретењског устава*, Београд 1985.

¹⁷ М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд 1999, 90.

владалачку власт.¹⁸ То се видно одразило и на нормативна рјешења у вези са правом законодавне иницијативе, како смо напријед образложили, али и са установом владаревог вета. Из садржаја цитираног чл. 13 тзв. Турског устава, видимо да је дужност Савјета да сваки пројекат закона представи кнезу, што упућује на закључак да је воља владара пресудна по питању даље судбине тог пројекта. Не можемо се, ипак, отети утиску да је доносилац Устава прилично тенденциозно оставио наведену одредбу недореченом (ако се сјетимо, Сретењски устав био је тим поводом одређенији и поврх своје двосмислености). Шта ће се, наиме, десити ако кнез не потврди законски приједлог? Радош Љушић прилично слободоумно закључује како су Савјет и кнез дијелили законодавну власт, али је у томе Савјет био јачи чинилац, јер се може доказати да кнез није имао право апсолутног вета.¹⁹ Тиме је овај став остао некако издвојен наспрам већине оних чија размишљања иду у прилог апсолутног вета или, пак, алудирају на њега. По нашем мишљењу, у одговору на ово питање, требало би позвати и друге одредбе Устава које садржајно третирају степен учешћа Савјета у функционисању власти, као и његов састав. Тако, рецимо, посебне одредбе о надлежности Савјета указују на то да кнез није могао издати ниједан правни акт без претходне сагласности Савјета (чл. 11). Ипак, кључна одредба Устава садржана је у чл. 17 који говори о саставу Савјета, односно о доживотном статусу савјетника јер се они не могу смијенити са своје функције сем ако се не докаже „код Порте“ да су учинили „повини због каквог преступленија или због нарушенија закона или уредба земаљски“. Ако ове чланове ставимо у контекст питања везаних за кнежево право законодавне санкције, намеће се логичан закључак. Наиме, и под претпоставком да је уставотворац у одредби садржаној у чл. 13 имао у виду апсолутно вето, његова реализација битно је условљена стварном политичком снагом кнеза, а она је са оживотворењем одредаба у чл. 11 и 17 знатно угрожена. Другим ријечима, са ослабљеном политичком снагом и ауторитетом, отежана је могућност да кнез пружа отпор законским приједлозима Савјета. Очита је интенција уставотворца, а касније и тзв. уставобранитеља, да обеснаже кнеза у законодавству јер по

¹⁸ Устав од 1838. године, како примјећује Љ. Кандић, отишао је најдаље од свих дотадашњих политичких докумената у ограничавању врховне власти кнеза. Уставобранитељској опозицији је ипак било важније ограничити кнежеву извршну власт него ли законодавну, јер у то вријеме у Србији, а и касније, за вријеме уставобранитеља (иако су они донијели већи број закона) закони још увијек нису били основни правни извори (Љ. Кандић, „Прилог проучавању уставног развоја Србије 1835–1852“, *Архив...*, 132, 133).

¹⁹ Р. Љушић, „О уставу од 1838“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 30.

Устројенију Совјета Књажевства српског, донесеног, априла 1839. године, Савјету је припало искључиво право законодавне иницијативе док питање законодавне санкције и даље остаје недоречено.²⁰

Са различитим интензитетом, тзв. Турски устав се примјењивао све до 1869. године, уз константну праксу његовог оспоравања од стране српских владалаца (Милоша и Михајла Обреновића те Александра Карађорђевића), али и инсистирања такозваних уставобранитеља на његовом поштовању. Битна одредница овог периода садржана је у чињеници да се уставна борба, тј. борба око врховне власти водила највећим дијелом између кнеза и Савјета. Почетак друге половине XIX вијека, увешће Србију у новије раздобље, које је отварало перспективе постепене демократизације унутрашњег уређења, а с њом, и снажење улоге скупштине као народног представништва.

