

НЕОБЈАВЉЕНИ НАЦРТИ УСТАВА У СРБИЈИ У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ XIX ВЕКА

У уставном развоју Србије у првој половини деветнаестог века постоји низ нацрта устава ⁽¹⁾. Неки од њих су објављени у целини а неки у фрагментима. Међутим, сачувано је неколико необјављених нацрта чији су аутори непознати као и неколико нацрта од познатих и истакнутих правника тога времена.

Од 1830—1835. године тј. до Сретењског устава сачувано је неколико нацрта. Неки од њих нису имали форму званичног нацрта већ су више представљали размишљања њихових аутора о будућем уређењу Србије. Зато су неки документи имали карактер белешке. Но, без обзира у којој форми се изражавало њихово размишљање о будућем уређењу Србије, такви документи су драгоцени, било како илустрација значајне и живе активности на уставном уређењу Србије, било као документи преко којих се континуирано могу пратити промене које су често биле одраз тадашњих политичких сукоба и односа политичких група у Србији. Међутим, у овом периоду сачувано је неколико докумената који се и по садржини и по форми могу сматрати уставним нацртима. Њихови аутори су били или Срби из Војводине или странци који су по Милошевом налогу састављали нацрте устава; но и једни и други су у тим нацртима уносили и своја размишљања и ставове који често нису имали подлогу у дотадашњем политичком и економском развоју Србије, а каткада су њихови ставови одступали и од кнежевих упутстава.

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 аутори ових нацрта ⁽²⁾. Први докуменат формулисан као План конституције србске је кратак. Садржи пет глава — сеченија. У првој глави (општа опредељења) истакнута су нека основна демократска уставна начела као: принцип законитости и једнакости грађана пред законом. Друга глава посвећена је слободи вероисповести. Остале

(1) О развоју уставности у држави Првог устанка објавила сам чланак „Нека питања уставног развитка државе Првог српског устанка“, Зборник радова, Нови Сад 1967/68, 363—377.

(2) Оба документа се воде под истом сигнатуром, али чине две посебне целине. АРС, Збирка Мите Петровића 2112/1831.

главе третирају организацију државне власти у Србији. Врховни органи власти по овом пројекту јесу: кнез, кабинет од шест министара, Сенат (у овом пројекту Совјет се назива Сенат) и Скупштина. Највећи број одредаба третира положај кнеза и Сената. Сенат је састављен од осам сенатора које бира Народна скупштина. У ствари предвиђено је да кнез предлаже по три кандидата за свако сенаторско место а Скупштина да их бира већином гласова. Сенатори су могли бити само рођени Срби. Сенат би у свом саставу имао четири одељења — унутрашњих и полиције, финансија, правосуђа и свештенства. Министри су такође заседали у Сенату. Кнез би их бирао и мењао. Предвиђена су следећа министарства: иностраних, унутрашњих, правосуђа, просвете и црквених дела, финансија и полиције. Сенатори су и по овом пројекту непокретни а могли су се сменити само у случају „погрешке, старости, неспособности за дјело и смрти“. ⁽³⁾ Кнез је могао да мења и поставља потпредседника Сената. Ниједан орган по овом пројекту није предвиђен као законодавни. Из одредаба о саставу Сената може се закључити да је утицај кнеза на избор сенатора знатан, па према томе и на Сенат као орган власти и поред чињенице што су сенатори стални и непокретни. Треба такође истаћи да су одредбе нацрта о организацији Сената потпуно нове. У дотадашњим српским нацртима Совјет у целини или део Совјета третиран је као Попечитељство (истина и у овом нацрту извршена је подела послова у Сенату на четири одељења) сада је пак предвиђена влада са ресорним министрима као посебно тело. Значајно место дато је Скупштини. Узев у целини, систем власти предвиђен овим нацртом је интересантан и има новина у односу на претходне, али он не даје један целовит систем уставног уређења.

Други докуменат обележен као „Устав“ је знатно потпунији. Уставноправна проблематика је скоро у целини обухваћена и са формално правне стране представља акт који има скоро сва обележја модерног устава. Нацрт устава има седам глава и 81 члан. Прва глава посвећена је богослужењу, друна под насловом „О књажевству Србије“ набраја нахије које улазе у састав Србије. Трећа глава говори о правима и дужностима српског народа. Четврта поново о „Праву грађанства србског“. Пета „О устројенију државе државе србске“ шеста глава „О књазу, књажеским правима и дужностима“ и седма „О народњем Совјету“. У Нацрту су такође истакнута многа начела буржоаских устава: законитост, једнакост грађана пред законом, политичка права и слободе грађана, подела власти, неприкосновеност приватне својине. Но, у Нацрту има неких одредаба које поменућа начела ограничавају. На пример у четвртој глави „О праву грађанства србског“ истакнуто је да се „од права државног грађанства изузимају, пастири, слуге кочијашке, ... бременоше (Lastträger) и др. Врховни органи власти по овом пројекту јесу: кнез, кабинет министара, Совјет, Апелациони и Велики суд. О Скупштини нема посебних одредаба. Она се помиње само у глави шестој која третира положај кнеза а поводом неких питања о наследном кнежевском достојанству. Кнез има законодавну и извршну власт. Законодавну дели са Совјетом а извршну обавља сам преко кабинета министара. Он непосредно руководи иностраним делима и оружаним снагама.

