

ПРИЛОГ ПРОУЧАВАЊУ ПОЛОЖАЈА СКУПШТИНЕ У СИСТЕМУ ВЛАСТИ СРБИЈЕ У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ XIX ВЕКА

Из низа питања из ове проблематике издвојили бисмо једно — положај Скупштине по уставним нацртима и уставима у првој половини XIX века — које, по нашем мишљењу, заслужује посебну пажњу, као претпоставка за изучавање и одређивање положаја Скупштине у систему власти у поменутом периоду.

У уставном развоју Србије у првој половини XIX века, поред два уставна акта из 1808. и 1811. године и два устава — Сретењског из 1835. и тзв. Турског устава из 1838, постоји низ уставних нацрта. Неки уставни нацрти су објављени у целини, неки у фрагментима, но сачувано је и неколико необјављених чији су аутори непознати, као и неколико нацрта од познатих и истакнутих правника тога времена. У поменутих документима често није регулисан положај Скупштине у односу на тадашње органе — кнеза и Совјет, који су предвиђени у свим документима као органи власти.

У држави првог српског устанка, као што је познато, било је неколико уставних пројеката и уставних аката. Неке пројекте су састављали Срби из Војводине (Божа Грујовић и Иван Југовић), неке руски дипломатски представници (Паулучијева конвенција и два Родофиникинова пројекта из 1807. и 1808), а неке Карађорђе са својим истомишљеницима (уставни акти 1808. и 1811). Заједничко је за све поменуте документе да ни у једној варијанти нису предвидели Скупштину као орган власти. Стоји, међутим, чињеница да су скупштине редовно одржаване и да су расправљале и доносиле веома значајне одлуке у домену унутрашње и спољне политике. Разлози за одсуство прописа о Скупштини у поменутих документима су различити. Аутори руских пројеката и у држави првог устанка а и касније нису видели у Скупштини орган који би се могао ефикасно супротставити кнезу, јер иако су на њима учествовале многобројне старешине са различитим политичким опредељењем, скупштине су често биле ослонац српским кнезовима у политичкој борби коју су водили са опозицијом, која је најчешће била окупљена у Совјету. Стога је била далеко ефикаснија контрола врховног кнеза преко бројно мањег тела као што је био Совјет него преко велике Скупштине. Но, по нашем мишљењу, важнији разлог због чега су Руси од почетка устанка па континуирано све до средине XIX века имали једну концепцију организације државне власти од које, углавном, нису одступали, лежи у чињеници да Русији није одговарала једна организована централистичка монархија са наглашеном улогом кнеза, који би могао самосталније да води спољну политику и независније се опредељује према државама које су у то време и те како биле заинтересоване за Србију. Зато је за Русију, у крајњој линији, било ирелевантно који је српски кнез био на

власти и која династија — Обреновићи или Карађорђевићи. И на крају, није неважно да се истакне и чињеница да је Русија често гледала на Србију као на своју провинцију и сходно томе предлагала сличну организацију државне власти коју је и сама имала. Објашњење за одсуство прописа о Скупштини у осталим пројектима и актима треба тражити, с једне стране, у традицији постојања локалних скупштина под Турцима, што је утицало да у свести устаничких маса остане појам колективног органа — Скупштине као нечег нормалног и по себи разумљивог. С друге стране, од почетка устанка уставно питање првенствено се схватало као питање односа кнеза и Совјета. Зато се у свим пројектима и налазе одредбе о положају кнеза и Совјета, тј. њиховој организацији, надлежности, међусобним односима и др.

У периоду од 1815. до 1830. нема формалних уставних нацрта. Међутим, има неколико српских молби упућених Порти које садрже српске захтеве о унутрашњем уређењу Србије. Нарочито је значајна молба из 1820. године, коју неки историчари са правом називају уставним нацртом.¹ Постоји неколико варијанти захтева из 1820. Међутим, неколико основних захтева ушло је из свих молби у коначни текст који је упућен Порти. У тој молби се поред кнеза и Совјета помиње и Скупштина. У примедбама које је дао на нацрт Хатишерифа из 1830. Милош се залагао за Народну скупштину, супротстављао је Совјету и тражио да Народна скупштина доноси законе и буде заштитник народа од кнежевих и саветских злоупотреба.²

Хатишерифа од 1829, 1830. и 1833. отвара се ново поглавље у унутрашњем уређењу Србије пошто је њима, као што је познато, Србија добила статус аутономне вазалне државе у склопу турске царевине. Хатишерифи нису у формалном смислу уставни акти, већ интерни акти између Порте и Србије, но они имају све елементе уставних аката јер многе њихове одредбе регулишу унутрашње уређење Србије.

Први пут се у Хатишерифу од 1830. поред кнеза и Совјета предвиђа Скупштина као орган власти. У тексту Хатишерифа назначено је да ће кнез добити „управу унутрашњих земаљских послова која ће се вршити помоћу Скупштине састављене од главних људи земаљских“.³ Ближих одредаба о Скупштини нема. Очигледно је да се пошло од претпоставке да Скупштина већ функционише у постојећем систему власти.