3. УСТАВНОПРАВНА РЈЕШЕЊА ЗАКОНОДАВНЕ ВЛАСТИ У ДРУГОЈ ПОЛОВИНИ XIX. И ПОЧЕТКОМ XX. ВИЈЕКА

Систем власти, заснован „Турским уставом“, први пут је озбиљније нарушен доношењем Светоандрејског Закона о Народној скупштини, 28. октобра 1858. године. Наиме, свеопшта сумња у легитимност уставобранитељског режима натјераће мјеродавне политичке факторе на све чешће размишљање о потреби сазивања народне скупштине, како би се повратило повјерење народа у институције власти.²¹ Са јачањем либералних идеја, сазријевало је

²⁰ У Устројенију се каже: „Признавши и закључивши потребу какове уредбе или закона, Совјет ће одредити да се пројект начини и купно, одредити и она лица, која ће сачинити пројект“. Овај пројект, који би прихватио Савјет, слао би се, како изгледа, кнезу, али се Устројством не регулише случај кнежевог одбијања пројекта. У њему се само каже: „А пошто Књаз исту уредбу или закон благовремено потврди...“. М. Павловић примјећује да је Ј. Хаџић, писац Устројенија, оваквом формулацијом хтио, ако не да лиши, а оно да одврати кнеза од употребе вета. Вид. М. Павловић, (2005а), 280, 281. Коначно, измјенама и допунама Устројенија Совјета, од 3. маја 1858. године, питање законодавне санкције је ријешено у корист суспензивног вета.

²¹ У уставном развоју Србије, може се издвојити више фаза у постојању и дјеловању органа који се назива скупштином. У периоду Првог и Другог српског устанка, оне *de facto* постоје и углавном су старјешинског карактера мада се, од 1825. године, усталила пракса бирања скупштинских депутата из народа. Скупштине су сазиване *ad hoc*, најчешће ради утврђивања начина разрезивања и прикупљања пореза, али и ради рјешавања питања организације власти, вођења политике односа са Портом и сл. Искрпно анализирајући састав и дјелатност скупштине за вријеме прве владе Милоша Обреновића (до 1839), Љ. Кандић истиче како су се у свим актима о унутрашњем уређењу Србије, осим Устава од 1838. године, скупштине предвиђале као орган власти. Такође, пада у очи да ни по једном акту, изузев Устава од 1835. године, није била ближе одређена надлежност скупштине. Штавише, по Љ. Кандић, ни одре-

схватање и политичка вјера да је „владавина по одобрењу и саслушању народа“, једина легална владавина те да народ мора „осећати, разумети и поштовати“ систем власти.²² Са Светоандрејским Законом о Народној скупштини, уставна борба почиње се водити поводом скупштине или у скупштини да би, коначно, органско законодавство Михајла Обреновића обиљежило крај политичке, али и шире уставне борбе између кнеза и Савјета.²³

Друга владавина Михајла Обреновића представљала је својеврсну епизоду апсолутистичке монархије, на путу ка увођењу типичне уставне монархије засноване Уставом од 1869. године. Тежња ка личној владавини, навешће овог амбициозног владоца да Устав од 1838. године мијења у правцу модернизовања и јачања извршне власти, али ће довести и до стапања извршне и законодавне власти у одређеној мјери. Оно што је, поред укидања непокретности савјетника, била највећа промјена у уставном уређењу је однос између кнеза и Државног савјета у законодавству. Овај други је и даље остао законодавни орган са правом законодавне иницијативе, али ниједан приједлог не може постати закон без кнежеве потврде. Кнез је, дакле, повратио законодавно вето у законодавству.²⁴ Народна скупштина је уврштена у структури власти као противтежа Савјету, али и даље са

дбе Сретењског устава, по којем Народна скупштина није законодавни орган већ савјетодавно тијело с одређеним уставотворним овлашћењима, не доносе вјерну слику стварне улоге и значаја коју је она имала у пракси. Вид.: Љ. Кандић, (1960), 134–151; Љ. Кандић, (1961), 55–68.