(3) Исто.

Кабинет министара или државних секретара, како се називају у овом Нацрту, састављен је од пет ресорних министарстава: иностраних дела, унутрашњих, финансија, правосуђа и војних. Совјет је законодавни орган власти, састављен је од девет совјетника које бира народ по нахијама, с тим што две нахије бирају једног совјетника. (Србија је по овом нацрту подељена на 18 области или нахија). Кнез је добио право да одобрава односно не одобрава избор совјетника. У Совјет још улазе синови и браћа врховног кнеза са навршених 18 година. Председника Совјета поставља кнез. Совјет се третира као законодавни орган власти; законодавну функцију дели са кнезом. Али није предвиђена процедура доношења закона изузев што је истакнуто „да кнез Совјету средством кабинетних секретара, а Совјет кнезу преко своји совјетнически секретара предложениа о законима чине”. Совјету је дато право сазивања Скупштине. Устројство Совјета није прецизно одређено, изузев што је предвиђено да Совјет своје послове обавља преко одељења која ће закон установити. По овом нацрту је јасније и прецизније одређен положај Совјета како у погледу надлежности и састава тако и у погледу његовог односа према кнезу. И у овом пројекту централно место у систему власти поново заузимају кнез и Совјет. Међутим, утицај кнеза на састав Совјета је велики, јер иако су нахије бирале совјетнике што је Совјету формално давало карактер изабраног представничког тела, кнез је преко права вета на избор совјетника фактички утицао на његов састав.

У 1835. години настала су два уставна документа. Један Нацрт (за који се не зна ко га је састављао ни у којем је месецу донет ⁽⁴⁾ и Сретењски устав. У Нацрту из 1835. године уставна материја подељена је у једанаест глава, доста је сличан Сретењском уставу али има и разлика како у погледу редоследа материје тако и у погледу места и улоге појединих врховних органа власти. Неких поглавља у Нацрту има а нема их у Уставу из 1835. Тако у Нацрту постоји посебна глава о попечитељима док се у Сретењском уставу те одредбе налазе у глави о Државном совјету. И у овом Нацрту највише простора посвећено је врховним органима државне власти. Власт је организована на принципу поделе власти. Законодавну власт имају кнез и Совјет; „законоизвршитељну” кнез и судску власт судије које кнез поставља. Поред кнеза и Совјета предвиђена је и Скупштина као орган власти. Глава пета и седма, регулишу положај кнеза и Совјета.

Функције власти које је кнез добио по Нацрту су значајне. Као извршни орган власти кнез је постављао указом све чиновнике и све „струке правлениа”. Кнезу је припадало врховно заповедништво над војском, право помиловања, склапања уговора са иностранством (била је потребна сагласност Совјета). У законодавству имао је право да предлаже или да тражи измене, допуне и тумачења закона од стране Совјета као и да даје сагласност на законе које Совјет изгласа. Попечитељство је законоизвршитељна власт кнеза који их поставља и отпушта. Но и поред тога, све кнежеве наредбе и акта према потписивали су ресорни министри. Улога попечитеља у законодавству сводила се на предлагање закона Совјету уко-

(4) АСРС, Фонд Илије Гарашанина 5/1835.

лико су имали одобрење кнеза и међусобну сагласност о пројекту закона који подносе Совјету. Има доста одредаба о одговорности попечитеља, отпуштању, односу према кнезу и др. Попечитељство је састављено од шест ресорних попечитеља: иностраних дела, унутрашњих, војних, правосуђа, финансија и просвете.

Велики број одредаба регулише положај Совјета. Совјет се састоји од 16 чланова од којих је један председник. Чланове и председника Совјета поставља кнез указом; бира их између најотменијих и најспособнијих људи. Лица која се бирају за совјетнике морају бити Срби, не могу имати мање од 35 година и морају имати непокретну имовину. Пројекат предвиђа поделу Совјета на три одељења. У сваком одељењу заседало би пет совјетника с тим што би један од њих био председник одељења. Административне послове у Совјету обављала би три секретара. Основна функција власти Совјета по овом пројекту је законодавна, међутим он је обављао и неке послове из домена извршне власти. У законодавству записано је у пројекту „Совјет је чисто законодавна власт и ову власт дели он са књазом”. Процедуре доношења закона у Совјету по овом Нацрту одвијала би се на следећи начин: сви важнији предлози закона и уредби које су подносила одговарајућа тела слата су поменути одељењима Совјета а они су на бази тих предлога правили нацрте. Овакви нацрти читали би се на главном заседању Совјета у присуству попечитеља. Нацрти закона су усвајани већином гласова, али су седницама Совјета морали присуствовати бар две трећине совјетника. Закони би ступали на снагу после кнежевог одобрења и обнародовања. Међутим, уколико би кнез имао примедбе на изгласане законе они би се враћали Совјету на поновно разматрање. Ако Совјет у поновном заседању не измени свој став, већ изнесе нове аргументе за прихватање закона „онда се о тој ствари неће моћи наставити реч за читаву годину, а по истеченију једне године моћи ће се наново предложеније о томе чинити. Овако ће се продужити дотле док се пожелано споразуменије у дотичном предмету између кнеза и Совета не установи”.⁽⁵⁾ У домену извршне власти, Совјет по овом Нацрту решава о платама и наградама чиновника и увођењу нових чиновничких звања. Такође је имао право да оптужује попечитеље у случају повреде устава и закона земаљских. Из одредаба које се односе на законодавну функцију Совјета може се закључити да је Совјет и у овој својој најважнијој функцији ограничен, јер се ниједан закон није могао донети без кнежеве сагласности. Ни извршна власт Совјета није велика, јер се сви важнији послови из овога домена налазе у рукама кнеза. Читав систем власти у овом Нацрту конципиран је тако да се истакне што већа улога и утицај кнеза као врховног органа власти.