После Хатишерифа од 1830. године настаје веома жива активност да се регулише унутрашње уређење уставним путем. Првом српском уставу претходило је неколико уставних нацрта. У збирци Мите Петровића налазе се два необјављена уставна нацрта из 1831. године. Први носи наслов „План конституције србске“, а други „Устав“. Није познато ко су њихови аутори.⁴

Први документ, формулисан као „План конституције србске“, је кратак. У њему се помиње Скупштина поред кнеза, кабинета од шест министара и Сената (нови назив за Совјет). О Скупштини има неколико одредаба поводом избора чланова Сената. Предвиђено је да Скупштина

¹ Јаша Продановић, *Уставне борбе у Србији*, Београд, 25.

² Ј. Продановић, нав. дело, 25.

³ Споменик СКА, Београд, 1894, 50.

⁴ Оба документа се воде под истом сигнатуром, али чине две посебне целине. АС, Збирка Мите Петровића, 2112/1831.

бира сенаторе. Кнез предлаже Скупштини по три кандидата за свако сенаторско место, а она их бира већином гласова. Нацртом је предвиђено да законодавац посебно одређује избор и број депутата у Скупштини. Делатност Скупштине није одређена, као, уосталом, ни делатност осталих органа власти.

У другом нацрту Скупштина није предвиђена као орган власти. Наиме, изричито је наглашено да се „власти државе србске деле на три струке: законодавну, законоизвршитељну и судејску“. Прва припада кнезу и Совјету, друга кнезу и трећа судовима. Скупштина се помиње само у глави VI, која третира положај кнеза, а поводом неких питања о избору кнеза и наслеђивању кнежевског достојанства.⁵ Одредбе поменутих нацрта устава не дају довољно података да би се на основу њих могао одредити положај Скупштине. Но, пошто су ови нацрти претходили Сретењском уставу, значајно је истаћи да је Скупштина предвиђена поред осталих органа власти иако јој није дато значајније место.

Споменућемо још два уставна документа која су претходила Сретењском уставу а у којима има доста одредаба о Скупштини; то су: Милошев нацрт устава и нацрт Боа-ле-Конта из 1834. године.

Милошев нацрт устава требало је да буде подлога уставном нацрту француског дипломате Боа-ле-Конта. Овај француски дипломата је у писму грофу Де Рињи дао интерпретацију нацрта кнеза Милоша, посебно одредаба о Скупштини. „Ваша ће Екселенција видети план предложен од стране кнежеве — пише Боа-ле-Конт. — Овај план заводи два дома законодавна. Први би био сталан и састојао би се из чланова највишег суда или сената и министара, који би се такође огласили за непромените. Он би доносио законе и административне наредбе, а у исти мах би и судио у споровима грађанским и кривичним. Други, састављен из народних посланика, састајао би се и у напредак два или три дана сваке године, да донесе општу потврду свему што је урађено за време док он није био на окупу, или да предложи предмете и послове влади на израду.“⁶ У другом писму Боа-ле-Конта, које представља допуну ранијем писму, Скупштина се поново помиње. У ствари, Боа-ле-Конт је третира као други дом, који прима или одбацује законе простим гласањем без претреса. У кнежевом нацрту значајнију улогу у законодавству добио је Совјет, који поред законодавне има врховну извршну и судску власт. Боа-ле-Конт је критиковао одредбе нацрта које су предвиделе оволику власт Совјета као дома Скупштине. Он сматра да му је дата сувише велика власт, „виша од сваке власти која је икада била допуштена какој било скупштини у монархичној држави . . . Она би се убрзо начинила независна и од самога кнеза, као влада засебна и самостална“.⁷ Тешко је улазити у мотиве који су навели аутора овога нацрта да механички спаја ова два органа. Но сигурно је, као што и сам Боа-ле-Конт истиче, да је аутор овог нацрта водио рачуна о слову Хагише-рифа из 1830, чија једна одредба предвиђа да кнез управља пословима уз помоћ Скупштине. У нацрту је дата нова верзија Скупштине, која би

⁵ Садржина и оцена поменутих нацрта дата је у мом чланку *Необјављени нацрти устава у првој половини XIX века*, *Анали Правног факултета*, Београд, 1972, бр. 5.

⁶ Споменик СКА, Београд, 1894, 44—46.

⁷ Споменик СКА, Београд, 1894, 44—46.

обухватила Совјет и постојећу Скупштину. Жеља аутора је била да формално испуни одредбе Хатишерифа о увођењу Совјета и Скупштине, али да Совјет у законодавству ипак ограничи Скупштину.