Турски устав, за разлику од Сретењског, није уопште предвидио установу народне скупштине што, по мишљењу већине писаца, не би требало схватити као њено укидање или забрану. Чињеница је, наимае, да су скупштине несметано даље одржаване сходно устаљеној обичајној правној пракси. Р. Љушић подсјећа да је, марта 1839. године, после кнежеве интервенције, владар издао Указ о Народној скупштини, који је постао допунски члан Устава од 1838. године (својеврсни амандман), а којим је прописано право сазивања народне скупштине „по старом обичају, кад год потреба ове признана буде“. Вид. Р. Љушић, 30.

²² Вид.: Љ. Радовановић, *Народна скупштина и изборни закон*, Београд 1937, 13–15; М. Петровић, 72–75.

²³ Да су шездесете године XIX вијека представљале у Србији доба значајних друштвених превирања и преокрета, свједочи и један занимљив документ, цјеловит нацрт устава чији је аутор Илија Гарашанин, дугогодишњи уставобранитељски министар унутрашњих послова. Иако је био представник конзервативне бирократске интелигенције, морао је очито да води рачуна о либералнијем мишљењу од сопственог па је, као невољан уступак духу времена, уврстио у нацрт устава и установу народне скупштине. Вид. Д. Поповић, „Гарашанинов уставни нацрт из 1858. године“, *Зборник радова Илије Гарашанина (1812–1874)*, Београд 1991, 167–177.

²⁴ Вид. Устројеније Државног савјета од 17. августа 1861. године (чл. 4 и 5), *Зборник закона и уредаба изданих у Књажевству Србији*, XIV, Београд 1862, 156–163.

савјетодавним гласом.²⁵ Уређење које је Србија добила Михајловим уставним законима, подсјећало је на њемачке државице. По мишљењу Д. Поповића, то је био први политички режим који се, мање или више, систематично угледао на стране узоре. Ипак, кнез Михајло је, како то Д. Поповић сликовито износи, дижући државну зграду преправио њен њемачки идејни нацрт. „Била је то“, каже он, „кућа на спрат, чији је темељ био ослабљен, а за чији спрат није било материјала. Михајло је у темељ ставио, народом изабрану Скупштину, али јој је одредио заседање једном у три године, што ће и на Балкану тих година већ бити превазиђено. Друга слабост њена била је у томе што није имала законодавну власт, него је била само саветодавац.“²⁶

Значајан заокрет у статусу и овлашћењима народне скупштине, десио се доношењем Устава од 1869. године, најчешће називаног „Намјеснички устав“ али и „Тројички устав“ (јер се Велика народна скупштина састала на Духове). С њим је Србија значајно закорачила путем изградње модернијег уставног, али и парламентарног система западноевропског типа. Уставна рјешења на која се одлучило Намјесништво, изабрано на Великој народној скупштини да привремено врши власт у име малољетног кнеза Милана, одраз су оновремених друштвених и политичких прилика, у оквиру којих се интензивирају захтјеви оживјелих светоандрејских либерала за проширивање народног утицаја на вођење државних послова, али и пружање отпора од стране конзервативне бирократске олигархије.²⁷ Средње, компромисно рјешење, пронађено је у организацији власти у којој је законодавна власт пренесена са Савјета на Народну скупштину (чл. 54 и чл. 55, став 1), но Скупштина не успијева постати равноправним законодавним чиниоцем с кнезом, јер формални законодавни пројекти искључиво произлазе од овог другог. По чл. 58 Устава, приједлоге за доношење закона или измјену и допуну постојећих могу учинити „како Књаз Скупштине, а тако исто и Скупштина Књаза“, али „формални пројекти произлазе само од Књаза“. Скупштини, дакле, није дато формално право законодавне иницијативе – своје приједлоге могла је подносити само кнезу да би их овај, ако их усвоји, преко владе упућивао Скупштини. Како посланици

²⁵ Закон о Народној скупштини донесен је истог дана кад и Утројеније Државног савјета. Од Светоандрејске скупштине, то је био чак пети закон, а важио је све до Устава од 1869. године.

²⁶ Д. Поповић, (1989), 40.

²⁷ Вид.: Ч. Попов, „Друштвено-политичке прилике у Србији у време доношења Устава од 1869. године“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 87–91; Драган С. Николић, „Начин и околности доношења српских устава“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд, 93–96.