Из приказаних функција власти државних органа може се закључити да прокламовани принцип о подели власти ни по овом пројекту није реализован. Сви поменути врховни органи власти више или мање учествовали су у законодавству. Извршна власт није такође у потпуности одвојена. Најсамосталнија је судска власт. Један став девете главе о судству предвиђа да „власт судејску не може никоим начином упражњавати ни

(5) АРСР, ФИГ, 5/1835.

Књаз ни Совет. Тако исто ни судови не могу се мешати у извршение ни законодавне ни законоизвршитељне власти”.

После низа уставних нацрта донет је Устав од 1835. који представља завршни акт једног бурног периода у развоју српске државе. У Сретењском уставу нашле су места неке одредбе из претходних нацрта али су унете и нове одредбе.

После укидања Сретењског устава настављена је борба за уставни поредак која се завршила Милошевом абдикацијом 1839. године. У овом релативно кратком временском периоду од 1835—1838. године, када је донет и други српски устав, било је неколико уставних предлога чији су аутори били или дипломатски представници Русије и Енглеске или Милошеви истомишљеници или, пак, они које је опозиција ангажовала да саставе нацрте устава којим би ограничили Милошеву власт. Неки од ових нацрта нису сачувани, али су добили интерпретацију у тадашњој мемоарској или другој политичко-правној литератури ⁽⁶⁾. Неки су објављени у целини или у фрагментима (Хаџићев пројекат уставног уређења и пројекат енглеског конзула Хопеса) тако да у овом периоду у постојећој односно доступној архивској грађи нема нацрта који нису интерпретирани.

Доношењем тзв. Турског устава од 1838. године није обустављена активност опозиције за промену оних одредаба Устава које су омогућавале кнезу да има још увек знатан утицај на Совјет односно Државни савет. Уставобранитељска група успела је да уставним законима допуни устав и још више ограничи кнеза као врховног органа власти. С друге стране, династија Обреновића и њихови приврженици били су дубоко незадовољни новим уставом. Кнез Милош је, на пример, у више махова наговештавао да по том Уставу не може владати. Једном приликом је, по причању његовог секретара Живановића, своје незадовољство донетим Уставом изразио следећим речима: „Ја сам вели сила којешта у животу видео: ал ову срамоту преживети не могу, да у историји остане да сам ја овакав устав примио, због чега ће још и кривица на мене пасти, или да сам тако хтео или да нисам ствар разумевао”. ⁽⁷⁾ Незадовољство кнеза Милоша имало је дубоког основа јер Совјет по Уставу од 1838. године, иако равноправан у неким пословима са кнезом, у неким је имао одлучујућу улогу. У ствари, Совјет је по Уставу политичко-извршни и највиши управни орган а вршио је надзор над радом управе и судства. У законодавству је имао предност у односу на кнеза, што указује да је Совјет као највиши политичко-извршни и законодавни орган власти стварно добио олигархијску власт. Овакав Устав који је предвидео оволику власт Совјета није одговарао ни Милошевом наследнику Михаилу 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 кратке своје владавине фактички одузео многа овлашћења од Совјета и на тај начин све више обезбеђивао своју аутократску владавину.

⁽⁶⁾ Нил Попов, Србија и Русија Београд 1870; Бартоломео Куниберт, Српски устанак и права владавина Милоша Обреновића 1804—1850, Београд 1901.

⁽⁷⁾ Споменик СКА VI, 1890, 51.

Доласком уставобранитеља на власт 1842. године уставна криза није решена. Уставом од 1838. односно многим његовим одредбама није био задовољан ни нови кнез Александар Карађорђевић а донекле ни сами уставобранитељи. Кнез Александар није био без политичких амбиција, али одредбе Турског устава о положају кнеза које су остале непромењене нису отварале перспективу, нити су му давале шансу за већи утицај на политички живот у Србији. У том светлу треба посматрати и неке нове уставне нацрте који су настали за време уставобранитеља, (очигледно прављени по налогу кнеза Александра Карађорђевића) а којима је заједничко да садрже многе одредбе о знатно повољнијем положају кнеза у односу на претходни Устав од 1838. године. Уставобранитељи, пак, нису били спремни да у потпуности следе политички курс који би Александар самостално водио. Они су, напротив, хтели таквог кнеза преко којег су могли остваривати своје политичке амбиције, зато су политички сукоби у овом периоду били обојени таквим стремљењима.