Нацрт Боа-ле-Конта се такође у великој мери ослања на Хатишериф из 1830. и Милошев нацрт устава. Врховни органи власти по овом нацрту су: кнез и кабинет министара, Савет, Општа народна скупштина и Сенат. Скупштина је са кнезом и Саветом законодавна власт. Члан 4. предвиђа да „никакав закон не би имао важити пре него што би га одобриле три врховне власти: кнез, савет и скупштина“. Скупштина би прихватала или одбацивала простим гласањем законе и финансијске рачуне које припрема Савет. Такође се никакав прирез није могао увести без одобрења Скупштине. Боа-ле-Конт је предвидео Скупштину као посебно тело. О организацији Скупштине нема ближих одредаба. Но, по овом нацрту Скупштина је добила веома значајну улогу у законодавству. Децидирано је речено да ниједан закон не може ступити на снагу без одобрења Скупштине. Пошто је и овај нацрт прављен по налогу кнеза Милоша, јасна је и намера његовог аутора да Совјет, односно Савет стави у други план кад га већ није могао изоставити. Према томе, критика одредаба о Скупштини у Милошевом нацрту устава од стране Боа-ле-Конта односила се на Совјет као горњи дом Скупштине.

У 1835. години настала су два уставна документа. Један нацрт за који се не зна ко га је састављао ни у којем месецу,⁸ и Сретењски устав. И у једном и у другом документу глава VIII посвећена је Скупштини.

По нацрту предвиђена је представничка Скупштина, чији су посланици „слободним и опредељеним начином од народа изабрани и опуномоћени“. У Скупштину улазе од сваког среза и окружне вароши по један посланик, који ће се сматрати не само као посланици среза и вароши већ и као посланици целог народа. Мандат посланика траје три године. Четврте године Скупштина се распушта и кнез својим указом наређује нове изборе. Предвиђени су услови за активно и пасивно бирачко право. Активно бирачко право имали би Срби који су пунолетни, који нису кажњавани и „који [су] газде за себе“. Пасивно бирачко право имали би сви Срби који су напунили 35 година живота и који нису кажњавани. Лица која се бирају за посланике у окрузима морају имати „своју кућу баштину или своје постојано живљење и уредно занимање“. Према аутору овог нацрта, делатност Скупштине одређена је улогом коју она треба да има, тј. „да буде пред лицем правитељства верни израз народњег стања и народни осећања“. Сходно томе, она би Правитељству подносила народне жалбе и извештавала га о народним потребама; била је овлашћена да чини препоруке одговарајућим органима власти у име појединих крајева. Међутим, предлози Скупштине нису никог обавезивали докле их кнез и Совјет не би одобрили. Никакав данак се није могао увести без одобрења Народне скупштине. Уколико се жели увести нови данак или порез, подносе се предлози Скупштини; ако их Скупштина уважи, они постају обавезни уз претходно одобрење Совјета и кнеза. Правитељство такође подноси Скупштини преко попечитеља финансија извештај о стању касе и приходима и расходима за годину дана.

⁸ АС, Фонд Илије Гарашанина, 5/1835.

По овом нацрту, редовна скупштина се обично сазива сваке године 1. септембра, а отвара се 15. септембра. Ванредна скупштина се сазива: (1) у случају кад кнез и Совјет сматрају да је треба сазвати; (2) када кнез демисионира у корист законитог наследника и (3) у случају смрти владајућег кнеза, његов наследник је сазива и даје заклетву Совјету и Скупштини. Народна скупштина се сазива и распушта кнежевим указом. Кнез има право распустити Скупштину, било редовну или ванредну, кад год сматра да је то потребно и наредити нови избор и пре истека законског рока. Избор посланика, унутрашње устројство и начин рада Скупштине одредиће се посебним законом. Измене и допуне устава одобрава Скупштина.⁹ Нацрт устава из 1835, очигледно, представља једну варијанту Сретењског устава; зато има доста сличности са Сретењским уставом, мада има и неких разлика. Први пут је у овом нацрту предвиђена Скупштина изабраних депутата који се бирају на основу бирачког права. Пракса избора депутата по нахијама почела се стварати већ од 1825. године. Наиме, свака нахија према својој величини бирала је на нахијским скупштинама одређени број народних депутата.¹⁰ Међутим, избор депутата се није вршио на основу бирачког права, већ су се на локалним скупштинама бирали угледнији људи као депутати. Према томе, ово је први покушај да се законским прописима предвиди модернија организација Скупштине. По овом нацрту, Скупштина није била самостална ни у једној функцији власти, чак ни у домену финансија, где је раније углавном била неприкосновена. Истина, предвиђено је да се никакав данак не може увести без одобрења Скупштине, али за увођење новог данка и пореза потребна је била сагласност Совјета и кнеза. Законодавну функцију, коју је делила са кнезом и Совјетом по претходним пројектима, Скупштина сада губи. Совјет постаје најзначајнији законодавни орган власти. Он припрема нацрте на основу предлога које подносе одговарајући органи, а потом законе изгласава. Кнез има само суспензивни вето.

Глава VIII Сретењског устава, као што је већ речено, посвећена је Скупштини. Скупштина се, по овом Уставу, састоји од 100 посланика који се бирају по окрузима. Предвиђено је да се посебним законом одреди избор депутата и број изабраних депутата по окрузима. Депутати који се бирају за Скупштину морају имати најмање 30 година живота. Изабрани депутати се шаљу на Скупштину о трошку округа чији су представници. Скупштина се састаје најмање једанпут годишње у пуном саставу, и то о Ђурђевдану. Скупштина се сазива и распушта кнежевим указом. И у Уставу је предвиђено да се никакав данак не може одредити без одобрења Скупштине. Данак се одређује на годину дана, но уколико се утврди да није довољан, Скупштина га може за другу годину повећати. Скупштина врши контролу прихода и расхода најмање једанпут годишње. Без њеног одобрења не може се повећати годишња апанажа кнезу, али се без одобрења кнеза не може смањити. Последњи члан ове главе предвиђа да „Народна скупштина има право чинити Књазу и Др-

⁹ АС, Фонд Илије Гарашанина, 5/1835.