нису располагали правом законодавне иницијативе у ужем смислу, кнез је имао слободу да, сходно дискреционој оцјени, предлаже Скупштини законске пројекте који су одговарали његовим политичким интересима и тежњама. Са искључивим правом на законодавну иницијативу, а располажући и правом потврђивања и проглашавања закона (практично, то је била законодавна санкција), претежан утицај кнеза у законодавној сфери постаје очигледан. У таквој ситуацији, излишна је дискусија око владареве законодавне санкције односно вета. Тога је, ваљда, био свјестан и сам уставотворац па се није ни трудио експлицитно одредити по том питању.²⁸ Одсуство законодавне иницијативе Скупштине, али и неки други елементи у систему власти (непостојање буџетског права Скупштине, у чл. 64, нити политичке одговорности министара пред Скупштином, у чл. 101 Устава) приближили су намјеснички уставни концепт њемачком типу уставне монархије. Дотјеривање старих установа (заснованих уставним законима настрадалог кнеза Михајла), уз уважавање новонасталих потреба српског друштва и државе, значило је оставити монарху неспутано овлашћење у извршној власти, а његову законодавну власт ограничити учешћем народног представништва, уз наглашену улогу владоца.²⁹ У цјелини, пак, посматрано, Устав од 1869. године је и поред крње законодавне надлежности Скупштине, са чак 49 чланова (што је било више од трећине уставног текста), трасирао терен за њено постепено стасавање у прави парламент. С проширеним правима Скупштине, у оквиру којих она први пут добија законодавну власт, али и могућност да се одржава сваке године, а избор посланика сваке треће, отвара се шири простор за непосредно везивање с народом те његово интензивније и организованије укључивање у политички живот.

Устав од 1869. године важио је све до 1888. године. У том периоду, изузетно значајном по питању развоја уставности, Србија се, како то лијепо истиче М. Јовичић, постепено „учила парламентаризму“, а Народна скупштина је, уз сва наведена ограничења, пружала извијесне услове и могућности да буде „основна школа“ у ту сврху.³⁰ Евидентно је да уставна борба, у другој половини XIX вијека, мијења своју методологију. Све је мање стихијска, а све више организована и, као таква, води се преко већ оформљених политичких

²⁸ Скупштина није била равноправан чинилац у законодавству и зато што, сходно члану 61, није располагала правом да изгласава измјене и допуне у приједлогу који јој поднесе влада. Такође, ако се деси да Народна скупштина није на окупу, влада има право да издаје привремене законе или уредбе по нужди (чл. 56).

²⁹ Вид. С. Јовановић, (1922³), 377.

³⁰ М. Јовичић, (1999), 150.

странака. Устав Краљевине Србије од 1888. године, представља израз започетог процеса демократизације и модернизације политичког уређења. Иако се, с обзиром на страначку обојеност, овај Устав често квалификује као „радикалски“, реалнополитички гледано, до његове коначне садржине се дошло компромисом између актуелних државнополитичких фактора, краља и политичких странака (радикала, либерала и напредњака). Оно што је остало ван спора и око чега је бар званично постојао консенсус свих учесника уставне расправе, је питање парламентаризма као облика државне власти, којем је овај Устав по први пут дао правне претпоставке.³¹ Прихватањем принципа уставности, схваћеног у духу и идеји западњачког либерализма, направљен је, прије свега, уступак реалној друштвеној стварности и актуелној политичкој пракси оновремене Србије. Осим тога, тежња ка уређењу парламентарне монархије по енглеском образцу,³² за одлучујуће уставне и политичке факторе је најпријемчивији начин доласка и одржавања на власти. Ипак, за конкретна уставна рјешења требало је чинити уступке и компромисе. Тако, по питању самих односа уставних органа власти, краља и скупштине, Радикална странка, иако примарно вођена идејом политичке неутрализације круне, морала је пристати на образац класичне уставне монархије, с извијесним одступањима у корист круне. Круна је, пак, и поред задржавања крупних уставних прерогатива, нормативно била наведена да поштује извијесна правила парламентарне игре.³³ Стога, уставним увођењем равноправности краља и скупштине у законодавству и по питању буџета, постигнута је одређена равнотежа између ова два уставна органа. Тако, одредба члана 33 Устава од 1888. године, иначе истовјетна одредби члана 26 Белгијског устава (1831), гласи: „Законодавну власт врше краљ и Народно представништво –

³¹ Вид.: М. Поповић, *Порекло и постанак устава од 1888. године*, Београд 1939, 53, 54, 72; С. Стојичић, „Устав Србије од 1888. год“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 33–37.