За време уставобранитељске владе тј. од 1842—1858. сачувано је неколико нацрта уставног уређења Србије досада необјављених. Спомињемо нацрте Матије Бана ⁽⁸⁾, и Фрање Заха ⁽⁹⁾.

Нацрт Матија Бана потиче из 1846. године. Он нема карактер формалног уставног нацрта већ садржи његова размишљања о будућем уређењу Србије. Текст овог нацрта упућен је кнезу Александру Карађорђевићу и носи наслов „О устројству владе и земаљске управе“. У уводном делу овог текста изнете су ауторове замерке и примедбе на Устав од 1838. „Довољно је малим вниманијем садашњи Устав Србије прочитати — пише Матија Бан кнезу — за уверити се да је исти неследствен противоречан у многим тачкама неопределитељан и кадар да власти у непрестаном трвенију одржава.“ Основне његове замерке на Устав од 1838. односиле су се на положај кнеза и Совјета (он се залаже за уставну монар-

(8) Матија Бан рођен је 1818—1903. у Петровом Селу код Дубровника. Био је веома образован човек. Студирао је филозофију и педагогију, а имао је и правно образовање. Припадао је и фрањевачком реду, али је после неколико година иступио. У Београду је од 1844. године, а годину дана касније постао је васпитач кћерке кнеза А. Карађорђевића. Као поверљив човек српске владе обављао је низ полузваничних дипломатских мисија. Био је професор на Београдском лицеју и Војној академији. После пада Карађорђевића изгубио је службу коју је убрзо доласком Обреновића поново добио. За време друге владе Михаила Обреновића био је против либералне интелигенције и дао охрабрења конзервативцима у низу чланака који су објављени у Српским новинама. По речима Слабодана Јовановића, Матија Бан је био клерикални и прелашени конзервативац. Ужасавао се не само револуције већ је „демократија за њега значила одсуство друштвене дисциплине, разурданост гошће, анархистичке тежње и револуционарни бес“. Сл. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила Обреновића, Београд 1903, 53—58.

(9) 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 полске 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. И поред тога Зах је поново био у Србији и заузимао највише војне положаје учествујући у разним војним и војно политичким мисијама. Међутим, Зах иако војни стручњак, као дипломирани правник учествовао је у извесној мери и у политичком животу Србије и чак припремљено изложени Нацрт устава.

хију у којој ће наследни кнез имати доминантну улогу); организацију суда и административно-територијалну поделу Србије. По њему, организација и систем суда не одговарају духу земље и потребама народа. Такође, подела Србије на седамнаест округа изискује значајна материјална средства, стога он предлаже смањење броја округа.

Уставна материја у овом Нацрту распоређена је у неколико глава. Прва глава носи наслов: Политична права књажевства Србије, друга глава — Грађанска права Србаља и трећа — Централно правленије са посебним одељцима о кнезу, Државном већу и Совјету. У првој глави одређен је однос Србије према Порти, имајући у виду одредбе међународноправних аката и хатишерифа који су регулисали положај Србије. У другој глави истакнути су неки општи политички принципи буржоаске демократије као: једнакост грађана пред законом, законитост, право приватне својине, доступност свих државних звања, слобода вероисповести, неговање своје културе и др. Посебно је интересантна трећа глава, јер систем власти предвиђен овим Нацртом у великој мери се разликује од ранијих нацрта и дотадашњих српских устава. Настојећи не само да постигне равнотежу између кнеза и Совјета већ да истакне у први план кнеза као уставног монарха, Матија Бан уводи Државно веће као нови орган са жељом да смањи улогу Совјета као органа власти.

Кнез је по овом нацрту са четири попечитеља (иностраних, унутрашњих, правосудних и просвете и финансија) врховна извршна власт. Он као врховни извршни орган власти поставља и отпушта попечитеље као и све земаљске чиновнике. Њему, такође, припада право да премешта, пензионише, даје чинове и награде чиновницима (није могао премештати чиновнике из једне струке у другу). Врховни је командант оружаних снага. Законодавну функцију дели са Земаљским совјетом (нови назив за Совјет). Он потврђује законе и уредбе а у случају нужде може у споразуму са Државним већем донети неко привремено решење и о томе известити Земаљски совјет, како би овај то узео на претресање и решење. Кнез има право предлагања нових закона Земаљском совјету. Посебна процедура је предвиђена уколико Земаљски совјет иницира доношење закона. Тако на пример, уколико се кнез не сложи са предлогом закона, Совјет неће моћи предузети исти корак пре истека три месеца и без претходног споразума са Већем. Кнез проглашава законе а има право „умекшавања и помиловања; ово последње изузима се у званичним преступленијама”.