¹⁰ На пример, за Скупштину која је одржана 27. маја 1825. године Крагујевачка нахија изабрала је 12 депутата, Пожаревачка 15, Ужичка 8, Јагодинска 10, Смедеревска 10, Ваљевска 16, Соколска 3, Пожешка 11, Београдска 12 итд. (АС, Ваљевска нахија, КК/IX—243; Крагујевачка нахија, КК/XV—9; Пожешка нахија, КК/XXI—479 итд.)

жавном совету представленија о жалбама каквим и тежбама, и молити ји да издаду закон о тому; јављати им злоупотребленија, која би видила у правленију и тужити се Књазу на Државни совет, ако би членови његови или друге власти нарушиле устав и права утврђена уставом и нарушиле права кога год Србина".¹¹ Из поменутих одредаба може се закључити да је Скупштина по Уставу добила право законодавне иницијативе у неким случајевима као и право да врши контролу прихода и расхода. Задржала је право одређивања данка и евентуалног повећања за следећу годину. Из наведених функција власти јасно произлази да Скупштина није могла значајније да утиче на политички живот Србије. Изузев при одлучивању данка, она у свим осталим случајевима има улогу саветодавног органа. Њене акције и одлуке никога не обавезују. Избор депутата за Скупштину предвиђен је и овим Уставом, али се ништа не говори о бирачком праву, изузев што ће начин избора депутата одредити посебан закон. Док су улога и утицај скупштине по Сретењском уставу веома мали, дотле су улога и утицај Совјета, односно Државног савета, као и у претходном нацрту, веома значајни. Државни савет постаје најзначајнији орган власти. На пример, његова законодавна функција више је наглашена него у претходном нацрту. Улога кнеза у законодавству је смањена. Његов суспензивни вето је још више ограничен.¹² Из одредаба нацрта из 1835. и Сретењског устава о положају Скупштине произлази да су оба документа прављена под притиском и великим утицајем уставобранитељске опозиције, јер је и у једном и у другом документу Совјет добио веома значајно место. Пада у очи и чињеница да у свим нацртима који су прављени по налогу кнеза Милоша или под његовим директним утицајем улога Скупштине као органа власти је значајна. Од Милетине буне и Сретењског устава, углавном, уставобранитељска опозиција се супротставља значајнијој улози Скупштине, у чему је помаже и Русија. Но и овде су њихове побуде различите. Док су уставобранитељи у Скупштини видели тело на које се кнез Милош могао ослонити у политичкој борби са њима, дотле је Русија у постојању Скупштине видела, између осталог, зачетак стварања модерног конституционалног система. Њене основне замерке на Сретењски устав кретале су се у том правцу.

У оцени одредаба о Скупштини по Сретењском уставу остаје чињеница да је ово, поред Хатишерифа из 1830, први документ који је обнародован и који садржи одредбе о Скупштини. Уједно, то је и једини донети законски пропис који је детаљније регулисао положај Скупштине. Много касније је Светоандрејска скупштина донела закон о Скупштини, стварајући нову фазу у даљем законском регулисању положаја Скупштине.

После укидања Сретењског устава пре него што је тако рећи ступио на снагу, поново се води политичка борба за доношење новог устава. У релативно кратком временском периоду од 1835. до 1838. године, када је донет и други српски устав, било је неколико уставних предлога који су потицали од дипломатских представника Русије и Енглеске, Милошевих приврженика или опозиције. Значајну улогу у уставној борби у овом периоду имала је уставобранитељска опозиција, која је стекла значајно

¹¹ АС, Сретењски устав, раритет 10.

¹² Исто.

преимућство Сретењским уставом. Припремање другог српског устава отпочело је 1835, одмах после укидања Сретењског устава, уз велики утицај и притисак руске и донекле и енглеске дипломатије. Руски изасланик, барон Рикман, активно је учествовао у припремама око доношења новог устава. У два маха, 1835. и концем 1836, дао је низ сугестија уставној комисији која је припремала нацрт устава. По казивању Ј. Живановића, уставна комисија је направила два нацрта устава, које је барон Рикман оштро критиковао. У последњем нацрту, који је саставио Живановић, предвиђена је Скупштина као орган власти. Главу о Скупштини саставио је Димитрије Давидовић. Рикман је критиковао Живановићев нацрт и крајем 1836. преко Михаила Германа послао писмена упутства (позната као „базис“) на основу којих је требало кориговати Живановићев нацрт. Скупштина по овом упутству није била предвиђена.¹³ Кнез Милош није био задовољан овим упутствима, јер су биле изостављене многе тачке које су наглашавале државност Србије а унете многе које су ограничавале његову врховну власт.