³² Пред крај XVIII вијека, у енглеској уставној пракси је уобличен такав облик парламентарног система који ће теорија назвати класичним. У њему, краљ и парламент како у домену законодавне, тако и у домену извршне власти, међусобно стоје у својеврсној равнотежи, а она се остварује тако што министри политички одговарају и пред краљем и пред парламентом. Овај тип парламентаризма, као преовлађујући у уставној пракси континенталних држава Европе XIX вијека, прихваћен је и од балканских држава: Грчке 1864, Румуније 1866, Бугарске 1879, и напосљетку Србије 1888. године. Вид. *Устави неколико држава (Белгије, Грчке, Румуније, Норвешке, Енглеске, Швајцарске САД)*, објављено у „Одјеку“ 1884. године.

³³ Сам краљ Милан и није био нарочити љубитељ парламентарног поретка и либералних идеја уопште. Заправо, парламентарни облик државне власти, он је увео само зато да би показао његове лоше стране и партијско обиљежје радикалске владавине. Вид. С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића II*, Београд 1927, 417.

заједнички“. Битно је, такође, нагласити да је чланом 34 Устава, Скупштина по први пут добила право законодавне иницијативе. Према томе, оба чиниоца законодавне власти имају право предлагања закона, док обавезном скупштинском пристанку на сваки законски приједлог одговара обавезна потврда закона од стране краља, дакле, његово право апосолутног вета (члан 35 Устава). Да ли ће монарх учинити употребу своје уставне надлежности по питању крајње судбине законодавног приједлога зависи, прије свега, од тога колико је он спреман да, као савјестан парламентарни владар, допринесе ваљаном функционисању законодавне власти, а тиме и интересима земље коју представља. Краљева потврда закона донесених у Народној скупштини, требало би да изражава његову безрезервну подршку и увјерење да су парламентарни посланици изгласали добар закон. На ту хармонију између ова два уставна фактора, уставотворац је и рачунао утврђујући њихову равноправност у законодавној функцији власти. С друге стране, само у случају да вјерује како ће позив народу и нови избори довести парламент који неће тражити конкретни закон, монарх има реалног основа да ту уставну равнотежу наруши одбијањем законодавне санкције.³⁴

Очекивања краља Милана да ће уставном реформом повратити пољуљани углед и ауторитет, те да ће круна са уставом обезбијеђеним прерогативама стећи извијесну независност у односу на народно представништво, убрзо су се показала илузорним. Абдикацијом, на коју се одлучио већ сљедеће, 1889. године, он је манифестовао неспремност на поштовање правила парламентарне игре. С Намјесништвом, образованим да у име малолетног Александра Обреновића врши власт, наступио је петогодишњи период релативно суздржане политичке активности круне да би, затим, државни удари, извршени у три наврата, отворили путеве уставног конзервативизма те поновног јачања елемената личне власти. Тежњом краља Александра ка активирању круне у вођењу спољне, али и унутрашње политике, енглески образац уставне и парламентарне монархије, такође, доживљава својеврсни удар. Враћајући се привремено уставној монархији њемачког типа, у вријеме када је парламентаризам у Србији прилично ухватио корјена, значило је деградирање Народне скупштине, одузимање тек стеченог права законодавне иницијативе, али и парламентарних прерогатива. Стога, уставна промјена до које је дошло априла 1901. године, требало је да у Србији врати уставност примјерену достигнутом степену демократског и политичког развоја.

³⁴ Вид.: Л. Марковић, *Парламентарно право*, Зрењанин 1991, 134–136; Павле С. Николић, „Прилог питању појма и класификације система власти у модерним државама“, *Анали ПФБ* 1/1966, 12.