Земаљски совјет је претежно законодавно тело. Некад има улогу највишег контролног органа, а некад врши судску функцију кад решава по тужбама које Државно веће подноси у случају прекорачења овлашћења од стране управних органа. Уосталом, предлагач Нацрта је такстативно набројао питања која би Земаљски совјет разматрао и то су: претресање и састављање закона које кнез предложи; доношење уредби; претресање и одобравање пореза и свих приреза које предложи Државно веће. Поред тога, Совјет расправља и одобрава предлоге о материјалним трошковима државних органа на које је Државно веће претходно пристало. Совјет врши преглед и оверу свих трошкова које државни органи имају у

току године, односно врши врховну финансијску контролу над материјалним пословањем државних органа. По овом Нацрту, Совјет је састављен од десет совјетника које на предлог Државног већа бира кнез (Државно веће предлаже листу од двадесет кандидата). Кандидати за совјетнике морају имати четрдесет година живота, непокретну имовину, и морају бити образовани и „заслужни људи за отечество“. У Совјет улази и другорођени син кнеза, али без права гласа до двадесет пете године.

Из наведених одредаба о положају Земаљског совјета може се уочити право кнеза да ограничава власт Совјета у низу његових основних функција. На пример, у законодавству може обуставити разматрање закона у року од три месеца; може директно утицати на рад Совјета у својству председавајућег на седницама Совјета. Такође, попечитељи и чланови Државног већа могу „засадавати у Совету и тако глас имати као год и други советници кад год књаз то наложи“. Све је то у складу са образложењем овог Нацрта устава у коме се истиче да „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 претежним буде“. (10)

Државно веће је ново тело које не фигурира у ранијим нацртима и у српским уставима. Према образложењу Нацрта устава, разлози због којих је уведено Државно веће као нови орган леже у спречавању трвења између кнежевске и совјетске власти и у повећању улоге кнеза као органа власти, при чему би Веће претежно имало карактер саветодавног органа. Поред тога, а сходно образложењу Нацрта устава, Државно веће је и „самостална политичко-цензорна власт“. Нацрт предвиђа да Државно веће може имати шест или осам чланова који не могу бити испод 35 година старости а уз то су морали бити „најизображенији, искушане политичке вештине и високог значаја људи“. По истој одредби Нацрта, чланови Државног већа не могу бити пензионисани пре 60 година живота. Члан Државног већа може бити и кнежев наследник. Иако је Веће замишљено као претежно саветодавни орган, оно врши контролу законитости рада управе. Уколико установи да је неки орган прекорачио законска овлашћења, Веће опомиње овај орган с тим што се изричито прописује да се ове опомене имају „од сваке власти одма уважити“. Осим тога, Веће има иницијативу за покретање дисциплинске одговорности службеника. Стога ради обезбеђења ефикасне контроле над незаконитим и неправилним радом управе, ова иста одредба даје Већу и одређена овлашћења те зато прописује „члановима Већа слободан је приступ и посматрање у сваком надлежатељству и свака наредба попечитељствена мора бити овима достављена у копии знања ради“. У неким случајевима Веће има и судску функцију: суди поводом увреде кнежеве личности, поводом кривичних дела чланова Совјета а један члан Већа представља комисију која суди појединим чиновницима за њихова „званична преступленија“. Веће такође даје мишље-

(10) Архив Историјског института Србије, Збирка Матије Бана.

ње о потреби укидања или мењања уредби и закона. Осим тога, ни једна уредба не може бити поднета кнезу од стране Совјета, докле Веће не изјави да су „уставу сходне“. Саветодавна улога Већа одражава се и у томе што Нацрт прописује, да ће се кнез саветовати са Већем о свим важнијим пословима спољне и унутрашње политике, али се изричито утврђује да ће кнез о томе решавати. Државно веће на извештајан начин учествује и у законодавству. Наиме, уколико кнез сматра да треба прописати „неке привремене законодавне мере“ то ће учинити у споразуму са Већем или кад Совјет одбије законски предлог кнеза, а кнез се не сложи, онда се одговор Совјета шаље Државном већу. Уколико Веће оцени да је кнежев предлог уместан, Совјет мора прихватити кнежеву иницијативу. Веће има и неке функције које имају извесну нормативну улогу. Решава самостално или на предлог попечитеља о установљењу нових звања и о томе кнезу подноси своје одлуке на потврду. У споразуму са кнезом утврђује плате чиновницима. Такође утврђује порез и предлаже кнезу завођење приреза. Ове предлоге треба да прихвати Совјет а кнез их коначно потврђује.

Нацрт Матије Бана је интересантан али он није одраз дубљег познавања политичког стања Србије од стране његовог аутора. Наивно је било веровати да ће се Државно веће као нови политички орган моћи да конфрнтира још увек доста компактној уставобранитељској групи окупљеној у дотадашњем Совјету. Очигледно, да се за време уставобранитељске владавине извесна померања у корист кнеза нису могла решавати уставним путем, ту је био потребан далеко радикалнији захват. Кнез Александар Караборђевић у време појављивања поменутих нацрта није се довољно учврстио и није могао за релативно кратак временски период да окупи и организује око себе своје истомишљенике. С друге стране, присталице династије Обреновића били су веома активни у онемогућавању многих кнежевих акција, а уставобранитељи такође нису желели кнеза са значајним функцијама власти. Зато је нацрт остао мртво слово на папиру, јер следеће године односно неколико месеци касније фебруара 1847. долази до новог Нацрта Фрање Заха чије су интенције исте као и Матије Бана.