У међувремену је дошло до нових уставних предлога. Као што је познато, енглески конзул Хоџес својим предлозима о уставном уређењу Србије настојао је да парализује рад опозиције, која се ослањала на руску подршку у спровођењу својих планова. Он је у свом предлогу предвидео: кнеза, Совјет и Скупштину као врховне органе власти. Совјет је потчињен кнезу а совјетници, изузев председника и секретара, нису непокретни. Скупштина се, по овом предлогу, састајала сваке године ради прегледа државних прихода и расхода и одређивања пореза. Према Хоџесовом предлогу, донекле би се реализовале одредбе Хатишерифа о организацији власти у Србији. Међутим, утицај кнеза на државне послове се не би смањило.

Руси су и даље преко својих дипломатских представника (Долгоруког и Вашченка) вршили притисак да се што пре донесе устав и тиме помагала настојања опозиције да се уставом ограничи власт кнеза Милоша. Фебруара 1838. године формирана је велика уставотворна комисија (у којој су, поред осталих, били Ј. Живановић и Ј. Хаџић), чији је задатак био да у што краћем року изради нов нацрт устава. У комисији су постојале две струје: једна, на челу са Живановићем, залагала се за Милошеву концепцију политичке власти у Србији, и друга, на челу са Хаџићем, имала је друкчију концепцију организације државне власти у Србији. Кнез је под притиском пристао да се Хаџићев нацрт устава узме као основа за нови устав, мада су многе одредбе овог нацрта биле неприхватљиве за њега. Уставобранитељској опозиционој групи углавном је одговарао Хаџићев нацрт, иако ни она није била сасвим задовољна концепцијом политичког уређења коју је Хаџић предлагао. Уставна материја у Хаџићевом нацрту распоређена је у десет глава. Врховни органи власти су: кнез, Совјет (Савет) и Скупштина. Положај Скупштине одређен је главом IV овог нацрта. Она се назива Скупштина народних старешина. У Скупштину улазе кнез, активни и заслужни пензионисани саветници, митрополит и владике, председници Апелационог и окружних судова (или њихови заступници), среске старешине и капетани, и из сваког среза по два изабрана лица у које народ има поверења, без обзира на звање и сталеж. У Скупштину која бира кнеза бирају се

¹³ Н. Попов, *Србија и Русија*, Београд, 1870, 317—319.

још по два посланика из сваке сеоске и градске општине. Скупштину сазива кнез, у сагласности са Саветом, једанпут годишње а и по потреби. Такође је распушта кнез по свршеном послу. Нацртом је одређена и делатност Скупштине. Она одређује и врши разрезивање пореза. Затим, одређује годишњу апанажу кнезу и његовој породици. Именује депутације које одлазе у Турску или друге државе ради народних послова. Води бригу о државним приходима и расходима; „подноси на решење кнезу и савету предлоге по тужбама и жалбама по злоупотребама и по потребама земље“. У домену законодавства, прима или одбацује законске предлоге Савета којима је кнез одбио потврду. Наиме, уколико кнез одбије два пута узастопце закон који је Савет изгласао, онда се такав закон износи пред Скупштину на разматрање и решење.¹⁴ Скупштина је по Хаџићевом нацрту устава добила значајније место у систему власти у односу на Сретењски устав. Истина, ни по овом нацрту њена улога у законодавству није велика, но она је имала низ других овлашћења која нису предвиђена Сретењским уставом. У нацрту постоје извесне разлике у саставу Скупштине у односу на Сретењски устав. Док је по Сретењском уставу предвиђена Скупштина са изабраним депутатима, по нацрту имамо и биране посланике и посланике који улазе по свом положају. Чини нам се да је увођењем Скупштине Хаџић желео да постигне извесну равнотежу између постојећих органа власти, мада је и он дао значајније место Савету у односу на остале врховне органе власти.

У Уставу од 1838. године, као што је познато, нема одредаба о Скупштини. Међутим, ако се има у виду политичка клима у Србији у време припремања Устава као и утицај дипломатских представника, посебно руских, на ток политичких догађаја, онда је разумљиво зашто су изостале одредбе о Скупштини. Куниберт, на пример, наводи да је Бутењев у споразуму са Петронијевићем (најутицајнијим чланом српске депутације која је преговарала са Портом око текста новог устава) поднео султану нови нацрт, који се разликовао од званичног нацрта састављеног у Србији. На овај нови нацрт и кнез Милош и српска депутација ставили су веома озбиљне примедбе. Међутим, те примедбе нису усвојене од Порте, па је управо та последња редакција уставног нацрта прихваћена и објављена као такозвани Турски устав. Страхујући од незадовољства кнеза Милоша, који је у свим претходним нацртима подржавао Скупштину као орган власти, депутација је упутила жалбу руском конзулу у којој је изражен протест због изостављања одредаба о Скупштини, након чега је дато објашњење да се Скупштина може по обичају и даље сазивати. Исте године, 1839, објављена је вест у „Србским новинама“ о даљем одржавању Скупштине.