Но, сам начин доношења Устава није много обећавао. Октроисан, и са нагодбењачким политичким темељем (резултат је споразума дијела Радикалне странке са напредњачким политичарима), он је дао првенство државноправном програму који је карактерисала особена мјешавина либералних и конзервативних политичких начела.³⁵ Сљедствено, уставна рјешења организације власти, а у оквиру ње и законодавства, саображена су појединим идеолошким, али и ускоинтересним моментима. Сходно члану 43 Устава, законодавну власт врши краљ са Народним представништвом, с тим да право предлагања закона припада и једном и другом уставном чиниоцу (чл. 47). Пристајањем монарха да се питање законодавне иницијативе ријеши на начин предвиђен Уставом од 1888. године, треба тумачити као концесију радикалима који су се залагали за енглеско–белгијски уставни модел.

С друге стране, дводомност Народног представништва, скројена према владаочевој интересној процјени потпомогнутој напредњацима, требало је да послужи даљем сузбијању радикализма и јачању монархове премоћи.³⁶ Тиме се уставна позиција краља увелико поправља. Иако више није претежни чинилац у законодавству, као што је био по Уставу од 1869. године, увођењем дводоме структуре Народног представништва, у оквиру које оба дома равноправно учествују у законодавству (осим по питању буџета), краљ је био у прилици да преко три петине сенатора које је сам постављао задобије апсолутну премоћ у законодавној власти, под претпоставком да му они буду лојални. При таквој уставној констелацији законодавне моћи, монарх, у личности властољубивог Александра Обреновића, је у праву ускраћивања сагласности законодавним приједлозима Народног представништва могао видјети шансу за демонстрирање сопствене воље, односно самовоље. Премда је одредба о законодавној санкцији, по Уставу од 1901. године (члан 48), слична одредби Устава од 1888. године (члан 35), те се може слично и тумачити, тешко је, с обзиром на промијењене околности, повјеровати да ће краљ Александар, интересе земље и народа, претпоставити личним амбицијама. Коначно, октроишући овај Устав, он је показао извијесне резерве према увођењу парламентарног режима.³⁷ Његов наум је, како је сам

³⁵ О. Поповић-Обрадовић, *Парламентаризам у Србији, 1903–1914*, Београд 2008², 103, 104.

³⁶ Д. Јевтић, „Структура Народног представништва по српским уставима“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990, 113–119.

³⁷ Иако Устав садржи извијесне услове за увођење парламентарне владе, два уставна рјешења нису била у духу парламентаризма. По члану 78, „Министри не могу бити посланици у Народној скупштини нити путем народног избора постати сена-

изјављивао, „лојални уставни систем који није истоветан са строго парламентарним системом“.³⁸ Нормативно гледано, Устав од 1901. године пружао је солидне темеље стабилизацији политичког поретка. Проблем је био у личности самог владоца, његовој склоности ка непоштовању уставних рјешења и ограничења. Такав став и однос државног поглавара, практикован годинама, изазваће још један државни удар, али овај пут извршен „одоздо“, из војске. Тог 29. маја 1903. године, угасила се династија Обреновића.

Устав од 1903. године посљедњи је од шест устава који су обиљежили уставни развој Србије, током XIX и с почетка XX вијека. Њиме се настојала апсолвирати уставна проблематика својеврсним политичкодржавним редефинисањем, у правцу коначног успостављања уставне и парламентарне грађанске демократије. Ако је Уставом од 1888. године уведен парламентарни систем, овим Уставом је он, у још већој мјери, учвршћен и обезбијеђен. На законодавном плану остварена је пуна равнотежа два уставна фактора, краља и Народне скупштине (члан 43 и 116 Устава). Ово је битно нагласити, стога, што тек пуна законодавна и буџетска власт Скупштине, односно у крајњој инстанци тек ова друга, представљају једину правну гаранцију парламентарне владе.³⁹ Зарад јачег обезбјеђења министарске одговорности према Скупштини, унеколико су у односу на Устав од 1888. године сужена краљева овлашћења, а надлежност Скупштине проширена.⁴⁰ Све у свему, при овако ојачаном уставном статусу Народне скупштине као представничког тијела, при јасно нормираним правилима парламентарне игре, на краља је једино „пала“ обавеза да своје уставно право у законодавству употребљава, или не употребљава, сходно објективној процјени новонастале ситуације, пазећи да „воља народа“ и интереси земље буду приоритетно задовољени.