Захов Нацрт такође не представља један целовит уставни пројекат. ⁽¹¹⁾ То је допуна постојећег Устава од 1838. где је највише простора посвећено врховним органима Државне власти. Зах разматра и друга питања као што су: положај цркве и слобода вероисповести; политичка права и слободе грађана; јавност рада државних органа и др. Зах се залаже за реформу постојећег Устава јер по његовом мишљењу само се „реформама може вратити уважање кнезу“ с обзиром да је до сада у револуцијама „уважање кнеза и извршне власти највише страдало“. Основне исправке које би по мишљењу Фрање Заха у Уставу од 1838. требало извршити односе се на следећа питања: истицање веће улоге кнеза у систему власти с тим што би се истакла неприкосновеност личности кнеза и наследност кнежевског достојанства у породици Караборђевића. Увођење одговорног министарства (наспрот Уставу који о томе не говори) и народног представништва које би имало утицаја на правитељство нарочито код гласања

(11) Архив Ср Србије, Фонд Илије Гарашанина, 225.

данка и издавања нових закона (по Уставу од 1838. скупштина није предвиђена). Јавност рада свих органа а посебно скупштине као и слобода штампе (по Уставу јавност рада државних органа није предвиђена као ни слобода штампе). Обезбеђење личне слободе и имања и једнакост грађана пред судом (што је и Уставом предвиђено). У ствари цео Нацрт садржи критичке примедбе на систем власти предвиђен Турским уставом. Фрањо Зах као и Матија Бан настоји да ојача улогу кнеза увођењем нових органа и поновним враћањем неких органа који нису предвиђени тако званим Турским уставом.

Нови орган власти у Заховом Нацрту је Кабинетски совјет у чији би састав ушла кнежева канцеларија и централно правленије од три министра. Кнез би у овај орган могао именовати и неке своје људе у које има посебно поверење. Они би се називали „дејствитељни сачленови”. У изванредним случајевима кнез је могао на поједина заседања позивати заслужне и искусне људе који својим знањем могу помоћи расправљању појединих питања. Ови би се називали „изванредни сачленови Кабинетског совјета”. Заседања су могла бити редовна и ванредна. Председник кабинетског совјета био би кнежев представник. Кабинетски совјет би расправљао и давао мишљења о неким значајним државним питањима пре доношења одлука од стране кнеза и Државног совјета. Одлуке у Кабинетском совјету би се доносиле једногласно или већином гласова. Кабинетски совјет је према томе саветодавни а не и извршни орган власти. Међутим, основни проблем у функционисању овог тела који је уочио и творац овог Нацрта јесте положај и улога министара у телу које би имало само саветодавни карактер. Значи да они тј. министри у оквиру своје надлежности нису могли доносити одлуке када учествују у раду Кабинетског совјета.

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. На пример, он сматра да сталност совјетника негативно утиче на извршну власт „јер се две власти једна поред друге стално постављене налазе” (мисли на кнеза и Совјет). Затим, контрола извршне власти од стране Совјета доводи до свакодневних интрига, стога је немогуће државну тајну сачувати. Зах указује на тајност рада Совјета и одсуство јавног мњења на тај рад. „Са основом дакле — пише Зах — сматрају све уставне државе јавност као вишестепену част уставног државноустројенија”. Трећа примедба односи се на немогућност збацивања совјетника изузев по одлуци Порте. У том смислу Зах наставља „докле турски султан заштиштава србског советника од његовог књаза. Може ли се под оваквим обстојатељствима очекивати да ће сви србски советници само у интересу отечества делати. Има ли Совет основа књаза и народа бојати се, кад њега цела Србија не може сбацити”. ⁽¹²⁾ Зах сматра да се ове аномалије у уређењу Србије могу поправити без мешања са стране ако се скупштина организује као орган власти са знатно већим утицајем него до сада. Међутим, иако је сигуран да је Србији као уставној монар-

(12) Архив СР Србије, Фонд Илије Гарашанина 225.

хији 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 скупштине, 3. која су својства 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 Обшта 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 среског свештенства (54); сви председници окружних суда (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) ушла 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 правосудја, просвете и финансија (3); начелник санитета (1); ректор лицеја (1); по један професор филозофског и православних наука (2) и начелник 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: гласање 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 подноси 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 скупшттина 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 потпун карактер сталешке скупштине већ обележја и модерног буржоаског парламента и сталешке скупштине. Скупштина, такође, није имала карактер законодавног тела већ је иницирала доношење неких закона и одобравала најзначајније законе. Оваква скупшти-

на 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, када су посланици бирали на основу бирачког права.