После доношења Турског устава уставобранитељска група је успела да уставним законима допуни Устав и још више ограничи кнеза као врховног органа власти. Ни Милошевом наследнику Михаилу није одговарао овакав Устав, па је логичан његов напор да промени одредбе Устава које су се односиле на Совјет. Међутим, он није успео да одговарајућом законском процедуром то учини, али је за време своје кратке владавине

¹⁴ Сл. Јовановић, *Живот и рад др-а Јована Хаџића-Светића*, Нови Сад, 1899, 31; Ј. Продановић, нав. дело, 73.

фактички одузео многа овлашћења Совјету и на тај начин све више обезбеђивао своју аутократску владавину.

Доласком уставобранитеља на власт 1842. године уставна криза није решена. Уставом од 1838, односно многим његовим одредбама није био задовољан ни кнез Александар Карађорђевић, а донекле ни сами уставобранитељи. Одредбе Турског устава о положају и месту кнеза у систему власти нису омогућавале Александру Карађорђевићу већи утицај на политички живот у Србији. С обзиром на ову чињеницу треба оцењивати и неке нове уставне нацрте, који су, очигледно, прављени по налогу кнеза А. Карађорђевића а којима је заједничко то што садрже многе одредбе о повољнијем положају кнеза у односу на Устав од 1838. Уставобранитељи такође нису били спремни да у потпуности следе политички курс који би кнез Александар самостално водио. Напротив, они су хтели таквог кнеза преко којег су могли остваривати своје политичке планове.

За време уставобранитељске владе од 1842. до 1858. године сачувано је неколико нацрта уставног уређења Србије, до сада необјављених. Споменућемо нацрте Матије Бана и Фрање Заха.

Нацрт Матије Бана потиче из 1846. године.¹⁵ Нема карактер формалног уставног нацрта, већ садржи његова размишљања о будућем уређењу Србије. Текст нацрта који је упућен кнезу А. Карађорђевићу носи наслов „О устројству владе и земаљске управе“.¹⁶ Нацрт има неколико глава. У трећој глави налазе се одредбе о организацији државне власти у Србији. Систем власти предвиђен овим нацртом у великој мери се разликује од ранијих нацрта и српских устава. Настојећи не само да постигне равнотежу између кнеза и Совјета, већ и да истакне у први план кнеза као уставног монарха, Матија Бан води нове органе власти, на пример, Државно веће, смањује улогу Совјета, одузимајући му неке функције или га у вршењу неких функција подређује кнезу. Он у свом нацрту изоставља Скупштину као орган власти. У ствари, он предвиђа да се Скупштина сазива само у случају када треба бирати новог кнеза. Послове које је Скупштина до тада обављала, он пребацује на Државно веће и Земаљско веће (нови назив за Совјет). Његова концепција о организацији државне власти у Србији у складу је са његовим образложењем нацрта, јер, по њему, „форма правленија не сме бити ни сасвим апсолутна ни сасвим обширно конституционална, јер прва не да се већ упражњавати, а друга би нас развратила; обе пак, могле би произвести комешања внутрени или анархију. Осредња форма за нас је најбоља али таква да у њој монархично начело над уставним претежние буде“.¹⁷ Нацрт Матије Бана је интересантан, али он није одраз дубљег познавања политичког стања у Србији. Наивно је било веровати да би се увођењем или изостављањем појединих органа власти кнез могао успешно конфронтирати још увек доста компактној уставобранитељској групи. Очигледно је да се за време уставобранитељске владавине извесна померања у корист кнеза нису могла решавати уставним путем; ту је био потребан далеко радикалнији захват. Концепција власти коју је нудио Матија Бан у основи је конзервативна, јер је, с једне стране, подвличила апсолутизам

¹⁵ Архив Историјског института Србије, Збирка Матије Бана.

¹⁶ Љ. Кандић, нав. дело, Анали Правног факултета, Београд, 1972, бр. 5.

¹⁷ Архив Историјског института Србије, Збирка Матије Бана.

кнеза, а, с друге, дала и оставила велику власт Државном већу и Земалском совјету као органима власти. Конзервативизам Матије Бана дошао је до изражаја и за време друге владе Михаила Обреновића, кад је у низу својих чланака објављених у „Србским новинама“ давао подршку и охрабрење конзервативцима против либералне интелигенције. По речима Сл. Јовановића, Матија Бан је био клерикални и пренаглашени конзервативац. Ужасавао се не само револуције, већ је „демократија за њега значила одсуство друштвене дисциплине, разузданост гомиле, анархистичке тежње и револуционарни бес“.¹⁸ Овај нацрт није реализован. Неколико месеци касније, фебруара 1847. године, долази до новог нацрта Фрање Заха, чије су интенције исте као и Матије Бана.