тори“. Такође, Народно представништво није могло одбацити буџет у начелу па тако ни приморати владу, с којом је незадовољно, на одступање. У случају да је Нар-одна скупштина распуштена прије усвајања буџета, краљ може указом продужити прошлогодишњи буџет најдуже за годину дана.

³⁸ Нав. према Ј. Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Нови Сад 2004, 272.

³⁹ О. Поповић-Обрадовић, 131.

⁴⁰ С једне стране, одредби Устава од 1888. године да „Краљ не може осуђеном министру ни опростити нити смањити казну без пристанка Народне скупштине“ (чл. 140) додата је одредба да краљ не може, без пристанка Народне скупштине, ни прекинути поведену истрагу против оптуженог министра (чл. 139 Устава од 1903). С друге стране, краљево овлашћење да продужи буџет најдуже за четири мјесеца (по Уставу од 1888) било је, по чл. 174 Устава од 1903. условљено пристанком Државног савјета.

4. ЗАВРШНИ ОСВРТ

На крају, ако бисмо хтјели дати сажет завршни поглед на најважнија уставноправна рјешења законодавне власти нововјековне српске државе, рекли бисмо сљедеће. Идеја уставности, а с њом и прихватање принципа подјеле власти, једна је од оних које су помагале процес државноправног конституисања нововјековне српске државе. У оквиру настојања да се начело подјеле власти, карактеристично по питању организације модерне државе, конкретизује и у Србији, наметнула се потреба организовања законодавне власти, поред извршне и судске. Успостављање модерне монархије, тј. ограничене и строго институционализоване, захтијевало је присуство и других тијела у државном врху која ће конкурисати монарху при уставноправној расподјели законодавних овлашћења. То је првенствено постигано настојањима да се афирмише идеја народног представништва, уставноправним верификовањем, прво Државног савјета (по одредбама прва два устава), а онда и Народне скупштине (од Намјесничког устава па даље), као озбиљних претендента на освајање најважнијих прерогатива законодавне власти. У којој мјери је наведена идеја реализована зависило је, како смо из претходног излагања видјели, од конкретне и реалне друштвено-политичке збиље, односа политичких снага и спремности самих владалаца на прихватање поједних уставноправних рјешења законодавне власти. Она су, евидентно, водила сукцесивном ограничавању монархових законодавних овлашћења у корист народног представничког органа, каква је била Народна скупштина по Уставу од 1888. године, односно Уставу од 1903. године, када је већ било јасно да се монарх, од „благо“ ограниченог кнеза, преобразио – у правилима парламентарне игре – обеснаженог краља. На том путу непрекидне уставне борбе, монарх је настојао да свој удио у законодавној власти брани путем права законодавне иницијативе, а нарочито путем законодавне санкције (вета). Успјешност таквих настојања зависила је, како смо видјели, и од реалне снаге коју је ова институција имала у пракси, унаточ њеном уставном рјешењу. Тако, монарху је, и без изричите одредбе о праву вета, ово право било обезбијеђено другим средствима. Дешавало се, пак, и то да он није стварно био у прилици да се користи правом апсолутне забране иако му је, по слову устава, оно изричито припадало.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Врачар, Стеван, „Утицај епохалних идеја на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990;
2. Денковић, Драгаш, „Настанак и развој Државног савјета 1805–1918“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990;
3. Јефтић, Драгош, „Структура Народног представништва по српским уставима“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990;
4. Јовановић, Слободан, *О држави*, Београд 1922;
5. Јовановић, Слободан, *Влада Милана Обреновића II*, Београд 1927;
6. Јовановић, Слободан, „Наше уставно питање у 19. веку!“, *Сабрана дела II*, Београд 1932;
7. Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи*, Београд 1984;
8. Јовичић, Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, Београд 1999;
9. Јовичић, Миодраг, „Устав Књажевства Србије од 1835“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1985;
10. Кандић, Љубица, „Делатност скупштина за време прве владе Милоша Обреновића“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/1961;
11. Кандић, Љубица, „Састав скупштина и почетак представничког система у Србији у првој половини 19. века (до 1839)“, *Анали Правног факултета у Београду* 1-2/1960;
12. Караџић, Вук Стефановић, *Из историје Првог српског устанка*, Београд 1954;
13. Кркљуш, Љубомирка, *Правна историја српског народа*, Нови Сад 2004;
14. Кркљуш, Љубомирка, Шаркић, Срђан, *Одабрани извори из државноправне историје Југославије*, Београд 1982;
15. Лок, Џон, *Две расправе о влади, књ. II*, Београд 1978;
16. Љушић, Радош, „О Уставу од 1838“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990;
17. Марковић, Лазар, *Парламентарно право*, Екопрес, Зрењанин 1991;
18. Montesquieu, Charles, *De l' Esprit des Lois*, Paris 1851;
19. Николић, Павле С., „Прилог питању појма и класификације система власти у модерним државама“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/1966;
20. Николић, Павле, „Идеја подјеле власти у српским уставим у 19. и почетком 20. вијека“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990;