У Нацрту је доста простора посвећено попечитељству — министеријуму. Зах критикује централно правленије по Уставу од 1838. године и одриче му карактер праве владе, јер нису заступљени сви ресори. Он критикује одредбе Устава од 1838. и Устројеније о Совјету из 1839. по којима отпуштени попечитељи иду у Совјет па каже „Лепа чест за србски Совет да он и онима за прибежиште служи кои су се као неспособни, шкољиви или јошт дволични показали“. Његова критика усмерена је и на чиновнички апарат као део управе, јер непокретни и неодговорни чиновници могу да буду у опозицији без бојазни да буду смењени. Према томе, „цела државна машина губи тиме покретну слику и гipкост и пада помало у бирократическо блаштиште“. ⁽¹³⁾ Мандат за састав министеријума по угледу на друге државе кнез би поверавао свом представнику или првом министру а они би подносили листу кнезу на одобрење. Кнез је могао поднету листу одобрити или не одобрити. Но и они су могли вратити мандат за састав владе кнезу.

Ако у министеријуму дође до неслоге између министара, онда би, по Заховом мишљењу, требало поднети колективну оставку и именовати нову владу, јер влада мора бити јединствена пошто заступа заједничку политику. Међутим, министарска криза може настати и ако дође до неспоразума између кнеза и појединих попечитеља као и Совјета и попечитеља. У првом случају кнез би имао право да такве попечитеље отпушта и бира најспособније. У другом случају, по досадашњим законским прописима кнез је био принуђен да на предлог Совјета поставља министре (Устројеније Совјета од 1839). Но, пошто Совјет по Заховом мишљењу није у правом смислу представничко тело јер се његови чланови не бирају од народа, не би му требало дати такву могућност.

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 нудио 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. Тако је Зах са правом чинио низ замерки Совјету као органу власти и видео у међусобним односима кнеза и Совјета „клицу револуције и анархије“. Као

(13) Фрањо Зах предлаже неке дисциплинске казне за непослушне чиновнике: 1. усмена опомена; 2. писмена опомена са претњом задржавања плате; 3. стварно одбијање плате са претњом да ће му се други пут половина плате одбити и премештај на друго место; 4. одбијање пола плате до поправљања, с тим да докле одбијање плате траје не може аванзовати; 5. привремено разрешење од дужности без плате с тим што ће се вратити у службу после истека суспезије али са половином плате; 6. деградација на мању службу са кнежевским указом и обнародовањем; 7. коначно отпуштање из државне службе такође са указом и обнародовањем.

противтежу Совјету он предлаже скупштину али јој даје веома мало власти, па се таква скупштина није могла супротставити Совјету који је и даље предвиђен као орган власти са значајним компетенцијама. Његово настојање да министријуму да нову садржину и да га више потчини кнезу као врховном извршном органу власти, имало је основа јер министријум и није био замишљен као класична влада која би произишавала из парламентарне већине јер је и њему било јасно да у Србији нису постојали услови за увођење парламентарног система владавине. Захов министријум је, у ствари, једна врста кабинета министара који је постојао у многим земљама у фази касног феудализма. Зах такође није успео да разграничи функције власти између појединих органа. Неким органима је дао саветодавни или претежно саветодавни карактер, мада је и сам уочио низ тешкоћа у функционисању тих органа. Треба указати и на чињеницу да је Зах предвидео релативно велики број врховних органа власти, што очигледно није одговарало тадашњим потребама српске државе. Но, и поред озбиљне критике која се може упутити овом Нацрту, то је био покушај да се евентуалним изменама отклоне или ублаже многе аномалије и противуречности одредаба Турског устава које су омогућавале злоупотребе и сукобе а који су у основи били одраз постојећег друштвено-економске и политичке кризе.

Захов Нацрт устава није био последњи покушај да се измене одредбе Устава од 1839. али сигурно вредан пажње, између осталог и као документ који у континуираној акцији за промену уставног уређења даје низ новина и оригиналних предлога.

Др Љубица Кандић

РЕЗЮМЕ

Неопубликованные проекты конституций в Сербии в первой половине XIX века

С Хатишерифа 1830 года, когда Сербия получила статут вассального государства, и до пятидесятих годов XIX века появилось несколько проектов конституций. В собрании Миты Петровича находятся два неопубликованных проекта, относящихся к 1831 году. Авторы их неизвестны, а оба проекта выдвигали передовые конституционные начала буржуазной демократии. Система власти, намечаемая этими проектами, хотя и отражала в значительной степени требования того времени, но подгонялась к существовавшим органам государственной власти.

Сретенской конституции 1835 г. предшествовал проект, выработанный в том же году. Он был схожим и нею, но отличался от нее как в отношении порядка изложения содержания, так и в отношении места и роли отдельных верховных органов власти. Вся система власти в указанном проекте была построена с уклоном в сторону подчеркивания роли и авторитета верховного органа власти — князя.