Захов нацрт такође не представља један целовит уставни пројекат,¹⁹ већ допуну Устава од 1838. У нацрту је највише простора посвећено врховним органима државне власти. Зах се залаже за реформу постојећег устава, јер, по његовом мишљењу, „само се реформама може вратити уважење кнезу“, с обзиром на то да је до сада у револуцијама „уважење кнеза и извршне власти највише страдало“. У ствари, цео нацрт садржи критичке примедбе на систем власти предвиђен Турским уставом. Фрања Зах, као и Матија Бан, настоји да ојача улогу кнеза увођењем нових органа и враћањем неких органа који нису предвиђени Турским уставом. Нови орган власти у Заховом нацрту је Кабинетски савет, у чији би састав ушла кнежева канцеларија и централно правленије од три министра као и изванредни број „заслужних људи“ које би кнез постављао. Совјет је, по овом нацрту, такође орган власти, али са знатно мањом улогом у односу на Устав од 1838. Министеријум — попечитељство као извршни орган власти такође добија значајније место, што је у складу са ауторовом концепцијом о значајнијем месту извршне власти у целини. Поновно увођење Скупштине, по мишљењу Фрање Заха, довело би до већег утицаја народа на Правитељство, јер Совјет не може заменити Скупштину; зато је његова критика усмерена на многа питања из организације и делатности постојећег Совјета. Он сматра да би се унутрашње уређење у Србији могло поправити без мешања са стране ако би се Скупштина организовала као орган власти са знатно већим утицајем него до сада. Међутим, иако је сигуран да је Србији као уставној монархији потребна Скупштина, свестан је да она не може бити организована као модеран буржоаски парламент; зато је он у недоумици: (1) из каквих се чланова има Скупштина саставити, (2) ко ће бирати чланове Скуп-

¹⁸ Сл. Јовановић, *Друга влада Милоша и Михаила Обреновића*, Београд, 1903, 57—58.

¹⁹ Фрања Зах (1807—1892) завршио је Правни факултет у Бечу, а 1828. године студирао је војне науке у Француској. У Београд је дошао 1843. као емисар кнеза Чарториског, ради послова пољске емиграције после угушеног пољског устанка 1831, у коме је и сам учествовао. У Србији је стекао војну каријеру. Био је не само генерал већ и управник артиљеријске школе, обављао је дужност министра војног и начелника Генералштаба и био први ађутант кнеза. Иако дипломирани правник, био је један од првих војних стручњака који је ударио темеље стручном војном образовању у Србији. Светоандрејска скупштина 1858. огласила је Фрању Заха за народног непријатеља и протерала га из Србије. Касније се Зах вратио у Србију и заузимао је највише војне положаје, учествујући у разним војним и војно-политичким мисијама. Међутим, иако војни стручњак, Зах је као дипломирани правник учествовао у извесној мери и у политичком животу Србије и чак припремио изложени нацрт устава. Документ се налази у Архиву Србије, Фонд Илије Гарашанина, 225.

штине, (3) која су овлашћења Скупштине и колико ће се пута и у каквим случајевима Скупштина састајати. У погледу организације Скупштине предлаже две алтернативе: или поделу Скупштине на два дома — горњи и доњи, или једнодомну Скупштину, која би се звала Општа народна скупштина.

У доњи дом (дољна част), по овом нацрту, улазе окружни началници позвани у име кнеза од стране попечитеља унутрашњих дела (17 чланова); затим, по пет изабраних кметова из сваког среза (270); по један свештеник из сваког среза изабран од средског свештенства (54); сви председници окружних судова (17) и председник Београдског варошког суда (1); по један учитељ из сваког округа кога попечитељ просвете у споразуму са попечитељем унутрашњих дела наименује (17); два чиновника из финансијске струке које попечитељ финансија наименује (2); Београдска општина бира из своје средине (3); Шабац (1); Јагодина и Смедерево по двојицу (4) и осталих тридесет вароши по једног депутата (30). Према томе, укупно би било 417 депутата. У горњи дом (горња част) ушли би: четири попечитеља (4); митрополит и три владике (4); чланови кабинета који нису попечитељи (1); седамнаест совјетника (17); пет чланова Врховног суда (5); председник Апелационог суда (1); помоћници попечитеља иностраних и унутрашњих дела (2); по један најстарији чиновник после попечитеља правосуђа, просвете и финансија (3); началник санитета (1); ректор Лицеја (1); по један професор филозофских и православних наука (2) и началник гарнизоне војске (1). Свега 42. Укупно из оба дома 459 депутата. Уколико би постојала једнодомна Скупштина, онда би се неки чланови могли изоставити, а у случају поделе кнез би имао право наименовати још неке чланове. Председник доњег дома био би попечитељ унутрашњих дела, а горњег кнежев представник. Кнез отвара и закључује Скупштину. Основна делатност Скупштине, по овом нацрту, била би следећа: изгласавање новог пореза; упознавање са претходним буџетом; право подношења молби и жалби кнезу које се односе на буџет и на нека питања унутрашње политике; одобравање свих закона који се сматрају основом државног уређења. На пример, устав не би могао ступити на снагу уколико га Скупштина не одобри. (Скупштина бира посебну комисију од 11 чланова који испитују поменуте законе и о томе подносе предлоге.) Зах предлаже да се Скупштина сазива једанпут годишње, но уколико то није могуће, онда најмање једанпут у три године. Право сазивања редовних и ванредних скупштина припада кнезу.