21. Новаковић, Стојан, *Васкрс државе српске*, Београд 1954;
22. Павловић, Марко, *Правна историја света*, Крагујевац 2005;
23. Павловић, Марко, *Српска правна историја*, Крагујевац 2005;
24. Петровић, Милан, „Процес демократизације у уставном развоју Србије у 19. и почетком 20. века“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд 1990;
25. Поповић, Драгољуб, „Гарашанинов уставни нацрт из 1858. године“, *Зборник радова Илије Гарашанина (1812–1874)*, Београд 1991;
26. Поповић, Драгољуб, *Стварање модерне државе*, Драганић, Београд 1994;
27. Поповић, Драгољуб, „Упоредни поглед на српске уставе“, *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века* (ур. М. Јовичић), Београд, 1990;
28. Поповић, Миливоје, *Порекло и постанак Устава од 1888*, Београд 1939;
29. Радовановић, Љубомир, *Народна скупштина и изборни закон*, Београд 1937.

Zdrava Stojanović
Faculty of Law,
University of Banja Luka

CONSTITUTIONAL REGULATION OF LEGISLATIVE POWER IN SERBIA IN 19. AND BEGINING OF 20. CENTURY

Summary

The idea of constitutionality, which includes the acceptance of division of power, is one of those which helped the process of establishing the constituting of new century Serbian state. In the attempt to implement the principle of division of power, which characterizes the modern state, there was a need to establish the legislative power, together with executive and judicial power. Establishment of modern monarchy, i.e. limited and strictly institutionalized, demanded the presence of other bodies at the highest level in the state, bodies that would compete with monarch in constitutional division of legislative competences. That was effected primarily by affirming the idea of peoples representation, constitutional verification of the State Council (according to the provisions of the first two constitutions) and then also the National Assembly (from the Regents Con-

stitution - Namjesnički ustav), as serious pretenders to win the most important prerogatives of legislative power. To what extent the idea has been realized depended, as the author showed in the paper, on concrete and real social and political reality, relations between the political forces and readiness of the rulers to accept constitutionally regulated competences of legislative power. Those, certainly led to successive limitation of the monarch constitutional powers in favor of representative body, such as National Assembly according to the constitution of 1888 and Constitution of 1903, when it was already clear that monarch changed from “slightly” limited ruler (knez) to, by the rules of parliamentary game, depowered king. In that process of endless constitutional struggle monarch endeavored to defend his share in legislative power by the right of legislative initiative, and especially by legislative sanction (veto). Successfulness of those efforts depended, as it was discussed in the paper, on the real power that veto institution had during the constitutional and political development of Serbia in the mentioned period.

Key words: *Constitutionality; Legislative power; Legislative initiative; Legislative sanction (veto); Monarch; National Representative Body.*