За период 1835—1838 гг., т.е. до принятия т. наз. Оттоманской конституции, появилось несколько проектов конституции. Одни из них не сохранились, но о них можно получить представление из мемуарной или политической-юридической литературы того времени, другие же были опубликованы фрагментарно. Таким образом в существующих и доступных архивных материалах нет проектов конституции, принадлежавших данному периоду, которые бы остались неизвестными.

Из периода нахождения у власти „защитников конституции“ (1842—1858) сохранилось несколько проектов конституционных устройств, неопубликованных до наших дней. Упомянем проекты Мати Бана и Франье Заха. Первый, относящийся к 1846 г., не имеет характера формального проекта конституции и содержит размышления автора о будущем устройстве Сербии. Проект представляет интерес как документ, но не является отражением глубоко познания политического положения в Сербии. Проект конституции Франье Заха, составленный в 1847 году, также не является целостным проектом конституции, а лишь дополнением действовавшей конституции 1838 г. Он содержит ряд критических суждений по поводу системы власти, предусмотренной Оттоманской конституцией. Франье Зах, выдвигая новые органы власти или используя существующие, предлагал главным образом в новой форме старое, во многих случаях отжившее, содержание.

SUMMARY

Unpublished drafts of a constitution for Serbia in the first half of the 19th century

After the *Khatisherif* of 1830, which brought Serbia the status of a vassal State, and until the late 1850's, several constitutional drafts were produced. The collection of Mita Petrović contains two unpublished drafts, dated 1831, but by unknown authors. Both of them were based on modern constitutional principles of bourgeois democracy. The system of government, although somewhat modernized, was adapted to the then existing organs of State.

The Constitution of 1835 had been preceded by a draft, dating from the same year. It is similar to the Constitution but there are important differences in the arrangement of matters and regarding the place and role allotted to the supreme organs of State. The whole governmental system in that draft was conceived so as to stress the role and influence of the Prince as the supreme bearer of the power of the State. From 1835 to 1838, i.e. until the promulgation of the so-called „Turkish“ Constitution, some new constitutional drafts were produced. Not all of them have been preserved, but some were interpreted in contemporary memoirs or political and legal writings. Some were published in fragments.

A number of constitutional drafts, unpublished so far, originated during the rule of the „Defenders of the Constitution“ (1842—1858). The drafts of Matija Ban and of Franjo Zah should be mentioned. The former is dated 1846 and was not a formal draft constitution. It contained only reflections of the author on the future governmental setup in Serbia. Neither was Zah's draft a complete constitutional project — it was rather a series of amendments to the 1838 Constitution. It also included critical remarks on the system of government provided by the „Turkish“ Constitution. Using new and already existing organs, Franjo Zah offered old substance in new form, his solutions had been, superseded even in his time.

RÉSUMÉ

Les projets non publiés des constitutions de la Serbie dans la première moitié du XIXe siècle

Depuis le Hatti-Chérif de 1830 quand la Serbie a obtenu le statut d'Etat vassal jusqu'aux années cinquante du dix-neuvième siècle il y avait eu plusieurs projets de constitution.

Dans la collection de Mita Petrović se trouvent deux projets de constitution de 1831 qui n'ont pas été publiés. On ne connaît pas leurs auteurs, mais les deux projets ont souligné les principes constitutionnels modernes de la démocratie bourgeoise. Le système du pouvoir prévu par ces projets quoique modernisé est adapté aux organes existants du pouvoir public.

A la «Constitution de la Purification» de 1835 a précédé un projet de la même année. Il est similaire à la constitution de la Purification, mais il y a des différences tant au point de vue de l'ordre de la matière, qu'en ce qui concerne la place et le rôle des divers organes suprêmes du pouvoir. Tout le système du pouvoir dans le projet ci-dessus mentionné est conçu de telles sorte à signaler le rôle et l'influence aussi importants que possible du prince en tant qu'organe suprême du pouvoir. Dans la période de 1835 à 1838, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption de la constitution dite la Constitution turque il y avait plusieurs projets de constitution. Certains de ces projets n'ont pas été conservés, mais ils ont été interprétés dans les écrits des mémorialistes et dans les bibliographies politico-juridiques. D'autres sont publiés par fragments, de manière que dans cette période, dans les matériaux d'archives qui nous sont accessibles, il n'y a pas de projets qui n'ont pas été interprétés.

Plusieurs projets de l'organisation constitutionnelle de la période du gouvernement des Défenseurs de la Constitution, de 1842 à 1858, qui n'ont pas été publiés jusqu'à présent, sont conservés. Nous citerons les projets de Matija Ban et Franjo Zah.

Le premier, qui date de l'année 1846, n'a pas le caractère d'un projet de constitution formel, mais il contient les réflexions de l'auteur sur la future organisation de la Serbie.

Le projet de constitution de Franjo Zah, qui date de l'année 1847, ne représente pas, de même un projet de constitution, mais un complément de la Constitution de 1838. Il contient les observations critiques sur le système du pouvoir prévu par la Constitution turque. Franjo Zah proposait que par de nouveaux organes du pouvoir ou par les organes existants l'ancien contenu soit maintenu dans une nouvelle forme dans bien des cas dépassé.