Скупштина, по Заховом нацрту, није била замишљена као оперативно тело, нити је то била модерна концепција буржоаског парламента. Посланици нису бирани на основу бирачког права, већ су представљали одговарајуће структуре (представници вароши, свештенства, учитеља и др.). Међутим, она није имала карактер ни сталешке скупштине, већ обележја и модерног буржоаског парламента и сталешке скупштине. Скупштина такође није имала потпуни карактер законодавног тела, већ је иницирала доношење неких закона и одобравала најзначајније законе. Оваква скупштина није одговарала ни тадашњим приликама у Србији, нити времену када су се у Европи изграђивали и учвршћивали модерни буржоаски парламенти. Да напоменемо само да је и по Уставу од 1835. године била предвиђена знатно модернија концепција Скупштине.

Из анализе одредаба Заховог нацрта о организацији и карактеру органа државне власти може се закључити да је он предлагао решења и правио комбинације имајући у виду неразвијеност друштвено-економског и политичког система тадашње Србије. Но и поред тога, многа палијативна решења која је предлагао нису се могла применити у Србији. Он је преко неких нових органа власти или преко постојећих нудио углавном стару садржину у новој форми, у многим случајевима превазиђену. Скупштина, по Заховом нацрту, требало је да буде противтежа Совјету; међутим, она није добила значајније функције власти, па се као таква није ни могла супротставити Совјету, који је и даље предвиђен као орган власти са значајним компетенцијама. Зах је поред Скупштине предвидео још неколико врховних органа власти, што, очигледно, није одговарало тадашњим потребама српске државе. И поред озбиљне критике која се може упутити овом нацрту, то је био покушај да се евентуалним изменама отклоне или ублаже многе аномалије и противречности одредаба Турског устава. Захов нацрт устава није био последњи покушај да се измене одредбе Устава од 1838, али је сигурно вредан пажње, између осталог, и као документ који у континуираној акцији за промену уставног уређења даје низ новина и оригиналних предлога.

UNE CONTRIBUTION A L'ETUDE DE LA PLACE DE L'ASSEMBLEE DANS LE SYSTEME DU POUVOIR DE LA SERBIE DANS LA PREMIERE MOITIE DU XIX SIECLE

La question examinée dans cet article se rapporte à la place de l'Assemblée dans les projets des Constitutions et les Constitutions de la première moitié du XIX siècle.

Dans cette période, les projets des Constitutions et les Constitutions considèrent souvent l'Assemblée comme un organe du pouvoir, bien que dans certains d'eux elle fut supprimée comme l'organe du pouvoir.

Dans l'Etat issu de la Première Insurrection, l'Assemblée n'était prévue comme l'organe du pouvoir dans aucune des variantes des actes et des projets constitutionnels; pourtant elle siegeait régulièrement et prenait des décisions importantes dans le domaine de la politique intérieure et extérieure. Ce manque de normes concernant l'Assemblée peut s'expliquer par le fait que la question constitutionnelle avait été considérée pendant la Première Insurrection, comme une question concernant avant tout les relations entre le Prince et le Conseil (Soviet).

De Hatichérf en 1830 jusqu'à la Constitution de Sretenje en 1835, tous les projets constitutionnels prévoient l'Assemblée comme un organe du pouvoir mais ne lui accorde pas toujours la même importance. En règle générale, dans les projets élaborés sur l'ordre du Prince, l'Assemblée avait un rôle important en tant que l'organe du pouvoir. L'organisation de l'Assemblée diffère également selon les projets; des fois c'est une Assemblée de chefs, des fois c'est une partie du Conseil (Soviet), des fois c'est un Parlement bourgeois moderne dont les députés sont élus au vote.

La Constitution de Sretenje de 1835 était la première Constitution promulguée qui réglait la place relative de l'Assemblée. Pourtant l'Assemblée n'avait pas gagné en

importance, ce qui est compréhensible vu que la Constitution avait été élaborée sous la pression de la grande influence du parti d'opposition „les défenseurs de la Constitution“.

Après la suppression de la Constitution de Sretenje, recommence la lutte politique pour qu'une nouvelle Constitution soit donnée au pays. Dans la période de 1835—1838 plusieurs projets de Constitutions avaient été élaborés provenant des représentants diplomatiques de la Russie et de l'Angleterre, des partisans de Miloš ou de l'opposition. Ces projets prévoient l'Assemblée comme organe du pouvoir mais elle est subordonnée au Prince et au Conseil (Soviet).

Plusieurs projets de l'organisation constitutionnelle élaborés pendant la période du gouvernement des défenseurs de la Constitution et non publiés, sont restés conservés jusqu'à maintenant. Le plus intéressant de ces projets est celui de Francois Zakh. Il considérait que l'organisation intérieure de la Serbie pourrait être améliorée sans ingérence du dehors à condition que l'Assemblée soit organisée en tant qu'un organe du pouvoir avec une influence considérablement accrue. Pourtant la conception de l'Assemblée de Zakh n'a pas été la conception d'un Parlement bourgeois moderne mais une combinaison de l'Assemblée des ordres avec des éléments du Parlement bourgeois classique.